

## DISSENSO COLLETTIVO E RAZIONALITÀ INDIVIDUALI NELLE RELAZIONI INDUSTRIALI ITALIANE. IL DECENTRAMENTO CONTRATTUALE NELLA PROSPETTIVA DEGLI ACCORDI INTERCONFEDERALI DEL 2011-14

di Michele Faioli

---

I protocolli/accordi interconfederali 2011-14 stanno gradualmente configurando le regole per la gestione del dissenso nell'ambito delle relazioni industriali italiane. Il dissenso, in questa prospettiva, è colto nelle dinamiche nazionali e in quelle aziendali/territoriali. A quest'ultimo riguardo si osserva la gestione della complessa dinamica che caratterizza le vicende giuridiche della contrattazione articolata, con gli effetti diretti sul modello di decentramento contrattuale che viene a determinarsi in azienda o in territori, geograficamente definiti, in relazione a (ulteriori) flessibilità da applicare ai contratti individuali di lavoro.

The 2011-14 Frame Agreements are recasting the Italian Industrial Relations System. This essay argues that there are good reasons to believe that very soon Italian collective bargaining schemes will be at the most difficult crossroads. The choice for unions and works councils (RSU) will be based on the decentralized concession bargaining and bargaining on retrenchment measures. The unions will revitalize their membership base on strategies that will include new forms of union recognition systems (law and/or voluntarism).

---

### 1. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE. DALLE FORME IMPROPRIE DI SANZIONE DEL DISSENSO ALLA REGOLAMENTAZIONE (TENTATA) DEL DISSENSO

Il dissenso, anche nei sistemi di relazioni industriali, non può essere sanzionato con forme improprie. Per definire cosa sia una forma impropria di sanzione, almeno secondo i più recenti orientamenti giurisprudenziali italiani<sup>1</sup> ed europei<sup>2</sup>, si deve ancorare il dis-

---

Michele Faioli, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"; coordinatore scientifico della Scuola europea di relazioni industriali ([www.seri.edu](http://www.seri.edu)).

<sup>1</sup> L'espressione "forma impropria" di sanzione è riferita dalla Corte cost. nella recente sentenza 23 luglio 2013, n. 231; si veda n. 4 per i commenti e le annotazioni.

<sup>2</sup> Per la giurisprudenza europea si veda Corte di Giustizia UE, 27 gennaio 2005, *Junk v. Kuhn* (C-188/03) "Raccolta", 2005, I-885, nella quale si legge che «43. Risulta quindi che l'art. 2 della direttiva sancisce un obbligo di negoziazione. 44. L'effetto utile di un siffatto obbligo risulterebbe compromesso qualora il datore di lavoro avesse il diritto di risolvere i contratti di lavoro nel corso della procedura, o addirittura sin dal suo inizio. Per i rappresentanti dei lavoratori, sarebbe notevolmente più difficile ottenere il ritiro di una decisione assunta rispetto alla rinuncia ad una decisione progettata». L'obbligo di negoziare, nell'ambito di procedure di consultazione, non è esclusivamente ascrivibile all'assetto giuridico della buona fede oggettiva o correttezza. L'obbligo di negoziare, per il datore di lavoro, con riferimento a un percorso procedimentalizzato di consultazione, delinea il contenuto essenziale di una fonte di integrazione repressiva, di un dovere di protezione e, dunque, di un limite all'autonomia privata per evitare abusi di posizione. Il dissenso, nel relativo contenuto giuridico, connesso alle relazioni industriali, si coglie prevalentemente in questa dinamica.

senso ad un riferimento di fondo, che per alcuni versi deve anche rivestire la funzione di garanzia. Il riferimento di fondo per il dissenso nel sistema italiano, posto in comparazione con altri ordinamenti sindacali europei<sup>3</sup>, sembra potersi desumere dall'art. 2 Cost., la cui indicazione dei diritti del singolo come tale, per i fini di riconoscimento e inviolabilità, si rafforza nella logica, lì già espressa, della formazione sociale e del singolo nella formazione sociale. In altre parole, il modulo operativo di questa garanzia si concretizza nel limite che può essere rappresentato nella non eliminabilità dall'esperienza delle posizioni soggettive, o di autodeterminazione, dei singoli rispetto alle formazioni sociali, delle formazioni sociali rispetto ad altre formazioni sociali e, ancora, in casi speciali, dei singoli nelle dinamiche che si creano tra formazioni sociali. Ciò in quanto un riflesso della più ampia nozione di libertà sindacale si intravede nel dissenso, il quale, se è collettivo, viene generalmente sottoposto in altri ordinamenti europei a regole specifiche, di legge o di contrattazione collettiva. Esiste in tali ordinamenti, per precisare da subito l'ottica prescelta, una valutazione sulla necessaria indivisibilità degli interessi giuridicamente rilevanti che sottendono i sistemi di relazioni industriali. Tali interessi sono tutelati con procedimenti di formazione del contratto collettivo, nazionale e decentrato, di misurazione della rappresentatività delle istituzioni sindacali, a livello nazionale e decentrato, di definizione degli agenti contrattuali, di fissazione dell'ambito di vincolo contrattuale, di regolazione della dissociazione datoriale dal contratto.

Nell'ordinamento italiano le regole sul dissenso, seppur con una connotazione storica specifica, prevalentemente connessa ai noti casi di dissociazione datoriale del gruppo FIAT, sono state recentemente enunciate nella sentenza recente della Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, mediante una definizione di opzioni che sono rimesse al legislatore<sup>4</sup>, nonché dal sistema in via di consolidamento che dal 2011 ad oggi ha indicato, per mezzo dell'autonomia collettiva, una strategia sindacale di autodeterminazione sulla gestione del dissenso collettivo.

Il dissenso collettivo è rilevante per la dinamica contrattuale che tende a un decentramento indotto dalle istituzioni europee e dalle situazioni di mercato concorrente transnazionale in cui le aziende italiane operano<sup>5</sup>. Anzi, il tema del decentramento contrattuale,

<sup>3</sup> Il presente studio rappresenta una sintesi della ricerca comparata svolta nel periodo 2012-14 per la Commissione Europea sui sistemi di decentramento contrattuale in Francia, Germania e Italia. Gli esiti parziali della ricerca, il team scientifico, le prospettive dell'indagine sono disponibili in [www.seri.edu](http://www.seri.edu) e/o in [www.collective-bargaining.eu](http://www.collective-bargaining.eu).

<sup>4</sup> Nella sentenza Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231 si veda ultimo paragrafo ove si stabilisce che «ad una tale evenienza può astrattamente darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Compete al legislatore l'opzione tra queste od altre soluzioni». Sulla sentenza si vedano Carinci (2013a, p. 947) che invita il legislatore a assicurare la presenza di «tutte le associazioni sindacali, in forza non più dell'esistenza di una contrattazione collettiva operativa ma della presenza di certi requisiti di rappresentatività esterna e/o interna e di riadattare di conseguenza in qualità e quantità la dote garantista di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori», nonché Maresca (2013a, p. 1302) il quale mette in evidenza tra i suggerimenti della Corte cost. quello del riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, indicando l'assorbimento legislativo della soluzione nel sistema attuale di elezione delle RSU, rimodellato nel 2013 con l'eliminazione del terzo riservato. Per una visione che accoglie l'urgenza di una legge sulla rappresentanza sindacale, anche alla luce della sentenza indicata sopra, si rinvia a Valente (2014, p. 462).

<sup>5</sup> Si veda il documento *Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area of March 11, 2011* nel capitolo relativo alla concorrenza "Foster Competitiveness" ove si richiede agli Stati membri di «review the wage setting arrangements and where necessary the degree of centralisation in the bargaining process and the indexation mechanism while maintaining the autonomy of the social partners in the collective bargaining process». Sul punto si

in questa ricostruzione teorica, si configura in termini di strumento mediante cui attuare specifici procedimenti formativi della contrattazione collettiva, aziendale e territoriale, operati da istituzioni sindacali e rappresentanze dei lavoratori, con le conseguenze note sull'applicabilità del contratto collettivo derivanti da dissenso o dissociazione. Un secondo punto di interferenza, non meno grave e delicato del primo, sembra non deviare il discorso dalla garanzia della libertà sindacale nel suo significato negativo (dissenso, dissociazione, procedimento di formazione, non appartenenze). Esso è volto a ricomporre un quadro anche sul significato positivo di detta garanzia (contenuti della contrattazione collettiva).

Dissenso e decentramento contrattuale diventano, pertanto, funzionali uno rispetto all'altro, i cui contenuti giuridici e di relazioni industriali sono riassumibili utilizzando l'attuale schema di regole formatosi dal 2011 in poi. Di qui muove l'analisi che segue.

L'Accordo interconfederale del 28 giugno-21 settembre 2011 permette di distinguere, con una certa facilità, nell'ambito del sistema italiano delle relazioni industriali, il concetto di "inizio" da quello di "principio". Inizio e principio, come è noto, possono non essere intesi alla stregua di sinonimi. Anzi, per essere più precisi, l'inizio rinvia a un punto nel tempo, a cui generalmente segue una serie di eventi, il principio rimanda a schemi valoriali. L'inizio segna la storia, il principio una filosofia. Non siamo di fronte a prospettive collidenti. L'una può integrare l'altra: la prima è generalmente rivolta a valutazioni di più ampio ordine, la seconda permette comparazioni anche tra diversi, sincronici o diacronici, sistemi di relazioni industriali. Per chi svolge comparazione giuridica tra ordinamenti diversi mantenere questa impostazione aiuta a determinare significativamente gli esiti della ricerca.

L'Accordo interconfederale del giugno-settembre 2011 è certamente l'inizio di una nuova fase delle relazioni industriali in Italia. Contestualmente esso rappresenta altresì un principio. Il 31 maggio 2013, mediante la sottoscrizione dell'Accordo interconfederale tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL in materia di rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei Contratti collettivi nazionali di lavoro, si è proceduto nel percorso di individuazione, almeno di primo dettaglio, della definizione dei principi sulla rappresentatività nell'ambito dell'azione di contrattazione collettiva. Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 (T.U. 2014), in questa direzione, ha l'ambizione di completare, mettere a sistema le regole nonché fissare sanzioni per eventuali violazioni. Quasi contestualmente, dato tale inizio cronologico, si è determinato un meccanismo di estensione della regolazione del 2013 mediante protocolli di intesa rispettivamente con UGL (6 giugno 2013), CISAL (18 giugno 2013), CONFSAI (4 luglio 2013) nonché Confservizi/CGIL, CISL, UIL (1° agosto 2013). È, invece, una regolazione a applicazione armonizzata dell'Accordo interconfederale del giugno-settembre 2011, applicata mediante successiva sottoscrizione di accordi a contenuto pressoché simile, anche quella riferibile al settore delle PMI Confapi (Accordo interconfederale fra Confapi – CGIL, CISL, UIL in materia di rappresentanza del 20 aprile

rinvia a Barnard (2012, p. 104), Glassner, Keune, Marginson (2011, p. 318) nonché, in modo specifico, si v. Marginson, Keune, Bohle (2014, p. 48) i quali rilevano che «The countries that have been suffering the most from financial problems and that have had to request financial support from the 'troika', made up of the European Commission, the ECB, and the IMF, are confronted with tough demands for reforms that are in line with, or even go beyond, those outlined in the Euro Plus Pact. In exchange for financial support, countries like Greece, Spain (for its banking sector), Portugal, Latvia, Romania and Ireland have had to reduce their minimum wages, downwardly adjust wages in the public sector and/or foster decentralization of collective bargaining. This has resulted, for example, in drastic changes in the collective bargaining legislation of traditionally multi-employer bargaining countries like Spain, Greece and Portugal aimed at reducing the weight of sector collective agreements and giving preference to company collective agreements including over the core issues of wages and working time. Countries that do not need such support are not subject to the same requirements but are still confronted with a powerful European discourse of more market and fiscal discipline in general, and decentralization of collective bargaining and wage moderation in particular».

2012), al settore dei servizi pubblici locali (Accordo interconfederale tra Confservizi e CGIL, CISL e UIL del 21 dicembre 2011 con il connesso Protocollo di intesa tra le medesime parti del 1° agosto 2013) e al settore cooperativo (Accordo interconfederale del 18 settembre 2013 intervenuto tra AGCI, Confcooperative e Legacoop, da un lato e, dall'altro, CGIL, CISL e UIL). Figurativamente si è di fronte a due rette, ordinate all'origine, nel punto di intersezione (Accordo interconfederale del giugno-settembre 2011), che creano due assi tendenti all'infinito, da una parte i modelli assimilabili/armonizzati all'Accordo del 2011 e dall'altra i protocolli attuativi dei principi generali definiti dall'Accordo del 2011. Tale inizio, così come sviluppatosi a oggi, presenta alcuni principi, anche essi in evoluzione. Di ciò si dirà di seguito.

L'Accordo 16-21 novembre 2012 (Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia, ABI, ANIA, Confindustria, Alleanza cooperative, Rete imprese Italia, CISL, UIL, UGL) non è, invece, un inizio nel senso appena spiegato. Esso ne rappresenta, almeno per una certa visione della realtà, un principio. Tale Accordo del 2012, secondo alcuni, non possiede nel titolo, nella formulazione, nel procedimento concertativo, i requisiti utili a far ritenere vincolanti gli effetti che da esso potrebbero derivare (Barbieri, 2013, pp. 274-5). A ciò si aggiungano due elementi non marginali e in buona misura interdipendenti: da una parte, la non sottoscrizione dell'Accordo da parte di CGIL, in palese contestazione alla linea individuata dalle altre parti sociali aderenti/sottoscrittrici del medesimo Accordo del 2012, e, dall'altra, la modalità operativa di sollecito governativo alla sottoscrizione mediante una specifica voce nel bilancio pubblico di risorse volte alla premiazione della produttività definita con contrattazione collettiva decentrata. In questa visione specifica, si potrebbe, seppur utilizzando cautele e raccomandazioni di vario genere, insinuare nel discorso che stiamo svolgendo l'idea di coloro che ritengono l'Accordo del 2012 un inizio di una prassi contrattuale decentrata volta a introdurre a livello aziendale e/o territoriale meccanismi di retribuzione incentivante basati sulla produttività e assoggettati a schemi di agevolazione fiscale/contributiva. In altri termini, l'Accordo del 2012 sarebbe l'inizio, seguendo la nozione di cui sopra si è detto, di tale contrattazione decentrata. Ma così non è. Se riflettiamo sulle esperienze degli anni passati, almeno dal 2007 in poi, relative alla contrattazione collettiva decentrata sulla retribuzione incentivante per produttività, si nota che tale contrattazione decentrata ha avuto una certa consistenza anche a prescindere da Accordi intersettoriali/interconfederali. L'unico criterio rilevante è (ed è stato) l'apposizione nel bilancio dello Stato delle risorse utili per l'agevolazione fiscale/contributiva (Faioli, 2011). L'Accordo del 2012 segnerebbe, pertanto, un percorso (*quasi non*) concertato<sup>6</sup> su discipline rispetto alle quali le parti intendono creare un piano comune di richieste al governo pro tempore relative a politiche di sostegno in materia di retribuzione e produttività, contrattazione collettiva decentrata, orario di lavoro, diritti della persona e tecnologie, art. 2103 c.c., tregua sindacale, welfare contrattuale e solidarietà intergenerazionale. I contenuti dell'Accordo del 2012 sono stati successivamente esplicitati mediante l'Accordo del 24 aprile 2013, il quale – muovendo dalla C.M.L. 3 aprile 2013, n. 15 e dal D.P.C.M. 22 gennaio 2013 – ha “predisposto” uno schema generale di contrattazione collettiva decentrata utile per la ripetizione dello schema nelle negoziazioni aziendali di cui all'ambito delle imprese aderenti a Confindustria<sup>7</sup>. È, in buona sostanza, una prassi

<sup>6</sup> Le cronache di quella negoziazione tra organizzazioni datoriali, sindacato, ministeri competenti (Sviluppo economico e Lavoro) pongono un problema serio sull'applicabilità del concetto di concertazione all'Accordo 2012. Per interviste e note del novembre 2012 si veda l'archivio [www.ildiaridellavoro.it](http://www.ildiaridellavoro.it).

<sup>7</sup> Si veda altresì la Risposta a Interpello – ministero del Lavoro del 1° luglio 2013, n. 21 nella quale in materia



nota consistente nella elaborazione a livello nazionale di uno schema di contratto collettivo aziendale, persino informalmente condiviso con le autorità competenti in materia di fisco e contribuzione, che può essere “ripetuto” a livello aziendale. È, per alcuni versi e date alcune differenziazioni nei presupposti aziendali, con un taglio di più stretta connotazione civilistica, una ripetizione di negozio giuridico.

Ricomposto un quadro di possibile lettura cronologica (cosiddetto inizio) delle recenti vicende delle relazioni industriali italiane, resta aperto il metodo mediante cui si può scegliere di condurre la disamina di alcuni principi nelle due ormai identificate linee di Accordi del 2012-13 (vale a dire l'Accordo del 2011, con i relativi protocolli attuativi e gli accordi di estensione a settori non ancora assoggettati, da una parte, e l'Accordo del 2012, dall'altra).

Il metodo che qui si intende seguire individua, come intuibile dal titolo di questo studio, due concetti classici di teoria delle scienze sociali (Tullock, 1971). Il primo concetto sarà denominato “dissenso collettivo”, individuando in esso – per ciò che riguarda, nel nostro specifico caso, il diritto delle relazioni industriali – gli schemi mediante cui si è pervenuti (o si tenta di pervenire) alla rottura della «situazione di anomia che ha caratterizzato le nostre relazioni industriali e che ne ha fatto finora un caso unico in Europa» (Treu, 2011a), con l'ausilio di criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva di categoria e nel contempo al miglioramento dell'assetto giuridico in cui si inserisce una contrattazione collettiva decentrata cosiddetta controllata o organizzata (in termini comparativi si vedano gli studi di Palier, Thelen, 2010; si vedano per il sistema italiano le riflessioni di Lunardon, 2012). Il secondo concetto sarà denominato “razionalità individuali”. Anche in questo caso, restando connessi al diritto delle relazioni industriali, per “razionalità individuali” si potrà intendere l'introduzione di schemi di garanzia per prassi più collaborative e, dunque, per l'esigibilità dei contratti aziendali/territoriali nei confronti delle rappresentanze dei lavoratori e per le organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo 2011. Tali schemi di garanzia sono costruiti su clausole di tregua, mai assolute, il cui inadempimento contrattuale determina responsabilità individuali, nel senso di imputazione giuridica, per l'organizzazione sindacale e/o la rappresentanza dei lavoratori.

## 2. PRINCIPI E COROLLARI DEL COSIDDETTO SISTEMA ARMONIZZATO DERIVANTE DALL'ACCORDO INTERCONFEDERALE DEL 2011 (ACCORDI/PROTOCOLLI DEL 2013-14)

Recentissimi studi, in corso di pubblicazione, esibiscono i risultati controversi della dottrina sulle criticità del sistema il cui “inizio” coincide con l'Accordo del giugno-settembre 2011 (si vedano Bavaro, 2013; Di Stasi, 2013; Emiliani, 2013; Pinto, 2013). La disamina è oramai effettuata su tutti i campi applicativi dell'Accordo del giugno-settembre 2011 e dei successivi protocolli/accordi di estensione o di attuazione. È una disamina verticale di cui tener conto per monitorare gli spazi e i campi in cui la teoria si muove in questo perio-

di contenuti, con evocazione dell'Accordo del 2012, si chiarisce la logica del cosiddetto minimo indispensabile per la produttività, evidenziando che «l'impegno datoriale nella “riorganizzazione del lavoro” attraverso l'applicazione delle misure di “efficientazione aziendale” previste dalla contrattazione territoriale, può realizzarsi o attraverso l'introduzione di misure del tutto nuove (l'introduzione per la prima volta di maggiore flessibilità oraria, turnazioni, orari multiperiodali ecc.) o in una diversa modulazione di flessibilità previste dal contratto nazionale. Dunque l'adozione di tali misure, in forza del patto territoriale, non deve costituire necessariamente un elemento di novità in relazione al contratto collettivo nazionale applicato in azienda ma un elemento di novità per le aziende che le applicano».

do di prima applicazione, o melius di tentata applicazione, dei principi dell'Accordo del 2011. Tra questi campi si possono qui annoverare (i) il principio maggioritario nel sistema intersindacale, con verifica del valore giuridico – sindacale del dissenso della minoranza rispetto al cosiddetto principio maggioritario funzionale (misurazione del consenso del soggetto che delibera) e al cosiddetto principio maggioritario deliberativo (misurazione del consenso su ciò che viene deliberato – atto, provvedimento, contratto); (ii) i limiti all'autodeterminazione della categoria contrattuale imposti alla contrattazione collettiva nazionale, con il trasferimento della relativa competenza all'accordo interconfederale; (iii) la dinamicità delle clausole di rinvio al contratto collettivo nell'ambito del contratto individuale di lavoro.

L'esplorazione di quelle tematiche deve muovere in ogni caso dalla ricostruzione o fissazione di un quadro di principi e corollari individuati nell'Accordo del giugno-settembre 2011 e nei successivi protocolli/accordi di estensione o di attuazione. Si tratta, in altre parole, di vedere un minimo comun denominatore che è composto da un principio e cinque corollari. Quel minimo comun denominatore si trova nell'Accordo del giugno-settembre 2011 e nei successivi protocolli/accordi di estensione o di attuazione.

Procedendo per successive distinzioni e focalizzando l'attenzione su uno di quei due assi ordinati in un unico punto (giugno-settembre 2011), di cui si è detto già in premessa, nell'Accordo del giugno-settembre 2011 e negli Accordi cosiddetti armonizzati (Accordo interconfederale fra Confapi – CGIL, CISL, UIL in materia di rappresentanza del 20 aprile 2012; Accordo interconfederale tra Confservizi e CGIL, CISL e UIL del 21 dicembre 2011, Accordo interconfederale del 18 settembre 2013 AGCI, Confcooperative e Legacoop – CGIL, CISL e UIL), si può a questo punto indicare in termini di principio generale la funzione assegnata alla contrattazione collettiva nazionale di garanzia della «certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale». Si riprende, in modo sintetico, la formulazione già introdotta con l'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 il quale indica altresì il sovraordinamento gerarchico del contratto nazionale sul contratto decentrato (aziendale o territoriale), l'attribuzione delle materie connesse a informazione e consultazione, organismi paritetici e enti bilaterali, materie della contrattazione decentrata e tempistica (si veda in particolare Bellardi, 2010 sulle dinamiche sindacali dell'Accordo del 2009).

A tale principio si collegano i cinque corollari:

– *Primo*. La contrattazione collettiva decentrata si esercita nelle «materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge». Si fissa il sovraordinamento gerarchico del contratto nazionale rispetto al contratto decentrato, il quale soggiace alle competenze stabilite dal contratto nazionale. Si usa il termine “delega” e non “rinvio” per indicare «la stretta dipendenza del contratto aziendale da quello nazionale» (Treu, 2011a). Nulla di più rispetto a questa dinamica perché, come è noto, nel nostro ordinamento intersindacale non esiste né una logica alla francese di *specialia generalibus derogant* definita per via legislativa (art. L2253 – 3 del codice del lavoro; si veda anche sentenza Cons. Cost. 29 aprile 2004, Dec. 2004 – 494; sul punto Faioli, 2012) né un'efficacia reale del contratto nazionale sulla contrattazione decentrata, eventualmente connessa a sistemi sanzionatori di sorta in caso di violazione (Mengoni, 1980). Le “specifiche intese modificative”, o clausole di uscita, di cui all'Accordo di giugno-settembre 2011 sono ricondotte nell'alveo delle competenze delegate dal livello nazionale di contrattazione al livello decentrato. Per piena chiarezza sui concetti si dovrà evidenziare che contrattazione decentrata nell'ambito dell'Accordo di giugno-settembre 2011 significa contrattazione

collettiva “aziendale”. Il medesimo concetto è ripetuto negli accordi successivi di armonizzazione (Accordo interconfederale fra Confapi – CGIL, CISL, UIL in materia di rappresentanza del 20 aprile 2012 e Accordo interconfederale tra Confservizi e CGIL, CISL e UIL del 21 dicembre 2011 con il connesso Protocollo di intesa tra le medesime parti del 1° agosto 2013). Si dovrà, invece, porre particolare attenzione alla nozione di contrattazione collettiva decentrata nell’ambito della cooperazione (Accordo interconfederale del 18 settembre 2013 AGCI, Confcooperative e Legacoop – CGIL, CISL e UIL): in questo caso si potrà altresì ricomprendere nella nozione di contrattazione collettiva decentrata la contrattazione collettiva “territoriale”.

– *Secondo*. Viene fissato un requisito minimo di rappresentatività nella categoria (5%) di cui i sindacati debbono disporre per poter negoziare il contratto collettivo nazionale. Le organizzazioni datoriali che hanno stipulato l’Accordo del 2011 e gli Accordi cosiddetti armonizzati (qui per sintesi, Confapi, Confservizi, cooperative) si obbligano a non trattare con sindacati privi di tale requisito minimo di rappresentatività. La rappresentatività è certificata e deriva dalla combinazione, anche essa normalmente effettuata in molti sistemi di relazioni industriali europei, del dato associativo con il dato elettorale (Faioli, 2012). Anche di qui muovono le regolazioni dei protocolli attuativi del 2013 nei quali, al fine di ridurre gli spazi di una contrattazione separata, sono fissati gli assetti relativi alla costruzione delle piattaforme, all’approvazione delle ipotesi di accordo e alle verifiche in caso di rilevanti divergenze. Sul punto si specificheranno successivamente alcuni elementi. Il T.U. 2014 specifica che il sistema di ricognizione dei dati associativi opererà mediante una convenzione con l’INPS e l’integrazione dei flussi informativi UNIEMENS, redatti per ogni azienda, con indicazione di due indici (uno per il sindacato nazionale di categoria, l’altro per il CCNL applicato). Il dato associativo sarà confrontato con il dato elettivo. Il dato elettivo deriverà dal consenso espresso nelle elezioni delle RSU, tenendo presente che la rilevazione degli iscritti e delle percentuali di voto riguarderà esclusivamente le aziende con più di 15 lavoratori (sul punto si vedano le criticità descritte da Bavaro, 2014, il quale rileva che si tratta di una «menomazione nella rilevazione numerica»).

– *Terzo*. Il requisito minimo di rappresentatività certificata, che si assume essere l’idoneità alla rappresentazione della base e delle relative aspirazioni/visioni, definita mediante dati/criteri ritenuti significativi (Veneziani, 1990), determina l’affermazione del principio maggioritario. Il contratto collettivo della maggioranza consenziente delle organizzazioni sindacali si impone, dunque, alla minoranza dissenziente delle organizzazioni sindacali. È, però, previsto che tale dissenso debba divenire, nel senso che abbiamo indicato in premessa, “dissenso collettivo”. Ciò significa che, qualora vengano in essere rilevanti divergenze tra sindacati che hanno negoziato, le cosiddette delegazioni, si deve chiedere, mediante consultazione, ai lavoratori di esprimere consenso/dissenso sul contratto collettivo. Si subordina, in altre parole, qualora vi siano divergenze rilevanti, il consenso della maggioranza delle organizzazioni sindacali al consenso della maggioranza dei lavoratori. La maggioranza dei lavoratori determinerà in concreto, a prescindere dalla formulazione negativa della norma dell’Accordo del 2011, il consenso o il dissenso rispetto al contratto collettivo. Il che, come è noto, vista quella strana, perché incompiuta, “leggerezza” dell’art. 39, comma 2°, 3°, 4°, Cost., non potrà incidere/pesare in alcun caso sull’estensione *erga omnes* del contratto collettivo nazionale (per le argomentazioni connesse ai diversi punti di vista in materia, si rinvia agli studi di Ballestrero, 2011; Carinci, 2011). Al di là di questo profilo, il quadro di analisi deve essere completato con la valutazione dei due diversi approcci da utilizzare, per un verso, nel caso di contratto collettivo nazionale e, per l’altro verso, nel

caso di contratto collettivo decentrato. Il contratto collettivo nazionale subisce il momento di verifica del consenso dei lavoratori qualora sussista una divergenza tra organizzazioni sindacali (si veda anche il paragrafo precedente). Si è di fronte a un dissenso collettivo proporzionato alla divergenza eventuale, data la costruzione della piattaforma e l'approvazione delle ipotesi di accordo. Per il contratto collettivo aziendale, al contrario, si preordina una verifica volta a assegnare a esso una efficacia generale per «tutto il personale in forza e per tutti i sindacati firmatari». Si è, dunque, in questo caso, di fronte alla gestione del dissenso collettivo in ragione delle cosiddette razionalità individuali o ragioni di esigibilità: qualora i lavoratori dissentano per non assoggettarsi al contratto aziendale, o qualora i lavoratori non siano stati rappresentati nella negoziazione, o ancora qualora i lavoratori siano stati mal rappresentati, il contratto collettivo aziendale è esigibile, secondo l'Accordo del 2011 e gli Accordi armonizzati. Ciò si verifica se il contratto collettivo aziendale sia stato approvato dalla maggioranza dei componenti delle RSU (la quale ha una competenza prevalente nella contrattazione aziendale), o, in mancanza di RSU, qualora esso sia stato approvato dalle RSA costituite nell'ambito di organizzazioni sindacali che in azienda abbiano il maggior numero di iscritti/deleghe. Il dissenso diventa collettivo perché è stabilita la possibilità di verificare successivamente l'eventuale dissenso della maggioranza dei lavoratori riferibili all'azienda («L'intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti»). In questo senso si può ritenere che si è raggiunto un equilibrio «delicato» tra la posizione della CGIL che prende in considerazione le criticità del potere negoziale della RSA e la posizione ostativa della CISL alle forme di democrazia industriale assimilabili a consultazione/referendum di approvazione successiva alla negoziazione (Treu, 2011a). Nel settore della cooperazione, con specifico riferimento alla contrattazione territoriale, si introduce la regola secondo cui il contratto è esigibile qualora esso sia stato approvato dalle organizzazioni sindacali territoriali che complessivamente abbiano il maggior numero di iscritti/deleghe. In ogni caso il contratto territoriale sarà soggetto alla consultazione certificata dei lavoratori, con necessità di approvazione a maggioranza semplice.

– *Quarto.* I contratti collettivi decentrati con clausole di deroga o di apertura, in altri termini i contratti collettivi aziendali ablativi o derogatori, sono regolati dall'Accordo del 2011 e dagli Accordi armonizzati con riferimento al concorso/conflitto con il contratto collettivo nazionale. Vi sono, come è noto, due schemi regolamentativi. Il primo attiene alla possibilità di adattamento della dinamica contrattuale aziendale rispetto ai contesti produttivi, che possono essere positivi o negativi. Il che nei limiti e nelle procedure del contratto nazionale, con efficacia generale se sono rispettati gli assetti di cui al terzo corollario. Il secondo schema è riferito a situazioni transitorie e/o all'assenza di un coordinamento contrattuale mediante delega derivante dal livello nazionale. In questo caso è richiesta, ai fini dell'efficacia generale, l'intesa necessaria tra RSU/RSA (data la conformità al terzo corollario) e le organizzazioni sindacali territorialmente competenti. La deroga potrà concernere esclusivamente gli istituti relativi a prestazione lavorativa, orario, organizzazione.

– *Quinto.* Tregue e forme di raffreddamento del conflitto sono regolate dall'Accordo del 2011 e dagli Accordi armonizzati. Le clausole di tregua fissate nel contratto collettivo aziendale possono vincolare esclusivamente le organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo interconfederale. Si è già detto che le clausole di tregua non sono assolute e, dunque, l'inadempimento contrattuale determina responsabilità individuali, nel senso di imputazione giuridica, per l'organizzazione sindacale e/o la rappresentanza dei lavoratori. Una diversa impostazione sulla titolarità del diritto di sciopero vedrebbe coinvolto anche il lavoratore, con possibili applicazioni disciplinari (sul punto si vedano le opinioni di Carinci,



2009, 2011; De Luca Tamajo, 2010, nonché per un punto di vista ulteriore, Treu, 2011a; Romagnoli, 1988; Rusciano, 1988). Il che significa accettare «un orientamento che non nega il diritto di sciopero, ma ammette la possibilità che i soggetti collettivi stabiliscano limiti al suo esercizio in vista di contropartite contrattuali» (Treu, 2011a). In questo contesto si segnala l'opinione di chi intravede nel principio di esigibilità e nei correlati sistemi sanzionatori per inadempimento una prospettiva del governo del conflitto che si risolve, in definitiva, nella gestione del diritto di sciopero, anche a livello decentrato, con rinvio a modelli civilistici, tra cui l'art. 1460 c.c., e a principi generali del *pacta sunt servanda* (si veda per la ricostruzione Bavaro, 2014). Ciò dovrà essere riletto alla luce del T.U. 2014 che attrae definitivamente la clausola di responsabilità, con il relativo obbligo di tregua, nell'alveo della parte obbligatoria del contratto collettivo, definendo una operatività diversa dagli accordi collettivi del gruppo FIAT, i quali – come è noto – inseriscono detta clausola nella parte normativa.

Guardando ora all'altro asse ordinato in unico punto (Accordo interconfederale di giugno-settembre 2011), si esamina l'insieme dei principi derivanti dai cosiddetti Protocolli di attuazione (di seguito, per comodità espositiva, anche Protocollo del 2013 – Protocollo Confindustria/CGIL, CISL, UIL – 31 maggio 2013, e successivamente Protocolli UGL – 6 giugno 2013, CISAL – 18 giugno 2013, CONFISAL – 4 luglio 2013 nonché Confservizi/CGIL, CISL, UIL – 1° agosto 2013).

Era noto che «l'accordo del 2011 non affrontava altri aspetti critici del sistema: da un parte le modalità di conclusione e le condizioni di efficacia del contratto nazionale, temi fino ad allora evitati dalle parti sia per l'incombente presenza dell'art. 39 della Costituzione sia per le difficoltà di comporre le situazioni di dissenso reiteratesi nel periodo; dall'altra parte le condizioni di effettività delle regole sui rapporti fra livelli e sulle clausole di tregua (*in primis* le sanzioni per la violazione degli impegni presi)» (Treu, 2013). Il Protocollo del 31 maggio 2013 attua alcuni elementi già programmati nell'Accordo interconfederale di giugno-settembre 2011, avanzando nel percorso iniziato già nel 2009 (per le prime ricostruzioni si vedano Maresca, 2013b; Viscomi, 2013; Carinci, 2013b; Del Conte, 2013; Marazza, 2013; Potestio, 2013; Tosi, 2013; Tursi, 2013; Vallebona, 2013).

Anche in questa fase della disamina che stiamo conducendo si proverà a distinguere principi e corollari.

Il Protocollo del 2013 regola quel dissenso collettivo di cui abbiamo detto sopra, anche avverso quelle razionalità individuali/esigibilità, nell'ambito di un sistema innovato di produzione normativo-contrattuale. Siamo di fronte a una norma sulla produzione giuridica. Si stabilisce, a tal fine, l'assetto procedurale, o forma-procedimento, che compone le istanze, da una parte, della "titolarità" nella negoziazione collettiva e, dall'altra, della "capacità" di stipulazione del contratto collettivo. È azzardato ritenere che si possa mutuare dal diritto civile una qualche forma di equipollenza concettuale in tema di formazione o forma-procedimento dell'accordo contrattuale, titolarità e capacità. Tuttavia, osservando anche in termini comparativi tali concetti, possono essere posti alcuni spunti che sono rinviati, per le esigenze specifiche di questo studio, a ulteriore investigazione scientifica.

Il primo principio su cui insistere nell'analisi è, invece, quello di titolarità della contrattazione collettiva nazionale. Tale titolarità è delle organizzazioni sindacali che raggiungono almeno il 5% di rappresentatività misurata come media semplice rispetto alla percentuale degli iscritti, con riferimento alla totalità degli iscritti e alla percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle RSU sul totale dei votanti.

I corollari di questo principio sono almeno tre:

- *Primo.* Le parti si obbligano a rinnovare entro 6 mesi le RSU scadute e a non costituire più RSA. In prospettiva, il modello elettivo sarà centrale per la rappresentatività aziendale. Nella misurazione della rappresentatività nazionale si intreccia il criterio associativo con quello elettivo. Tale combinazione resta anche per la validità del contratto collettivo nazionale (vale a dire il 50% più uno delle organizzazioni sindacali e la maggioranza semplice dei lavoratori chiamati ad approvare il contratto). Nella formazione delle rappresentanze aziendali si impone il criterio elettivo, facendo venir meno le riserve di cui godevano le organizzazioni sindacali, e dunque introducendo in via generale il metodo proporzionale e superando la quota del terzo (si veda in particolare il T.U. 2014). Sono introdotti un vincolo di appartenenza e sistema di decadenza del soggetto componente che muti la propria appartenenza, con successiva sostituzione del primo dei non eletti. Tale conversione delle logiche tradizionali delle relazioni industriali italiane avrà i propri tempi. Lo slittamento RSA/RSU potrà avvenire se definito unitariamente dalle federazioni aderenti alle confederazioni firmatarie del Protocollo del 2013. Il problema è qui rivolto al potere di influenza che le confederazioni possono esercitare rispetto alle federazioni, con tutte le problematiche giuridiche sollevate dalla giurisprudenza, anche recentemente (si veda in particolare Tribunale di Roma, 9 maggio 2013).
- *Secondo.* Misurare la rappresentatività significa scegliere una formula di calcolo mediante cui pervenire a percentuali utili per definire la titolarità nella negoziazione e l'efficacia del contratto collettivo. I problemi a tal riguardo sono stati già ampiamente sondati dalla dottrina (Marazza, 2013; Maresca, 2013b; Tursi, 2013). La rappresentatività, secondo il Protocollo del 2013, sarà calcolata nella formula matematica su un certo denominatore, e cioè sarà calcolata in relazione «all'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro di competenza». Tale definizione, secondo alcuni (*ibid.*, in particolare si veda Pinto, 2013), pone alcuni problemi con riferimento alla comprensione della nozione di (i) categoria come effetto della contrattazione collettiva, e non come presupposto, ai fini della auto-determinazione e non della pre-determinazione della categoria stessa, (ii) nazionale, avendo in mente i recenti casi giurisprudenziali sulla contrattazione collettiva aziendale “nazionale” FIAT. Non possono neanche essere sottovalutati i temi connessi al parametro di riferimento sul quale calcolare in termini percentuali la rappresentatività (vale a dire da una parte, il numero delle deleghe rispetto al numero complessivo degli iscritti e, dall'altra, i voti ottenuti rispetto ai voti assoluti espressi per ogni organizzazione sindacale aderente alle confederazioni firmatarie del Protocollo 2013; sul punto si vedano specificatamente Marazza, 2013; Maresca, 2013b). Tale parametro di riferimento permette, in ragione di interpretazione estensiva (o restrittiva), di considerare (o non considerare), in relazione al numero delle deleghe, gli iscritti a organizzazioni sindacali non firmatarie del Protocollo 2013 e, in relazione al numero dei voti, “anche” l'insieme dei voti non riconducibili alle confederazioni non firmatarie del Protocollo 2013.
- *Terzo.* In caso di inadempimento, il T.U. 2014 stabilisce che i contratti collettivi nazionali di categoria dovranno definire le sanzioni per eventuali comportamenti attivi o omissivi che impediscono «l'esigibilità degli impegni assunti». L'antidoverosità si esaurisce, almeno in senso lato, nell'ambito dei rapporti intersindacali, con una specie di auto-sanzione di controparte (Giugni, 1960, pp. 126-37). La sanzione potrà consistere in schemi risarcitori – monetari o in temporanea sospensione dei diritti sindacali di fonte contrattuale. Le sanzioni possono essere definite sia mediante il contratto nazionale che il contratto decentrato (T.U. 2014). A tal proposito si chiarisce che le clausole di tregua

sindacale e le sanzioni definite dai contratti aziendali hanno efficacia esclusivamente obbligatoria nei confronti del datore di lavoro, per le rappresentanze sindacali, per le organizzazioni sindacali firmatarie del T.U. 2014, non vincolando i lavoratori *uti singuli*. Viene altresì impostata una procedura arbitrale (o conciliativa) nonché una commissione interconfederale con poteri di intervento per garantire l'esigibilità (sul punto si veda anche Valente, 2014, che distingue tra piano interindividuale e piano intersindacale degli effetti delle sanzioni).

Mediante il principio della titolarità della contrattazione collettiva si possono esplorare i temi che riguardano la forma-procedimento, o formazione, del contratto collettivo. Si tratta di una novità assoluta per il nostro sistema di relazioni industriali. Tale novità è volta a fornire una risposta adeguata rispetto ai molteplici fenomeni di dissenso collettivo (tra questi, la mancata sottoscrizione del contratto collettivo da parte di una delle organizzazioni sindacali, la contrattazione separata o, per certi versi, osservando alcune tendenze recenti, anche le disdette del contratto collettivo nazionale di categoria da parte di una delle federazioni datoriali o da parte dell'organizzazione imprenditoriale). Ciò implica che siamo nell'ambito di un sistema che definisce la titolarità negoziale (essere ammessi a partecipare alle trattative) sulla base di una soglia minima di rappresentatività (soglia minima del 5% di cui si è già detto sopra).

Di qui si impongono tre fasi. La prima coincide con la formazione della piattaforma (*melius*, delle piattaforme<sup>8</sup>) e delle delegazione trattante, la seconda con la trattativa, la terza con la stipulazione del contratto collettivo. Osservando da vicino queste fasi si noterà che un regolamento successivo fisserà l'assetto utile per presentare e predisporre la piattaforma. Si favorirà la trattativa sulla piattaforma delle organizzazioni sindacali che rappresentano il 50% + 1, facendo venir meno i fenomeni di eventuale presentazione plurima e separata. Si dovrà altresì regolare la soggettività sindacale della cosiddetta "delegazione trattante" (componenti, poteri, tempi ecc.)<sup>9</sup>. Tale delegazione trattante è, almeno in una prima lettura del Protocollo 2013, un soggetto diverso dalle organizzazioni sindacali di riferimento che evoca, per alcuni versi, la struttura della rappresentanza unitaria di cui all'art. 39 Cost. La delegazione trattante, muovendo dalla piattaforma, conduce il negoziato e giunge a un certo esito della trattativa, che non deve essere confusa con la cosiddetta ipotesi di accordo. A questo punto, la delegazione trattante rimette alle organizzazioni sindacali il risultato raggiunto. Successivamente le organizzazioni sindacali procedono con la consultazione cosiddetta certificata dei lavoratori, con applicazione della regola della maggioranza semplice per il consenso, con modalità da definire dalla categoria in riferimento a ciascun contratto collettivo. La consultazione certificata non è assimilabile a un referendum (Maresca, 2013b). Si può dire, a tal proposito, che essa è il presupposto della fase che segue, la quale consiste nella stipulazione del contratto collettivo da parte delle organizzazioni sindacali (unita-

<sup>8</sup> Si tratta di piattaforme, secondo Maresca (2013b) e Bavaro (2014), perché si avranno almeno due piattaforme, una della maggioranza e una della minoranza. Il che giustificherebbe, con riferimento al T.U. 2014, lo sforzo di «contribuire alla definizione della piattaforma» che diviene uno dei criteri per godere del diritto *ex art.* 19 St. Lav. (si veda p. 20 del T.U. del 2014). Si potrà costituire la RSA se (i) le organizzazioni partecipanti alla negoziazione abbiano raggiunto il 5% di rappresentanza, (ii) abbiano partecipato alla negoziazione contribuendo alla definizione delle piattaforme, (iii) abbiano fatto parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del CCNL.

<sup>9</sup> Si veda Maresca (2013a, p. 1318), il quale evidenzia che la delegazione trattante ha una specifica soggettività rispetto ai sindacati. Essa è espressione diretta dei sindacati che hanno raggiunto il 5% di rappresentatività, ma si pone in una dinamica di alterità rispetto ad essi. Nel caso della contrattazione collettiva decentrata è la RSU, che si costituisce mediante voto dei lavoratori, a trattare e negoziare.

riamente o, in alternativa possibile, non unitariamente ma almeno con sottoscrizione da parte di quelle organizzazioni sindacali che rappresentano il 50% + 1). Si dovrà stabilire negli ulteriori regolamenti/protocolli attuativi il modo di gestione del dissenso connesso al non raggiungimento della maggioranza semplice nella consultazione certificata, tenendo presente che la forma-procedimento impone, per il momento in via teorica e deduttiva, una ri-definizione della piattaforma e una ri-composizione della delegazione trattante.

Il secondo principio da analizzare nel Protocollo del 2013 riguarda la cosiddetta esigibilità del contratto collettivo. È condivisibile la linea interpretativa secondo cui «la conclusione a maggioranza dei contratti ne rafforza l'autorevolezza e l'esigibilità, ma solo fra le parti stipulanti. L'efficacia *erga omnes* dell'Accordo del 2013 in tutte le sue parti, compresi gli impegni a darvi applicazione coerente e a non adottare azioni contrastanti, può essere attribuita solo dalla legge. Il consenso sul principio di maggioranza costituisce un deterrente contro la prassi dei contratti separati e può risolvere parte delle controversie da essa originate; ma anche qui la sua effettività coincide con l'ambito di influenza delle associazioni contraenti» (Treu, 2013). Vi è, però, da sottolineare a tal riguardo gli spunti teorici che alcuni propongono secondo cui il vincolo al contratto collettivo può essere considerato efficace anche nei confronti delle organizzazioni sindacali che, pur non avendo sottoscritto il contratto collettivo, abbiano a monte firmato il Protocollo 2013, inserendosi nella forma-procedura di cui si è già detto sopra (per tali spunti si veda in particolare Maresca, 2013b).

Si noti che il T.U. 2014 sarà altresì sottoposto da CGIL al voto dei lavoratori. Ciò per determinare la vincolatività endo-associativa (per la ricostruzione del problema si veda anche Carinci, 2013b, il quale si sofferma sul punto 6 e sul punto 7 del Protocollo 2013 e sull'incidenza della sentenza del Tribunale di Roma, 9 maggio 2013, sulla relazione giuridica tra Confederazioni firmatarie e Federazioni affiliate). Si tratterà di verificare, con strumenti che ovviamente esulano dal diritto civile e dall'interpretazione degli statuti associativi, la capacità dell'Accordo interconfederale di definire un assetto di doveri in capo alle federazioni affiliate/riferibili alla confederazione. Il dovere di influenza si costruirà, in questa logica, con il ricorso ai lavoratori in assemblee e con votazioni varie.

La realizzazione diretta, da parte dell'ordinamento sindacale, dei meccanismi appena evidenziati non sembra mancare di esempi in Europa. Il confronto con la Francia e la Germania viene riportato di seguito. Il confronto con tradizioni che hanno già introdotto leggi sulla rappresentatività è ancora urgente dato il contesto storico (si veda in particolare il recentissimo studio di Doherty, 2013, p. 394).

In particolare, osservando le caratteristiche e, per alcuni versi, le debolezze di riconoscimento legislativo operante nel sistema anglo-irlandese, si realizza quanto utile sarebbe predisporre una normativa che ruoti attorno a due assi: da una parte, nel contesto della legislazione su informazione e consultazione, la registrazione di un assetto giuridico sul dovere di negoziazione delle organizzazioni datoriali e/o del datore di lavoro e, dall'altra, l'identificazione di un modello istituzionale per le organizzazioni datoriali. Il che significa, almeno senza preclusioni teoriche, agire in via normativa sull'azione negoziale (dovere di negoziazione) e sull'organizzazione (i datori di lavoro si organizzano anche in forme istituzionali *non* associative (agenzie, soggetti lobbistici ecc.), utili per eventuali dissociazioni regolate (per il modello tedesco OT Status si veda anche Faioli, 2012, p. 495).



### 3. PRINCIPI E COROLLARI (IRREALIZZABILI O QUASI REALIZZABILI) DERIVANTI DALL'ACCORDO SULLA PRODUTTIVITÀ DEL 2012. SPUNTI SULLA CONNESSIONE CON L'ACCORDO QUADRO DEL 2009 (IN SCADENZA)

Come è stato già segnalato nell'introduzione, qui si assume che l'Accordo 16-21 novembre 2012 (Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia, ABI, ANIA, Confindustria, Alleanza cooperative, Rete imprese Italia, CISL, UIL, UGL) non è da intendersi né un inizio né un principio nel sistema delle relazioni industriali italiane. In potenza, l'Accordo del 2012 sarebbe stato considerabile, in ragione di alcuni contenuti, criticabili, per alcuni, innovativi per altri, uno strumento in cui converge l'inizio e il principio. Ma così non è stato, osservando le vicende di mancata applicazione nella realtà di tali contenuti. L'Accordo del 2012 per titolo, formulazione e procedimento si risolve, infatti, in un mero tentativo di ricomposizione della fluttuante situazione tematica delle relazioni industriali italiane attorno a tre aree/principi che si considerano utili per sintetizzare quei contenuti, già definiti, criticabili, per alcuni, innovativi, per altri.

Le tre aree/principio sono le seguenti:

- La produttività è l'area/principio su cui si forza il ragionamento sindacale di scambio e da cui sono derivate successivamente le strumentazioni di contrattazione collettiva decentrata connesse alle agevolazioni fiscali/contributive.
- Il decentramento contrattuale è l'area/principio mediante cui si inserisce la logica della «quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali» nazionali da destinare alla retribuzione di produttività che sono incluse in contratti aziendali/territoriali (punto 2 dell'Accordo del 2012).
- La flessibilità gestionale è l'area/principio nella quale si formula, in termini programmatici («le parti si impegnano ad affrontare in sede di contrattazione collettiva le questioni ritenute più urgenti quali in via esemplificativa»), una nuova impostazione della relazione tra autonomia collettiva e altre fonti del regolamento contrattuale individuale con riferimento specifico, seppur esemplificativo, all'art. 2103 c.c., alla disciplina dell'orario di lavoro e all'istituto del controllo a distanza sulle prestazioni di lavoro.

Sullo sfondo di queste tre aree/principi sono indicati, probabilmente in una logica di log-rolling contrattuale, percorsi di miglioramento in materia di formazione professionale, staffetta generazionale e partecipazione dei lavoratori all'impresa.

Muovendo da tali principi si dovrebbe a questo punto svolgere l'analisi dei corollari. Indagando su un buon campione di contrattazione decentrata successiva e connessa all'Accordo del 2012, si nota che i corollari non ci sono o non rientrano pienamente nelle sfere applicative delle aree/principio perché l'Accordo del 2012 ha avuto una parziale (per alcuni, anche criticabile) applicazione nella parte connessa alla contrattazione collettiva decentrata per retribuzioni incentivanti/bonus a cui applicare le agevolazioni fiscali/decontributive di cui si è già detto in premessa<sup>10</sup>. L'inizio e il principio in tale Accordo del 2012 permettono di chiedersi quale sia la *lectio difficilior* da imparare sulla mancata o complessa realizzabilità delle tre aree/principio. Ciò, forse, è l'unico concreto corollario dell'Accordo 2012.

Ma si deve effettuare anche un resoconto di questa esperienza. Il resoconto permette di osservare attentamente la dinamica concreta della contrattazione collettiva decentrata in Italia, necessariamente in comparazione con le dinamiche analoghe di altri paesi europei. Il resoconto, inoltre, deve essere posto in relazione alla scadenza dell'Accordo Quadro del

<sup>10</sup> Si vedano in particolare Vitaletti (2014); Ghigiarelli, Cerusa (2014); Tomassetti (2014), di seguito in questa rivista, nonché il sito [www.collective-bargaining.eu](http://www.collective-bargaining.eu).

22 gennaio 2009. L'Accordo Quadro 2009, sostituendo il punto 2 del Protocollo 1993, ha carattere sperimentale, è in scadenza, avendo una durata di quattro anni, forse non rinegoziabile per le vicende sindacali di origine (mancata sottoscrizione di CGIL) e quelle in atto. E quindi restano precluse vie di collegamento tra sostanza (Accordo del 2009 e Accordo del 2012) e forma-procedura (Accordi 2011, 2013, 2014). Mediante l'Accordo del 2009, infatti, si è stabilito il principio di "sganciamento" della dinamica salariale dal tasso di inflazione programmata. Per questa ragione è stato individuato l'indice IPCA, indice prezzi al consumo, depurato di alcuni valori connessi ai beni energetici. Non è stato risolto il problema della base della retribuzione rivalutabile. Esso indica altresì il sovraordinamento gerarchico del contratto nazionale sul contratto decentrato (aziendale o territoriale), l'attribuzione delle materie connesse a informazione e consultazione, organismi paritetici ed enti bilaterali, materie della contrattazione decentrata e tempistica (si vedano in particolare Bellardi, 2010, nonché Carinci, 2009, sulle dinamiche sindacali dell'Accordo del 2009).

I risultati di questo resoconto dimostrano che l'Accordo del 2012, che rappresenta un certo operare contenutistico delle relazioni industriali, molto criticabile, resta scoperto anche per i riferimenti di cui all'Accordo del 2009. Conseguentemente la gestione dei contenuti risulta più agevole, o, se si vuole, incontra meno ostacoli alla relativa penetrazione, nella disciplina della contrattazione di secondo livello. Si dovrà comprendere se il Comitato paritetico interconfederale di cui all'Accordo del 2009 ha registrato scostamenti tra inflazione prevista e inflazione reale, e, in ordine alla dinamica intertemporale tra livello nazionale e livello decentrato, la vigenza triennale per la parte normativo-economica del contratto collettivo nazionale e la vigenza triennale del contratto decentrato.

Le forme o le strutture in cui le relazioni industriali italiane si stanno muovendo, tra varianti e aggiunte, non dipendono esclusivamente dagli statuti delle organizzazioni. Non dipendono certamente dalle procedure, pur essendo esse dirimenti per il futuro assetto della contrattazione collettiva.

Più al fondo, infatti, si vede la traduzione di tutti questi elementi in una tendenza a definire contenuti, più o meno accettabili, di flessibilità delle tutele a livello decentrato. In questa prospettiva si osservi il recente documento *Pordenone laboratorio per una nuova competitività* del 18 gennaio 2014 nel quale si propone per l'indotto industriale friulano di introdurre patti territoriali volti alla riduzione del costo del lavoro e all'incremento di flessibilità con la contropartita di welfare aziendale, formazione e sostegno al reddito (si veda il commento di Treu, 2014). Deve aggiungersi a questa tendenza la lunga parentesi, almeno in comparazione con altri ordinamenti europei, delle azioni economiche a cui ricollegare le funzioni (più) europee delle relazioni industriali volte alla crescita e alla occupabilità strutturale<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> In questo senso si vedano le elaborazioni recenti di alcuni economisti descritte in Tronti (2014) il quale sintetizza chiarendo che sarebbe utile impostare una «a) contrattazione di linee guida di riorganizzazione dei luoghi di lavoro (nuove tecnologie, organizzazione flessibile, rapporti di lavoro ad alta performance) per agevolare, dal lato dell'offerta, l'uscita dalla crisi delle imprese in condizioni più difficili, possibilmente nel quadro di una strategia di politica industriale e di politica economica promossa dal Governo e dall'Unione Europea che insista sulle indispensabili riforme strutturali "sul lato del capitale e dello Stato" e non più "sul lato del lavoro"; b) contrattazione di valori obiettivo di aumento della produttività (produttività programmata), finalizzati a ridurre il divario di produttività tra l'Italia e i maggiori paesi partner nell'euro, e crescita salariale reale in linea con essi, come forte stimolo – dal lato della domanda – alla riorganizzazione delle imprese in accordo con le linee guida di cui al punto a); c) contrattazione esplicita di un valore obiettivo della quota del lavoro nel reddito (quota del lavoro programmata), in relazione alla politica salariale di cui al punto b), anche attraverso l'estensione della contrattazione decentrata, da ottenersi con lo sviluppo della contrattazione territoriale (si veda la relazione della Commissione Giugni di revisione del Protocollo del 1993 e il Piano del Lavoro 2013 della CGIL), in modo da contemperare la necessaria ripresa del livello dei consumi con quella degli investimenti». Si veda anche "Economia & Lavoro", 3, 2013, con gli interventi di Acocella, Antonioli, Ciccarone, Fadda, Messori, Palumbo, Piacentini, Pini, Simonazzi, Tronti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BALLESTRERO M. V. (2011), *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino.
- BARBIERI M. (2013), *Un accordo senza respiro*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 138, pp. 273-84.
- BARNARD C. (2012), *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, "Industrial Law Journal", 41, pp. 98-14.
- BAVARO V. (2013), *Sul principio di maggioranza nel diritto (inter)sindacale*, in <http://convegnovenetia.files.wordpress.com/2013/10/bavaro.pdf>.
- ID. (2014), *Primi appunti sul nuovo regolamento*, in [www.ildiaridellavoro.it](http://www.ildiaridellavoro.it).
- BELLARDI L. (2008), *Obiettivi, discipline e buone pratiche dei contratti di secondo livello: una breve rassegna*, "Diritti lavori mercati", 1, pp. 187-204.
- ID. (2009), *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 3, 1, pp. 447-81.
- ID. (2010), *L'attuazione dell'accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogenesi dei fini. Alcune note di sintesi*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 126, pp. 387-99.
- CARINCI F. (2009), *Una dichiarazione d'intenti: l'accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2, 1, pp. 177-200.
- ID. (2011), *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato e il legislatore*, "WP CSDLE Massimo D'Antona.IT", 133, pp. 1 ss.
- ID. (2013a), *Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, "Diritto delle relazioni industriali", 4, pp. 899-949.
- ID. (2013b), *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'articolo 19, lettera b, St.)*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 598-617.
- CELLA G. P. (2013), *Produttività e relazioni industriali*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 138, pp. 285-92.
- DE LUCA TAMAJO R. (2010), *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 4, 1, pp. 797-814.
- ID. (2011), *Riforme (im)possibili nel diritto sindacale*, "Diritti lavori mercati", 1, pp. 1-5.
- DEL CONTE M. (2013), *Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 618-21.
- DELL'ARINGA C. (2013), *L'accordo sulla produttività: quali prospettive per competitività e salari?*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 138, pp. 293-302.
- DI STASI (2013), *La RSU nell'Accordo del 31 maggio 2013. Una autoregolamentazione ad excludendum?*, in <http://convegnovenetia.files.wordpress.com/2013/10/distasi.pdf>.
- DOHERTY M. (2013), *When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model*, "Industrial Law Journal", 42, pp. 369-97.
- EMILIANI S. P. (2013), *L'efficacia delle clausole di rinvio al contratto collettivo alla luce del protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in <http://convegnovenetia.files.wordpress.com/2013/10/emiliani.pdf>.
- FAIOLI M. (2011), *Attualità e dibattito in tema di costo del lavoro, retribuzione e politiche dei redditi*, "Rivista di diritto della sicurezza sociale", 3, pp. 663-707.
- ID. (2012), *Oltre la continuità. La contrattazione collettiva decentrata*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 3, 1, pp. 481-519.
- GIUGNI G. (1960), *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano.
- GLASSNER V., KEUNE M., MARGINSON P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis: Developments in the Private Sector in Europe*, "Transfer: European Review of Labour and Research", 17, pp. 303-21.
- LISO F. (2013), *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla contrattazione collettiva di prossimità*, in M. Carrieri, T. Treu (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Astrid, Bologna.
- LUNARDON F. (2012), *Il contratto collettivo aziendale: soggetti ed efficacia*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 133, pp. 21-66.
- MAGNANI M. (2006), *La rappresentanza degli attori sindacali serve una legge? Spunti di riflessione*, "WP CSDLE Massimo D'Antona.IT", 42.
- MARAZZA M. (2013), *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 621-33.
- MARESCA A. (2013a), *Costituzione della RSA e sindacati legittimati*, "Argomenti di diritto del lavoro", 6, pp. 1298-1330.
- ID. (2013b), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 3, pp. 707-48.

- MARGINSON P., KEUNE M., BOHLE D. (2014), *Negotiating the Effects of Uncertainty? The Governance Capacity of Collective Bargaining under Pressure*, "Transfer: European Review of Labour and Research", 20, pp. 37-51.
- MENGONI L. (1980), *Legge e autonomia collettiva*, "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", pp. 692-8.
- PALIER B., THELEN K. (2010), *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, "Politics Society", 38, 1, pp. 119-48.
- PINTO V. (2013), *Problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma ed eteronoma della "categoria contrattuale"*, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/11/pinto.pdf>.
- POTESTIO M. P. (2013), *Rappresentatività e contrattazione: l'approdo del protocollo del 31 maggio 2013*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 633-7.
- ROMAGNOLI U. (1988), *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 39, pp. 581-8.
- RUSCIANO M. (1988), *Lo sciopero nei servizi essenziali*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 39, pp. 417-47.
- TOSI P. (2013), *Il Protocollo Confindustria, CGIL, CISL, UIL del 31 maggio 2013*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 638-41.
- TREU T. (2011a), *L'accordo 28 aprile 2011 e oltre*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 613-41.
- ID. (2011b), *Le deroghe contrattuali nel modello tedesco*, "Diritto delle relazioni industriali", 2, pp. 328-32.
- ID. (2013), *Le regole delle Relazioni industriali: test per l'autoriforma*, dattiloscritto.
- ID. (2014), *Pordenone. Un prototipo per l'Italia*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it).
- TRONTI L. (2013), *Dopo l'ennesimo accordo inutile. Un nuovo scambio politico*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 138, pp. 303-14.
- ID. (2014), *Produttività, crescita e riforma della contrattazione*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it).
- TULLOCK G. (1971), *The Paradox of Revolution*, "Public Choice", 11, pp. 89-99.
- TURSI A. (2013), *L'Accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula del CCNL: appunti in tema di rappresentatività, legittimazione negoziale, efficacia soggettiva e contrasto agli "accordi separati"*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 642-9.
- VALENTE L. (2014), *Rappresentanza sindacale: l'accordo tra le parti sociali*, "Diritto e pratica del lavoro", 8, pp. 454-63.
- VALLEBONA A. (2013), *Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e CIGL, CISL, UIL*, "Diritto delle relazioni industriali", 3, pp. 649-50.
- VENEZIANI B. (1990), *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in AA.VV., *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato (Atti delle Giornate di studio AIDLASS)*, Giuffrè, Milano.
- VISCOMI A. (2013), *Prime note sul Protocollo 31 maggio 2013*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 3, pp. 749-76.