

CLAUSOLE DI RESPONSABILITÀ E PATTI DI TREGUA SINDACALE NEGLI ACCORDI FIAT

di Luisa Corazza

Questo articolo analizza le clausole di responsabilità e le clausole integrative del contratto individuale di lavoro degli accordi FIAT nella prospettiva delle clausole di tregua sindacale. Lo scenario in cui si colloca la vicenda FIAT, dominato dalla contrattazione “separata” e privo di regole sulla rappresentanza sindacale, rende particolarmente complessa la questione della efficacia di queste clausole. L’articolo si chiude con una valutazione circa l’inidoneità delle clausole in questione a funzionare quali strumenti effettivi di governo del conflitto collettivo.

The article examines the peace obligation clauses of FIAT collective agreements. The framework of the case FIAT is dominated by collective agreements signed by only some Unions, and by the absence of rules on bargaining representative. This framework affects the issue at the individual effect on these clauses. In the last part, the article explores the attitude of these clauses to work as effective measures in the governance of the industrial conflict.

1. Tra i contenuti più controversi dei recenti accordi del gruppo FIAT¹ si collocano quegli strumenti di governo del conflitto collettivo che rispondono alla duplice esigenza di garantire – sul versante dell’impresa – la “governabilità” degli stabilimenti² e di consentire al sindacato di far valere nella contrattazione collettiva il proprio potere contrattuale (Ichino, 2005). Si tratta delle *clausole di responsabilità* e delle *clausole integrative del contratto individuale di lavoro*, contenute negli articoli 14³

Luisa Corazza, docente di Diritto del lavoro presso l’Università degli Studi del Molise.

¹ Si vedano accordo firmato il 15 giugno 2010 da FIAT Group Automobiles SPA e dall’Unione degli industriali di Napoli, e dalla FIM, UILM e FISMIC nazionali e di Napoli (di seguito “accordo Pomigliano”); accordo firmato il 23 dicembre 2010 da FIAT Group Automobiles SPA e dall’Unione degli industriali di Torino e dalla FIM, UILM e FISMIC, UGL nazionali e di Torino e dall’associazione capi e quadri FIAT (di seguito “accordo Mirafiori”); contratto collettivo firmato il 29 dicembre 2010 da FIAT SPA e FIM, UILM e FISMIC nazionali e di Napoli e dall’associazione capi e quadri FIAT (di seguito “contratto collettivo Pomigliano”).

² Il perseguitamento di questo obiettivo è esplicitato già nelle clausole di apertura degli accordi di Pomigliano e Mirafiori, del giugno e dicembre 2010: «L’azienda ribadisce che ai fini della realizzazione del Piano si debbano concretizzare le condizioni che rendono operativo e praticabile, mediante l’adesione effettiva dei soggetti interessati, quanto convenuto con la sottoscrizione della presente ipotesi di accordo».

³ Art. 14 accordo Pomigliano, intitolato *Clausole di responsabilità*: «Il presente accordo costituisce un insieme integrato, sicché tutte le sue clausole sono correlate ed inscindibili tra loro, con la conseguenza che il mancato rispetto degli impegni ivi assunti dalle organizzazioni sindacali e/o dalla RSU ovvero comportamenti idonei a rendere inesigibili le condizioni concordate per la realizzazione del Piano e i conseguenti diritti o l’esercizio dei poteri riconosciuti all’Azienda dal presente accordo, posti in essere dalle organizzazioni sindacali e/o dalla RSU, anche a livello di singoli componenti, libera l’Azienda dagli obblighi derivanti dal presente accordo nonché da quelli derivanti dal CCNL Metalmeccanici in materia di: – contributi sindacali; – permessi sindacali retribuiti di 24 ore al trimestre per i componenti degli organi direttivi e provinciali delle organizzazioni sindacali ed esonerà l’Azienda dal riconoscimento e conseguente applicazione delle condizioni di miglior favore rispetto al CCNL Metalmeccanici contenute negli accordi

e 15⁴ dell'accordo Pomigliano, negli articoli 1 e 2 dell'accordo Mirafiori e negli articoli 8 e 11 del contratto collettivo Pomigliano.

Nonostante il clamore cui hanno dato origine, le clausole di responsabilità e le clausole integrative del contratto individuale di lavoro degli accordi FIAT rappresentano solo in parte una novità nel quadro fenomenologico della contrattazione collettiva. Esse si inseriscono nel solco, tradizionale per il diritto sindacale italiano come per quello di molti altri paesi europei, delle clausole di tregua sindacale, mediante le quali le parti firmatarie del contratto collettivo si impegnano a non dare avvio a forme di lotta sindacale – *in primis*, lo sciopero – nel corso della vigenza del contratto (Ales, 1992, Warneck, 2007). Del resto, l'aspra dialettica scaturita da queste previsioni non meraviglia, se si considera che il tema dello sciopero da sempre offre lo spunto per controversie politico-interpretative e ideologiche fortissime, anche a prescindere dai dati quantitativi sulla sua diffusione (Treu, 2000, p. 286).

Per la verità, ad inserirsi nel solco delle “classiche” clausole di tregua sindacale sono solo le clausole di responsabilità, che perseguono l’obiettivo di governare i futuri conflitti collettivi mediante l’impegno delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto di non porre in essere azioni di sciopero nel periodo di applicazione dell’accordo e mediante la previsione esplicita di un dovere di influenza dei sindacati nei confronti dei propri iscritti (Ghezzi, 1961, p. 468; Mastinu, 2002, p. 157). Come anche altre clausole di tregua diffuse nella prassi, esse non si limitano a prevedere un generico divieto di dar luogo ad azioni collettive, ma si spingono a tipizzare le sanzioni previste a carico delle organizzazioni in caso di inadempimento, riassumibili nella liberazione dell’azienda dagli obblighi contrattuali in materia di contributi e permessi.

La clausola integrativa del contratto individuale costituisce, invece, una novità nella prassi della contrattazione, dato che sposta i termini dell’impegno di tregua sul piano del singolo rapporto di lavoro e prevede la possibilità per l’azienda di ricorrere al potere disciplinare. La prassi sindacale aveva per la verità già offerto esempi di clausole di tregua che erano in grado di incidere, anche se non direttamente, sulle posizioni dei singoli lavoratori (si pensi alla previsione del Protocollo del 23 luglio 1993 in tema di indennità di vacanza contrattuale, che fu infatti da alcuni fortemente criticata) (Ghezzi, 1994, p. 15). Tuttavia, in queste ipotesi, si trattava di conseguenze che non arrivavano ad intaccare gli elementi essenziali del rapporto di lavoro. Negli accordi FIAT, invece, la contrattazione collettiva contempla, sul piano sanzionatorio, la possibilità di ricorrere al potere disciplinare.

Non è un caso, allora, che proprio quest’ultima previsione sia stata al centro di accese polemiche. Alcuni l’hanno definita inutile perché del tutto illegittima e in contrasto con

aziendali in materia di: – permessi sindacali aggiuntivi oltre le ore previste dalla legge 300/70 per i componenti della RSU; – riconoscimento della figura di esperto sindacale e relativi permessi sindacali. Le parti si danno altresì atto che comportamenti, individuali e/o collettivi, dei lavoratori idonei a violare, in tutto o in parte e in misura significativa, le clausole del presente accordo ovvero a rendere inesigibili i diritti o l’esercizio dei poteri riconosciuti da esso all’Azienda, facendo venir meno l’interesse aziendale alla permanenza dello scambio contrattuale ed inficiando lo spirito che lo anima, producono per l’Azienda gli stessi effetti liberatori di quanto indicato alla precedente parte del presente punto».

⁴ Art. 15 accordo Pomigliano, intitolato *Clausole integrative del contratto individuale*: «Le parti convengono che le clausole del presente accordo integrano la regolamentazione dei contratti individuali di lavoro al cui interno sono da considerarsi correlate ed inscindibili, sicché la violazione da parte del singolo lavoratore di una di esse costituisce infrazione disciplinare di cui agli elenchi, secondo gradualità, degli articoli contrattuali relativi ai provvedimenti disciplinari conservativi e ai licenziamenti per mancanze e comporta il venir meno dell’efficacia nei suoi confronti delle altre clausole».

gli effetti riconosciuti alle clausole di tregua sindacale (Bavaro, 2010). Altri, invece, hanno ritenuto la limitazione del diritto di sciopero operata dagli accordi FIAT pienamente compatibile con i principi dell'ordinamento e, in particolare, con le regole che guidano gli effetti delle clausole di tregua sindacale (Ichino, 2010).

Non è mancato, inoltre, chi ha negato che la clausola si collochi nello schema della tregua sindacale, riconoscendole un effetto limitato a quei comportamenti del lavoratore che non si concretizzano in uno sciopero (come, ad esempio, l'ostruzionismo esercitato sul piano individuale) (De Luca Tamajo, 2010, p. 810). Altri ancora hanno parlato, più semplicemente, di clausola che definisce le condizioni di un adempimento inesatto o imparziale della prestazione (Magnani, 2011).

Eppure, pur nella difficoltà di ragionare sulla formulazione letterale di queste clausole, che appare, per la verità, assai vaga e generica («mancato rispetto degli impegni ivi assunti [...], comportamenti idonei a rendere inesigibili le condizioni concordate per la realizzazione del piano [...], comportamenti, individuali e/o collettivi, dei lavoratori idonei a violare, in tutto o in parte e in misura significativa, le clausole del presente accordo ovvero a rendere inesigibili i diritti o l'esercizio dei poteri, [...] la violazione da parte del lavoratore di una di esse»), non è condivisibile l'approccio di chi tende a svuotare di significato queste previsioni, in cui si intravede uno schema simile a quello utilizzato dalle clausole di tregua sindacale.

Questo contributo si propone dunque di analizzare le clausole di responsabilità e le clausole di integrazione del contratto individuale di lavoro nella prospettiva della tregua sindacale. In questa prospettiva, la riflessione avrà ad oggetto, da un lato, l'efficacia di queste particolari clausole nei confronti dei soggetti, individuali o collettivi, cui si rivolgono e, dall'altro, la loro idoneità a funzionare quali strumenti di governo del conflitto collettivo.

2. Il problema dell'efficacia delle clausole di tregua sindacale è stato infatti tradizionalmente risolto.

L'efficacia delle clausole di tregua nei confronti dei singoli lavoratori dipende, infatti, dall'opzione compiuta dall'interprete circa il soggetto che si ritenga titolare del diritto di sciopero: qualora si ritenga titolare del diritto il singolo lavoratore (cosiddetta titolarità individuale del diritto di sciopero), allora la clausola di tregua non potrà comunque intaccare la sfera del singolo, e produrrà effetti che si arrestano prima di raggiungere la posizione dei singoli lavoratori. Qualora, invece, si ritenga di attribuire la titolarità del diritto di sciopero al soggetto collettivo, se pure secondo le diverse varianti che lo identificano nel sindacato (ma, allora, viene in rilievo inevitabilmente la domanda: quale sindacato? Magnani, 1990), oppure, più genericamente, nell'organizzazione (e in questo caso il concetto di titolarità collettiva sfuma in quello, più aperto, di titolarità diffusa), allora la clausola di tregua può ritenersi produttiva di effetti non solo nei confronti del sindacato che l'ha stipulata, ma anche nei confronti dei singoli lavoratori ad esso iscritti.

Prima di richiamare, se pure sinteticamente, il dibattito sulla titolarità del diritto di sciopero, è necessaria una premessa. Com'è stato osservato, il dibattito sulla titolarità dello sciopero è strettamente connesso al momento storico in cui viene proposto, dal quale dipende e risulta condizionato, sia nei suoi presupposti teorici sia nelle sue conseguenze, e ciò perché le varie teorie elaborate in proposito sono state animate, più che in altri ambiti, da diversi obiettivi di politica del diritto (Gaeta, 2008, p. 10). Di questo «condizionamento» occorre pertanto essere consapevoli anche nell'approcciare il dibattito corrente, dove le posizioni contrapposte di chi difende la titolarità individuale e di chi «apre» invece alla

titolarità collettiva del diritto di sciopero appaiono tuttora fortemente influenzate dalla necessità di fornire una risposta alle questioni aperte dal caso FIAT.

Il fiorire dell'attività creatrice degli interpreti e il sovrapporsi di diverse impostazioni al problema della titolarità del diritto di sciopero non sono, quindi, attribuibili soltanto ad una certa indeterminatezza che si riscontra, sul piano lessicale, nella stessa norma costituzionale. L'art. 40 riconosce infatti il "diritto di sciopero", ma precisa che tale diritto "si esercita" nell'ambito delle norme che lo regolano (Del Punta, 2007, p. 404). Le diverse impostazioni succedutesi nel tempo costituiscono, soprattutto, il frutto del collegamento tra le posizioni teoriche via via assunte dai giuristi e le prospettive di politica del diritto in esse implicate: dalle scelte compiute rispetto alla titolarità del diritto di sciopero discendono conseguenze in termini di sostegno al sindacato maggioritario, oppure di adesione ad un'idea pluralista delle relazioni industriali.

Ed è, infatti, proprio in questi termini che sono state spiegate le diverse concezioni sulla titolarità del diritto di sciopero. All'indomani dell'adozione della Carta costituzionale prevalse, com'è noto, le tesi di sostegno alla titolarità collettiva (Sica, 1950, p. 135; Mortati, 1954, p. 207). Tali tesi si collocavano in un contesto in cui, archiviata da poco l'esperienza del corporativismo, la dottrina giuslavoristica si poneva l'obiettivo di favorire la crescita di un sindacato forte, anche in ragione della appena embrionale disciplina di tutela del lavoro subordinato di matrice legislativa. In quegli anni era, poi, ancora nell'aria la prospettiva di un'attuazione dell'art. 39, seconda parte, della Costituzione, per cui l'idea di una titolarità collettiva del diritto di sciopero poteva trovare una sua composizione nella definizione per via legislativa dei criteri della rappresentanza sindacale.

Successivamente, a partire dagli anni Sessanta e Settanta, si affermò la tesi della titolarità individuale del diritto di sciopero (Santoro Passarelli, 1961, p. 177). Poiché, tuttavia, la prospettiva strettamente individualistica non riusciva a dare conto della dinamica collettiva sottostante allo sciopero, sia nella sua dimensione fattuale che in quella degli interessi ad esso sottesi, si è parlato soprattutto di «diritto individuale ad esercizio collettivo» (Simi, 1956, p. 125).

Sul piano teorico, la prospettiva della titolarità individuale del diritto di sciopero trovava il suo parallelismo nella concezione del pluralismo sindacale, suggellata, all'epoca, dall'opzione metodologica di Gino Giugni con la teoria dell'ordinamento intersindacale (Giugni, 1960). Sul piano, più pragmatico, della politica del diritto, l'idea di fondare il diritto di sciopero sul principio di titolarità individuale si conciliava con lo spontaneismo dell'attività sindacale di quegli anni e con l'idea, che allora cominciava ad affacciarsi, della "conflittualità permanente" (Gaeta, 1990, p. 415).

È, tuttavia, proprio dalla necessità di porre un argine all'eccesso di conflittualità, e ciò soprattutto nell'ambito dei servizi essenziali dove sono in gioco diritti fondamentali degli utenti del servizio, che nasce l'esigenza, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, di rilanciare la prospettiva della titolarità collettiva del diritto di sciopero⁵. Questa nuova corrente di pensiero prende le mosse certamente dalla necessità – all'epoca urgente – di governare il conflitto nell'ambito dei servizi pubblici. Essa continua tuttavia ad incontrare sostenitori fino agli anni più recenti (Pino, 2005; Zoppoli, 2006).

⁵ È emblematico di questo cambio di prospettiva il dibattito svolto al Congresso nazionale di Fiuggi del 1988, su cui si veda AA.VV. (1989); per il rilancio della titolarità collettiva del diritto di sciopero si vedano Gallo (1981, p. 98); Mengoni (1985a, p. 310); Pera (1986, p. 450).

Nella legge 12 giugno 1990, n. 146 di disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, e soprattutto nella sua modifica introdotta con la legge 11 aprile del 2000, n. 83, alcuni ritengono di trovare una conferma dell'impostazione della titolarità collettiva (Pascucci, 1999, 2008, p. 23). Inoltre, e a prescindere dall'interpretazione cui si voglia aderire circa la concezione della titolarità del diritto di sciopero accolta dall'attuale disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, una linea di sostegno all'ipotesi della titolarità collettiva è da rinvenirsi anche in proposte legislative più recenti, come il d.d.l. 13 marzo 2009, n. 1473 sulla disciplina dello sciopero nei trasporti⁶.

Ciò nonostante, la teoria del diritto di sciopero quale diritto a titolarità individuale è rimasta prevalente e ha fortemente influenzato anche il dibattito sugli effetti delle clausole di tregua sindacale (Giugni, 2010; Ballestrero, 2010). Invero, a seguito del prevalere della tesi della titolarità individuale del diritto di sciopero, gli effetti delle clausole di tregua sono stati sino ad ora ritenuti dai più come limitati all'ambito dei soggetti collettivi stipulanti la clausola stessa, che resta, secondo l'opinione che prevale, improduttiva di effetti sul piano del rapporto individuale di lavoro (Ghezzi, 1963). E anche laddove è stata attribuita efficacia normativa alle clausole di tregua – consentendo così la produzione di effetti nella sfera individuale del lavoratore –, il ragionamento è stato più che altro incentrato sulla sottile distinzione tra rinuncia al diritto di sciopero e regolamentazione dello stesso (Magnani, 1990; Romei, 2008; Magnani, 2011; Corazza, 2011).

3. In realtà, il dibattito sulla titolarità del diritto di sciopero è stato pesantemente influenzato, soprattutto negli ultimi anni, dall'esigenza di pervenire a soluzioni che consentissero di governare il conflitto nel settore dei servizi pubblici, sicché il *revival* dell'idea della titolarità collettiva dello sciopero può essere spiegato soprattutto in questa prospettiva. Non è mancato, infatti, chi ha fatto notare che la discussione su "chi" sia titolare dello sciopero celi in realtà il problema del "come" lo sciopero venga attuato e, in ultima istanza, della tutela di soggetti (gli utenti) che si collocano al di fuori dello schema binario del rapporto di lavoro e della prospettiva rivendicativa sottesa allo sciopero stesso (Romei, 1999, p. 250).

Non è un caso, infatti, che i riflessi di questo dibattito siano usciti appena dal recinto delle problematiche relative allo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Ma lo scenario in cui si collocano le clausole degli accordi FIAT è diverso dal contesto che ha fatto da sfondo alla discussione sulla titolarità del diritto di sciopero negli ultimi anni. In questo caso, il problema non è quello di accedere ad interpretazioni che consentano, come nel settore dei servizi pubblici, di garantire il godimento di diritti fondamentali a soggetti che, pur se estranei allo scambio che origina il conflitto, si trovano a pagarne nei fatti le conseguenze (D'Antona, 1990). Nel caso degli accordi FIAT, la necessità di governare l'eventuale conflitto collettivo è tutta interna alla dinamica dello scambio negoziale e ne rappresenta, al contrario, uno degli elementi fondamentali⁷.

Non a caso, il banco di prova su cui si chiede l'impegno e l'astensione dalle azioni di rivendicazione è nella sostanza il livello aziendale della contrattazione⁸. Ciò rende lo scam-

⁶ Si veda il d.d.l. 1473/2009, di iniziativa governativa, di delega al governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone; in materia si veda Carinci F. (2009).

⁷ Si vedano gli interventi di Marchionne in diverse conferenze stampa (28 settembre 2010; 4 novembre 2010; 6 dicembre 2010; 28 dicembre 2010).

⁸ Anche se, invero, gli accordi di Pomigliano e Mirafiori intendono "sostituire" il livello nazionale della con-

bio tra tregua sindacale e condizioni di lavoro previste nel contratto molto più concreto ed esigibile e allontana queste clausole di tregua da quelle, dagli effetti sbiaditi, previste di solito al livello interconfederale della contrattazione (Carinci M. T., 2007, p. 583).

Le clausole di responsabilità contenute negli accordi di Pomigliano e Mirafiori riportano dunque lo sciopero nell'ambito – assai classico – del contratto collettivo, ambito dal quale il diritto di sciopero, anche in virtù della sua dimensione costituzionale (Roselli, 2005), si era da tempo staccato (Mengoni, 1985b, p. 278). E proprio sul piano dello scambio contrattuale si colloca l'osservazione di chi ci ha messo in guardia di fronte agli effetti di quelle interpretazioni che, per non intaccare la sacralità del diritto individuale di sciopero, finiscono per svuotare completamente l'effettività delle clausole di tregua sindacale. Invero, in assenza di clausole di tregua effettivamente vincolanti, la merce di scambio a disposizione dei sindacati che partecipano alla trattativa risulterebbe alquanto impoverita (Ichino, 2010).

Se questo ritorno allo stretto ambito negoziale rappresenti il segno di un “arretramento” del sistema di relazioni industriali – come da alcuni è stato suggerito con riferimento all'intera vicenda FIAT (Cella, 2010, p. 739) – sarà il tempo a dirlo. Ciò che qui rileva evidenziare sono i nuovi scenari che fanno da sfondo a queste clausole di tregua, a partire dal dato della rottura dell'unità sindacale.

La qualificazione dello sciopero come diritto individuale ad esercizio collettivo non aveva posto, per vero, grossi problemi sul piano pratico, finché il contesto delle relazioni industriali registrava una sostanziale unità sindacale. In assenza di rilevanti divisioni tra i soggetti sindacali, la conciliazione della dimensione collettiva dello sciopero con la sua configurazione teorica quale diritto individuale poteva agevolmente esaurirsi nell’“esercizio collettivo” dello stesso, che garantiva l'intervento del sindacato al momento della proclamazione dello sciopero. E neppure gli scioperi spontanei avevano dato luogo ad autentici problemi di gestione del conflitto, in un'epoca in cui il sindacato manteneva saldamente le redini del conflitto sociale. Non a caso, è stato osservato che nel “periodo d'oro” della tesi della titolarità individuale, ad una grande apertura, sul piano teorico, verso il diritto del singolo a scioperare, corrispondeva un sostanziale controllo del suo esercizio concreto da parte dei sindacati che si ponevano come maggiormente rappresentativi.

Se, però, lo scenario della contrattazione collettiva si preannuncia, come pare, strutturalmente imperniato sulla contrattazione “separata”, i termini della questione possono cambiare radicalmente⁹. In questo contesto, diversi sono gli aspetti che complicano la questione della efficacia delle clausole di tregua. E ciò a maggior ragione in un contesto, come quello italiano, privo di una disciplina che definisca le condizioni della rappresentanza sindacale.

Per fare alcuni esempi: che dire dei lavoratori non iscritti ai sindacati firmatari dell'accordo? Che dire dei lavoratori iscritti proprio a quei sindacati che non hanno firmato l'accordo per espresso dissenso nei confronti dei suoi contenuti e magari proprio della clausola di tregua?

trattazione, ponendosi come contratti “specifici” di primo livello (in tal senso è lo sviluppo del contratto collettivo Pomigliano dicembre 2010), è restato aziendale il livello sul quale si innesta lo scambio negoziale.

⁹ Giugni (1973, p. 23) metteva in guardia dall'adozione di ricostruzioni “definitive” circa l'effetto delle clausole di tregua e sottolineava, al contrario, l'importanza dell'operazione interpretativa sulla volontà delle parti.

Si pongono, qui, in altre parole, i problemi tipici dell'efficacia del contratto collettivo "separato", aggravati dall'ambivalenza della clausola di tregua sul versante individuale/collettivo (Maresca, 2010, Lassandari, 2010).

Ed è infatti proprio da chi ha manifestato aperture nei confronti dell'efficacia normativa della clausola di tregua che viene suggerita la massima cautela nei confronti di un'eccessiva dilatazione dell'efficacia di questa verso i lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti (Magnani, 1999, p. 143; Santoni, 1999). Un tale invito pare a maggior ragione condivisibile nelle ipotesi di contratto collettivo sottoscritto solo da alcune organizzazioni sindacali, dato che l'intreccio tra clausola di tregua e contrattazione separata s'innesta proprio su quell'area dove il diritto di sciopero e il principio di libertà sindacale si intrecciano in un delicato equilibrio, tanto che la compressione dell'uno può intaccare anche i confini dell'altro.

È vero che, come è stato sostenuto, l'enfasi sulla titolarità individuale del diritto di sciopero rischia di svuotare di contenuto le clausole di tregua sindacale, impoverendo la merce di scambio che il sindacato può spendere nella contrattazione. Ma se questa è l'obiezione, non si può non rimarcare che le clausole di tregua adottate negli accordi FIAT sembrano comunque inidonee a raggiungere gli obiettivi prefissati, riassumibili nella ricerca di strumenti di governo del conflitto, e ciò per una serie di ragioni.

Anzitutto, in uno scenario di contrattazione separata, l'iniziativa (vale a dire l'esercizio collettivo) dello sciopero può provenire proprio da quella parte del sindacato che non ha firmato l'accordo, e che, di conseguenza, non è da questo vincolata. Infatti, anche volendo accedere alla tesi della titolarità collettiva del diritto di sciopero, gli effetti delle clausole di tregua non possono comunque sopravanzare l'ambito degli iscritti ai sindacati firmatari del contratto. Di conseguenza, anche il ricorso ad una concezione collettiva della titolarità dello sciopero non garantisce la "tenuta" della clausola di pace sindacale in uno scenario di contrattazione separata.

Inoltre, l'esperienza applicativa giurisprudenziale delle clausole di tregua sindacale non ha dato sino ad ora una gran prova di sé, e ciò anche in presenza di clausole assai meno controverse di quelle qui in esame e in contesti di relativa unità sindacale. Infatti, l'applicazione per la via giudiziale delle clausole di tregua è stata scarsa e ha dimostrato la difficoltà di rendere giustiziable gli obblighi di astensione dal conflitto collettivo (Bellomo, 2009, p. 1400).

Infine, il "rilancio" delle clausole di tregua compiuto dagli accordi FIAT si inserisce in un contesto di relazioni industriali in cui lo sciopero attraversa una stagione di conclamato declino: secondo dati dello *Yearbook of Labour Statistics*, il numero di scioperi rispetto ad un milione di lavoratori occupati si è ridotto progressivamente, dal decennio 1950-59 al decennio 1990-99, da 92,6 a 42,6. Tra l'altro, questo processo di declino riguarda soprattutto lo sciopero nei settori della produzione industriale: il settore in cui lo sciopero ha mantenuto, negli ultimi decenni, una relativa diffusione è caso mai quello dei servizi. Gli scioperi degli ultimi decenni si concentrano in prevalenza nei servizi pubblici – in particolare, nei trasporti – caratterizzati, peraltro, dall'assenza di un regime di piena concorrenza (Baglioni, 2008).

4. Il governo del conflitto è ritenuto da tempo un obiettivo da perseguire per aumentare la competitività delle imprese, ma, nell'attuale scenario di internazionalizzazione dei processi competitivi, esso è divenuto uno degli elementi più cruciali (Treu, 2001, p. 229). Nell'ambito delle diverse culture sindacali italiane la questione è ancora tuttavia molto controversa,

perché evoca più complesse tematiche, come lo slittamento verso forme più partecipative di relazioni industriali e il superamento del modello conflittuale (Cella, 2011). La vicenda FIAT testimonia tuttavia che il problema di introdurre meccanismi di governo delle relazioni industriali non sia più rinviabile neppure in Italia.

Del resto, le culture sindacali di altri ordinamenti si confrontano da tempo con la pressione competitiva della globalizzazione dei mercati. Si può citare, in proposito, il discorso del presidente del sindacato americano UAW (*United auto workers*) dell'agosto 2010 sul ruolo del sindacato nel xxi secolo (King, 2010) e il discorso di Barack Obama del gennaio 2011 sullo stato dell'Unione (Stolberg, 2011), che, al di là della retorica inevitabilmente impiegata nei contesti politici e sindacali, sono concentrati su come offrire un'alternativa credibile alla concorrenza dei paesi emergenti, incidendo, tra le altre cose, sulle relazioni industriali e sugli strumenti del governo del conflitto collettivo.

Ma se l'obiettivo è quello di consentire un adeguato governo del conflitto, altri strumenti appaiono più efficaci delle singole clausole di tregua sindacale. Per offrire all'impresa un adeguato sistema di *governance* delle relazioni industriali, che le consenta di giocare nell'arena globale, occorre un sistema di prevenzione del conflitto più articolato, che non si limiti alla mera previsione di clausole di tregua, ma contempli soluzioni di carattere conciliativo e anche arbitrale¹⁰. Anche sulla scorta di esperienze collaudate in altri ordinamenti, le clausole di tregua appaiono più efficaci se utilizzate nell'ambito di diverse e più strutturate modalità di prevenzione e composizione del conflitto e, soprattutto, con l'intervento eventuale di soggetti terzi, nella funzione di conciatori o arbitri (Veneziani, 1985).

Questo è, tra l'altro, il prisma attraverso il quale le clausole di pace sindacale e le limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero in esse contenute vengono inquadrare dalle fonti del diritto internazionale del lavoro. È significativo, in proposito, il Rapporto OIL *Freedom of Association and Collective Bargaining*, che ammette limitazioni al diritto di sciopero solo in un quadro istituzionale di strumenti conciliativi e arbitrali di governo del conflitto. Qui l'arbitrato – che sfocia in un lodo vincolante emesso da un organismo terzo e imparziale – è concepito quale strumento di compensazione della limitazione, anche negoziale, del diritto di sciopero (Rapporto OIL, 1994, punto 164).

Del resto, proprio negli ordinamenti dove le clausole di tregua appaiono effettivamente vincolanti – si pensi, per due sistemi tra loro molto diversi, a Germania e Stati Uniti – la gestione di queste si esplica nell'ambito di un più ampio processo di gestione conciliativa e arbitrale del conflitto. Nell'esempio americano, questo processo si concretizza nel *Labor Arbitration*, che da più di un secolo costituisce l'architrave delle relazioni industriali (Gould, 1993; Stone, 2005). Il sistema tedesco differisce invece notevolmente dal nostro, dato che, in assenza di un riconoscimento costituzionale del diritto, è rinvenibile un dovere *implicito* di pace sindacale (Nogler, 2008, p. 777). L'amministrazione dell'obbligo di tregua e delle clausole relative è però demandata ad un sistema di risoluzione congiunta delle controversie collettive, di matrice intersindacale (Kocher, 2000, p. 475; Weiss, Schmidt, 2008, p. 193; Seiffert, 2010).

Ma, in una prospettiva di valorizzazione degli strumenti di *governance* delle relazioni industriali – ivi compreso il governo del conflitto collettivo –, il meccanismo di responsabilità impalcato dagli accordi FIAT mostra tutta la sua debolezza. In quest'ottica, le limitazioni

¹⁰ Un abbozzo di tecniche arbitrali di soluzione delle controversie collettive di lavoro si rinvie anche nei recenti accordi di riforma della struttura contrattuale (accordo quadro 22 gennaio 2009; accordo Confindustria 15 aprile 2009), su cui si veda Corazza (2010, p. 346).

all'esercizio dell'azione collettiva dovrebbero inserirsi in un quadro completo di tecniche di composizione dei conflitti. Le clausole di responsabilità contenute negli accordi FIAT appaiono invece inadeguate, perché troppo orientate a circondare gli eventuali inadempienti di meccanismi sanzionatori la cui effettività è, per le ragioni che si sono illustrate nel paragrafo precedente, del tutto sbiadita.

Né tale prospettiva "conciliativa" può dirsi adeguatamente realizzata dalla previsione, negli accordi FIAT, di una Commissione paritetica di conciliazione con compiti di amministrazione degli obblighi derivanti dal contratto collettivo (volta, in particolare, a verificare l'inadempimento rispetto agli impegni presi e ad esaminare l'operatività delle relative conseguenze). All'art. 16 dell'accordo Pomigliano giugno 2010 (ricalcato testualmente anche dall'accordo Mirafiori dicembre 2010 e dal contratto collettivo Pomigliano dicembre 2010) è disciplinato il funzionamento di una Commissione paritetica di conciliazione, composta per parte sindacale da un componente per ogni organizzazione firmataria del contratto, e per parte datoriale da altrettanti componenti quanti sono i componenti sindacali. Al verificarsi delle specifiche situazioni che concretizzano il mancato rispetto degli impegni assunti dalle organizzazioni sindacali, è prevista l'attivazione di una rapida procedura di valutazione, nel corso della quale è precluso, per le organizzazioni sindacali, il ricorso all'azione diretta e, per l'azienda, il ricorso a decisioni unilaterali. L'esito negativo della procedura – per mancato raggiungimento di una valutazione comune o per inerzia della Commissione – riconduce all'applicazione delle clausole di responsabilità di cui all'art. 14 dell'accordo.

I limiti che si intravedono nel funzionamento di questa Commissione di conciliazione sono essenzialmente di due ordini. In primo luogo, gli sbocchi previsti in caso di mancato raggiungimento di una conciliazione riconducono tutti all'applicazione della clausola responsabilità. Infatti, e qui veniamo al secondo limite, la composizione paritetica della Commissione non prevede l'intervento di organismi terzi, in grado di offrire uno sbocco alla soluzione della controversia anche in caso di mancato accordo tra le parti.

Del resto, che la pressione competitiva dettata dalla globalizzazione avrebbe reso evidente l'urgenza, nel nostro paese, di strutture di governo del conflitto collettivo era stato preannunciato da Tiziano Treu nel Convegno AIDLASS che ha preceduto di dieci anni le vicende FIAT. Allora, le lacune del nostro sistema di relazioni industriali nell'ambito dei modelli negoziali di regolazione del conflitto industriale erano viste come «un pesante svantaggio competitivo» del paese (Treu, 2000). Ora, a dieci anni di distanza, il "caso FIAT" e le polemiche che vi hanno fatto da sfondo mostrano come il governo del conflitto collettivo costituisca ancora uno snodo centrale del nostro sistema di relazioni industriali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (1989), *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione del settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Fiuggi, 8-10 aprile 1988*, Giuffrè, Milano.
- ALES E. (1992), *Obbligo di pace sindacale e clausole di tregua sindacale in Italia e nei maggiori paesi della Comunità europea*, "Il diritto del lavoro", 1, p. 324.
- BAGLIONI G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, il Mulino, Bologna.
- BALLESTRERO M. V. (2010), *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino.
- BAVARO V. (2010), *Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'«archetipo» FIAT di Pomigliano d'Arco, "Quaderni di rassegna sindacale"*, 3, p. 337.
- BELLOMO S. (2009), *Il contratto collettivo*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, IPSOA, Milano, p. 1391.

- CARINCI F. (2009), *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 3, p. 423.
- CARINCI M. T. (2007), *Fondamento, caratteri e finalità del diritto di sciopero*, in C. Zoli (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale. Commentario di diritto del lavoro diretto da F. Carinci*, vol. I, UTET, Torino.
- CELLA G. P. (2010), *Dopo Pomigliano*, "il Mulino", 5, p. 739.
- ID. (2011), *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e "fallimenti" nelle culture sindacali*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 1, 1, p. 103.
- CORAZZA L. (2010), *Note sull'apparato rimediale del nuovo sistema di contrattazione collettiva*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 2, p. 341.
- ID. (2011), *Tregua sindacale, governo del conflitto collettivo e competitività internazionale*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, in corso di pubblicazione.
- D'ANTONA M. (1990), *Diritto sindacale in trasformazione*, in Id. (a cura di), *Letture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Jovene, Napoli, p. XLII.
- DEL PUNTA R. (2007), *Lo sciopero*, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro subordinato (Trattato di diritto privato diretto da Mario Bessone)*, t. I, coordinato da G. Proia, Giappichelli, Torino.
- DE LUCA TAMAJO R. (2010), *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1, p. 797.
- GAETA L. (1990), *Lo sciopero come diritto*, in M. D'Antona (a cura di), *Letture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Jovene, Napoli.
- ID. (2008), *Un saluto non formale*, in A. Loffredo (a cura di), *La titolarità del diritto di sciopero. Atti della giornata di studio, Siena, 11 maggio 2007*, Cacucci, Bari.
- GALLO E. (1981), *Sciopero e repressione penale*, il Mulino, Bologna.
- GHEZZI G. (1961), *Il dovere di pace sindacale*, "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1, p. 457.
- ID. (1963), *La responsabilità contrattuale delle organizzazioni sindacali*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1994), *Considerazioni sull'accordo fra governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, "Politica del diritto", 1, p. 3.
- GIUGNI G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1973), *L'obbligo di tregua: valutazioni di diritto comparato*, "Rivista di diritto del lavoro", 1, p. 23.
- ID. (2010), *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari.
- GOULD W. B. (1993), *A Primer on American Labor Law*, The MIT Press, Cambridge.
- ICHINO P. (2005), *A cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Mondadori, Milano.
- ID. (2010), *Appunti di un giurista su Pomigliano*, in www.lavoce.info, 18 giugno.
- KING B. (2010), *A UAW for the 21st century*, Speech Delivered to Center for Automotive Research Conference, August 2.
- KOCHER E. (2000), *Arbitrato e conciliazione nel diritto del lavoro tedesco*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 3, p. 463.
- LASSANDARI A. (2010), *Problemi e ricadute della contrattazione "separata"*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 4, p. 323.
- LOFFREDO A. (a cura di) (2008), *La titolarità del diritto di sciopero. Atti della giornata di studio, Siena, 11 maggio 2007*, Cacucci, Bari.
- MAGNANI M. (1990), *Contrattazione collettiva e governo del conflitto*, "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 4, p. 687.
- ID. (1999), voce "Tregua sindacale", in *Digesto discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, p. 136.
- ID. (2011), *Da Pomigliano a Mirafiori: gli effetti dell'accordo di Pomigliano sulle relazioni industriali, "Iustitia"*, 1.
- MARESCA A. (2010), *Accordi collettivi separati tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1, p. 29.
- MASTINU E. M. (2002), *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, Giappichelli, Torino.
- MENGONI L. (1985a), *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti*, in Id., *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1985b), *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id., *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna.
- MORTATI C. (1954), *Il lavoro nella costituzione*, "Il diritto del lavoro", 1, p. 149.
- NOGLER L. (2008), *Pacta sunt servanda e "contratti" collettivi*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, p. 771.

- PASCUCCI P. (1999), *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi essenziali*, Giappichelli, Torino.
- ID. (2008), *La titolarità sindacale del diritto di sciopero nell'ottica della l. 146/1990 e delle clausole di tregua. A proposito di un recente libro*, in A. Loffredo (a cura di), *La titolarità del diritto di sciopero. Atti della giornata di studio, Siena, 11 maggio 2007*, Cacucci, Bari.
- PERA G. (1986), *Il diritto di sciopero*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", I, p. 450.
- PINO G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino.
- ROMEI R. (1999), *Di che cosa parliamo quando parliamo di sciopero*, "Lavoro e diritto", 2, p. 221.
- ID. (2008), *Esiste davvero la titolarità collettiva del diritto di sciopero?*, in A. Loffredo (a cura di), *La titolarità del diritto di sciopero. Atti della giornata di studio, Siena, 11 maggio 2007*, Cacucci, Bari.
- ROSELLI O. (2005), *La dimensione costituzionale dello sciopero. Lo sciopero come indicatore delle trasformazioni costituzionali*, Giappichelli, Torino.
- SANTONI F. (1999), *Lo sciopero*, Jovene, Napoli (IV ed.).
- SANTORO PASSARELLI F. (1961), *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in Id., *Saggi di diritto civile*, Jovene, Napoli, p. 177.
- SEIFFERT A. (2010), *Les droits des droits collectifs. Allemagne*, "Revue de droit du travail", p. 254.
- SICA E. (1950), *Il "diritto di sciopero" nell'ordinamento costituzionale italiano*, "Rassegna di diritto pubblico", I, p. 121.
- SIMI V. (1956), *Il diritto di sciopero*, Giuffrè, Milano.
- STOLBERG S. G. (2011), *Obama Calls for Bipartisan Effort to Fight for us Jobs*, "The New York Times", 26 Jenuary.
- STONE K. (2005), *The Steelworkers Trilogy and the Evolution of Labor arbitration*, in L. Cooper, C. Fisk (eds.), *Labor Law Stories*, Foundation Press, New York.
- TREU T. (1985), *La regolamentazione dei conflitti collettivi nei paesi della Comunità Europea*, in G. P. Cella, M. Regini (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2000), *Il conflitto e le regole*, relazione al XIII Congresso nazionale dell'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale (Ferrara, 11-13 maggio 2000) sul tema "Il diritto del lavoro alla svolta del secolo", "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 2, p. 285.
- ID. (2001), *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna.
- VENEZIANI B. (1985), *Tecniche di prevenzione e composizione dei conflitti collettivi*, in G. P. Cella, M. Regini (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, il Mulino, Bologna.
- WARNECK W. (2007), *Strike Rules in the EU 27 and Beyond. A Comparative Overview*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels.
- WEISS M., SCHMIDT M. (2008), *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Kluwer Law International, Zuidpoolsingel, The Netherlands.
- ZOPPOLI A. (2006), *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, Napoli.

