

TEMA

*Quali riforme nelle relazioni industriali*

## Autoregolazione e legge nella disciplina delle relazioni sindacali

*Tiziano Treu\**

### 1. Regole per le relazioni sindacali: non solo autoregolazione

Il Jobs Act ha riformato in profondità le regole del rapporto e del mercato del lavoro. La legge Madia (n. 174/2015) ha impostato la riforma della p.a.; dico «impostato» perché l'efficacia di questa legge si giudicherà più che in altri casi non solo dai suoi contenuti, ma dalla capacità di incidere sulla macchina amministrativa.

A fronte di queste ambiziose riforme, che sono in linea con le tendenze prevalenti in Europa, colpisce l'assenza di interventi riformatori nelle relazioni sindacali. Questa è un'anomalia italiana, da tempo rilevata anche da me (Treu 2013, p. 46 ss.). Tutti i principali paesi europei riconoscono alle relazioni industriali, e in specie alla contrattazione collettiva, un ruolo importante nella regolazione sociale, a integrazione e spesso in anticipazione della legge (Magnani 2015b). Proprio per la rilevanza generale delle relazioni fra le parti sociali, molti governi sono intervenuti a sostenerle e regolarle, anche se con alterni orientamenti, da ultimo con misure più selettive e talora meno amichevoli del «trentennio d'oro» successivo al dopoguerra.

L'Italia è rimasta l'unico grande paese con un sistema di relazioni industriali a bassa e debole regolazione. La principale legge di sostegno – lo Statuto dei lavoratori, del 1970 – ha resistito bene, ma è invecchiata ed è stata modificata non solo in alcune norme sul rapporto di lavoro, come l'art. 13 e l'art. 18, ma anche in una norma cardine sulla rappresentatività sindacale, come l'art. 19. E l'art. 8 della legge n. 148 è intervenuto in un punto finora non regolato per legge come la contrattazione di prossimità.

Lo Statuto dei lavoratori si astenne dalla regolazione delle relazioni industriali perché allora era diffuso il convincimento che queste potessero autoregolarsi in via contrattuale. D'altra parte le parti sociali, non solo italiane,

\* Tiziano Treu è professore emerito dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

hanno sempre visto con diffidenza l'intervento del legislatore in materie che le riguardano direttamente, tanto più in contesti, come il nostro ad alta conflittualità sociale e instabilità politica.

Trascorsi 20 anni dal grande patto sociale del 1993, le parti si sono impegnate fra il 2009 e il 2014, con non poche difficoltà, in una serie di accordi riguardanti i punti da sempre critici del sistema di relazioni industriali: i criteri di misura della rappresentatività sindacale, le forme di rappresentanza collettiva in azienda, i rapporti fra livelli contrattuali, in particolare fra contratto nazionale e contrattazione decentrata, le regole per la formazione dei contratti collettivi, specie per i casi di contrasto fra le varie organizzazioni e le condizioni di efficacia degli stessi contratti.

Se le aree tematiche affrontate da queste intese sono comuni, le modalità con cui sono state affrontate e le soluzioni raggiunte presentano varianti non da poco.

I motivi di queste diverse posizioni non sono sempre evidenti, neppure a chi segue da vicino le vicende sindacali. Sembrano riflettere non solo o non tanto dissensi di merito, quanto spesso logiche di posizionamento tattico. Certo è che denotano la difficoltà delle parti di soluzioni stabili, se non definitive; e rivelano la presenza sotto traccia di molti punti ambigui e di non detti.

Del resto il disorientamento e la scarsa lucidità di visione costituiscono la cifra comune anche dell'attuale contesto istituzionale e legislativo delle relazioni industriali e che inevitabilmente le condiziona. Ben diversa era la situazione del 1993, segnata da un governo solido, benché di emergenza, e da parti sociali consapevoli della gravità della crisi, capaci di reagire con un accordo di grande respiro costituzionale, sebbene basato su principi bisognosi di non poche specificazioni.

I tentativi attuali delle parti sociali intervengono dopo un «decennio perduto» per l'economia e per la società italiana, in una crisi più lunga e profonda di tutte le precedenti, in un quadro istituzionale e legislativo non positivo, a dir poco, per le relazioni industriali e per il paese.

Alla stregua di questi fattori la bassa istituzionalizzazione delle nostre relazioni industriali, che ha funzionato (abbastanza) bene in periodi relativamente stabili e di unità sindacale, si rivela sempre meno adatta a reggere alle turbolenze dell'economia, alle ricorrenti tensioni fra le confederazioni sindacali e ai rapporti difficili con le parti imprenditoriali.

La consapevolezza di questa criticità ha spinto le parti a rafforzare non

poco il proprio sistema di autoregolazione, riducendo fra loro distanze di posizione per lungo tempo ritenute insuperabili, anche se rimangono ancora questioni aperte.

Dell'evoluzione delle regole confederali sui vari temi si dà conto diffusamente in altri contributi di questo numero della *Rivista*. Qui mi voglio soffermare sui punti più importanti che riguardano direttamente i rapporti fra regolazione contrattuale e interventi legislativi.

## **2. Una legge sulla rappresentanza nazionale dei sindacati e dei datori di lavoro**

L'area tematica su cui le intese fra le parti sembrano da tempo relativamente consolidate riguarda i criteri di misura della rappresentatività sindacale a livello nazionale. Qui si è ripresa la regola da tempo vigente nel pubblico impiego secondo cui la titolarità della contrattazione collettiva nazionale spetta alle organizzazioni sindacali che raggiungono almeno il 5 per cento della rappresentatività, misurato come media semplice fra percentuale degli iscritti sulla totalità degli iscritti e percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu sul totale dei votanti.

La combinazione del criterio associativo con quello elettivo ha confermato la mediazione fra i due ordinamenti storicamente presenti nel nostro sindacalismo. E quindi ha permesso un'intesa compiuta.

È significativo che il documento unitario delle tre confederazioni sindacali siglato il 14 gennaio 2016 – «Un moderno sistema di relazioni industriali» – consideri le norme sulla rappresentanza contenute nel T.U. del 2014 firmato da Confindustria e poi da Confservizi, Alleanza delle cooperative e Confcommercio, «la novità della stagione contrattuale» e apre a un eventuale intervento legislativo, a condizione che «sia di recepimento di quanto definito dalle parti sociali assumendo coerentemente le intese raggiunte». L'intervento legislativo servirebbe anche a superare ostacoli pratici all'operatività delle regole previste dal T.U., in particolare relative alla raccolta e alla trasmissione dei dati relativi agli iscritti ai vari sindacati stabilendo che le imprese devono essere obbligatoriamente tenute a farlo (Tosi 2013b; Tursi 2013). Il documento sindacale propone inoltre «l'obiettivo della misurazione della rappresentatività anche delle associazioni di rappresentanza dell'impresa».

Quest'ultima proposta è del tutto inedita in Italia, dove il focus delle questioni riguardanti la rappresentanza e in genere i rapporti collettivi è sempre stato concentrato sulle organizzazioni dei lavoratori, a conferma della tesi tradizionale che l'associazionismo delle imprese, a differenza di quello dei lavoratori, è un fenomeno eventuale e derivato.

In realtà le trasformazioni dei sistemi produttivi e organizzativi, oltre a quelle indotte dalla competizione mondiale, hanno investito le strutture delle imprese non meno che il mondo del lavoro, e hanno contribuito a differenziare i loro interessi e comportamenti anche nei confronti delle tematiche sindacali, a seconda delle diverse collocazioni nel mercato. Non a caso proprio sui temi contrattuali si sono moltiplicati, non solo in Italia, i casi di uscita di singole imprese, specie grandi, dalle organizzazioni tradizionali e si sono costituite non poche associazioni datoriali diverse da quelle storiche di varia natura e consistenza. Il che ha contribuito a una frammentazione associativa anche più accentuata di quella esistente fra le organizzazioni sindacali specie dei servizi, con la proliferazione di contratti collettivi, alquanto differenziati e spesso conclusi «al ribasso» rispetto agli standard dei contratti maggiormente rappresentativi. L'adozione di criteri di rappresentatività anche per le organizzazioni datoriali servirebbe a razionalizzare sia il panorama associativo sia le forme e i contenuti contrattuali, superando, come si esprime il testo sindacale citato, «condizioni di monopolio o di arbitrio estranee a un moderno sistema di relazioni industriali».

L'esempio più recente di intervento legislativo su questo argomento è quello della legge francese del 17 agosto 2016 (ora art. 2151 del codice del lavoro), che definisce la rappresentatività dei datori in base a vari criteri sia qualitativi (rispetto dei valori repubblicani, indipendenza, trasparenza finanziaria, anzianità di almeno due anni, influenza delle attività), sia quantitativi (presenza equilibrata nel settore di competenza e numero di imprese aderenti pari ad almeno l'8 per cento delle aziende del settore) (Auzero, Dockes 2016).

### **3. Riconoscimento e poteri delle rappresentanze sindacali aziendali**

Se la regolazione della rappresentatività sindacale con rilevanza nazionale appare relativamente matura, essa appare più complessa quando si voglia riferire alle rappresentanze aziendali. La formula concordata fra le parti,

da ultimo nel T.U. 2014, introduce una forte discontinuità con la tradizione sindacale, perché, a differenza della rappresentatività nazionale, esclude qualsiasi rilevanza del criterio associativo e dà rilievo al solo criterio elettivo, in quanto le Rsu sono elette direttamente con voto proporzionale senza più la riserva di 1/3 destinato dall'accordo del 1993 alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale applicato nell'unità produttiva. L'innovazione del T.U. è rafforzata dall'impegno delle parti, contenuto nello stesso accordo, a non rinnovare le Rsu scadute e a non costituire più le Rsa. Ed è tanto più significativo in quanto l'accordo del 2014 stabilisce che le Rsu subentrano alle Rsa in tutte le funzioni previste dalla legge e acquisiscono piena titolarità della funzione contrattuale senza più bisogno di assistenza e di conferma da parte delle organizzazioni sindacali esterne.

Proprio per la radicalità della nuova impostazione la sua attuazione rimane ancora sospesa, in quanto lo stesso T.U. del 2014 stabilisce che il passaggio dalle Rsa alle Rsu potrà avvenire «solo se definito unitariamente dalle organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni firmatarie del protocollo 31 maggio 2013». Ciò significa che le categorie che hanno mantenuto le Rsa nonostante i propositi di superarle, non potranno essere costrette a sostituirle con le Rsu (Tosi 2013b, p. 640; Marazza 2013, p. 633).

La provvisorietà della scelta si conferma nella regolazione della contrattazione aziendale e della sua efficacia. Gli accordi confederali prevedono infatti condizioni diverse a seconda che gli accordi aziendali siano stipulati dalle Rsu o dalle ancora esistenti Rsa. Nel primo caso gli accordi sono dichiarati efficaci ed esigibili per tutti i dipendenti e per le associazioni se approvati dalla maggioranza dei componenti delle Rsu. Nel secondo caso tale efficacia è riconosciuta a condizione che gli accordi siano approvati da Rsa che risultano destinatarie della maggioranza delle deleghe sindacali dell'azienda; con l'ulteriore previsione che tali accordi devono essere sottoposti al voto dei lavoratori promosso dalle stesse Rsa a seguito di una richiesta avanzata da almeno un sindacato espressione delle confederazioni firmatarie del patto o almeno del 30 per cento dei dipendenti dell'impresa.

Come si vede, l'esistenza delle Rsa è confermata, e così pure la sua capacità contrattuale. Il fatto che gli accordi siglati dalle Rsa siano sottoposti a un possibile controllo referendario, ne segnala una legittimazione democratica meno «sicura» delle Rsu in quanto, a differenza di queste, le Rsa sono un organismo non necessariamente in tutto elettivo.

Queste diversità nella configurazione delle rappresentanze aziendali e le persistenti incertezze sul loro ruolo andranno considerate dall'intervento dell'eventuale legislatore, che ne dovrà tenere conto.

Se tale intervento confermasse la configurazione elettiva delle Rsu renderebbe irrevocabile una scelta ancora non acquisita da molte categorie sindacali, scelta tanto più rilevante in quanto avrebbe implicazioni anche sugli agenti titolari del potere di contrattazione che gli accordi sindacali riservano alle Rsu, salvo riconoscerli transitoriamente anche alle Rsa. Inoltre l'*endorsement* legislativo delle Rsu richiederebbe una riconsiderazione dei diritti dei sindacati e delle loro rappresentatività dirette, nelle unità produttive, le Rsa o simili, nonché delle loro prerogative rispetto alle Rsu.

In realtà un legislatore che voglia confermarsi rispettoso dell'autonomia delle parti, secondo il tipo di legislazione di sostegno inaugurato dallo Statuto dei lavoratori, dovrebbe limitarsi a rinviare alle scelte operate dagli accordi fra le stesse parti. Dovrebbe cioè registrare la compresenza di Rsu e Rsa nella composizione e con le prerogative previste da tali accordi, senza intervenire in proposito.

La differenza con l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori consisterebbe nel fatto che entrambe le strutture sindacali di azienda sarebbero riconosciute dalla legge, solo in quanto costituite nell'ambito dei sindacati rappresentativi caratterizzati non più dai requisiti dell'art. 19, ma da quelli conseguenti alla nuova definizione della rappresentatività (nazionale).

Una soluzione del genere risponderebbe alle sollecitazioni della Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 231/2013, e ovvierebbe ai limiti dell'intervento da questa operato<sup>1</sup>. Una simile riscrittura dell'art. 19 riguarderebbe la lettera *a*) che assumerebbe secondo lo stesso suggerimento della Corte un valore generale, rilevante cioè agli effetti sia del godimento dei diritti sindacali legislativamente previsti sia della legittimazione a concludere contratti collettivi aziendali con efficacia generale verso i dipendenti.

L'adozione del nuovo criterio di selettività per definire la titolarità dei diritti sindacali non si espone a riserve di legittimità costituzionale *ex* art. 39, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale fin dal 1974 (decisione n. 74/1974), che, come si ricorderà, ha confermato la legittimità dell'art. 19

<sup>1</sup> Tali limiti sono riconosciuti dalla stessa Corte costituzionale laddove precisa che un'individuazione dei criteri di rappresentatività più precisa delle indicazioni correttive di questa sentenza spetta esclusivamente al legislatore.

dello Statuto dei lavoratori, rilevando l'eterogeneità delle regole sui diritti sindacali rispetto a quelle relative alla negoziazione collettiva nazionale e ai suoi effetti, di cui solo si occupa l'art. 39.

#### **4. Rapporti fra livelli contrattuali: possibilità e limiti dell'intervento legislativo**

Diverso è il giudizio quando si tratti di utilizzare i nuovi criteri di rappresentatività per individuare la titolarità a negoziare accordi con effetti generali.

In effetti le scelte legislative in tale materia sono da sempre oggetto di controversie. Come si è già rilevato, le novità introdotte dai recenti accordi confederali nelle regole di formazione e di perfezionamento dei contratti collettivi sia nazionali sia aziendali, nonché sui rapporti fra livelli negoziali, hanno perfezionato non poco l'assetto del nostro ordinamento sindacale. Queste tematiche sono sempre state in Italia molto più sensibili a interventi legislativi di quanto siano gli oggetti tradizionali della legislazione di sostegno degli anni settanta.

Le caute aperture espresse anche dal sindacato verso un intervento legislativo riguardano infatti solo i criteri di rappresentatività, alla condizione che la legge rispetti i principi negoziati fra le parti, ma non si estendono a possibili interventi in tema di contrattazione, per cui permane la storica contrarietà.

In effetti la traduzione in legge di orientamenti anche condivisi dalle parti in questa materia non potrebbe essere automatica e in ogni caso presupporrebbe non poche specificazioni.

Le difficoltà e le riserve maggiori riguarderebbero un intervento che intendesse regolare direttamente la struttura negoziale, non solo perché la materia è tradizionalmente di stretta competenza delle parti, ma perché una simile legislazione presenterebbe il rischio di irrigidire il sistema e di pregiudicarne la capacità di adattamento alle variabili condizioni di contesto ora più che mai necessaria (Tosi 2013b).

Più rispettoso dell'autonomia collettiva sarebbe un intervento che non stabilisse *ex lege* la gerarchia contrattuale bensì che riconoscesse ai contraenti nazionali la competenza a coordinare il sistema, definendo oggetti e condizioni di efficacia rispetto a livelli negoziali inferiori, secondo il modello di decentramento organizzato, da sempre privilegiato dalle parti (non solo italiane).

Si tratterebbe di una soluzione simile a quella adottata per il pubblico impiego dalla legge n. 165/2001, che attribuisce al contratto nazionale il potere di individuare lo spazio della contrattazione di secondo livello, definita peraltro in modo limitativo come «integrativa».

Una normativa del genere attribuirebbe alle regole di coordinamento contenute nel contratto nazionale una efficacia reale che non può darsi nell'attuale ordinamento privatistico, con la conseguenza che le clausole decentrate – comprese le deroghe – contrastanti con le regole del coordinamento sarebbero nulle. Un coordinamento così rafforzato assicurerebbe la massima coesione interna alla struttura contrattuale; ma resta da valutare se questa sia una «forzatura» praticabile nel nostro sistema che ha al suo interno deboli elementi di coerenza. Non a caso tale soluzione ha mostrato difficoltà di funzionamento anche nel pubblico impiego (Dell'Aringa, Della Rocca 2007).

Diverso è un intervento indiretto come quello realizzato dall'art. 51 del decreto n. 81/2015, secondo cui, «salvo diversa disposizione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria». La norma non esclude scelte diverse, come molte presenti in leggi precedenti, ma indica come regola generale che i vari livelli contrattuali hanno pari competenza a esercitare le deleghe attribuite dal legislatore alla contrattazione collettiva (Treu 2016).

Questa indicazione conferma e precisa, con l'autorevolezza del legislatore, il principio già enunciato in giurisprudenza che contratto collettivo aziendale e contratto nazionale hanno la stessa natura e il medesimo status giuridico (Santoro Passarelli 2015; Carinci *et al.* 2016, p. 244 ss.). La giurisprudenza non era peraltro univoca né nei motivi né nelle sue implicazioni, specie in ordine alla derogabilità dei contratti nazionali a opera di quelli aziendali (Carinci *et al.* 2016, p. 260 ss.).

Tale tesi giurisprudenziale non aveva grande rilevanza quando la contrattazione aziendale interveniva a migliorare i trattamenti nazionali o a modificarli in direzione non meno favorevole ai lavoratori; e infatti era passata quasi inosservata. Il principio doveva diventare ben altrimenti controverso a fronte della diffusione degli accordi aziendali derogatori *in pejus*, come mostrano le polemiche degli ultimi anni, sollevate in specie dalla legge n. 148/2011.

## 5. Una legge sugli accordi collettivi aziendali

La normativa del decreto n. 81/2015, sia pure indiretta, sulla struttura e sugli agenti negoziali può avere implicazioni diverse. Può preannunciare interventi diretti del legislatore in materia, come si sta auspicando da varie parti: in ogni caso può contribuire a orientare le scelte delle parti sociali in ordine sia alla ripartizione delle competenze contrattuali fra i vari livelli di contrattazione sia alla attribuzione di ruoli contrattuali alle strutture sindacali di base.

Se gli eventi recenti sembrano suggerire che un intervento legislativo in questa materia è oggi più probabile di ieri, il contenuto più praticabile non è la regolazione della struttura contrattuale ma una normativa che si occupi della formazione e dell'efficacia degli accordi aziendali. È questa l'intenzione esplicitata dal governo nel Piano nazionale della riforma per il 2016. Laddove si legge che l'esecutivo «si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione».

Come si vede l'intervento preannunciato riguarda alcuni punti critici per la regolazione della contrattazione aziendale. Il riferimento all'esigibilità e all'efficacia dei contratti aziendali manifesta l'intenzione di attribuire al contratto effetti verso tutti i dipendenti. L'obiettivo dell'esigibilità è rafforzato dalla volontà di «garantire la pace sociale in costanza di contratto», che sembra alludere a un obbligo di pace sindacale *ex lege*. L'indicazione che i contratti aziendali potranno prevalere su quelli nazionali costituisce una sanzione legislativa della rilevanza della contrattazione decentrata ben più impegnativa di quelle sia giurisprudenziali sia del decreto n. 81/2015 perché ne sancisce la prevalenza e non la semplice equivalenza rispetto alla contrattazione nazionale. Il Piano delle riforme non dà alcuna indicazione sui soggetti sindacali abilitati a concludere questi contratti aziendali, una scelta che mi sembra opportuna come dirò subito.

È da tempo che gli orientamenti giurisprudenziali e della dottrina hanno riconosciuto la specificità degli accordi aziendali e illustrato i motivi della loro eterogeneità rispetto al modello di riferimento dell'art. 39 Cost. (Persiani 1999; Rusciano 2003). Di qui hanno desunto, talora implicitamente e con motivazioni sommarie, la possibilità di riconoscere efficacia *erga omnes* a tali accordi. Al riguardo un intervento legislativo sarebbe utile per pre-

cisare le condizioni di formazione e di efficacia degli accordi aziendali, saldandosi con la normativa sui criteri di rappresentanza, anche qui in coerenza con le indicazioni degli accordi interconfederali.

Gli aspetti innovativi di un simile intervento possono essere diversi. In particolare si confermerebbe la tesi della possibile efficacia *erga omnes* degli accordi aziendali anche nelle ipotesi in cui essi contengano contenuti diversi e meno favorevoli di quelli dei contratti nazionali. Tale efficacia verrebbe riconosciuta non agli accordi conclusi da qualsiasi soggetto collettivo operante in azienda, ma solo da quelli costituiti nell'ambito delle organizzazioni rappresentative secondo i criteri definiti dalla stessa legge. Quanto al tipo di rappresentanza sindacale abilitata a concludere tali accordi generalmente efficaci, ho già indicato i motivi per cui sarebbe discutibile, forse anche dal punto di vista costituzionale, che il legislatore indicasse in modo tassativo il soggetto titolare del potere contrattuale, scegliendo fra Rsu e Rsa.

Ancora una volta la scelta più coerente con la tradizione della nostra legislazione di sostegno sarebbe di lasciare alle parti la scelta sui poteri delle loro rappresentanze e quindi di riconoscere la possibile convivenza, almeno in via transitoria, di entrambe le rappresentanze, come è previsto nel T.U. del 2014.

Secondo la stessa logica il rinvio del legislatore alle scelte delle parti dovrebbe comprendere fra le condizioni per l'efficacia generale degli accordi aziendali in particolare l'osservanza del principio di maggioranza e il possibile ricorso al referendum, nelle modalità previste dalle intese confederali.

Una questione delicata riguarda peraltro le modalità con cui si può operare il rinvio della legge alle intese fra le parti. In passato il legislatore ha fatto talora riferimento a specifici accordi confederali: così ad esempio l'art. 8 della legge n. 148/2011 quando ha voluto individuare i soggetti abilitati a concludere i contratti collettivi previsti dalla norma e il necessario criterio maggioritario, ha fatto rinvio «agli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011».

Una simile tecnica è la più rispettosa delle indicazioni dell'autonomia collettiva, anche se di conseguenza condiziona gli effetti previsti per l'efficacia dei contratti a condizioni diverse a seconda degli accordi in vigore, che sono differenti in particolare per i vari settori produttivi (industria, servizi, agricoltura, settore cooperativo).

Un'indicazione più definita potrebbe venire dal legislatore qualora la legge indicasse direttamente le modalità di applicazione del principio di mag-

gioranza e del possibile referendum, sia pure tenendo conto delle previsioni degli accordi più rilevanti (a cominciare dal citato T.U. del 2014).

Una scelta diversa che volesse fare un rinvio dinamico *per relationem* non agli accordi vigenti, ma alla fonte contrattuale come tale, e quindi anche all'evoluzione degli accordi esistenti, sarebbe alquanto discutibile sul piano costituzionale, oltre che politicamente azzardata, perché equivarrebbe a una delega «in bianco» alla contrattazione dai contenuti indeterminati.

Simili previsioni legislative non si dovrebbero esporre a obiezioni di costituzionalità, anche se il principio di maggioranza sancito dall'art. 39 è riferito alla maggioranza degli iscritti al sindacato e non al criterio misto (iscritti/votanti) concordato negli accordi confederali. I motivi di questa conclusione sono quelli già ricordati a proposito della possibile scelta legislativa in tema di rappresentatività sindacale, dipendono cioè dal fatto che la preclusione costituzionale dell'art. 39 riguarda l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo nazionale e non esclude scelte diverse del legislatore in materia diversa, come i diritti sindacali e l'efficacia degli accordi aziendali.

Per questo stesso motivo un intervento legislativo che estendesse anche l'efficacia dei contratti nazionali, alle condizioni concordate fra le parti nel T.U. 2014, difficilmente si sottrarrebbe ai dubbi di costituzionalità per incompatibilità con la norma costituzionale.

Il motivo più grave che impedisce di seguire questa strada non è tanto la mancata osservanza delle procedure previste dall'art. 39 (registrazione e riconoscimento giuridico dei sindacati, con la previsione di una rappresentanza negoziale unica), ma la diversità dei principi costitutivi della rappresentatività; la proporzionalità riferita ai soli iscritti del sindacato nell'art. 39, e la combinazione fra criterio associativo e criterio elettorale adottata dagli accordi sindacali.

I tentativi proposti dalla dottrina per superare o svalutare la differenza fra le due impostazioni non mi sembrano sufficienti a superare l'obiezione che metterli in atto equivarrebbe a svuotare il nucleo centrale della seconda parte dell'art. 39 (il che si può realizzare solo con un'esplicita modifica costituzionale). Non è un caso che nessuna delle proposte formulate negli anni abbia trovato seguito in provvedimenti legislativi e neppure in iniziative dei vari governi. Ed è pure significativo che tali proposte non siano state prese in considerazione nella recente riforma del governo, che pure ha modificato parti centrali del sistema costituzionale.

Sembra potersi desumere che l'obiettivo dell'*erga omnes* dei contratti nazionali non è più ritenuto così importante per l'equilibrio e per il funzionamento del sistema di relazioni industriali. Ed è altresì rilevante che gli interventi ora annunciati dal governo in questa materia si concentrino, come si diceva, sulle condizioni di formazione e di efficacia degli accordi aziendali.

Ciò non significa che i problemi sottesi all'efficacia dei contratti nazionali siano tutti risolti o siano diventati irrilevanti. La capacità di tali contratti di regolare per forza propria la generalità dei rapporti di lavoro compresi nel proprio ambito di applicazione è stata progressivamente erosa soprattutto in molti settori dei servizi, lasciando privi di tutela percentuali crescenti di lavoratori, specie dipendenti da piccole e piccolissime imprese. Tale carenza è particolarmente grave per i contenuti economici dei contratti, che in un contesto di persistente crisi ha contribuito al diffondersi di aree di «lavoratori» poveri retribuiti con salari al di sotto degli standard negoziali precedenti. Le stime indicano che le percentuali di dipendenti non tutelati dai salari contrattuali possono arrivare al 30 per cento in certi settori (Lucifora 2014; Garnero 2013).

Per questo è cresciuta la convinzione che sia urgente introdurre anche in Italia, come in quasi tutti gli altri paesi europei, una sua normativa sui minimi salariali. Un intervento del legislatore conferirebbe a tali minimi una effettività regolativa maggiore di quella della pur meritoria giurisprudenza sull'art. 36 Cost., in quanto mentre l'intervento del giudice si attua per iniziativa del singolo lavoratore, i minimi legali sarebbero presidiati dai controlli dall'ispettorato del lavoro e accompagnati da sanzioni specifiche, amministrative se non penali.

L'attuazione della delega del Jobs Act che autorizzava il governo a introdurre qualche forma di salario minimo, è stata finora rinviata con la motivazione di voler attendere le valutazioni delle parti sociali, in particolare dei sindacati, da sempre contrari a questo istituto.

In effetti l'accordo del 14 gennaio 2016 fra Cgil, Cisl e Uil ha reagito a questo invito confermando la contrarietà dei sindacati al salario minimo legale, ma avanzando come proposta alternativa l'intervento di una legge che sancisca l'efficacia generale dei contratti collettivi nazionali, in particolare per la parte salariale. La proposta di sancire gli effetti *erga omnes* dei contratti nazionali è stata presente nel dibattito sindacale e politico degli ultimi anni, ma non ha mai avuto seguito finora non solo per le difficoltà di superare le obiezioni costituzionali, ma anche per la contrarietà sindacale, specie del-

la Cisl, a un intervento legislativo in materia e anche per lo scarso interesse manifestato dalle parti imprenditoriali.

La proposta confederale del 14 gennaio è innovativa, sia perché unifica lo schieramento sindacale su un tema finora divisivo, sia perché introduce una variante significativa che la distingue dalle precedenti richieste di *erga omnes*. Essa non propone infatti di estendere per legge l'efficacia dell'intero contenuto dei contratti collettivi, ma di operare sulla parte salariale, o meglio sui livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Tale operazione potrebbe giustificarsi come attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 Cost. e così potrebbe evitare obiezioni *ex art.* 39.

Se si volesse dare seguito alla proposta confederale occorrerebbe peraltro definire quelle componenti dei salari di base da estendere *erga omnes*. Tale questione è risolta nei diversi contratti nazionali in modo diverso e tutt'altro che pacifico (Dell'Aringa 2016a e 2016b). Tanto è vero che si connette con il tema generale del ruolo salariale del contratto collettivo, che è oggi al centro delle controversie fra le parti a proposito della struttura contrattuale.

Per altro verso va sottolineato che la proposta confederale è diversa da un intervento legislativo sui salari minimi, quale configurato nella maggior parte dei paesi. Questo salario minimo legale è di norma fissato in una unica misura standard, cioè non differenziata per settore né tanto meno per qualifiche. Semmai può presentare variazioni per territorio o per gruppi di lavoratori: ad esempio è fissato in misura ridotta per i giovani e per gli apprendisti (Magnani 2015a, p. 375). Viceversa l'estensione *erga omnes* (Treu 2015; Roccella 1986) della parte salariale dei contratti collettivi nazionali comporterebbe salari legali differenziati per i diversi settori e per le diverse qualifiche/categorie. La differenza fra i due approcci è evidente non solo sul piano normativo ma anche quanto agli effetti economici sulle dinamiche salariali e sugli equilibri della struttura contrattuale.

La contrarietà dei sindacati alla fissazione *ex lege* di un salario legale interprofessionale è motivata dalla convinzione che un simile intervento snuirebbe la funzione salariale del contratto nazionale di lavoro; mentre se si adottasse l'ipotesi sopra ricordata di dare efficacia legale ai vari salari contrattuali tale rischio verrebbe superato e anzi la funzione del contratto collettivo nazionale verrebbe esaltata. Il rischio di spiazzamento è temuto dalle confederazioni sindacali italiane, anche se le esperienze e le ricerche interna-

zionali non segnalano che il salario minimo legale abbia prodotto un simile effetto di spiazzamento dei contratti nazionali (Lucifora 2014).

La ripresa del tema, cui sembra intenzionato il governo dovrà sciogliere anzitutto l'alternativa fra i due approcci e in seguito definire i meccanismi di fissazione del salario legale.

Il precedente legislativo più vicino, contenuto nella legge n. 92/2012, era riferito ai soli collaboratori a progetto, e optava per la fissazione di salari legali sulla base dei parametri salariali stabiliti dai contratti collettivi. In prima battuta il riferimento era a una contrattazione specifica dedicata ai collaboratori; in mancanza di questa il rinvio era operato ai contratti collettivi applicabili ai lavoratori dipendenti di categorie paragonabili. La scelta della legge n. 92 presupponeva dunque una pluralità di salari legali, anche se fissati non direttamente dalla legge ma *per relationem* ai contratti (Treu 2013b, p. 32).

L'indicazione della legge delega n. 183/2014 era diversamente orientata verso l'adozione di un unico salario interprofessionale (orario), anche se conteneva una cautela limitativa, in quanto prospettava l'applicazione di tali minimi solo nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Nell'ipotesi in cui il legislatore decida di riprendere tale orientamento della delega dovrà chiarire meglio l'ambito di applicazione. Se si prendesse alla lettera il limite ricordato si vanificherebbe l'impatto della norma, perché non ci sono settori del tutto privi di contrattazione collettiva. Una scelta diversa e più significativa, sarebbe di definire in modo selettivo l'intervento legislativo, riservandolo ai settori con più debole copertura del contratto collettivo, come avviene in altri paesi.

In ogni caso la prassi prevalente nei molti paesi europei prevede che il livello dei salari minimi venga definito tenendo conto delle indicazioni delle parti sociali e sovente in base alla valutazione di una commissione composta di esperti e di rappresentanti delle parti sociali.

## 6. Sostegno alle forme e alle strutture partecipative

Un'ultima area di possibile intervento legislativo rilevante per i rapporti collettivi di lavoro riguarda la partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

Il tema, com'è noto, è oggetto di decennali discussioni in Italia e di varie proposte legislative anche di origine parlamentare. Le esperienze italiane di partecipazione si sono alquanto differenziate nelle forme e negli oggetti.

Nonostante un quadro generale non certo favorevole esse sono andate sviluppandosi negli ultimi tempi, per iniziativa per lo più del management, ma anche con un crescente interesse dei lavoratori e del sindacato (Pero, Ponzellini 2015, p. 45 ss.).

Di particolare rilievo sono le esperienze partecipative contrattate in alcune grandi aziende che hanno valorizzato gli aspetti di diretto coinvolgimento dei lavoratori soprattutto nell'organizzazione del lavoro.

Queste esperienze partecipative sono particolarmente importanti, perché non affrontano solo il tradizionale problema della democrazia industriale, ma anche il problema della competitività del nostro apparato produttivo. Sappiamo che la nostra economia sperimenta da ormai venti anni una bassa crescita della produttività e che la competitività può essere rilanciata, soprattutto nel sistema manifatturiero, solo con profonde innovazioni nei sistemi organizzativi e gestionali delle imprese. Nelle imprese dove sono state introdotte novità nei processi lavorativi e organizzativi, come il lavoro di squadra, la formazione, il coinvolgimento in varie forme dei lavoratori, si sono realizzati significativi incrementi di produttività e si è al contempo affermata una maggiore rapidità e facilità nella soluzione dei problemi.

Dati la tradizione e i caratteri del nostro sistema è opportuno che l'intervento legislativo in questa materia abbia contenuti «promozionali» ed eviti di forzare le possibili forme partecipative. Non a caso in tal senso si sono espresse le più recenti proposte di legge e le indicazioni della legge n. 92/2012, nella delega che non è stata esercitata per l'opposizione soprattutto di Confindustria. Oggi i tempi sono forse maturi per una ripresa di interesse anche da parte del legislatore.

Una normativa promozionale importante è quella introdotta dalla legge di Stabilità nel 2010 (legge n. 208/2015), che «incentiva con un'agevolazione fiscale maggiorata rispetto a quella prevista per i premi di produttività, la contrattazione di strumenti e modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro».

Opportunamente il decreto interministeriale del 25 marzo 2015 (art. 4) specifica che tale coinvolgimento deve realizzarsi «attraverso un piano che stabilisca, a titolo esemplificativo, la costituzione di gruppi di lavoro nei quali operino responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento o all'innovazione di aree produttive o sistemi di produzione e che prevedano strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da

perseguire e delle risorse necessarie nonché la predisposizione di rapporti periodici che illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti».

Il coinvolgimento è previsto per l'organizzazione del lavoro, ma tale riferimento è sufficientemente ampio per comprendere la gran parte delle questioni rilevanti sia per le organizzazioni di fabbrica e per produttività sia per la qualità dei rapporti di lavoro e per il benessere dei lavoratori.

In tal modo il legislatore può stimolare l'adozione di quelle forme di partecipazione organizzative già sperimentate con successo in alcune aziende. Una partecipazione organizzativa diretta dei lavoratori va valorizzata dal sindacato, perché è in grado di stimolare anche l'innovazione contrattuale. D'altra parte essa è essenziale per evitare che i comitati paritetici si burocratizzino, e perdano la spinta propositiva.

La funzione di tali comitati o di forme simili potrebbe essere rafforzata se fossero loro garantite le informazioni e gli strumenti organizzativi e tecnici necessari per esercitare una partecipazione efficace e se avessero riconosciuto il potere di fornire pareri preventivi obbligatori, anche se non vincolanti, sulle questioni di maggiore rilevanza organizzativa e produttiva delle imprese. La previsione di una strumentazione del genere a questi contratti costituirebbe in ogni caso un passo avanti verso forme di partecipazione più «incisive».

Il sindacato da parte sua potrebbe valorizzare forme di rappresentanza diretta dei lavoratori anche nelle piccole aziende dove non è presente, non in alternativa alle Rsu ma come strumento, più accettabile alle imprese, di partecipazione e di intervento nell'organizzazione del lavoro.

Non è pensabile di trasferire in Italia il doppio canale di rappresentanza tipico di altri paesi (Germania e Francia), ma lo si potrebbe adattare alla nostra realtà per valorizzarne le potenzialità. È stata prospettata (Dell'Aringa 2016b, p. 180 ss.) l'ipotesi di un intervento legislativo che preveda la possibilità di forme di rappresentanza diretta dei lavoratori con poteri di intervento su materie specifiche, in particolare quelle organizzative sopra indicate. Tali interventi, coerentemente con il loro orientamento partecipativo, non dovrebbero prevedere il ricorso a strumenti di conflitto aperto.

La scelta di tali forme sarebbe volontaria e potrebbe essere frutto di accordi di secondo livello come previsto da alcuni progetti di legge citati. L'adozione di una simile soluzione non implicherebbe un pericoloso ridimensionamento della contrattazione collettiva, perché questa manterrebbe un ruolo decisivo per regolare contenuti importanti dei rapporti di lavoro, dal salario, agli aspetti normativi, ai benefit aziendali.

La diffusione di strumenti di partecipazione organizzativa dei lavoratori renderebbe più affidabili anche le forme di partecipazione finanziaria come la partecipazione agli utili ora incentivate dalla legge di Stabilità 2016, i premi di produttività ed eventualmente i piani di azionariato. Gli stessi comitati paritetici e le Rsu dovrebbero avere poteri di monitoraggio e di controllo sull'implementazione delle varie forme di partecipazione finanziaria (Zoppoli, Santagata 2015, p. 299).

Un passo ulteriore verso una partecipazione incisiva si realizzerebbe se i rappresentanti dei lavoratori ai livelli appropriati (azienda, gruppi e reti di imprese) fossero coinvolti, in tempo utile, non solo sui tempi micro-organizzativi, ma anche nelle questioni essenziali di strategia aziendale: piani industriali, scelte produttive, compatibilità ambientali ecc.

### Riferimenti bibliografici

- Auzero G., Dockes E. (2016), *Droit du travail*, Paris, Dalloz.
- Carinci F. (2013), *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Armistizio o pace?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 457 ss.
- Carinci F. (2013b), *Adelante Pedro con juicio: dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 al protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 598 ss.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi T., Treu T. (2016), *Manuale di diritto del lavoro*, Torino, Utet Giuridica, pp. 240 ss. e pp. 260 ss.
- Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Dell'Aringa C. (2016a), *Come cambieranno i contratti nazionali di lavoro*, *www.lavoceinfo*, 21 gennaio.
- Dell'Aringa C. (2016b), *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 173-186.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007, a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubettino Ed.
- Lucifora C. (2014), *I working poors: un'analisi dei lavoratori a basso reddito dopo la crisi*, in *Rapporto Cnel sul mercato del lavoro 2013-2014*, 3 settembre, pp. 104-118.
- Garnero A. (2013), *Quanti lavoratori senza salario minimo?*, *www.lavoceinfo*, 14 maggio.

- Magnani M. (2015a), *Il salario minimo legale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, pp. 375 ss.
- Magnani M. (2015b), *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, Giappichelli, cap. 7.
- Marazza M. (2013), *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 621 ss.
- Maresca A. (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo di intesa del 31 maggio 2013*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 707 ss.
- Pero L., Ponzellini A. (2015), *Il nuovo lavoro industriale fra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, pp. 45-69.
- Persiani M. (1999), *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 1 ss.
- Roccella M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- Rusciano M. (2003), *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, Utet.
- Santoro Passarelli G. (2015), *Il contratto aziendale in deroga*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 254.
- Tosi P. (2013a), *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6, pp. 506 ss.
- Tosi P. (2013b), *Il Protocollo Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 31 maggio 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 638 ss.
- Treu T. (2013), *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, p. 35-54.
- Treu T. (2015), *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, pp. 743 ss.
- Treu T. (2016), *Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*, Torino, Giappichelli.
- Tursi A. (2013), *L'accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula del Ccnl*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 642-648.
- Zoppoli L., Santagata R. (2015), *Il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, pp. 299 ss.

ABSTRACT

*Il saggio analizza le recenti forme di autoregolazione concordate fra le parti collettive su temi centrali delle relazioni industriali, rappresentatività sindacale a livello nazionale, rappresentanze aziendali, rapporti fra i livelli contrattuali, formazione ed effetti degli accordi aziendali, e discute dei possibili interventi legislativi su questi temi.*

*Si sostiene la possibilità di un rinvio legislativo ai criteri di rappresentatività concordati dalle parti nel T.U. del gennaio 2014 e di un simile rinvio all'autoregolazione anche riguardo alla configurazione delle rappresentanze sindacali aziendali e alla formazione degli accordi aziendali. Sono invece rilevati limiti alla possibile regolazione per legge dei rapporti fra diversi livelli della contrattazione collettiva e dell'efficacia generale dei contratti nazionali. Infine si esaminano le norme della legge di stabilità 2016 che incentivano i premi di produttività e il welfare aziendale e prevedono incentivi aumentati in presenza di forme di partecipazione dei lavoratori.*

LAW AND SELFREGULATION IN INDUSTRIAL RELATIONS

*The paper analyzes the recent regulations agreed upon by the social parties (2014) concerning major aspects of industrial relations, namely unions representatives at national and enterprise level, formation and effects of national and enterprise-wide collective agreements, and the possible regulations by statutory law of the same issues.*

*The reasons are discussed in favor of a law confirming the criteria of unions representativeness agreed between the parties. Arguments are presented supporting also a legal confirmation of the criteria adopted by the social parties on unions plant representatives and on the formation of enterprise wide agreements. The limits are analyzed to a legislation concerning the relations between different level of collective bargaining and the general binding effects of national agreements. Finally the paper examines the norms of the stability act for 2016 which promote with fiscal incentives the negotiation of productivity bonuses, profit sharing and welfare benefits and provides specific incentives to forms of workers participation in the firm.*

