

Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge

Fausta Guarriello

Sommario : 1. Premessa: il ruolo tradizionale dell'autonomia collettiva nel sistema italiano e le sue aporie. 2. La vicenda Fiat e la crisi del modello bipolare. 3. L'impatto della crisi economica sulla struttura contrattuale. L'intervento a gamba tesa del legislatore nell'agosto 2011 e lo sfondamento della contrattazione aziendale in deroga. Efficacia generale degli accordi in deroga e tramonto del principio di favor. 4. La definizione di nuove regole da parte degli attori sociali: misurazione della rappresentatività e riconferma del doppio livello contrattuale 5. Una questione aperta: il secondo livello contrattuale è cumulativo o alternativo al contratto nazionale? Le ipotesi in campo. 6. Il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e la sentenza della Corte costituzionale del 24 giugno 2015, n. 178. 7. Conclusioni.

1. Premessa: il ruolo tradizionale dell'autonomia collettiva nel sistema italiano e le sue aporie. Preliminare a ogni analisi di impatto della crisi economica sul sistema di contrattazione collettiva in Italia è la considerazione del ruolo tradizionale svolto dall'autonomia collettiva nella elaborazione e applicazione delle regole che governano il sistema contrattuale. Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948, il sistema italiano si è caratterizzato per l'astensione della legge nel campo delle relazioni collettive di lavoro e per il primato riconosciuto all'autonomia collettiva, ossia alle regole autonomamente poste dagli stessi attori dell'ordinamento intersindacale, sindacati dei lavoratori e organizzazioni datoriali, quale svolgimento del principio di libertà sindacale riconosciuto dall'art. 39, 1° comma, della Costituzione., anche a seguito della mancata applicazione della speciale procedura prevista dai commi 2-4 dello stesso articolo, volta ad attribuire efficacia generale ai contratti collettivi. L'ampia latitudine del principio di libertà sindacale ha comportato, da un lato, un pluralismo sindacale che si è accentuato nel corso del tempo, pur in presenza di un monopolio di fatto delle tre centrali sindacali confederali Cgil, Cisl e Uil; dall'altro, in assenza di meccanismi legali di estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi, giuridicamente sprovvisti di efficacia oltre la cerchia degli affiliati alle organizzazioni stipulanti, l'adozione di strumenti diversi per estendere l'applicazione dei contratti collettivi cd. di diritto comune. In questa situazione di efficacia limitata del contratto collettivo, i dati ufficiali attestano un tasso di copertura contrattuale piuttosto elevato, pari all'80% dei lavoratori subordinati, a fronte di un tasso di sindacalizzazione che, malgrado segni evidenti di declino, si attesta intorno al 35%.

Nella perdurante assenza di una legge sulla contrattazione collettiva nel settore privato, presente invece nel settore pubblico, le regole che governano il sistema di contrattazione collettiva sono poste dagli accordi tra parti contrapposte o dalle prassi. Il sistema contrattuale italiano si regge quindi su un delicato equilibrio dei rapporti tra parti sociali e, ancor più, su un'implicita unità di azione tra i sindacati maggiormente rappresentativi, che definiscono insieme le "regole del gioco" e le osservano nella pratica. Come vedremo, la crisi economica ha profondamente modificato le strategie sindacali e padronali e ha fortemente inciso sugli equilibri del sistema di contrattazione collettiva, favorendo il venir meno dell'unità di azione tra organizzazioni sindacali rappresentative con conseguente firma di accordi separati, l'emersione di accordi-pirata (accordi al ribasso firmati da sindacati non rappresentativi) o, sul versante imprenditoriale, la fuoriuscita di alcune aziende dal sistema di rappresentanza datoriale o la frantumazione di tale sistema con proliferazione di nuove organizzazioni imprenditoriali. Questi fenomeni hanno fortemente stressato

l'equilibrio del sistema contrattuale fondato sull'autonomia, aumentando il contenzioso davanti ai giudici del lavoro e l'incertezza sulle regole applicabili in presenza di orientamenti giurisprudenziali oscillanti.

Un'altra caratteristica storicamente assunta sin dai primi anni '60 dal sistema contrattuale italiano è il carattere bipolare, fondato sul doppio livello di contrattazione, nazionale e aziendale (o, alternativamente, territoriale nei settori più frammentati del commercio, agricoltura, artigianato, edilizia), variamente articolati tra loro. Tra gli effetti più rilevanti della crisi vi è la rimessa in discussione del doppio livello di contrattazione o, quanto meno, del ruolo centrale tradizionalmente assunto dal contratto nazionale di lavoro, vero baricentro del sistema in quanto fonte di disciplina dei minimi salariali e normativi su tutto il territorio nazionale, nonché sede di coordinamento del sistema contrattuale attraverso la definizione dei meccanismi di rinvio e delle materie oggetto di contrattazione aziendale, in un sistema contrattuale coordinato dal centro. Lo spostamento del baricentro della contrattazione collettiva dal contratto nazionale verso la contrattazione aziendale appare frutto della pressione competitiva internazionale sulle imprese, accentuata con il manifestarsi della crisi economica, e della necessità di regolare a questo livello le conseguenze sociali di ristrutturazioni, riduzioni di personale, delocalizzazione di impianti, riorganizzazioni aziendali attraverso accordi a carattere concessivo.

Un altro aspetto si aggiunge a questa tendenza generale, peculiare alla situazione italiana: si tratta del basso livello di produttività dovuto a scarsa capacità innovativa delle imprese in termini di formazione del capitale umano e di investimenti in ricerca e sviluppo, nonché da una perdurante assenza di politica industriale da parte dello stato. Le reiterate raccomandazioni europee in favore della contrattazione aziendale legata alla produttività si scontrano quindi non solo con l'eccessiva centralizzazione del modello contrattuale italiano, quanto con una insufficiente diffusione della contrattazione aziendale, che di fatto riguarda solo il 30% della forza lavoro, quella occupata in imprese di dimensioni medio-grandi dove si fa contrattazione a livello aziendale, mentre la grande maggioranza degli occupati è concentrata in un tessuto produttivo di piccole e piccolissime imprese, coperte dal solo contratto nazionale di settore. Le conseguenze di questo mercato dualismo tra grandi e piccole imprese è l'aumento delle disuguaglianze salariali dovuto a un' insufficiente redistribuzione del salario di produttività: laddove non c'è contrattazione aziendale infatti gli aumenti di produttività vengono distribuiti attraverso premi individuali alle fasce professionali più elevate, oppure non vengono distribuiti affatto ma conservati come remunerazione del capitale. Un effetto non voluto dell'accordo interconfederale del 23 luglio 1993 (il famoso protocollo Ciampi-Giugni, che ha disciplinato le relazioni contrattuali fino all'accordo del 22 gennaio 2009) è stato quello che alla moderazione salariale a livello di settore, perseguita per rientrare nei parametri di Maastricht, si è accompagnata una redistribuzione del salario di produttività nettamente insufficiente a livello di impresa a causa dell'assenza di contrattazione aziendale nelle piccole dimensioni organizzative. Il paradosso perverso segnalato al riguardo dagli economisti è che i lavoratori italiani che non possono beneficiare degli aumenti di produttività in assenza di meccanismi di redistribuzione a livello aziendale, beneficiano al contrario della mancanza di produttività poiché i salari minimi di settore non possono essere derogati (Tronti, 2014)).

La contrattazione salariale costituisce dunque una delle questioni più rilevanti sul tappeto, sia in una prospettiva di contrasto alle crescenti disuguaglianze, che nella visione europea di un'economia altamente competitiva. Essa infatti è costantemente oggetto delle *Country Specific Recommendations* indirizzate all'Italia, che pongono l'attenzione sul grado di centralizzazione della contrattazione collettiva, sul controllo della dinamica salariale nell'impiego pubblico (in realtà completamente bloccata dal 2009), sulla decentralizzazione della contrattazione collettiva legata alla produttività.

2. La vicenda Fiat e la crisi del modello bipolare. Il tentativo di favorire un maggior grado di decentramento della contrattazione collettiva si è consumato al prezzo di notevoli strappi tra le parti sociali. Dapprima la riscrittura delle regole operata dall'accordo interconfederale del 22 gennaio 2009, che ha introdotto in via sperimentale clausole di deroga alla disciplina del contratto nazionale da parte di accordi aziendali o territoriali in situazioni di crisi o di nuovi investimenti volti a migliorare la produttività o ad aumentare

l'occupazione, è avvenuta senza la firma della maggiore confederazione Cgil. La successiva stagione dei rinnovi contrattuali in base alle nuove regole ha portato alla firma di contratti nazionali separati nei settori metalmeccanico e del commercio, ma soprattutto ha visto maturare in modo drammatico e impreveduto la vicenda Fiat.

La storica azienda automobilistica italiana, divenuta un'impresa globale dopo la fusione con Chrysler, ha deciso infatti di uscire dall'associazione imprenditoriale di settore e di stipulare un proprio contratto collettivo, significativamente denominato "di primo livello", per l'intero gruppo in Italia, non firmato dalla federazione dei metalmeccanici aderente alla Cgil. La scelta dell'accordo esclusivamente aziendale, sostitutivo del contratto nazionale dei metalmeccanici, ha rappresentato un punto traumatico di rottura rispetto al sistema italiano di contrattazione bipolare, con notevoli strascichi anche nelle aule giudiziarie. La federazione Fiom-Cgil ha dapprima contestato l'applicazione ai propri iscritti del contratto dei metalmeccanici non unitario del 2009, chiedendo (e ottenendo) l'applicazione del contratto firmato unitariamente nel 2008 fino alla sua naturale scadenza; poi ha contestato l'esclusione dalla rappresentanza sindacale aziendale in Fiat dovuta alla mancata firma dell'accordo di gruppo. Su quest'ultima vicenda è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale e la Corte si è pronunciata nel 2013 interpretando la norma sulla costituzione di rappresentanze sindacali aziendali (art. 19 dello Statuto dei lavoratori), nella versione risultante dopo l'abrogazione del requisito della maggiore rappresentatività "storica", come illegittima ove non preveda che un'organizzazione sindacale che ha partecipato alle trattative venga esclusa dalla rappresentanza per aver deciso di non firmare l'accordo applicato in azienda, in quanto tale esclusione viola il principio di libertà sindacale. La riammissione in azienda del sindacato maggiormente rappresentativo ad opera del giudice delle leggi sembra avere temporaneamente bloccato la strategia Fiat, mirante a disegnare un proprio sistema di relazioni industriali di dimensione aziendale con i soli sindacati disponibili a confrontarsi su questo terreno. La vicenda ha evidenziato altresì l'esistenza di un conflitto fra sindacati firmatari dell'accordo e sindacato non firmatario (Liso, 2013): l'accordo condiziona infatti al gradimento di tutti i soggetti firmatari l'eventuale adesione successiva di Fiom.

Malgrado il fatto che l'esempio Fiat non sia stato finora seguito da altre grandi aziende italiane, esso ha lacerato in profondità il quadro delle relazioni industriali, rendendo evidente il contrasto tra l'interesse di un'impresa che si muove come *global player* e il sistema nazionale, alla ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata. Se le parti sociali hanno sinora confermato il loro attaccamento al doppio livello negoziale volto a garantire, da un lato, la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni su tutto il territorio nazionale, dall'altro, l'adattamento di alcune condizioni di lavoro (flessibilità, produttività, remunerazione) alle specifiche situazioni aziendali (v. parte terza del Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014), il caso Fiat ha tuttavia reso esplicito e praticato un modello di relazioni aziendali diverso da quello fondato sul doppio canale, suscettibile di esercitare notevole *appeal* nel mondo imprenditoriale e tra forze politiche sensibili al messaggio di semplificazione del sistema contrattuale e di redistribuzione dei risultati produttivi a livello esclusivamente aziendale.

3. *L'impatto della crisi economica sulla struttura contrattuale. L'intervento a gamba tesa del legislatore nell'agosto 2011 e lo sfondamento della contrattazione aziendale in deroga. Efficacia generale degli accordi derogatori e tramonto del principio di favor.* Una nuova intesa unitaria sulle regole della rappresentanza e della contrattazione collettiva, dopo le lacerazioni dell'accordo quadro del 2009 e il drammatico consumarsi della vicenda Fiat, è stato raggiunto dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative il 28 giugno 2011. Con tale accordo le parti sociali hanno introdotto la regola di misurazione della rappresentatività effettiva sulla base del doppio criterio del numero di iscritti e del risultato elettorale conseguito nel rinnovo degli organismi di rappresentanza sindacale in azienda. La misurazione della rappresentatività effettiva, e non più solo presunta in base a indici storico-tecnici, appare direttamente finalizzata alla definizione di soglie di legittimazione per negoziare accordi nazionali e aziendali: tale soglia è fissata al 5% degli occupati nel settore o in azienda per sedere al tavolo negoziale, mentre gli accordi aziendali firmati da rappresentanze sindacali aziendali che rappresentano il 50% + 1 dei lavoratori occupati

(accordi maggioritari) sono considerati efficaci *erga omnes*, vincolando così tutto il personale occupato in azienda nonché le organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo interconfederale.

Il passaggio alla concezione di misurazione della rappresentatività e di accordi aziendali vincolanti per tutti segna uno storico compromesso tra diverse culture sindacali, una più legata all'idea del sindacato-movimento, rappresentativo di tutti i lavoratori iscritti e non iscritti, l'altra più legata alla tradizione del sindacato-associazione, che agisce in nome e per conto dei propri associati (Liso, 2012). Il doppio criterio di misurazione della rappresentatività tiene conto della forza rappresentativa nella duplice dimensione associativa ed elettorale, pesando la forza effettiva messa in campo da ciascun sindacato, laddove nella logica di unità d'azione tra sindacati storicamente rappresentativi la regola di funzionamento era l'unanimità, avendo ciascuna organizzazione un potere di veto sulle decisioni da assumere.

Nell'intento di restituire certezza al sistema negoziale, l'accordo interconfederale riconferma il ruolo del contratto nazionale e specifica che la contrattazione aziendale si esercita sulle materie delegate in tutto o in parte dal contratto collettivo nazionale o dalla legge. Gli accordi aziendali possono attivare strumenti di articolazione contrattuale mirati ad assicurare l'adattamento agli specifici contesti produttivi, purché nei limiti e con le procedure previste dai contratti collettivi nazionali. In attesa della ridefinizione da parte dei contratti nazionali delle materie delegate alla contrattazione aziendale, l'accordo interconfederale prevede che i contratti aziendali possano definire, d'intesa con i sindacati territoriali, intese modificative (leggi: derogatorie *in peius*) degli istituti previsti dal contratto nazionale in materia di prestazione lavorativa, orari, organizzazione del lavoro, al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di nuovi investimenti. Il sistema contrattuale rimane così ancorato al doppio livello -nazionale e aziendale- attribuendo un ruolo di regolazione dell'articolazione contrattuale tra i due livelli al contratto nazionale (sistema controllato centralmente), rafforzando il ruolo della contrattazione aziendale sotto il profilo dei soggetti negoziali, delle materie ad essa delegate e della sua efficacia.

A pochi mesi dalla ridefinizione unitaria delle regole da parte delle maggiori centrali sindacali e datoriali, il legislatore è intervenuto con una netta invasione di campo nella sfera dell'autonomia collettiva con il decreto legge n. 138 nell'agosto 2011, a seguito della famosa lettera della BCE al governo italiano del 5 agosto. La suddetta lettera segnalava "l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione". La lettera ammetteva peraltro che già "l'accordo del 28 giugno tra le principali sigle sindacali e le associazioni industriali si muove in questa direzione" (punto 1, lett. b).

Nella manovra anticrisi dell'agosto 2011, epigono del governo Berlusconi, poi convertita in legge n. 148/2011, viene quindi introdotto l'art. 8 sul "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità". Esso prevede che i contratti collettivi finalizzati a una serie di obiettivi (all'aumento dell'occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, a forme di partecipazione dei lavoratori, a incrementi di produttività e salario, all'emersione del lavoro irregolare, alla gestione di crisi aziendali o territoriali, a nuovi investimenti e all'avvio di nuove attività), sottoscritti a livello aziendale o territoriale da sindacati o rappresentanze sindacali aziendali in base a un criterio maggioritario hanno efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati. Essi possono introdurre deroghe peggiorative rispetto a disposizioni di legge o del contratto collettivo nazionale di lavoro in materia di impianti audiovisivi e introduzione di nuove tecnologie, mansioni del lavoratore, classificazione e inquadramento del personale, contratti a termine, a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime di solidarietà negli appalti o ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro, all'orario di lavoro, a modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le forme di collaborazione cd. parasubordinata, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso, escluso il licenziamento discriminatorio e altri casi di licenziamento nullo assimilati (per matrimonio, maternità, congedi parentali).

L'ampia facoltà di deroga consentita ai cd. contratti collettivi di prossimità -aziendali o territoriali- rispetto a norme di legge (con il solo limite del rispetto della Costituzione, delle normative comunitarie e delle

convenzioni internazionali sul lavoro) e ai contratti collettivi nazionali su un'ampissima gamma di materie sembra scardinare l'idea stessa di un sistema ordinato di contrattazione collettiva in favore di un sistema sregolato e scoordinato, in cui il cuore della disciplina legislativa e contrattuale del lavoro può essere derogato da un accordo maggioritario concluso a livello aziendale o territoriale. Secondo i più autorevoli studiosi del sistema di relazioni industriali l'art. 8 della legge 148 del 2011 ha costituito il più pesante attentato al sistema di autonomia collettiva nel nostro paese stravolgendo il sistema di regole frutto dell'accordo tra organizzazioni rappresentative appena realizzato. Ma, malgrado le pesanti critiche sollevate in dottrina e lo stesso formale rifiuto delle parti sociali firmatarie di quell'accordo di utilizzare la facoltà di deroga consentita dalla legge 148 (postilla del 21/9/2011), detto meccanismo derogatorio non è stato abrogato dai governi successivi, sicché rimane come una mina vagante nel sistema di contrattazione collettiva, rendendo incerto e non controllabile il meccanismo di coordinamento e articolazione tra contratto collettivo nazionale e contratto aziendale o territoriale voluto dalle parti sociali e, quel che è più grave dal punto di vista generale, cancellando il principio di *favor* nei confronti del lavoratore subordinato su una porzione quanto mai ampia di istituti concernenti la prestazione di lavoro.

L'intervento legislativo del 2011 costituisce una pesante interferenza nel sistema di relazioni collettive, tanto più minaccioso in quanto potenzialmente utilizzabile a livello decentrato -in presenza di una volontà maggioritaria- per sganciare l'accordo aziendale dal contratto nazionale rendendo così autonoma la contrattazione aziendale, come avvenuto in Fiat (con effetti analoghi a quelli perseguiti in altri ordinamenti dalle clausole di uscita o *descuelgue*). La stessa delega attribuita dalla legge su materie così ampie alla contrattazione aziendale o territoriale, anche in deroga a disposizioni di rango superiore, sembra palesare la volontà del legislatore non solo di superare il doppio livello di contrattazione in favore del livello aziendale, ma anche di rompere il tabù della inderogabilità e uniformità del diritto del lavoro, in favore di regolazioni differenziate in relazione ai diversi contesti aziendali o territoriali. A distanza di qualche anno può dirsi che si è trattato di un intervento troppo dirimpente e grezzo nella sua radicalità per poter essere accettato da organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative tese a ricostruire regole di funzionamento di un sistema contrattuale funzionale e ordinato e non a favorire fughe dallo stesso.

4. La definizione di nuove regole da parte degli attori sociali: misurazione della rappresentatività e riconferma del doppio livello contrattuale. Dopo il *vulnus* arrecato dall'art. 8 della legge n. 148 al sistema di contrattazione collettiva, le parti sociali hanno cercato di ignorare la presenza nell'ordinamento di questo potenziale elemento distruttivo del sistema (anche se accordi in deroga in situazioni di crisi aziendali sono stati siglati senza menzionare espressamente l'art. 8 della legge 148: Imberti, 2013), lavorando invece a un irrobustimento delle regole pattizie in materia. Così l'accordo interconfederale del 31 maggio 2013 e il testo unico del 10 gennaio 2014 hanno completato il quadro delle regole inaugurato con l'accordo del 2011. In particolare viene confermata per le federazioni aderenti alle confederazioni firmatarie, o per le organizzazioni che aderiscono successivamente all'accordo, la soglia di rappresentatività del 5% come media tra dato associativo e dato elettorale per poter accedere alla contrattazione collettiva nazionale. Solo i sindacati che superano questa soglia di accesso possono presentare una piattaforma rivendicativa preferibilmente unitaria e formare la delegazione trattante per il rinnovo del contratto nazionale: i contratti collettivi nazionali definiranno nei diversi settori le regole di presentazione della piattaforma e di composizione della delegazione negoziale. In assenza di piattaforma unitaria, la negoziazione prenderà a riferimento la piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che rappresentino complessivamente il 50% + 1 dei lavoratori del settore.

Adottando una soluzione analoga a quella seguita per la contrattazione aziendale, il testo unico prevede che i contratti collettivi nazionali sottoscritti da organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% + 1 degli appartenenti al settore siano efficaci *erga omnes* ove previamente convalidati dalla maggioranza dei lavoratori del settore attraverso una procedura di consultazione certificata, definita dal contratto collettivo nazionale. Il contratto maggioritario così concluso vincola tutti i lavoratori e datori di lavoro, nonché tutte le organizzazioni firmatarie dell'accordo interconfederale o che vi abbiano successivamente aderito. Le parti firmatarie e le rispettive federazioni assumono altresì l'impegno a dare piena attuazione all'accordo e a non

promuovere azioni di contrasto allo stesso. La “blindatura” dei contratti collettivi maggioritari mira ad assicurare la cd. esigibilità del contratto collettivo, ossia la certezza della sua applicazione e la non rimessa in discussione dei suoi contenuti da parte di sindacati dissidenti o che risultino minoritari.

Al riguardo il Protocollo del 2013 e il Testo unico del 2014 prevedono misure volte a prevenire e a sanzionare azioni di contrasto volte a compromettere il regolare svolgimento dei processi negoziali e l’efficacia dei contratti collettivi stipulati sulla base delle nuove regole. Spetta ai contratti nazionali definire clausole di tregua o procedure di raffreddamento del conflitto finalizzate a garantire per tutte le parti la certezza degli impegni assunti e a prevenire il conflitto, nonché prevedere le sanzioni, anche con effetti pecuniari, per eventuali comportamenti attivi o omissivi che impediscano l’applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Le clausole di tregua o di raffreddamento e le eventuali sanzioni hanno carattere obbligatorio per il datore di lavoro e per le associazioni sindacali stipulanti, non invece per i singoli lavoratori, la cui titolarità del diritto di sciopero non viene pertanto messa a repentaglio dalle suddette clausole sindacali.

Accanto alla regolamentazione rafforzata dei contratti collettivi maggioritari, sottoposti al doppio vaglio della sottoscrizione di sindacati complessivamente maggioritari e del consenso maggioritario dei lavoratori consultati, rimane aperta la possibilità di concludere contratti che non hanno tale forza intrinseca e per i quali continuano a valere le regole comuni dell’efficacia limitata. In ogni caso le regole endo-sindacali che fissano soglie di accesso al negoziato collettivo, che mirano a favorire accordi sulla base di piattaforme maggioritarie e che blindano gli effetti di accordi maggioritari, aperte ad altre organizzazioni sindacali e datoriali rispetto a quelle (Cgil, Cisl, Uil e Confindustria) originariamente firmatarie, mirano a dare un assetto più certo e stabile al sistema di contrattazione collettiva, impegnando i soggetti collettivi a governare il dissenso sindacale e la pratica di accordi-pirata, firmati da sindacati poco rappresentativi o minoritari.

Nel complesso, il Testo unico del 2014 conferma il doppio livello di contrattazione, affidando al contratto nazionale non solo la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore sul territorio nazionale, ma anche di definire le materie delegate alla contrattazione aziendale e le modalità e procedure per il corretto esercizio della contrattazione collettiva, ivi comprese le clausole di tregua e di raffreddamento e i meccanismi sanzionatori.

E tuttavia alcune disposizioni di dettaglio dell’accordo del 2014 segnalano qualche smagliatura nella concezione di un sistema di contrattazione coordinato centralmente dal contratto collettivo nazionale, con possibili rischi di fuga verso un decentramento disorganizzato. La dottrina (Bellardi, 2014) ha segnalato il rischio nascosto dietro la riconferma formale del ruolo-guida del contratto nazionale: innanzitutto il decentramento avviene solo a livello aziendale e non territoriale per l’organizzazione imprenditoriale Confindustria: ma, come detto, la contrattazione aziendale riguarda solo imprese medio-grandi, sicché le Pmi, anche aderenti a Confindustria, non ne beneficiano. Inoltre le r.s.u. (rappresentanze sindacali unitarie) oggi appaiono titolari esclusive della contrattazione aziendale, essendo venuto meno nella loro composizione il terzo riservato alle organizzazioni sindacali nonché l’affiancamento del sindacato provinciale nella stipula del contratto aziendale: dal che si inferisce il rischio di una possibile deriva aziendalistica della contrattazione aziendale, non più collegata al sindacato esterno ai luoghi di lavoro. Tale rischio è peraltro meno evidente in Italia che in altri paesi, data la natura sindacale delle r.s.u./r.s.a. che costituiscono il canale unico di rappresentanza nei luoghi di lavoro, pur essendo legittimate da un’investitura elettorale da parte di tutti i lavoratori, sindacalizzati e non: in questo senso chiaramente depone la norma del Testo unico che impone la decadenza e la sostituzione del rappresentante eletto in caso di cambiamento di appartenenza sindacale con il primo dei non eletti della lista che lo ha presentato. Ancora, riguardo al rischio di una deriva aziendalistica della contrattazione collettiva, viene segnalata l’eliminazione dall’accordo interconfederale della clausola di “non ripetibilità” delle materie già oggetto di contrattazione a livello nazionale, con possibilità quindi per l’accordo aziendale di regolare diversamente materie già oggetto di regolazione a livello nazionale, accentuando così l’anomia del sistema. Da ultimo, la perdita di centralità del contratto nazionale sarebbe evidenziata in materia salariale dalla sola competenza rimasta a questo livello, riguardante il recupero salariale legato all’inflazione, modesto o nullo in questa fase di deflazione, tant’è che nel settore

chimico è stata avanzata dall'associazione datoriale di settore la provocatoria richiesta di restituire gli aumenti salariali già corrisposti, legati a un'aspettativa di inflazione non realizzata. Di incerta collocazione appare la distribuzione di quote di produttività da parte del contratto nazionale, laddove non esista contrattazione aziendale: la specifica previsione al riguardo contenuta nell'accordo del 2009 non è stata ripresa negli accordi più recenti, lasciando la questione aperta.

Accanto a questi piccoli dettagli di sistema (ma il diavolo si nasconde nei dettagli!) un'altra grande incognita rischia di scuotere il faticoso assestamento della contrattazione collettiva nel nostro paese: si tratta del principio di delega, introdotto dalla legge n. 183/2014 di riforma del mercato del lavoro (*Jobs Act*), a introdurre anche in Italia il salario minimo legale, proposta fortemente avversata dai sindacati che vi intravedono l'invasione delle prerogative del contratto collettivo nazionale. Sino ad oggi, infatti, la giurisprudenza di legittimità e di merito ha dato attuazione al precetto costituzionale di giusta retribuzione (art. 36 Cost.), ai fini dell'applicazione dei parametri di proporzionalità e sufficienza della stessa, facendo rinvio ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi. Ora la definizione di un salario minimo legale (così come già la misura adottata dal governo Renzi nel 2014 di assegnare 80 euro mensili alle fasce di lavoratori con reddito più basso), secondo i suoi detrattori, rischia di assestare un colpo fatale alla funzione salariale del contratto collettivo (Bavaro, 2014): infatti, qualora fosse stabilito al di sotto dei minimi contrattuali, finirebbe per sollecitare le imprese ad uscire dal contratto collettivo e ad applicare il salario minimo legale; in ogni caso rafforzerebbe l'attitudine padronale ad opporre resistenza alle richieste di aumenti salariali e a non discostarsi troppo dal salario minimo.

Ma è possibile anche una lettura diversa del principio di delega contenuto nel *Jobs Act*, in una prospettiva opposta di valorizzazione della contrattazione collettiva, poiché la delega prevede l'introduzione anche in via sperimentale del salario minimo legale (la legge parla di compenso orario minimo) per i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato nonché, fino al loro superamento, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (solo) *nei settori non regolati* da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali. La misura avrebbe quindi carattere suppletivo, essendo prevista per i soli settori non coperti da contratto collettivo nazionale: si tratta di settori marginali, in cui il salario minimo legale può costituire un argine protettivo rispetto ad accordi collettivi al ribasso firmati da organizzazioni minoritarie o, peggio, lasciati all'autonomia individuale; mentre è ipotizzabile (Massi, 2014) che la giurisprudenza adotti come riferimento obbligatorio, e non più meramente orientativo, la retribuzione minima prevista dal contratto collettivo in quei settori ove esistono contratti collettivi nazionali di lavoro firmati dalle organizzazioni più rappresentative (la quasi totalità dei settori risulta coperta dagli oltre 450 contratti collettivi esistenti, sì che si pone il problema di una loro riduzione e accorpamento), finendo così per attribuire indirettamente efficacia generale agli stessi in materia salariale.

I timori rispetto a un intervento della legge in materia di salario minimo sembrano perciò eccessivi in considerazione della presenza del salario minimo legale nella maggior parte dei paesi europei, da ultimo in Germania, senza ripercussioni negative sulla contrattazione salariale di settore, di cui anzi il salario minimo può sostenere la dinamica soprattutto in tempi di crisi e per i livelli salariali più bassi (Guarriello, 2015).

Il governo ha per ora deciso di soprassedere all'attuazione della delega sul salario minimo legale, chiedendo alle parti sociali di definire un nuovo modello di contrattazione salariale che attribuisca maggior peso alla contrattazione legata alla produttività piuttosto che alle aspettative di inflazione. A questa vicenda appare anche condizionato un possibile intervento legislativo in materia di rappresentanza, volto a stabilire una soglia di rappresentatività per l'ammissione alle trattative e un criterio maggioritario per l'approvazione del contratto collettivo ai fini dell'attribuzione di efficacia generale (nonché soglie per la proclamazione dello sciopero nei servizi pubblici). Si tratterebbe di una legge di attuazione dell'art. 39, commi 2-4 della Costituzione, che potrebbe recepire i criteri definiti nel Testo unico del gennaio 2014, analogamente a quanto previsto per il lavoro pubblico. Proposte di legge al riguardo sono state presentate in Parlamento in questo scorcio di legislatura, anche se non appare del tutto superata la riluttanza delle parti sociali alla definizione per legge della materia, ritenuta potenzialmente invasiva della sfera dell'autonomia collettiva.

5. Una questione aperta: il secondo livello contrattuale è cumulativo o alternativo al contratto nazionale? Le ipotesi in campo.

L'attuale stagione di rinnovi contrattuali dovrebbe costituire il banco di prova per le nuove regole unitarie sulla rappresentanza, frutto degli accordi del 2011, 2013 e 2014. A tali accordi hanno aderito anche altre organizzazioni sindacali e datoriali, sicché quello descritto può a ragione considerarsi il quadro generale di riferimento, a carattere volontario, della contrattazione collettiva in Italia. E tuttavia si tratta di un quadro da un lato non ancora sperimentato, in quanto solo di recente è stata definita in dettaglio la procedura per la misurazione della rappresentatività sindacale in base ai nuovi dispositivi (v. la convenzione con l'INPS del 16 marzo 2015 sulla raccolta presso le imprese dei dati relativi al numero di lavoratori iscritti ai sindacati: ma molte imprese rifiutano di comunicare tali dati). Dall'altro, appaiono regole in certa misura confutate e rimesse in discussione da federazioni sindacali dissenzienti rispetto ad alcune parti dell'accordo (piattaforma maggioritaria, sanzioni contro chi promuove azioni di contestazione degli accordi conclusi), nonché in via di superamento proprio riguardo alla struttura della contrattazione collettiva. A fronte dell'ipotesi incombente di una legge sul salario minimo e sulla rappresentanza, le confederazioni firmatarie di quegli accordi hanno infatti riaperto la trattativa per la riforma del modello contrattuale, senza aver raggiunto per ora un'intesa. In questo quadro in divenire, ci sono posizioni che vorrebbero chiudere la stagione dei rinnovi contrattuali in alcuni importanti settori industriali (alimentaristi, chimici, metalmeccanici, tessili) prima di metter mano a nuove regole sulla contrattazione collettiva (Cgil, Uil); e organizzazioni che comunque avanzano proposte di riforma volte a riconoscere maggiore autonomia alla contrattazione aziendale (e territoriale) e a legare in maniera più stretta il salario alla produttività (Cisl) o a ridefinire la funzione salariale dei due livelli negoziali (Uil); mentre la confederazione delle imprese industriali mira a rendere i due livelli nazionale e aziendale in certa misura alternativi tra loro.

All'evidenza la discussione sui livelli contrattuali e sul loro rapporto appare alla ricerca di nuovi equilibri tra esigenze di uniformità e certezza dei trattamenti economico-normativi ed esigenze di flessibilità e diversificazione. Infatti se un accordo -che non è esagerato definire storico- è stato raggiunto in ordine alla *vexata quaestio* della misurazione della rappresentatività sindacale, nonché delle regole convenzionali che disciplinano l'elezione di rappresentanze sindacali nelle unità produttive con più di 15 dipendenti, resta aperta la questione della misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali -in verità assai problematica a causa di scissioni con nascita di nuove sigle associative-, nonché quella dell'efficacia generale e della stabilità delle regole pattuite, aperte sì all'adesione di nuove organizzazioni, ma con forza giuridica propria di un contratto che vincola le sole organizzazioni firmatarie e quelle che vi abbiano successivamente aderito, da cui è peraltro possibile in ogni momento recedere unilateralmente.

Ma soprattutto rimane aperta la questione di quale sia il modello contrattuale per il futuro: se, come detto, il testo unico del 2014 conferma il doppio livello di contrattazione, affidando ai contratti nazionali la funzione di definire le modalità e le materie delegate alla contrattazione aziendale, esso consente in via temporanea alla contrattazione aziendale, in attesa delle nuove regole fissate dai rispettivi contratti nazionali, di stipulare d'intesa con le organizzazioni territoriali aderenti all'accordo specifiche intese modificative del contratto nazionale in materia di prestazione lavorativa, orari e organizzazione del lavoro, aventi efficacia generale. A tacer del fatto che si tratta di materie comunque ampie e indefinite, potendo rientrare nella nozione di prestazione lavorativa qualunque istituto direttamente o indirettamente connesso con lo svolgimento del rapporto di lavoro; la previsione in via stabile e definitiva di "strumenti di articolazione contrattuale volti ad assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi" è demandata ai contratti collettivi nazionali di lavoro, attualmente in fase di rinnovo.

Sul nuovo modello contrattuale è stata avviata nell'estate 2015 una trattativa tra organizzazioni confederali, volta alla stipula di un nuovo accordo per il prossimo autunno. Ma le posizioni delle parti sociali sono ad oggi diversificate. La posizione dell'associazione datoriale Confindustria, pur confermando il doppio livello contrattuale, con il contratto nazionale come centro regolatore del sistema contrattuale, pone tuttavia in alternativa contratto nazionale e accordo aziendale per quanto attiene alla parte salariale, consentendo alle imprese di scegliere se applicare gli aumenti retributivi fissati dal contratto nazionale o negoziare a livello

aziendale gli incrementi salariali legati ai risultati dell'impresa. Al fine di favorire la diffusione della contrattazione aziendale dove non è presente (ossia nelle Pmi), si propone che i contratti nazionali possano prevedere schemi o modelli retributivi collegati ai risultati aziendali. Confindustria sollecita al governo incentivi fiscali e contributivi per tutti gli incrementi salariali legati ai risultati aziendali, siano essi frutto di accordi aziendali o di erogazione unilaterale del datore di lavoro.

La proposta Cisl mira ad estendere la contrattazione collettiva su entrambi i livelli nazionale e aziendale/territoriale, riducendo il numero e semplificando il contenuto dei contratti nazionali, cui resterebbe la funzione di regolare il sistema contrattuale, definire gli istituti normativi a carattere generale, determinare i minimi salariali tenendo conto dell'adeguamento al costo della vita e prevedendo una voce salariale di garanzia per le imprese che non fanno contrattazione aziendale, nonché disciplinare la previdenza complementare; mentre alla contrattazione aziendale o territoriale verrebbero attribuite in via ordinaria competenze legate ai singoli contesti organizzativi e produttivi, quali flessibilità, innovazione organizzativa, formazione, misure di welfare aziendale, miglioramento dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione alle decisioni d'impresa, salario variabile legato a obiettivi, per il quale -solo se oggetto di contrattazione- si chiede al governo il ripristino di meccanismi di detassazione e decontribuzione.

La Uil, dal suo canto, propone un modello contrattuale unificato per il settore pubblico e privato, articolato su due livelli, in cui gli aumenti salariali nazionali vengano correlati non più all'inflazione ma alla crescita, ossia agli aumenti del Pil, parametrati per i diversi livelli retributivi, da consolidare poi nei minimi contrattuali per formare la base di partenza per i rinnovi successivi, da riportare eventualmente a scadenza quadriennale. Al livello aziendale o territoriale spetterebbe, in particolare, la previsione di aumenti salariali legati alla produttività secondo schemi o modelli eventualmente predisposti dalla contrattazione nazionale.

Rispetto a tali posizioni, che intendono accentuare il ruolo della contrattazione aziendale in un sistema che rimane fondato sul doppio livello di contrattazione, l'ipotesi alternativa in campo è di fatto rappresentata dal contratto del gruppo Fiat, rinnovato il 7 luglio 2015: si tratta di un modello di relazioni esclusivamente aziendali, suscettibile di alterare profondamente il sistema contrattuale italiano. Nato nel 2010 per introdurre deroghe *in pejus* alla disciplina fissata dal contratto nazionale (in materia di straordinario, pause, assenze), esso presenta oggi, in una situazione di messa a frutto degli investimenti tecnologici e organizzativi realizzati dall'azienda, di ripresa degli ordinativi, di nuove assunzioni e di redistribuzione del salario di produttività, un notevole *appeal* per imprese che operano su scala internazionale e agli occhi dello stesso decisore politico.

Autorevoli esponenti delle forze politiche di maggioranza sono infatti favorevoli a un sistema di contrattazione collettiva che sostituisca il doppio livello negoziale, considerato barocco, rigido, uniformante, statico, con un unico livello aziendale, non solo in materia salariale, ma anche per definire i trattamenti normativi (orari, sistemi di inquadramento), allo scopo di diversificare la disciplina del lavoro in relazione ai diversi contesti aziendali e territoriali. Un'aziendalizzazione del modello di contrattazione all'americana, con un unico agente negoziale che tratta nell'impresa, non appare peraltro praticabile nemmeno per i suoi sostenitori, in quanto incompatibile con il principio di pluralismo sindacale e con le regole in materia di rappresentanza nei luoghi di lavoro, che non rimettono alla scelta del datore di lavoro il soggetto con cui negoziare, come ha ribadito la sentenza della Corte costituzionale sul caso Fiat. E tuttavia di nuove regole in tema di rappresentanza e di contrattazione collettiva si parla con insistenza in questa stagione politica, dopo aver portato a compimento la riforma del mercato del lavoro, alla quale un intervento in direzione di un maggior decentramento della contrattazione collettiva appare strettamente connesso. E' quindi quanto mai urgente, a fronte dell'interventismo legislativo, che le parti sociali trovino tra loro un accordo che apra a istanze di decentramento e di innovazione della contrattazione collettiva, tenendo altresì conto delle perduranti esigenze di definizione dei minimi inderogabili su tutto il territorio nazionale in funzione *antidumping*.

Un ulteriore profilo del problema del decentramento contrattuale attiene alla contrattazione territoriale. Come accennato, la contrattazione territoriale costituisce una specifica declinazione del secondo livello contrattuale presente in settori fortemente caratterizzati dalla presenza di Pmi. In tali settori la contrattazione

di secondo livello si svolge tradizionalmente a livello regionale o provinciale, seguendo la ripartizione amministrativa degli enti territoriali, ma talora anche di distretto o di filiera, con riguardo alla vocazione produttiva dei territori. Si tratta per lo più di contrattazione settoriale, ma talora anche intersettoriale, diversa comunque dalla concertazione territoriale alla quale partecipano anche altri soggetti, poteri pubblici e organizzazioni della società civile, finalizzata principalmente ai temi dello sviluppo locale (infrastrutture, servizi, coesione sociale e territoriale). Come secondo livello contrattuale, l'accordo territoriale non solo integra o adatta gli istituti del contratto nazionale alle specifiche esigenze del territorio, ma spesso istituisce e disciplina organismi paritetici o comunque misti (enti bilaterali) di servizio alle imprese e ai loro dipendenti in materia di formazione professionale e continua, mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, rappresentanze di sito per la salute e sicurezza, prestazioni di welfare contrattuale, fondi pensione. Soprattutto nel settore artigiano gli enti bilaterali hanno avuto un costante sviluppo, sopperendo alle carenze tipiche delle piccole dimensioni produttive con reti territoriali di supporto mutualistico.

Anche in considerazione di questa ricca esperienza, il livello territoriale sembrerebbe poter adeguatamente svolgere, anche in settori in cui non è tradizionalmente presente, le funzioni proprie della contrattazione di secondo livello, una volta individuato, settore per settore, quale sia l'ambito territoriale pertinente -bacino, rete, filiera, distretto- e quali siano i soggetti legittimati alla contrattazione. Ma, malgrado il richiamo operato da norme di legge o da accordi interconfederali (v. l'a.i. del 24 aprile 2013 che prevede il ricorso alla contrattazione territoriale per tutte le imprese prive di r.s.a. al solo fine di estendere i benefici fiscali e contributivi agli accordi salariali di produttività), il livello territoriale non è contemplato nella contrattazione del settore industriale, al di fuori delle ipotesi in cui per tradizione o prassi è già presente (Bellardi, 2014 rileva l'incongruenza di un decentramento senza il secondo livello!). Il che costituisce un inesplicabile limite del sistema contrattuale del settore industriale, sia in considerazione del dato associativo di Confindustria, formato prevalentemente da Pmi, sia di conclamate esigenze di differenziazione e di collegamento della contrattazione alla produttività e ad altre variabili locali, tra le quali in primo luogo la situazione dei mercati del lavoro; sia infine in relazione ai nuovi modelli organizzativi dell'impresa-rete (esternalizzazioni, catene di sub-fornitura, utilizzo di lavoro tramite agenzia) (Carinci M., 2015).

Negli ultimi tempi si assiste a un rinnovato interesse per il livello territoriale grazie anche a esperienze innovative realizzate in alcune realtà locali. Su una valorizzazione del livello territoriale come alternativo a quello aziendale per le imprese di minori dimensioni insiste la proposta sul nuovo modello contrattuale avanzata dalla Cisl, mentre la Cgil con la sua proposta di un "Piano per il lavoro" individua nel livello territoriale il riferimento per la promozione dal basso di esperienze significative di contrattazione/concertazione per il rilancio dello sviluppo socio-economico. Sarà quindi interessante verificare se si perverrà a un accordo anche su questo aspetto non secondario di riforma del modello contrattuale, volto a far beneficiare del secondo livello contrattuale e della connessa distribuzione salariale legata alla produttività, anche i lavoratori delle imprese minori, scongiurando il rischio di ricostituire gabbie salariali, ossia zone territoriali con salari minimi differenziati, dichiarate costituzionalmente illegittime nel lontano 1969.

6. Il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e la sentenza della Corte costituzionale del 24 giugno 2015, n. 178. Direttamente connessa alle misure anti-crisi imposte dalle istituzioni europee agli ordinamenti nazionali in osservanza dei vincoli di bilancio è la vicenda del blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego (ora: lavoro pubblico). Nel quadro della sorveglianza macroeconomica, la dinamica delle retribuzioni pubbliche è stata in molte occasioni segnalata al nostro paese come fattore critico da tenere sotto controllo per il rischio di squilibrio nei conti pubblici. Il principio di osservanza del pareggio di bilancio è stato introdotto in Costituzione con legge n. 1/2012. Nel 2010 il governo ha quindi adottato, come misura anti-crisi, la sospensione delle procedure di contrattazione collettiva nel settore pubblico, con riguardo sia alla disciplina salariale, che alla disciplina normativa degli istituti direttamente regolati dalla fonte negoziale per il triennio 2010-2013, in considerazione della situazione di eccezionale gravità dei bilanci pubblici. Il blocco è stato poi ulteriormente prorogato fino al dicembre 2014 e, con la legge di stabilità 2015, reso tendenzialmente strutturale fino al 2017.

Sul blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico sono state sollevate diverse questioni di costituzionalità, alle quali la Corte costituzionale ha dato risposta con sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, accogliendo i ricorsi sotto il profilo della illegittimità costituzionale sopravvenuta di tali disposizioni per contrasto con il diritto fondamentale di libertà sindacale ex art. 39, 1° comma, Cost., cui l'autonomia negoziale appare funzionalmente collegata, letto in collegamento sincronico con l'evoluzione delle fonti sovranazionali in materia (convenzioni OIL n. 87/1948, n. 98/1949 e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, n. 151/1978; art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione estensiva data dalla Corte EDU nella sentenza 12/11/2008 *Demir e Baykara c. Turchia*, riguardante il diritto di stipulare il contratto collettivo nel lavoro pubblico; art. 6 della Carta sociale europea riveduta; art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 152 del TFUE sulla promozione del ruolo delle parti sociali nel rispetto della loro autonomia).

In particolare, il ragionamento della Corte, partendo dalla essenziale funzione svolta dalla contrattazione collettiva (anche) nel settore pubblico, dove assurge al ruolo di "imprescindibile fonte" di disciplina del rapporto di lavoro, nonché dalla sua dimensione spiccatamente dinamica e procedurale, censura il protrarsi del blocco negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale, incidendo in modo tutt'altro che episodico sui valori costituzionali coinvolti. In altre parole, mentre appare costituzionalmente legittima la sospensione delle procedure negoziali e il blocco salariale come misura di solidarietà a carattere temporaneo, sia pure non necessariamente ancorata al rigido termine di un anno proprio di un singolo esercizio finanziario, ciò che appare costituzionalmente viziato è il carattere sistematico assunto da tale sospensione che, rendendo strutturale il regime di blocco, sconfinava in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e di controllo della spesa pubblica.

La sentenza della Corte è interessante non solo sul fronte interno, ma anche nella prospettiva comparata delle strategie giudiziarie poste in essere per contrastare le misure di *austerità* imposte dalle istituzioni europee agli Stati membri e comportanti una riduzione dei diritti sociali. La Corte costituzionale italiana si inserisce consapevolmente nel dibattito in corso tra Corti europee, affermando l'esigenza di un bilanciamento effettivo tra vincoli economici e diritti sociali (come già in materia di blocco alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici con sentenza n. 70/2015). Essa verifica in concreto la ragionevolezza del sacrificio imposto alla variegata tipologia dei dipendenti pubblici in raffronto con i lavoratori del settore privato in un contesto di crisi e di emergenza, rilevando peraltro l'irragionevole blocco anche della contrattazione a contenuto normativo, che può anche non comportare aggravii di spesa. Respinti gli altri profili di incostituzionalità (per presunta violazione del principio di uguaglianza, di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, di progressività dei tributi), la sentenza della Corte accoglie i ricorsi sotto il profilo della violazione della libertà sindacale, eccessivamente compressa e sacrificata da una situazione di blocco che può avvenire solo per periodi di tempo definiti, non protraibili *ad libitum* (punto 17).

Diversamente dalla precedente sentenza n. 70 sulla rivalutazione delle pensioni, la Corte in questo caso fa salvi gli effetti del blocco della contrattazione per il passato, valutando che il bilanciamento tra sacrifici imposti ai dipendenti pubblici ed esigenze di controllo della spesa pubblica fosse per il periodo 2010-2014 ragionevole, mentre fa decorrere gli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale sopravvenuta della disciplina esaminata dalla data di pubblicazione della sentenza, riconoscendo peraltro che la riapertura della dinamica contrattuale dovrà tener conto dei vincoli di spesa. Rispetto al carattere dirompente della sentenza n. 70/2015, che ha dichiarato incostituzionale il dispositivo di congelamento della rivalutazione delle pensioni sin dalla sua introduzione, la pronuncia sul blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico realizza un bilanciamento più temperato tra diritti sociali e vincoli di bilancio. Tuttavia anche in questo caso la Corte non si sottrae a una concreta ponderazione degli interessi in gioco, rinvenendo nell'indefinito protrarsi del blocco negoziale una palese violazione della libertà sindacale. Quel che appare rilevante nell'orientamento espresso dalla Corte italiana è l'argine posto a difesa del concreto esercizio di diritti sociali fondamentali rispetto a un'automatica e prevalente considerazione dell'interesse al rispetto dei vincoli di bilancio, in considerazione della irragionevolezza del sacrificio imposto a principi di primaria

rilevanza costituzionale e internazionale. Come già altre Corti nazionali (portoghese, spagnola, greca), anche la Corte italiana oppone tali principi ai vincoli imposti dalla dottrina europea dell'austerità (Kilpatrick 2014, 2015) laddove gli interventi normativi realizzati vengano in concreto a ledere il nucleo essenziale di tali diritti.

7. *Conclusioni.* Seguendo la traccia suggerita dagli organizzatori del Congresso, volta a verificare il grado di convergenza tra le diverse realtà ed esperienze dei paesi dell'Europa mediterranea sotto gli effetti della crisi economica, da quanto detto mi sembra si possa affermare che l'esperienza italiana si iscriva nella tendenza generale alla deregolamentazione neo-liberale dei sistemi collettivi di disciplina del lavoro, seppure con caratteristiche proprie dovute al peso maggiore tradizionalmente riconosciuto all'autonomia collettiva nel nostro paese. Anche in Italia la crisi economica e le misure che essa ha generato, di crescente allentamento delle tutele e di de-regolazione dei mercati del lavoro, sono state accompagnate infatti da interventi autoritativi dei pubblici poteri riguardanti il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, quali la spinta al decentramento contrattuale, la derogabilità *in pejus* della fonte legale e contrattuale di livello superiore da parte di contratti collettivi decentrati con inedita invasione di campo della sfera di autoregolamentazione del sistema contrattuale da parte dell'autonomia collettiva, la derogabilità *in pejus* riconosciuta persino agli accordi individuali (v. la nuova disciplina delle mansioni introdotta dal *Jobs Act*, che ammette il patto individuale di declassamento, in deroga alla disciplina già ampiamente derogabile collettivamente), il blocco della contrattazione economica nell'impiego pubblico. L'interventismo legislativo, diversamente da altre stagioni, non è stato accompagnato dalla ricerca di un vero confronto e dialogo con le parti sociali, ma imposto a queste, in particolare alle organizzazioni sindacali.

Ciò parrebbe segnalare la prevalenza dell'interesse generale (all'occupazione, al corretto funzionamento del mercato del lavoro, al miglioramento della produttività, alla ripresa della domanda pubblica) sull'interesse collettivo-corporativo rappresentato dalle organizzazioni sociali. La narrazione prevalente tende a presentare così le cose, contrapponendo il dinamismo dell'attore pubblico, pressato da esigenze di rispetto dei vincoli macroeconomici e di bilancio e di attuazione dei processi di riforma, all'immobilismo delle grandi organizzazioni sociali, attente soprattutto alla loro autoconservazione. Ma, malgrado limiti, divisioni e ritardi, i grandi attori sociali –deliberatamente messi ai margini delle decisioni pubbliche che li riguardano come intermediari del mondo del lavoro, senza fondamentali distinzioni tra governi di diverso orientamento politico succeduti negli ultimi anni – hanno una lunga storia di partecipazione a decisioni pubbliche responsabili, che fa sperare nella loro capacità di interpretare, per quanto sta nelle loro responsabilità, l'interesse generale all'occupazione, alla produttività, alla redistribuzione della ricchezza prodotta, all'inclusione sociale, alla certezza e semplificazione delle regole, sia cooperando con l'attore pubblico (v. i grandi accordi di concertazione degli anni '90), sia definendo in autonomia l'assetto di regole dell'ordinamento intersindacale. L'autonoma capacità di ridisegnare il quadro delle regole del sistema contrattuale adattandolo al mutato contesto economico e occupazionale costituisce il tratto peculiare dell'esperienza italiana: il banco di prova della capacità propositiva e di resistenza rispetto a pressioni e interferenze del potere pubblico sarà dato dalla effettività che le nuove regole intersindacali sapranno dimostrare.

Resta da vedere se la lunga stagione di crisi segnerà un superamento dell'anomalia italiana di astensione della legge nel campo dei rapporti collettivi e se eventuali interventi legislativi si mostreranno rispettosi del ruolo delle parti sociali, come la dottrina maggioritaria suggerisce, accogliendo i criteri di misurazione della rappresentatività già concordati tra parti sociali, con una regolazione di sostegno al loro ruolo anche a livello aziendale, attraverso una riscrittura coerente dell'art. 19 Statuto, come suggerito dalla sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale. In futuro potrebbe infatti spettare al giudice delle leggi verificare la compatibilità delle soluzioni prospettate con i principi costituzionali.

Bibliografia

- V. Bavaro (2014), Il salario minimo legale e le relazioni industriali, in *Il diario del lavoro*, 22 settembre.
- L. Bellardi (2014), La recente riforma della struttura contrattuale: profili critici e incoerenze, in *DLRI*, n. 4, pp. 739 ss.
- L. Bellardi (2015), Sistema politico, legge e relazioni industriali: dalla promozione all'esclusione?, in *Scritti in onore di M.G. Garofalo*, Cacucci, Bari.
- F. Carinci (a cura di) (2014), *Il testo unico sulla rappresentanza* 10 gennaio 2014, Adapt.
- M. Carinci (a cura di), (2015), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- M. Carrieri, A. Mattei (2015), Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale. Presentazione, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, n. 2, pp. 7 ss.
- F. Guarriello (2015), *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del governo Renzi*, Adapt, pp. 327 ss.
- L. Imberti (2013), A proposito dell'art. 8 della legge n. 148/2011: le deroghe si fanno, ma non si dicono, in *DLRI*, n. 2, pp. 255 ss.
- C. Kilpatrick, B. De Witte (2014), A comparative framing of fundamental rights challenges to social crisis measures in the Eurozone, in *European Journal of Social Law*, n. 1-2, pp. 2 ss.
- C. Kilpatrick (2015), Constitutions, social rights and sovereign debt states in Europe: a challenging new area of constitutional enquiry, in *EUI working papers*, n. 34
- F. Liso (2011), Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende Fiat, in *DLRI*, 1, pp. 331 ss.
- F. Liso (2012), Brevi note sull'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e sull'articolo 8 della legge n. 148/2011, in *DLRI*, n. 3, pp. 453 ss.
- E. Massi (2014), Il salario minimo nella delega del Jobs Act, sul sito: [generazione vincente del 12/12/2014](#)
- L. Nogler (a cura di) (2014), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- I. Regalia (2015), *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, RGL, n. 1, pp. 3 ss.
- F. Scarpelli (2014), Dissensi e consensi sul Testo Unico sulla rappresentanza: un bilancio tra politica e diritto, in *RGL*, n. 3, pp. 651 ss.
- S. Scarponi (2015), Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva a livello aziendale o territoriale, *RGL*, n. 1, pp. 113 ss.

Sciarra S. (2011), *Automotive* e altro: cosa sta cambiando nella contrattazione collettiva nazionale e transnazionale, in DLRI, 2, pp. 345 ss.

L. Tronti (2014), Produttività, crescita e riforma della contrattazione: un dialogo tra economisti, www.nelmerito.com, 24 febbraio.

L. Zoppoli (2015), Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica, RGL, n. 1, pp. 29 ss.