

TEMA

*Il coordinamento della contrattazione*

## Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia

*Fausta Guarriello\**

### 1. Il dibattito d'oltralpe e le sue specificità

Gli ultimi mesi del 2015 sono stati caratterizzati in Francia da un dibattito, a tratti anche molto aspro, che ha avuto larga risonanza sui media, su un tema normalmente confinato a una ristretta élite di studiosi e pratici: quello di come riformare la contrattazione collettiva per renderla più dinamica e in grado di rispondere alle sfide di una società complessa. L'antefatto del dibattito risale alla decisione politica del primo ministro Manuel Valls<sup>1</sup> di affidare a una commissione di esperti la missione di approfondire la riflessione e di preparare un rapporto che indichi un percorso di riforma volto a far acquisire un ruolo più rilevante alla contrattazione collettiva nel sistema di produzione delle norme in materia di lavoro. La missione, guidata da un alto funzionario pubblico (Combrexelle 2015), si è avvalsa del contributo di un gruppo di quindici esperti formato da giuristi, economisti, sociologi, funzionari pubblici e dirigenti di grandi imprese, nonché dell'audizione di numerosi esponenti di organizzazioni sindacali e datoriali per predisporre il rapporto, rimesso al primo ministro il 9 settembre 2015. Benché l'analisi contenuta nel rapporto e le proposte suggerite non impegnino che il suo autore, secondo la formula di rito, la pubblicazione del rapporto, come detto, ha avuto un'eco mediatica molto forte a causa delle posizioni espresse, suscettibili di modificare in profondità l'assetto dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva nel sistema francese.

Per situare nella giusta luce il dibattito d'oltralpe basti ricordare come il sistema di relazioni collettive in Francia sia storicamente caratterizzato da una forte presenza dello Stato, che con legge definisce soggetti e ambiti della

\* Fausta Guarriello è docente di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Economia dell'Università di Chieti-Pescara.

<sup>1</sup> Cfr. *Lettre de Mission* del 1° aprile 2015 del primo ministro a Jean-Denis Combrexelle, presidente della Sezione sociale del Conseil d'Etat.

contrattazione collettiva, requisiti di validità degli accordi (devono essere firmati da sindacati che rappresentino il 30 per cento dei lavoratori e non soggetti a opposizione da parte di sindacati non firmatari che rappresentino il 50 per cento dei lavoratori), obblighi di negoziare, regole sulla rappresentanza, salario minimo, procedure di estensione dei contratti collettivi (da cui una percentuale elevatissima di lavoratori coperti da contratto collettivo, pari al 98 per cento). L'accentuato pluralismo sindacale è uscito confermato dalla legge del 2008 sulla misurazione della rappresentatività, che ha suggerito il superamento della soglia minima richiesta (8 per cento a livello di categoria o interprofessionale o 10 per cento a livello di impresa) per tutte le cinque organizzazioni sindacali storicamente rappresentative, sulla base di una pluralità di criteri, tra i quali spicca l'*audience électorale*, ossia i suffragi ottenuti nelle elezioni degli organismi rappresentativi del personale. Una legge del 2014, la cui entrata in vigore è rinviata al 2017, ha introdotto la misurazione della rappresentatività anche delle organizzazioni datoriali sulla base del peso dei contributi associativi versati dalle imprese.

In controtendenza rispetto al generale declino di forme di concertazione del potere pubblico con le forze sociali in quasi tutti i paesi europei (Freysinet 2015), dopo lo scacco subito dal governo sulla legge che aveva regolato il contratto di primo impiego per i giovani, in Francia è stata istituzionalizzata con legge del 2007, e inserita nell'art. 1 del codice del lavoro, una procedura di dialogo sociale che obbliga il governo a sottoporre preventivamente alle parti sociali tutte le proposte di iniziativa legislativa in materia di occupazione, formazione professionale e rapporti di lavoro perché le parti possano negoziare tra loro un accordo interprofessionale, che verrà poi assunto come base per l'emanazione di un testo di legge. Da allora tutte le leggi di riforma in materia sociale sono state precedute dalla negoziazione di accordi interprofessionali tra parti sociali, a eccezione della recente legge dell'agosto 2015 sulla modernizzazione del dialogo sociale, che prevede una semplificazione delle istituzioni rappresentative del personale, stratificate in un lungo arco di tempo.

Alquanto schematicamente la situazione francese può quindi riassumersi come quella di un paese caratterizzato da un apparato legislativo ipertrofico (mediaticamente rappresentato dalle 3.000 pagine e dagli oltre 8.000 articoli del codice del lavoro), da un basso tasso di sindacalizzazione (attestato attorno all'8 per cento nell'ultimo decennio), da pluralismo sindacale con persistenti divisioni sindacali e con carattere marcatamente conflittuale, dal

doppio canale di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, da una struttura contrattuale essenzialmente basata su due livelli, settoriale e aziendale, tra loro variamente articolati, con una tendenza fortemente sostenuta dalla legge sin dagli anni novanta (come in altri paesi europei con tradizione contrattuale centralizzata) a fare del contratto aziendale il nuovo baricentro del sistema (Pesquine 2015).

## **2. La contrattazione collettiva allo specchio**

In tale contesto, tra i compiti affidati alla missione, vi era quello di valutare se il ruolo crescente riconosciuto alla contrattazione collettiva negli ultimi trent'anni, a partire dalle leggi Auroux del 1982, abbia portato gli attori sociali a impadronirsi effettivamente degli spazi di deroga aperti dalla legge per regolare in modo più flessibile e rispondente ai bisogni dell'impresa e alle aspirazioni dei lavoratori la disciplina dei rapporti di lavoro. In particolare, veniva chiesto di approfondire la questione di come favorire la contrattazione collettiva nelle Pmi e nelle piccolissime dimensioni organizzative (Tpe), e di trarre ispirazione anche da altre esperienze nazionali per suggerire soluzioni circa una diversa articolazione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva. La commissione era incaricata di avanzare idee e suggerire soluzioni innovative non solo dal punto di vista giuridico, ma anche sociale e culturale, eventualmente accompagnate da raccomandazioni di metodo per favorirne l'implementazione.

In ossequio al mandato ricevuto, il rapporto parte da una ricognizione critica sullo stato della contrattazione collettiva in Francia, per rilevare come, malgrado il consistente numero di accordi conclusi a livello interprofessionale, settoriale e aziendale (951 accordi specifici a livello di settore e 36.500 accordi aziendali nel 2014), annualmente monitorati dal ministero del Lavoro, che generalmente induce a bilanci positivi sulla dinamica negoziale e sulla sua diffusione, l'occasione di ripensamento imponga un'operazione verità, che ammetta come si tratti di uno spazio ancora troppo limitato e ristretto rispetto alle potenzialità regolative del metodo negoziale. Il rapporto osserva criticamente come, malgrado le riforme legislative degli ultimi anni abbiano delegato alla contrattazione collettiva, soprattutto aziendale (leggi 2004 e 2008) (Minolfi 2015), la regolazione di aspetti significativi del rapporto di lavoro, anche in deroga alla legge, in realtà i negoziatori abbiano po-

co o punto utilizzato tali meccanismi derogatori, così come spesso abbiano osservato i molteplici obblighi a trattare limitandosi a riprodurre il contenuto della legge senza dar luogo ad accordi realmente innovativi (in materia di uguaglianza uomo/donna; *contrats de génération*, gestione in deroga degli orari di lavoro, fattori di gravosità e nocività, accordi di *maintien de l'emploi*). Qualche significativa eccezione è data da alcuni contratti collettivi di settore o di gruppo (soprattutto in materia di uguaglianza uomo/donna e di *gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*), mentre la sola valutazione pienamente positiva è riservata alla contrattazione dei nuovi dispositivi varati nel 2013 relativi ai piani di salvaguardia dell'impiego (*plans de sauvegarde de l'emploi*).

Le cause dell'impatto limitato delle riforme in materia di contrattazione collettiva sono innanzitutto rinvenute nel peso eccessivo dell'inquadramento legislativo rispetto ad altri paesi, dove è riconosciuto un ruolo maggiore all'autonomia collettiva. Sul banco degli imputati è posto il codice del lavoro, frutto di una stratificazione normativa pluridecennale, che rende non trasparente e non intellegibile la volontà del legislatore. Alla domanda retorica se il codice del lavoro, anche quando dispone ampi rinvii alla contrattazione collettiva, non finisca per esaurire a causa della sua complessità le capacità di contrattazione esistenti nel paese, il rapporto risponde distinguendo la questione della complessità normativa da quella dell'inquadramento legislativo della contrattazione collettiva. Sotto il primo profilo, la questione attiene ai complessi rapporti tra Stato e società civile, non riassumibili in termini di imposizione unilaterale da parte di uno Stato interventista e burocratico a una società civile incapace di assorbitarne i precetti. In realtà incidono sulla questione il bisogno di sicurezza giuridica espresso dalla società civile, che spesso esige testi dettagliati a carattere quasi regolamentare, seguiti da norme correttive, interpretative e aggiuntive, da testi di semplificazione ecc. provocando un effetto moltiplicatore sulla regolazione di fonte legale. Riguardo alle norme sulla contrattazione collettiva, in particolare, la tendenza si traduce nella stratificazione di obblighi a negoziare, con scadenze e su materie diverse (obblighi annuali, triennali, quinquennali) con il rischio di inibire piuttosto che favorire la contrattazione collettiva, percepita come mero adempimento burocratico così da far perdere di vista un approccio globale ed equilibrato alle tematiche trattate e da provocare fenomeni di «saturazione» del dialogo sociale e di perdita di reale interesse da parte degli attori sociali. A ciò si aggiunga, ciò che è specifico della situazione francese, il

sospetto profondamente radicato nei confronti della regolazione che non provenga dallo Stato, che alimenta un notevole contenzioso giudiziario da parte degli attori sociali (in particolare dei sindacati non firmatari degli accordi), con evidenti effetti di instabilità e incertezza delle soluzioni negoziali raggiunte.

Sotto un diverso profilo di carattere non giuridico, riguardante quello che viene definito «il gioco degli attori», il rapporto rileva come si sia approfondita nel tempo la distanza culturale tra realtà dell'impresa e contrattazione collettiva, percepita solo come fattore di costo e non come strumento di creazione di valore aggiunto e competitività per l'impresa e di valorizzazione del saper fare dei lavoratori. Questa dimensione nella grande impresa è attratta nella gestione unilaterale delle risorse umane attraverso i programmi aziendali di reclutamento, gestione dei talenti e delle competenze, del *turn-over*, di premi e *benefits*, senza che venga richiesta ai responsabili delle risorse umane alcuna competenza specifica in materia di contrattazione collettiva, seguendo un modello di *management* globalizzato di ispirazione anglosassone. Nelle imprese di dimensione minore l'attività di contrattazione collettiva presenta altro tipo di limiti, connessi alla durata delle trattative, alla complessità e insicurezza giuridica degli accordi, al rischio sempre gravante sugli stessi di alimentare un contenzioso giudiziario. Quanto alle piccolissime imprese, dove prevalgono relazioni dirette tra datore e lavoratori, il problema fondamentale è costituito dall'assenza di interlocutori sul versante sindacale.

Tra le difficoltà di questa fase storica di crisi economica e sociale spicca l'assenza di «*grain à moudre*», secondo la colorita espressione usata da André Bergeron, ossia di una contrattazione a carattere redistributivo e acquisitivo di nuovi diritti e vantaggi per i lavoratori: la contrattazione a carattere concessivo dei tempi di crisi crea grandi difficoltà al sindacato, soprattutto se riguarda solo le ricadute sociali di decisioni strategiche alle quali non partecipa in alcun modo. Ma accanto a questa difficoltà di fondo, il rapporto segnala altri fattori di crisi della contrattazione collettiva: l'assenza di negoziatori, data dalla progressiva uscita di scena dei vecchi quadri sindacali e dalla mancata sostituzione con giovani leve, poco attratte verso il «mestiere del sindacato»; il bisogno di individualizzazione delle condizioni di lavoro da parte soprattutto delle giovani generazioni, che mal tollerano la disciplina uniformante dei contratti collettivi; la crescente complessità del diritto del lavoro, che esige negoziatori preparati e professionalizzati, in grado di confrontarsi su te-

matiche complesse in condizioni di parità delle armi e di simmetria informativa con le controparti, che normalmente dispongono di informazioni e di *expertise*; il logoramento dei rapporti di fiducia con gli interlocutori e la competizione tra sigle sindacali, che porta a denunciare gli accordi, presentati come compromessi al ribasso, da parte di sindacati non firmatari.

Il rapporto considera questi limiti di carattere culturale, dovuti all'assenza di una cultura della contrattazione e del compromesso, assenza tanto più forte in Francia in quanto celata dietro il primato riconosciuto alla legge e al principio di uguaglianza formale. Di qui la battaglia culturale per una pedagogia della contrattazione collettiva, volta a far re-introdurre lo studio della stessa e delle tecniche di negoziazione nelle scuole di economia e di gestione per la preparazione del *management*, e a sostenere processi di formazione, anche congiunta, tra rappresentanti sindacali e aziendali per acquisire le conoscenze e le competenze necessarie a svolgere l'attività di contrattazione collettiva ai diversi livelli. Al riguardo, la legge dell'agosto 2015 prevede l'acquisizione di competenze negoziali tra i contenuti del diritto di formazione spettante ai rappresentanti dei lavoratori.

### 3. La proposta

Su questa analisi di fondo, la proposta avanzata al governo e alle parti sociali, che ne dovranno discutere nell'ambito delle sedute del dialogo sociale, si articola in una serie di raccomandazioni complessivamente volte a ridurre il peso delle norme legali per fare acquisire alla contrattazione collettiva una posizione centrale nella regolazione dei rapporti sociali. La proposta si traduce nella riduzione di peso della fonte legislativa, realizzata attraverso una revisione del codice del lavoro, il quale dovrebbe riguardare, alla luce del principio costituzionale di cui all'art. 34 («La legge determina i principi fondamentali del diritto del lavoro, del diritto sindacale e della sicurezza sociale») la sola definizione dei principi fondamentali e della disciplina inderogabile di diritto del lavoro (Badinter, Lyon-Caen 2015), ossia le norme rientranti nel cd. «ordine pubblico sociale». Agli accordi interprofessionali spetterebbe la definizione dei grandi temi sottoposti al dialogo sociale e oggetto di riforma legislativa, nonché i temi generali negoziati dalle confederazioni a questo livello; ai contratti collettivi di settore (*conventions de branche*), nel rispetto della disciplina inderogabile di legge e in stretta connesio-

ne con questa, la definizione dei diritti minimi di natura economico-normativa applicabili all'intero settore (cd. «ordine pubblico convenzionale»); mentre gli accordi aziendali e assimilati (cd. regolazione di prossimità), nel rispetto delle fonti superiori, avrebbero una funzione regolativa prioritaria dei rapporti di lavoro su tutto quanto non costituisce oggetto di riserva delle fonti superiori, così da assicurare piena adattabilità delle regole di disciplina del rapporto di lavoro agli specifici contesti aziendali e territoriali.

Riservandoci di trattare la questione della ridefinizione dell'architettura del codice del lavoro nel paragrafo successivo, perché si tratta dell'aspetto che ha suscitato le maggiori reazioni critiche in Francia, conviene ora precisare come dovrebbe in concreto funzionare il riparto di competenze tra contratto di settore, quasi sempre nazionale (ma non nella metallurgia) e contrattazione decentrata, nonché le operazioni di adeguamento/ripulitura del sistema contrattuale suggerite dalla Commissione per rendere lo stesso più efficace. È su questi aspetti, infatti, che il raffronto con i problemi e le proposte avanzate in Francia può essere utile ai fini di possibili suggestioni anche per la riforma del modello contrattuale nel nostro paese.

Quanto ai contratti collettivi di categoria, costituenti il presidio di un ordine pubblico convenzionale dotato, al pari della legge, del carattere della inderogabilità, le competenze attribuite riguardano materie tipiche della regolazione a questo livello: i sistemi di inquadramento, il salario minimo, la previdenza e la formazione professionale, cui viene aggiunta la gravosità e nocività del lavoro (*pénibilité*). Su tali materie spetta al contratto collettivo nazionale indicare quali disposizioni hanno carattere inderogabile e quali, invece, possono essere derogate a livello aziendale. Nel riordino delle funzioni della *branche*, una seconda missione è quella di fornire servizi alle imprese, soprattutto alle Tpe attraverso accordi-tipo, regole di accesso alle disposizioni derogatorie per le Tpe, esempi di buone pratiche: in ciò la *branche* assumerebbe quindi la funzione di facilitatore del dialogo sociale per le imprese la cui dimensione non consente la contrattazione collettiva di secondo livello, eventualmente anche attraverso l'indicazione di mediatori di estrazione padronale/sindacale per le imprese che ne facciano richiesta. La terza funzione della *branche* sarebbe quella di definire disposizioni di carattere suppletivo da applicarsi in assenza di accordi aziendali sulle materie attribuite a questi ultimi. Infine, al contratto collettivo nazionale viene riconosciuta una funzione di previsione dell'evoluzione economica e sociale del settore e delle sue ricadute in termini occupazionali e di fabbi-



sogni formativi, attraverso gli organismi bilaterali di settore. L'effettiva ed efficace assunzione di tali funzioni implica una ristrutturazione dei contratti collettivi di settore, che vanno accorpati e ridotti per ridisegnare un loro ruolo strategico e dotarli di mezzi effettivi di azione: la proposta è di ridurre entro il 2020 a un centinaio il numero attualmente esorbitante di contratti collettivi (se ne contano 687 al di fuori del comparto dell'agricoltura) sulla base di un criterio numerico, con fusione dei contratti che coprono meno di 5.000 lavoratori.

Nel ridisegnare l'architettura del sistema e nell'intento di restituire flessibilità alla dinamica collettiva, un ruolo di primo piano è assegnato alla «regolazione di prossimità», chiamata a definire in via prioritaria il diritto convenzionale del lavoro su tutti i temi non coperti dall'ordine pubblico sociale o convenzionale. Ciò per rispondere a esigenze di una regolazione «su misura» avuto riguardo alla diversità dei luoghi di lavoro, alla natura dell'attività, alla dimensione organizzativa, ma anche alla domanda di individualizzazione delle condizioni di lavoro (orari, equilibrio tra vita personale e professionale) da parte soprattutto delle giovani generazioni, nonché alla necessaria rapidità dei cambiamenti. In proposito viene proposto di rivedere le scadenze temporali dei diversi obblighi a negoziare previsti oggi dalla legge, per consentire, con accordo maggioritario, di raggruppare i diversi obblighi su temi a carattere strategico (prospettive di evoluzione dell'impresa, conseguenze occupazionali, orario di lavoro, salario) e su temi legati alla qualità della vita lavorativa (condizioni di lavoro, salute, parità di trattamento e discriminazioni), prevedendo una periodicità quadriennale della contrattazione aziendale, con possibilità di revisione annuale delle clausole che necessitano di adattamenti più frequenti. Circa l'articolazione tra legge, contratto nazionale e accordo aziendale, la proposta mira ad assicurare il rispetto della disciplina di fonte legale e convenzionale superiore e l'intervento suppletivo del livello superiore quando la contrattazione aziendale non intervenga su ambiti e materie nelle quali ha priorità regolativa. La rete protettiva che circonda la contrattazione aziendale viene giustificata con la circostanza che nei paesi che hanno dato priorità all'accordo aziendale è possibile constatare una sensibile diminuzione del grado di copertura dei contratti collettivi. Anche la contrattazione di secondo livello va poi adattata alla varietà delle imprese, riconoscendo legislativamente da un lato gli accordi di gruppo e la loro possibile articolazione interna, attraverso accordi di metodo, in accordi di

impresa e di stabilimento; dall'altro, per le Tpe, che costituiscono il cono d'ombra di ogni riforma della contrattazione collettiva, una funzione di servizio dei contratti di *branche*, che fornisca loro accordi-tipo negoziati collettivamente a livello di *branche*, la cui adozione potrebbe essere sottoposta a referendum tra i lavoratori.

Quanto agli ambiti negoziali diversi dall'impresa, la proposta affronta il tema della dimensione territoriale, attorno a cui si strutturano in particolare problemi di impiego, di mobilità professionale, di formazione e riqualificazione, di servizi comuni (asili, trasporti, mense, orari dei servizi, formazione) con una proposta tuttavia debole, di riconoscimento legislativo dei «dispositivi territoriali negoziati» cui attribuire valore giuridico solo in quanto ripresi dall'accordo aziendale di imprese che insistono su quel territorio ovvero da una decisione unilaterale del datore di lavoro per le Tpe. Per chiudere con le istanze negoziali assimilate o assimilabili alla contrattazione di prossimità, viene evocato il problema delle filiere e dei rapporti tra imprese nella produzione della catena del valore: una ristrutturazione dei settori con ricostruzione delle logiche di filiera potrebbe in parte aiutare a risolvere una serie di problemi posti alla contrattazione collettiva: tuttavia anche in questo caso la decisione viene rimessa al legislatore, che dovrebbe definire in via sperimentale la possibilità di concludere accordi collettivi di filiera o per le imprese subappaltanti nel quadro di una ricomposizione normativa della cd. impresa-rete. Analogamente, si auspica la valorizzazione delle buone pratiche delle imprese transnazionali prefigurando una migliore articolazione tra accordi transnazionali e accordi aziendali sul piano interno, soprattutto al fine di favorire l'occupazione e la mobilità tra i paesi dell'Ue.

#### **4. Un nuovo rapporto tra legge e contrattazione collettiva?**

Come accennato, le reazioni critiche al rapporto si sono appuntate sulla proposta di riforma del diritto del lavoro e, in particolare, del codice del lavoro, visto nel suo ruolo di presidio dei diritti dei lavoratori contro il rischio di una contrattazione collettiva a carattere prevalentemente concessivo. Il veleno della proposta si anniderebbe, infatti, nella parte in cui viene suggerito un diverso rapporto tra contratto collettivo e contratto individuale e una generalizzazione della regola dell'accordo aziendale maggioritario oltre i

suoi attuali confini. Rispetto a una concezione largamente diffusa in Europa, secondo cui la tutela collettiva avrebbe oggi meno ragion d'essere nella società dei servizi, in cui lo squilibrio di potere tra lavoratore e datore di lavoro sarebbe meno marcato rispetto al periodo dello sviluppo industriale, e in cui è più forte tra i lavoratori il desiderio di adattare le condizioni di lavoro ai propri concreti bisogni, la proposta si schiera decisamente dalla parte del contratto collettivo, considerato lo strumento migliore di protezione dei lavoratori contro il rischio di una individualizzazione incontrollata delle condizioni di lavoro.

Questa posizione è avversata da dottrina e giurisprudenza francesi, che vedono nel contratto individuale e nei diritti assicurati dalla legge il solo baluardo contro il rischio di una corsa al ribasso del contratto collettivo, sicché la proposta di sancire per via legislativa la prevalenza del contratto collettivo su quello individuale quando siano in gioco misure di difesa dell'occupazione, con la conseguenza che il rifiuto del lavoratore di modificare il proprio contratto individuale costituisca giusta causa di licenziamento, unita a quella di generalizzare l'utilizzo dell'accordo aziendale maggioritario hanno suscitato allarmate reazioni. Il dibattito, occasionato dalla concomitante discussione di due progetti di legge, approvati nell'agosto 2015, e dalla presentazione di contributi di diversa ispirazione (Lokiec 2015; Barthélémy, Cette 2015), tocca un nodo nevralgico del diritto del lavoro e la stessa configurazione di un possibile ribaltamento del sistema delle fonti. Si tratta di una questione che anima da anni il dibattito in tutti i paesi europei, accentuata dalla crisi economica e dai persistenti alti livelli di disoccupazione. Nel contesto francese, che pure da anni ha dato spazio a una contrattazione collettiva aziendale a carattere ampiamente derogatorio, l'allarme sembra suscitato soprattutto dall'annuncio della riforma del codice del lavoro, nel senso di un suo consistente snellimento e sfortimento che, si teme, possa lasciare scoperta un'ampia fascia di diritti dei lavoratori, oggi dettagliatamente disciplinati dalla fonte legislativa. Ma la proposta della Commissione Combexelle si mostra consapevole del problema mantenendo, da un lato, la gerarchia tra principi di ordine pubblico economico, di ordine convenzionale e la contrattazione di prossimità; dall'altro, adottando una soluzione cauta rispetto al rischio di vuoto normativo attraverso la previsione di una rete di protezione data dal ruolo suppletivo riconosciuto alla fonte superiore quando il livello di regolazione negoziale previsto non venga in concreto attivato.

## 5. Alcune suggestioni per la riforma del sistema di contrattazione collettiva in Italia

Scontata la profonda diversità tra i sistemi di contrattazione collettiva nei due paesi, che attiene fundamentalmente alla pesante imbracatura normativa di fonte legislativa che governa il sistema francese e all'autoregolamentazione del sistema contrattuale da parte degli stessi attori sociali nel nostro paese, qualche utile spunto e qualche suggestione possono essere tratti dalla lettura del Rapporto Combrexelle anche con riguardo al dibattito italiano sulla riforma del modello contrattuale. Infatti la struttura della contrattazione collettiva, gli effetti del pluralismo sindacale, la presenza di regole sulla misurazione della rappresentatività, la limitata copertura della contrattazione aziendale (che copre la metà dei lavoratori del settore privato in Francia e circa il 30 per cento in Italia), l'assenza di contrattazione nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni, presenti in misura diversa ma consistente in entrambi i paesi, sono fenomeni con cui entrambi i sistemi debbono fare i conti nel breve e medio periodo se vogliono migliorare il grado di copertura e l'efficacia della contrattazione collettiva come fonte di regolazione dei rapporti di lavoro.

Il Rapporto Combrexelle apre con una questione fondamentale: se la contrattazione collettiva sia ancora oggi uno strumento utile alla regolazione del mercato e del rapporto di lavoro, in una economia dei servizi fortemente diversificata e individualizzata (si sente l'eco del dibattito sulla *uberisation*), in cui la cultura negoziale del compromesso tra interessi contrapposti è sfidata alle radici da un lato dalla gestione manageriale delle risorse umane o comunque dal potere unilaterale dell'impresa, dall'altro dalla situazione precaria di tanti lavoratori e dalla ricerca di compromessi individuali che rispondano ai concreti bisogni delle persone. In più passaggi viene evocata la difficoltà delle giovani generazioni ad accettare la regolazione collettiva o perché escluse dal mondo del lavoro o perché attratte dalla ricerca di una dimensione di libera realizzazione individuale. Il rapporto segnala inoltre come problema critico l'invecchiamento dei negoziatori e la difficoltà di attrarre e formare nuove leve sul fronte sindacale, la perdita di cultura negoziale sul fronte delle imprese. Con i dovuti distinguo, si tratta di un problema culturale che andrebbe sollevato e portato all'attenzione generale anche nel nostro paese, al di fuori delle ristrette cerchie professionali e di esperti. Bene ha fatto il rinnovo del Ccnl dei chimici a promuovere modalità

di formazione congiunta *management/Rsu* al fine di favorire un processo di crescita reciproca. Collegata a questo, la questione di come dare risonanza e pubblicità (positiva) ai risultati della contrattazione collettiva che, viene detto, in Francia – come in Italia –, non godono di buona stampa e sono spesso ignorati o misconosciuti dagli stessi lavoratori. Uscire dai recinti specializzati per aprirsi alla società civile potrebbe essere una buona strategia culturale per uscire dall'angolo e ricostruire un più largo interesse attorno alla cultura della contrattazione collettiva che, detto per inciso, è spesso scomparsa o appare trascurata anche nei programmi di studio universitari.

Passando ad aspetti più specifici che riguardano il riordino del sistema di contrattazione collettiva, è interessante la proposta sul ruolo che il contratto collettivo nazionale dovrebbe mantenere o acquisire, di definizione dei minimi economico-normativi per l'intero settore e della definizione in via suppletiva degli istituti demandati al secondo livello, ove questo non provveda a regolare la materia a esso devoluta nel rispetto dei minimi previsti dal Ccnl. Ovviamente il riparto di competenze non è rigido e non riguarda intere materie, ma all'interno di ciascuna vi sarebbe un nucleo di principi costituente il nucleo inderogabile di legge, un ambito di disciplina contrattuale uniforme per l'intero settore e, su specificazione del Ccnl, aspetti rimessi alla contrattazione decentrata. Anche le altre due funzioni, previsionale e di servizio alle piccolissime imprese dove non esiste contrattazione collettiva, mirano a rafforzare il ruolo di governo del sistema contrattuale da parte del Ccnl e di inclusione e attrazione alla sfera negoziale di quella «parte morta» su cui tutte le riforme della contrattazione collettiva non hanno presa. Anche questa suggestione potrebbe essere colta, andando oltre l'ipotesi avanzata anche da noi di schemi negoziali finalizzati a fornire modelli di riparto del salario di risultato. Ma ciò postula un effettivo rafforzamento dei settori, da ridefinire e accorpate sulla base di criteri che, mi pare, non possono ridursi al solo criterio quantitativo proposto dalla Commissione Combrexelle. Nel nostro paese, dove pure il numero dei Ccnl è esploso nel periodo 2008-2015 (Olini 2015), anche a causa delle divisioni sindacali e della frammentazione della rappresentanza datoriale (Feltrin, Zan 2014) – che ha raggiunto nel nostro paese una dimensione sconosciuta alla realtà francese, che necessita di interventi correttivi –, un primo effetto di semplificazione del panorama contrattuale potrà discendere dal funzionamento a regime del meccanismo di misurazione della rappresentatività, da estendere con i dovuti adattamenti anche alle organizzazioni imprenditoriali; ma un più deci-

so processo di accorpamento non potrà che essere rimesso alle decisioni dell'autonomia collettiva che, si spera, sappiano meglio cogliere le grandi varianti dei processi di trasformazione economico-organizzativa suscettibili di essere ricondotte a uno stesso contratto. La scommessa sulla sopravvivenza del Ccnl è oggi rimessa alla capacità di riforma e di auto-riforma dei settori, oggi compressi dalla concorrenza da parte sia della legge sia della contrattazione aziendale (Guarriello, Jobert 2016). A condivisibili esigenze di semplificazione e trasparenza invocate dal Rapporto Combrexelle sembrano richiamarsi le parti sociali italiane nell'accordo di rinnovo del Ccnl dei chimici del 15 ottobre 2015 con l'impegno assunto di ripulitura del testo contrattuale: si tratta di una buona prassi che andrebbe imitata in tutti i settori, a maggior ragione in vista di più complesse operazioni di fusione. Da ultimo, la Commissione francese suggerisce alla contrattazione di categoria di occuparsi di temi innovativi, come la responsabilità sociale d'impresa e l'economia digitale: su questi temi il Ccnl potrebbe giocare un ruolo realmente innovativo e inclusivo.

Quanto al secondo livello, il documento delle tre confederazioni sul modello contrattuale presenta molte assonanze con le proposte della Commissione francese: dalla ben più forte alternatività tra contrattazione aziendale e territoriale, all'articolazione interna del secondo livello per rispondere meglio alle esigenze degli specifici contesti produttivi, al richiamo a una qualche forma di articolazione tra accordo aziendale e transnazionale per le imprese di dimensione europea o mondiale. Diverso appare il peso assegnato al secondo livello nei due sistemi: più ampio nel sistema francese, dove dovrebbe diventare il livello prioritario di regolazione, sia pure nel quadro dell'ordine pubblico convenzionale disegnato dal contratto di settore; più controllato dal Ccnl nel sistema italiano, che pure, nella proposta avanzata da Cgil, Cisl e Uil, apre all'idea di complementarità tra regolazione nazionale e di secondo livello nell'ambito delle materie trasferite dal Ccnl. Ma la questione andrebbe in realtà attentamente ponderata sulla base della distinzione interna alle materie e all'insieme degli istituti a carattere economico-normativo disciplinati dal contratto collettivo o riguardanti il ruolo della legge. Diverse sono invece le soluzioni proposte per assicurare la copertura contrattuale del secondo livello alle Pmi: da noi la soluzione è quella della contrattazione territoriale, in Francia l'allargamento della funzione supplementiva e di servizio della *convention de branche*. Ma il problema presenta notevole rilievo in entrambi i paesi e ad entrambi i sistemi pone sfide difficili da

affrontare, soprattutto in presenza di dispositivi di legge che delegano al secondo livello competenze derogatorie importanti.

Un'ultima, ma non ultima, suggestione ci viene dall'esempio francese: qui non parliamo di proposte, che pure ci sono, della Commissione incaricata dal primo ministro di suggerire un percorso di riforma. La suggestione riguarda un tema a noi caro, in cui nel decennio novanta l'Italia ha «primeggiato» in Europa: il tema della concertazione sociale, che ha portato il nostro paese a formalizzare nel protocollo tra governo e parti sociali del 22 dicembre 1998 una procedura di dialogo sociale ricalcata sulla falsariga di quella prevista dal Trattato dell'Unione Europea (oggi artt. 154 e 155 TfUe). Sappiamo tutti com'è andata. In Francia un'analoga procedura di dialogo sociale è stata introdotta con legge 31 gennaio 2007, e riversata nell'art. 1 del codice del lavoro. Come detto, l'impegno del governo guidato da Dominique de Villepin a consultare le parti sociali prima di avanzare qualunque proposta di legge in materia di lavoro nasceva dalla bruciante sconfitta di piazza, nelle aule giudiziarie e davanti agli organismi internazionali di supervisione e controllo della disciplina del lavoro, subita dalla legge che aveva introdotto il *contrat de nouvelle embauche*. La lezione è stata appresa e da allora la procedura di concertazione è stata seguita da tutti i governi che si sono succeduti. La Commissione Combrexelle propone di citare tale procedura nel Preambolo alla Costituzione, in cui dovrebbero essere enunciati anche i principi fondamentali in materia di contrattazione collettiva. La proposta è accompagnata dal richiamo al giudizio positivo espresso da tutti gli esponenti delle forze sociali audite dalla Commissione circa il profondo e positivo cambiamento indotto dalla procedura di concertazione sui rapporti tra pubblici poteri e parti sociali. Questa è forse la suggestione più importante oggi per il nostro sistema.

### Riferimenti bibliografici

- Badinter R., Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Paris, Fayard.
- Barthélémy J., Cette G. (2015), *Réformer le droit du travail*, Paris, Odile Jacob-Terra Nova.
- Combrexelle J.D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, France Stratégie, 9 settembre.
- Feltrin P., Zan S. (2014), *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.

- Freyssinet J. (2015), *Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union européenne*, Rapport de recherche, Ministère de la Recherche, Ministère du Travail, Paris, 30 marzo 2015.
- Guarriello F., Jobert A. (2016), *Dynamiques comparées de la négociation collective en France et en Italie*, in *Mélanges offerts à Antoine Lyon-Caen*, Paris, in corso di pubblicazione.
- Lokiec P. (2015), *Il faut sauver le droit du travail*, Paris, Odile Jacob.
- Minolfi F. (2015), *Come cambia il sistema francese di relazioni industriali: prospettive e prerogative della contrattazione aziendale*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, pp. 89-113.
- Olini G. (2015), *Quanti sono i contratti nazionali e perché crescono così tanto?*, in *Osservatorio mercato del lavoro Cisl*, n. 2 (monografico), luglio, <http://www.cisl.it/attachments/article/743/Analisi-CCNL-Lug2015.pdf>.
- Peskine E. (2015), *Il contratto collettivo aziendale al centro del riordino del sistema delle fonti in Francia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 315-330.

#### ABSTRACT

*L'articolo prende spunto dalla presentazione del rapporto commissionato dal primo ministro francese a un gruppo di esperti al fine di indicare un percorso di riforma della contrattazione collettiva volto a rendere più dinamica tale forma di regolazione sociale rispetto alla complessità delle nuove sfide economico-sociali. Malgrado le differenze strutturali, le sfide con cui i sistemi di contrattazione collettiva francese e italiano si confrontano nei due paesi sono simili: l'analisi delle criticità rilevate e le proposte avanzate in quel contesto possono quindi fornire alcune indicazioni utili anche per la riforma del sistema contrattuale nel nostro paese.*

#### SUGGESTIONS FOR REFORMING COLLECTIVE BARGAINING: FROM FRANCE TO ITALY

*The article was inspired by the presentation of the report requested by the French prime minister to a committee of experts in order to indicate a path of reforming process of collective bargaining in France. The starting point is how to revitalize this form of social regulation to address the complex challenges of modern society. Despite the structural differences between Italy and France, the challenges faced by the systems in the two countries are similar. The analysis of critical issues and proposals put forward in that context can then provide some suggestions for the reform of the Italian collective bargaining system.*



