

**Federica Saulino**

Note a margine del convegno su  
“La contrattazione collettiva in Europa:  
una prospettiva trasversale”, CNEL 18 luglio 2019

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Sulle ragioni della comparazione. 3. La contrattazione collettiva nel quadro della normativa europea. 4. I sistemi nazionali di contrattazione collettiva sotto il peso della crisi economica. 5. Alcune osservazioni sul caso italiano. 6. Il decentramento contrattuale: una falsa tendenza? 7. Conclusioni. La resilienza dei sistemi di relazioni industriali.

I. *Premessa*

Il 18 luglio 2019 è stato presentato presso la sede del CNEL il volume dal titolo “*La negociación colectiva en Europa. Una perspectiva transversal*”, relativo alla ricerca sulla contrattazione collettiva in Europa in chiave comparata, condotta da un gruppo di studiosi di livello internazionale e coordinata da Jesús Cruz Villalón (Università di Siviglia)<sup>1</sup>.

La ricerca, commissionata dalla *Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos* spagnola<sup>2</sup> all’inizio del 2017, si è conclusa nei primi mesi

<sup>1</sup> Il volume, integralmente scaricabile dal sito *web* del *Ministerio de Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social* spagnolo, è stato curato da EDOARDO ALES, JAVIER CALVO GALLEG0, PIERRE-HENRI CIALTI, MICHAEL DOHERTY, RAFAEL GÓMEZ GORDILLO, FAUSTA GUARRIELLO, LUKASZ PISARCZYK, MARIA DO ROSARIO, PALMA RAMALHO, RICARDO RODRÍGUEZ CONTRERAS, PATROCINIO RODRÍGUEZ RAMOS.

<sup>2</sup> La *Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos* spagnola è un organo a formazione tripartita, composto dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, dalle rappresentanze delle associazioni imprenditoriali e dall’Amministrazione centrale dello Stato. Tra le sue funzioni, la Commissione svolge anche quella di Osservatorio della negoziazione collettiva, portando avanti studi, analisi e diffusione dei dati sul fenomeno.

del 2019 e ha visto coinvolti tra i Paesi europei (anche non appartenenti alla Unione Europea), quelli i cui sistemi di relazioni industriali si considerano più influenti sulla struttura economica nazionale e quelli che per l'alto tasso di popolazione risultano più incisivi rispetto al processo normativo della UE. Questi sono la Germania, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Spagna, il Portogallo, la Francia, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, la Norvegia (che fa parte dell'EFTA e del SEE), la Polonia, il Portogallo, l'Inghilterra, la Svezia.

Sotto il profilo metodologico, la ricerca è partita dalla somministrazione di un questionario ai soggetti protagonisti del sistema di contrattazione collettiva di ciascun Paese, indagando su molteplici aspetti, quali sono: la collocazione del contratto collettivo nella gerarchia delle fonti; la sua relazione con la legge e con il contratto individuale di lavoro; la struttura della contrattazione collettiva; il tasso di copertura contrattuale rispetto alla popolazione dei lavoratori dipendenti; le modalità di contrattazione; i soggetti della contrattazione e la loro legittimazione; i profili formali e sostanziali del contratto collettivo; l'efficacia del contratto collettivo; la sua vigenza e l'ultrattività; il sistema di amministrazione e interpretazione del contratto collettivo.

L'indagine sul campo ha favorito una comparazione di taglio operativo, particolarmente apprezzata al tavolo del convegno, che ha saputo evidenziare – ha dichiarato Lorenzo Zoppoli (Università Federico II di Napoli) – la presenza di una “commistione tra teorie e pratiche del quadro normativo alquanto complicata”. La ricerca, infatti, ha messo in luce la dialettica tra teoria e pratica, evidenziando quanto e fino a che punto gli interventi legislativi di riforma impattano sulla realtà.

L'elaborazione dei dati così raccolti è avvenuta attraverso un'analisi trasversale su ciascuno degli elementi di indagine, grazie alla quale è stato possibile ritrovare alcuni punti di convergenza tra i vari Paesi esaminati, nonostante, come ha spiegato Jesús Cruz Villalón, i sistemi nazionali si presentino nel complesso ognuno diverso dall'altro.

Le differenze derivano dalla varietà dei contesti politici ed economici e dalle singole tradizioni storiche e culturali dei Paesi esaminati; queste si riverberano non soltanto all'interno dello spazio normativo, ma anche nella pratica dei negoziati. Tuttavia, sulla base di alcuni parallelismi, il gruppo di ricerca ha potuto costituire dei gruppi tra Paesi, creando dei modelli.

Rinviando al testo della ricerca gli approfondimenti sugli aspetti statici e dinamici della contrattazione collettiva nei vari Stati, di seguito, si riportano

alcune note del dibattito avvenuto nella sede del CNEL sugli argomenti che hanno destato maggior interesse tra gli invitati<sup>3</sup>.

## 2. *Sulle ragioni della comparazione*

Tra i primi argomenti, è stato affrontato quello della funzione degli studi comparatistici. Questi sono stati considerati, specie in tema di contrattazione collettiva, molto importanti e di grande interesse non solo per gli analisti, ma anche per le parti sociali e i *policy maker*, dal momento che, come ha detto Salvo Leonardi<sup>4</sup> (Fondazione Di Vittorio), “più paesi sono uniti da un unico quadro normativo, che è quello della UE, e tutti sono esposti agli effetti della globalizzazione; pertanto, essendo le sfide globali, altrettanto devono apparire le capacità di affrontarle”.

Ha affermato Leonardi che l’analisi comparatistica è propedeutica alla funzione di trasferibilità dei modelli, il cd. *legal transplant*. Questo aspetto è fondamentale, “perché ci salva da quelle traslazioni ideologiche, in virtù delle quali si amputa un modello per trasferirne una sua parte in un altro ordinamento, senza poi produrre gli effetti sperati, come è accaduto, ad esempio, per la *flexisecurity* danese”. Tuttavia, riprendendo la lezione di Otto Kahn-Freund, è stato sottolineato quanto fosse difficile nelle relazioni sindacali il *legal transplant*, considerato che i sistemi sindacali nei vari paesi mantengono i loro assetti tradizionali forgiatisi negli anni Trenta.

Lorenzo Zoppoli ha, poi, aggiunto che “le ragioni pratiche che sono alla base della comparazione riguardano non solo la politica del diritto, ma anche una necessaria competizione tra ordinamenti di carattere socio-economico”, e la ricerca condotta da Jesús Cruz Villalón ha avuto il merito di non nascondere queste ultime ragioni, anzi le ha poste in primo piano.

<sup>3</sup> Tra gli invitati al tavolo del CNEL, presieduto da TIZIANO TREU, sono intervenuti CRISTINA ALESSI (Università di Brescia), SALVO LEONARDI (Fondazione Di Vittorio), LORENZO ZOPPOLI (Università di Napoli Federico II), MANOLA CAVALLINI (CNEL-CGIL), STEFANO FRANCHI (Federmeccanica), CLAUDIO STANZANI (Sindnova). Presenti anche, tra gli autori del volume, EDOARDO ALES (Università di Napoli Parthenope), FAUSTA GUARRIELLO (Università G. D’Annunzio Chieti - Pescara), JESÚS CRUZVILLALÓN (Università di Siviglia) Presidente della *Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos*.

<sup>4</sup> Cfr. la ricerca comparata curata da LEONARDI, PEDERSINI, *Multiemployer bargaining under pressure. Decentralization trends in five European Countries*, ETUI, 2018.

Claudio Stanzani, riportando la propria esperienza professionale di presidente di *Sindnova*, ha evidenziato quanto il metodo comparativo sia funzionale anche per trovare una forma di “standardizzazione” (*rectius* armonizzazione) delle regole, all’interno di contesti come quelli delle multinazionali, le quali hanno interesse ad applicare una disciplina dei rapporti di lavoro uniforme in tutti gli Stati in cui operano. Tale esigenza sussiste non tanto sul piano salariale, dove le differenze esistono e vengono accettate dalle imprese – ha spiegato Stanzani – quanto su quello connesso a una serie di istituti regolativi del rapporto di lavoro, quali la gestione dei tempi di vita-lavoro, le nuove modalità di esecuzione della prestazione, la qualità del lavoro, il *welfare*. In questo si ravvisa, secondo il presidente di *Sindnova*, la vera sfida di oggi del metodo comparativo.

### 3. *La contrattazione collettiva nel quadro della normativa europea*

La negoziazione collettiva, come noto, non rientra tra le materie oggetto del programma di armonizzazione dell’Unione Europea. L’art. 153 TFUE, infatti, prevede che in tema di informazione e consultazione dei lavoratori (di cui alla lett. *e*, par. 1), di rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché di cogestione (di cui alla lett. *f*, par. 1), la UE intervenga al solo fine di sostenere e completare l’azione degli Stati membri, escludendo “qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”. Le materie del diritto di associazione, di sciopero e di serrata sono, persino, escluse da ogni competenza dell’Unione (par. 5, art. 153, TFUE), mostrando, così, di non voler intaccare l’eterogeneità dei singoli sistemi nazionali di relazioni industriali.

A questo si aggiunge la previsione della procedura legislativa speciale all’unanimità per l’adozione degli atti normativi concernenti la rappresentanza collettiva (par. 2, art. 153, TFUE), che, di fatto, rende molto più difficile il processo di normazione in tale ambito.

Di conseguenza, non si è avuto alcun intervento di impatto (*hard law*) della normativa europea sulla contrattazione collettiva.

Nonostante questi presupposti, ha sottolineato Jesús Cruz Villalón, ci sono stati alcuni importanti condizionamenti da parte del diritto dell’Unione Europea sul diritto di negoziazione collettiva.

Si tratta di interventi normativi concernenti altri campi della politica

sociale dell’Unione, che hanno avuto un riflesso sulla contrattazione collettiva.

Il riferimento è, innanzitutto, alle direttive sui diritti di informazione e di consultazione<sup>5</sup>, i quali – ha ricordato al convegno Cristina Alessi (Università di Brescia) – sono stati riconosciuti in capo alle rappresentanze dei lavoratori in vicende particolari dell’impresa, quali il trasferimento d’azienda, i licenziamenti collettivi, ma anche nelle fusioni e in occasione delle offerte pubbliche di acquisto<sup>6</sup>. La stessa ha, poi, citato la previsione di cui al par. 1 *bis*, introdotto all’art. 1 della direttiva 96/71/CE, dalla direttiva UE 2018/957 in materia di distacco, considerandola un passo importante verso il riconoscimento del diritto di negoziazione collettiva da parte del legislatore europeo. Questa stabilisce che la normativa europea non pregiudica l’esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e a livello dell’Unione, ivi compresi il diritto di sciopero o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri, né pregiudica il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi. Tale norma, oltre ad essere diretta al tentativo di riorientare la giurisprudenza europea formatasi con le note sentenze *Viking*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione Europea c/Lussemburgo*, rappresenta un esempio di implementazione del diritto di negoziazione collettiva ad opera del diritto derivato.

Il diritto di negoziazione e di azioni collettive è, invece, sancito espressamente dall’art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (Carta di Nizza). Tuttavia, si tratta di una previsione ad efficacia limitata, sia perché la Carta non amplia l’ambito di competenza delle istituzioni europee in questo campo, sia perché, come ha rappresentato Cristina Alessi, incontra un ostacolo nell’orientamento della Corte di Giustizia, secondo il quale i diritti riconosciuti dalla Carta producono effetti solo ove vi sia una

<sup>5</sup> In queste materie, a differenza di quelle elencate alla lett. *f*, par. 1, art. 153 TFUE, è sufficiente una delibera a maggioranza.

<sup>6</sup> Si tratta della direttiva 75/129/CEE sui licenziamenti collettivi, quale modificata dalle direttive 92/56/CEE e 98/59/CE; la direttiva 2001/23/CE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese; la direttiva 2002/14/CE sull’informazione e la consultazione dei lavoratori; la direttiva 94/45/CE, modificata dalla direttiva 2009/38/CE, riguardante l’istituzione dei CAE; la direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto; la direttiva 2011/35 relativa alle fusioni delle società per azioni; le direttive 2001/86/CE e 2003/72/CE sullo statuto della società europea, per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori; la direttiva UE 2017/1132 che si applica alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali.

disciplina europea di attuazione, ossia attraverso una direttiva o altro atto giuridicamente vincolante. Siffatto orientamento – ha spiegato Alessi – rischia di condannare all’ineffettività tutte le norme della Carta medesima, soprattutto laddove la UE non abbia esercitato, o almeno non del tutto, le sue competenze<sup>7</sup>.

L’intervento del diritto derivato è, dunque, fondamentale ai fini dell’integrazione all’interno degli ordinamenti nazionali del diritto di negoziazione collettiva riconosciuto dalla Carta. Un’occasione per poter agire in tal senso è stata rinvenuta nell’art. 14 della direttiva UE 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea, il quale prevede la possibilità per gli Stati membri di consentire alle parti sociali di mantenere, negoziare, concludere e applicare contratti collettivi che stabiliscano prescrizioni minime di condizioni di lavoro differenti da quelle contenute nella direttiva, nel rispetto della protezione generale dei lavoratori. La norma, seppur dettata dall’intento di rispettare l’autonomia delle parti sociali e il loro ruolo di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro<sup>8</sup>, è stata giudicata da Jesús Cruz Villalón una previsione molto povera, che nulla mette in campo di quanto dichiarato dall’art. 28 della Carta.

Un altro condizionamento subito dalla contrattazione collettiva ad opera dell’intervento del diritto derivato dell’Unione, secondo i dati illustrati da Villalón, sarebbe quello di provocare, attraverso il vincolo di attuazione, una certa confluenza dei modelli nazionali di relazioni industriali verso alcune caratteristiche strutturali comuni. La ricerca ha considerato un esempio paradigmatico ciò che è accaduto nei Paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca), caratterizzati da un forte grado di autonomia della contrattazione collettiva nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. I loro sistemi sarebbero stati influenzati dall’apparizione dei cc.dd. *standard* statali, frutto del recepimento di alcune direttive europee in materia di politica sociale, ai quali i contratti collettivi si sono adeguati. In questi Paesi (specialmente in Danimarca dove la norma statale era quasi inesistente nel panorama delle relazioni industriali) è stata, così, avvertita una maggiore presenza della norma eteronoma all’interno del sistema di contrattazione, attraverso la quale si è data

<sup>7</sup> Sull’argomento, v. ZERMAN, *La libertà di riunione e di associazione*, in GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell’Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, 2013, p. 796; AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Giuffrè, 2017. CARINCI, PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, Giappichelli, 2018, p. 33.

<sup>8</sup> V. *Considerando* (38) della direttiva UE 2019/1152.

attuazione alla normativa europea, con un meccanismo di trasposizione misto<sup>9</sup>.

Ha ricordato ancora Villalón che, sulla base delle tradizioni giuridiche di tutti gli Stati membri, il diritto di contrattazione collettiva è stato riconosciuto più volte dai giudici di Lussemburgo, con la consapevolezza che la contrattazione collettiva non rientra tra i divieti volti a garantire il diritto alla libera concorrenza commerciale. Allo stesso tempo, però, gli stessi giudici hanno ammesso alcune limitazioni al diritto di contrattazione collettiva, laddove l'accordo superasse il suo scopo essenziale. Il riferimento è al “famoso quartetto di sentenze”, citato da Cristina Alessi, nelle quali è stato affrontato il rapporto tra libertà economiche e diritti sociali.

In ultima analisi, estendendo l'ambito a livello mondiale, Lorenzo Zoppoli ha riportato la grande differenza, sotto il profilo dell'applicazione del diritto internazionale, tra l'Europa e le altre potenze mondiali, come la Cina e gli USA, queste ultime meno virtuose rispetto alla prima. Tuttavia, tra le norme di rango internazionale, la Convenzione OIL n. 154/81 non sembra essere stata sufficientemente valorizzata neanche a livello europeo, in particolare – ha ricordato Lorenzo Zoppoli – per ciò che riguarda la regolamentazione del rapporto tra rappresentanze aziendali e sindacati rappresentativi a livello nazionale. Per questo motivo, è stato segnalato un rischio di marginalizzazione dei sindacati più rappresentativi nell'ambito della rappresentatività di impresa<sup>10</sup>.

#### 4. *I sistemi nazionali di contrattazione collettiva sotto il peso della crisi economica*

Al CNEL si è molto discusso degli effetti sui sistemi nazionali di relazioni industriali della crisi economico-finanziaria che nell'ultimo decennio ha colpito duramente l'Europa<sup>11</sup>.

Le evidenze della ricerca sono apparse, tuttavia, confortanti, in quanto rivelano che, nei fatti, una buona parte dei modelli nazionali abbia resistito ai colpi della crisi, mostrandosi in alcuni casi addirittura impermeabile ai

<sup>9</sup> V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p.26.

<sup>10</sup> Il riferimento è alla scarsa implementazione dell'art. 3.2 della Convenzione OIL n. 154/81, il quale subordina la valorizzazione delle rappresentanze d'impresa alla salvaguardia del ruolo dei sindacati maggiormente rappresentativi. V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p. 25.

<sup>11</sup> Tra i molteplici contributi sul tema, v. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi*, in

mutamenti economici e riuscendo a mantenere invariate la propria struttura e le proprie funzioni.

Jesús Cruz Villalón ha riportato che, in generale, tutti i Paesi sono stati interessati da riforme in campo normativo, le quali “sono intervenute su aspetti strutturali del sistema, pur non volendo essere, propriamente, riforme strutturali”. Queste sarebbero state dettate da esigenze congiunturali, volte al raggiungimento di scopi tipicamente economici, che, però, hanno coinvolto alcuni aspetti della contrattazione collettiva, interferendo in particolar modo sull’articolazione delle competenze tra contrattazione di livello nazionale e quella periferica e determinando in qualche caso un cambiamento definitivo del sistema.

Tuttavia, nella maggior parte dei Paesi, le alterazioni del quadro normativo non hanno avuto riscontro nella pratica negoziale, che ha continuato a svolgersi secondo le vecchie regole.

Infatti, la ricerca ha segnalato che un gran numero di modelli mostra una significativa stabilità nel tempo di alcuni elementi basilari, quali sono: i contributi sindacali; la capacità di interlocuzione del sindacato, specie nei processi di ristrutturazione aziendale; la regola dell’efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi che, per i Paesi in cui essa è prevista, continua ad essere in vigore; i modelli di contrattazione centralizzata che seguitano a mantenere la loro struttura, nonostante la pressione verso il decentramento aziendale; una diffusa efficacia soggettiva all’interno delle imprese dei contratti collettivi, indipendentemente dall’affiliazione del lavoratore; la regola dell’ultratattività del contratto scaduto; la risoluzione extra-giudiziale dei conflitti interni alle parti negoziali; un ampio spazio di materie negoziabili<sup>12</sup>.

Le modifiche normative più rilevanti, orientate anche dalle raccomandazioni dell’Unione Europea verso l’estensione del decentramento negoziale e la correlativa riduzione del ruolo dei contratti collettivi di categoria, hanno riguardato i Paesi un tempo cd. PIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna), sebbene con risvolti differenti.

In Italia, Irlanda, Spagna e Portogallo, le riforme non avrebbero smontato la prassi delle relazioni industriali consolidatasi da lungo tempo. In particolare, Jesús Cruz Villalón ha fatto presente che in Spagna, la spinta

DLRI, 2012; GLASSNER, KEUNE, MARGISONSON, *La contrattazione collettiva in tempo di crisi*, in DRI, 2012, p. 296.

<sup>12</sup> V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p. 20.

normativa al decentramento non ha attecchito all'interno del sistema di contrattazione collettiva, anzi si misura ancora un certo protagonismo del cd. contratto settoriale, quasi pari al 90%.

Il Portogallo è stato attaccato sulle procedure di estensione dell'*erga omnes*, ma resta pur sempre tra i Paesi con il più alto tasso di copertura contrattuale (v. *infra*).

Differente è il caso della Grecia, che insieme ai Paesi dell'Est (Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Romania, Polonia) ha subito profonde innovazioni del sistema di negoziazione collettiva. Qui, non solo, la forte spinta normativa verso l'estensione del decentramento contrattuale ha, in concreto, ridotto sempre più lo spazio riservato alla contrattazione collettiva di settore, ma il sistema è stato indebolito dalla limitazione dell'ultrattività dei contratti collettivi e dalla deroga al principio del *favor* del contratto collettivo di fronte alla legge o rispetto al contratto collettivo previgente. Tali interventi avrebbero destrutturato il sistema delle relazioni industriali, mettendo a rischio il ruolo del sindacato nel processo di riduzione delle disuguaglianze sociali in questi Paesi.

Quanto al sistema italiano, invece, Lorenzo Zoppoli ha ritenuto che l'impatto delle riforme sia stato molto più profondo rispetto alla Spagna, l'Irlanda e il Portogallo, specie quello degli ultimi provvedimenti normativi, intervenuti a modificare il rapporto tra legge e contratti collettivi e la struttura stessa della contrattazione collettiva<sup>13</sup>. Secondo Lorenzo Zoppoli, dunque, l'Italia non sarebbe da annoverare tra quei Paesi in cui le strutture fondamentali non sono state scalpite; anzi, negli intenti del legislatore italiano, l'obiettivo di riformare l'assetto della contrattazione collettiva era ben chiaro<sup>14</sup>. Tuttavia, si è trattato di interventi *spot*, disorganici, che hanno avuto come effetto la destrutturazione del sistema. È mancata – ha affermato Zop-

<sup>13</sup> Il riferimento è agli interventi normativi di cui all'art. 8, l. 138/2011 e all'art. 51 del d. lgs. n. 81/2015, con i quali il legislatore è entrato a gamba tesa nel quadro regolativo della prassi negoziale. In proposito v. IMBERTI, *A proposito dell'art. 8 della legge n. 148/2011: le deroghe si fanno, ma non si dicono*, in *DLRI*, 2013, p. 255 ss.; PERULLI, *La contrattazione collettiva "di prossimità": teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 2013; ANDREONI, *I dilemmi sindacali nell'Italia del "JOBS ACT"*. *Spunti per una riflessione*, in *RGL*, 2015, p. 690 ss.; SANTORO PASSARELLI, *Il contratto aziendale in deroga*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"* - 254/2015.

<sup>14</sup> V. LASSANDARI, *La riforma del lavoro del Governo Renzi ed il sistema di relazioni sindacali*, in Atti del Convegno di studi alla Camera dei Deputati del 19 febbraio 2015; ROMEO, *Il processo di "aziendalizzazione" della contrattazione collettiva: tra prossimità e crisi di rappresentatività sindacale*, in *ADL*, 2014, p. 857 ss.

poli – una visione di insieme, generando così, più che un fenomeno omogeneo di decentramento contrattuale, una fuga da un sistema di contrattazione articolato, per divenire sempre più un sistema disarticolato<sup>15</sup>.

Dello stesso avviso è sembrato Tiziano Treu (Presidente del CNEL), il quale ha ridimensionato l’impatto della tendenza al decentramento in Italia, laddove ha considerato che il nuovo impianto normativo predisposto dall’art. 51, d. lgs. n. 81/2015, che, in sostanza, pone sullo stesso livello i contratti collettivi nazionali e i contratti collettivi decentrati, non avrebbe scardinato il sistema. Secondo Treu, questo si presenterebbe ancora come un modello centralizzato, ma molto rigido. Per questo, al dato congiunturale reagisce in modo “schizofrenico”, con fenomeni di elusione, contratti pirata, clausole in deroga, salari e condizioni di lavoro dettati unilateralmente dalle imprese.

### 5. *Alcune osservazioni sul caso italiano*

La ricerca ha collocato spesso l’Italia tra i Paesi dell’area latino-mediterranea, della quale fanno parte anche la Grecia, la Spagna e il Portogallo.

Questi Paesi condividono la legittimazione costituzionale espressa del diritto di associazione sindacale, dal quale si fa derivare il riconoscimento costituzionale della negoziazione collettiva.

Si tratta di una caratteristica non generalizzata nell’ambito dei sistemi costituzionali europei<sup>16</sup>, che invece, ha visto l’Italia tra i primi a riconoscere a livello costituzionale il diritto alla contrattazione collettiva<sup>17</sup>. Tuttavia, ha ricordato Lorenzo Zoppoli, quello italiano resta l’unico ordinamento, che a distanza di settanta anni, non ha emanato le norme di attuazione del dettato costituzionale. Questa condizione comincia ad essere “imbarazzante”, perché l’impianto della contrattazione collettiva in Italia non funziona più in maniera soddisfacente, oltre a risultare ostativa rispetto all’auspicio dell’intervento del legislatore per una razionalizzazione del sistema<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Sulla classificazione delle strutture della contrattazione collettiva operata dal gruppo di ricerca, v. *infra*, § 6.

<sup>16</sup> V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p. 81 ss.

<sup>17</sup> Per un maggiore approfondimento, v. PERA, voce *Libertà Sindacale (dir. vig.)*, in *ED*, 1974, XXIV, p. 501 ss; GIUGNI, Art. 39, in *Comm. Branca*, art. 35-40. *Rapporti economici*, Zanichelli, 1979, p. 257 ss.

<sup>18</sup> Così, ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva in Europa: una comparazione in vista delle riforme “strutturali”*, in *RDSS*, 2019, p. 833.

Si è già detto che l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo sono stati tutti destinatari di un intervento mirato dell'Unione Europea sulle relazioni di lavoro, per motivi di ordine economico (v. *supra*). Negli anni della crisi, infatti, questi Paesi, insieme all'Irlanda, sono divenuti, sotto la spinta della Banca Centrale Europea e della *Troika* “un laboratorio delle politiche di austerità” – ha dichiarato al convegno Salvo Leonardi – con effetti poi riconosciuti scarsamente edificanti.

Ancora, l'Italia condivide con i Paesi dell'area latino-mediterranea l'aver vissuto “un'esperienza nefasta di fascismo e corporativismo giuridico; un pluralismo associativo di base originariamente ideologica, con prevalenza di sindacati di ispirazione comunista; costituzioni sociali definite dalla J.P. Morgan, negli anni più duri della crisi, *socialisteggianti* e tassi di conflitto industriale tra i più alti nell'Occidente” – ha spiegato Leonardi. Lo stesso ha, però, precisato, che l'Italia a differenza degli altri Paesi, si caratterizza per l'alto livello di astensionismo del legislatore, al quale si contrappone un forte volontarismo nelle relazioni industriali (che nella ricerca si è detto abbia contribuito alla resistenza del sistema rispetto ai cambiamenti economici). In particolare, l'Italia si distingue per l'assenza di salario minimo e dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, che invece accomuna il nostro sistema a quello della Svezia e della Danimarca<sup>19</sup>.

Tra gli elementi appena tracciati, l'alto tasso di conflittualità e l'astensionismo del legislatore italiano, specie rispetto all'attuazione del dettato costituzionale, sono di certo correlati<sup>20</sup>. Secondo Lorenzo Zoppoli, quello del legislatore è un atteggiamento che non può più essere tollerato dal nostro sistema di relazioni industriali, che per quanto in passato abbia raggiunto grandi traguardi, oggi presenta “una fragilità tecnico-giuridica” forse unica nel panorama degli ordinamenti europei, che concorre ad alimentare il conflitto industriale<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Svezia e Danimarca, tuttavia, si differenziano dall'Italia, in quanto la crisi non ha influito negativamente sul loro sistema di contrattazione collettiva, che si presenta ancora ben articolato, lasciando intatta la sua struttura, le sue funzioni e il protagonismo dell'autonomia collettiva nel regolamentare la prassi negoziale. Inoltre, questi Paesi presentano un tasso di sindacalizzazione molto alto, al quale non può paragonarsi quello del sistema italiano, sul quale si fondano molti dubbi, v. *infra*.

<sup>20</sup> V. MARTELLONI, *Presenza nel conflitto e rappresentatività nell'interregno del sistema sindacale*, in *LD*, 2014, p. 55 ss.

<sup>21</sup> Sulla insostenibilità dell'astensionismo del legislatore in materia, v. anche DE LUCA TAMAJO, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, in *RIDL* 2010, p. 797 ss.

Secondo lo studio diretto da Villalón, inoltre, l'Italia sarebbe tra i Paesi che hanno un tasso di copertura contrattuale inferiore al sessanta per cento della popolazione di lavoratori dipendenti. Tra questi rientrerebbero i Paesi anglosassoni (Irlanda e Regno Unito) e, al di sotto del quaranta per cento, i Paesi dell'Europa dell'Est, con la Lituania al 15%<sup>22</sup>.

Tale dato sembrerebbe rivelare le condizioni non proprio ottimali dello stato di salute del sistema italiano. Tuttavia, la sua portata è stata molto dibattuta nel corso del convegno, poiché si tratta di un dato importante, ma da alcuni ritenuto poco approfondito.

Salvo Leonardi ha riferito che il tasso di copertura contrattuale in Italia si attesterebbe, piuttosto, intorno all'ottanta per cento. Si tratta di una percentuale generalmente nota, riportata anche dalle statiche ETUI, che però Lorenzo Zoppoli ha considerato poco convincente, fondando il dubbio che si tratti di un dato anacronistico, trasmesso "tralaticciamente" dalle organizzazioni collettive da lungo tempo. Le motivazioni che portano ad indugiare sulla piena corrispondenza alla realtà di un tasso di copertura così alto, derivano dallo scarso approfondimento sul contenuto di questo elemento. Sotto un'unica voce, infatti, si ritroverebbero i CCNL, i contratti aziendali e quelli territoriali; inoltre, non è chiaro se la copertura si riferisca solo ai minimi salariali o anche a tutti gli istituti che le imprese che applicano il contratto sono tenute a rispettare<sup>23</sup>.

Si tratta di una rappresentazione dalle tinte fosche, da considerarsi difficilmente indicativa della qualità della copertura contrattuale in Italia.

Manola Cavallini (CNEL-CGIL), intervenuta al convegno in rappresentanza della parte sindacale, ha sintetizzato sul tema del tasso di copertura contrattuale, giudicandolo un "falso problema". La stessa ha dichiarato che i contratti collettivi di categoria stipulati da CGIL, CISL e UIL e dalle maggiori associazioni di rappresentanza datoriale sono 205 nel settore privato e coprono l'intero mondo delle professioni, inclusi, ad esempio, i *riders* che rientrerebbero nel settore trasporto e logistica. Ciò che dovrebbe destare

<sup>22</sup> I Paesi dell'Europa continentale, invece, rientrerebbero tra quelli con il tasso di copertura più alto, superiore al 60%, con l'Austria al 95%. Si tratta di Paesi caratterizzati dal protagonismo dei contratti collettivi di settore; dall'efficacia *erga omnes* dei contratti e dalla possibilità di estensione degli accordi per intervento dello Stato. Sono elementi che adottati singolarmente o cumulativamente porterebbero al conseguimento di un alto tasso di copertura. V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p. 34 ss.

<sup>23</sup> In questi termini, ZOPPOLI, *op. cit.*

maggior preoccupazione, secondo Manola Cavallini, è, piuttosto, il fatto che questi contratti troppo spesso non vengono applicati dai datori di lavoro, mentre imperversano orari falsi, inquadramenti fasulli, finti part-time. Per non dire della proliferazione dei cd. contratti collettivi pirata<sup>24</sup>, i quali rendono ancora più caotico il nostro sistema.

Sembra chiaro, dunque, che la contrattazione collettiva in Italia continui ad essere preda della sua anomia.

### 6. *Il decentramento contrattuale in Europa: una falsa tendenza?*

Sul piano della struttura della contrattazione collettiva, la ricerca presentata al CNEL ha suddiviso i sistemi nazionali in due modelli. Da una parte, vi sono quelli cd. articolati, all'interno dei quali il legislatore, o direttamente le parti sociali, stabiliscono le regole di riparto delle competenze tra i vari livelli negoziali (Germania, Austria, Francia, Spagna, Italia, Portogallo, Belgio, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Grecia, Slovenia). Dall'altra, vi sono i modelli cd. disarticolati, nei quali si consente la negoziazione di tutte le condizioni di lavoro in qualunque degli ambiti esistenti di contrattazione collettiva (Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Polonia, Romania). *A latere*, si collocano il Regno Unito e l'Irlanda, nei quali sistemi non vi è il bisogno di regolamentare il riparto di competenze, dal momento che la contrattazione collettiva si sviluppa in maniera esclusiva in ambito aziendale.

Tra questi, i Paesi dell'Est e quelli anglosassoni hanno sviluppato un sistema prevalentemente decentralizzato, nel quale le materie concernenti le condizioni fondamentali del rapporto di lavoro vengono affidate alla competenza della contrattazione aziendale; mentre l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Italia, l'Olanda, il Portogallo, la Slovacchia, la Spagna, la Svezia presentano un sistema principalmente centralizzato, nel quale le stesse materie sono negoziate a livello intersettoriale o settoriale.

<sup>24</sup> Secondo il rapporto CNEL di giugno 2019, risultano 885 CCNL vigenti, molti dei quali sono contratti stipulati da sindacati minori, privi di una reale rappresentatività, e da associazioni imprenditoriali compiacenti, finalizzati a costituire un'alternativa al ribasso rispetto al CCNL del medesimo settore, con un evidente ridimensionamento delle tutele dei lavoratori coinvolti.

Questa classificazione – ha precisato Jesús CruzVillalón – dipende dalla struttura reale della contrattazione collettiva, che non sempre corrisponde al modello strutturale rappresentato dalla norma giuridica. Tanto è vero che, anche negli Stati dove predomina la centralizzazione delle competenze, esiste la possibilità di stipulare contratti collettivi aziendali (Germania), talvolta anche su impulso della norma legale (Spagna; Italia); allo stesso modo, nei Paesi collocati all'interno del modello decentralizzato, la legge consente la negoziazione di contratti collettivi settoriali.

Per questo motivo, la ricerca ha adottato un ulteriore livello di classificazione dei modelli, individuando quelli di centralizzazione materiale e decentralizzazione legale e quelli di centralizzazione legale e decentralizzazione materiale<sup>25</sup>.

Un panorama contrattuale così variegato e complesso dal punto di vista strutturale ha spinto a considerare che il fenomeno del decentramento collettivo, quale risvolto negativo della crisi economica sulle relazioni industriali, debba essere relativizzato.

La spinta alla cd. aziendalizzazione contrattuale, a discapito della contrattazione collettiva di settore, non si configura come una tendenza univoca, a dispetto di ciò che si è pensato negli ultimi anni.

Di certo non può escludersi che un tale impulso sia stato presente all'interno dei documenti europei di *governance* economica, come le raccomandazioni e altri atti meno formali, come la famosa lettera della BCE del 5 agosto 2011, richiamati da Cristina Alessi.

Tuttavia, l'effetto propulsivo è stato differente, a seconda delle caratteristiche del sistema che ne è stato investito. Questo perché, stando ai risultati dello studio comparato, l'intervento del potere pubblico ha attecchito in maniera diversa, in dipendenza della capacità di tenuta dell'autonomia collettiva e della natura del tessuto imprenditoriale sul quale insiste la contrattazione collettiva<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> V. *La negociación colectiva en Europa*, cit., p. 138 ss.

<sup>26</sup> Il fenomeno del decentramento contrattuale è stato tra i temi al centro del dibattito tenutosi in occasione del ISLSSL XXII *World Congress* Torino 2018, dedicato al tema delle trasformazioni e delle nuove sfide dei sistemi nazionali di diritto del lavoro e sicurezza sociale. In questa occasione, il gruppo di ricerca coordinato da T. Araki (Tokyo) e S. Laloum (Marsiglia) su “*Organization productivity wellbeing at work*” ha affermato come le trasformazioni in atto nel mondo del lavoro e dell'impresa abbiano esercitato forti pressioni a decentrare la contrattazione collettiva. Il fenomeno avrebbe, appunto, colpito maggiormente i paesi europei che tradizio-

In Spagna, ad esempio, dove il tessuto imprenditoriale è formato per la maggioranza da piccole e medie imprese – ha spiegato Jesús Cruz Villalón – la riforma della contrattazione collettiva del 2012 a favore della contrattazione aziendale<sup>27</sup> non ha prodotto i risultati sperati. Da un'inchiesta promossa all'indomani della sua entrata in vigore, infatti, è risultato che la stragrande maggioranza delle imprese continua ad applicare il contratto di settore: il 73% ha risposto perché più conveniente; il 15% ha risposto che nelle loro imprese mancano organismi di rappresentanza aziendale; tra gli altri, alcuni imprenditori hanno risposto che non sostengono la costituzione di rappresentanze sindacali a livello dell'azienda; alcuni, persino, che non conoscono i metodi di negoziazione aziendale.

In Italia, il fenomeno è più complesso, perché, come ha sottolineato anche Manola Cavallini, la diffusione della contrattazione collettiva decentrata in Italia, più che scarsa, risulta marcatamente disomogenea. Al Nord vi è un alto tasso di contratti collettivi aziendali adottati anche da PMI al di sotto dei 50 dipendenti, che hanno, così, usufruito delle politiche di decontribuzione e defiscalizzazione formulate negli ultimi anni quali incentivo al decentramento. Lo stesso non è accaduto nel Sud del Paese, dove la contrattazione aziendale ancora stenta a decollare, oltre che per la scarsa presenza di grandi complessi industriali, per la poca conoscenza delle prassi negoziali aziendali. Inoltre, ha riferito Manola Cavallini, importanti differenze di copertura contrattuale esistono anche tra i diversi settori professionali. Infatti, tra gli altri, il settore edilizio e quello agricolo presentano un alto tasso di copertura, che raggiunge quasi il 100% della popolazione di lavoratori, indipendentemente dal territorio di insediamento dell'unità produttiva.

L'eterogeneità con la quale si è diffusa la contrattazione di secondo livello in Italia è emersa anche dall'analisi di Cristina Alessi, la quale studiando il sistema dall'Osservatorio bresciano sulla contrattazione collettiva, che guarda un territorio altamente industrializzato, ha fatto presente che c'è stato un ampliamento dello spazio di deroga da parte della contrattazione collettiva

nalmente presentano un assetto contrattuale centralizzato, all'interno dei quali le riforme legislative avrebbero incoraggiato il processo di decentramento contrattuale. Già in questa occasione era stato avvertito come tali interventi abbiano impattato diversamente sui singoli sistemi, anche in dipendenza della capacità di controllo delle organizzazioni sindacali. I contributi del gruppo di ricerca sono scaricabili dal sito <http://www.islsltorino2018.org/it/papers-2/>.

<sup>27</sup> Si tratta del *Real decreto-ley* n. 3/2012 del 10 febbraio 2012, contenente misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro.

cd. di prossimità, oltre le classiche materie relative alle ristrutturazioni e riorganizzazione aziendali<sup>28</sup>. Questo fenomeno – ha aggiunto Cristina Alessi, in accordo con quanto espresso da Lorenzo Zoppoli e Tiziano Treu (v. *supra*) – sarebbe stato favorito dagli interventi legislativi, di cui all’art. 8 della l. n. 138/2011 e all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, che hanno inciso sull’assetto delle fonti del diritto del lavoro e portano, oggi, ad interrogarsi se il contratto collettivo rappresenti ancora una fonte normativa di livello nazionale o sia diventato uno strumento di gestione dell’organizzazione aziendale<sup>29</sup>. In questi casi, tuttavia, la stessa ha specificato che, oltre alla spinta legislativa, è stato determinante l’atteggiamento della contrattazione nazionale, la quale ha lasciato spazio di intervento alla contrattazione decentrata.

Secondo Salvo Leonardi, il fenomeno della contrattazione decentrata andrebbe ridimensionato, in quanto non sarebbe decollato in nessuno dei Paesi a struttura originariamente centralizzata. Egli ha riferito di percentuali di copertura della contrattazione aziendale molto basse in Italia, dovute al fatto che diverse aziende non sarebbero sindacalizzate e dando merito alle organizzazioni sindacali di aver tentato di arginare la tendenza alla cd. balcanizzazione delle tutele. Oggi, la maggiore minaccia non deriverebbe, secondo Leonardi, dalla cd. aziendalizzazione della contrattazione collettiva, ma dagli oltre 800 contratti nazionali che fanno *dumping* nella parte alta del sistema.

In Spagna, ci sarebbe stato addirittura un calo della contrattazione decentrata dal 2013, dovuto, secondo Leonardi, anche all’offerta da parte delle ultime riforme legislative di diversi strumenti di flessibilizzazione del rapporto di lavoro, che probabilmente hanno reso i contratti aziendali in deroga meno attraenti per le imprese.

Dal dibattito è emerso anche l’aspetto “virtuoso” della contrattazione aziendale, almeno di quella praticata dall’associazione datoriale di Federmeccanica, presente al tavolo del convegno. Si tratta della previsione a livello aziendale di aumenti della retribuzione connessi alla produttività, dell’introduzione delle 24 ore di diritto soggettivo alla formazione, dell’iscrizione obbligatoria al fondo di assistenza sanitaria integrativo “Metasalute”, della diffusione dello *smart working*. Con questi interventi, ha fatto sapere Federmeccanica, le imprese affiliate hanno deciso di investire sulla produttività del

<sup>28</sup> V. in proposito, CAPELLI, MARINO, *Contrattazione collettiva decentrata e democrazia industriale in Lombardia*, *EL*, 2014, p. 97 ss.

<sup>29</sup> V. anche NAPOLI, *Osservazioni sul sostegno legislativo alla contrattazione aziendale*, *DLRI*, 2012, p. 467 ss.

lavoro, sullo sviluppo del *welfare* aziendale, sulla formazione continua e sulla conciliazione dei tempi di vita-lavoro, mettendo al centro il benessere dei lavoratori. Tuttavia, anche in questo caso, si tratta di contratti aziendali sviluppatasi quasi unicamente nel Nord dell’Italia.

### 7. Conclusioni. La resilienza dei sistemi di relazioni industriali

Al termine di tutte le considerazioni fatte sulle alterazioni connesse al dato congiunturale, ci si è chiesti se la contrattazione collettiva in Europa si trovi ad attraversare un momento “epocale”, nel quale il ruolo delle parti sociali sarà sempre più relegato ad una funzione residuale, ovvero, se la stessa viva una fase di transizione “post-austerità”, considerato che le stesse autorità europee hanno ammesso che troppa disuguaglianza nuoce anche all’economia.

Secondo il gruppo di ricerca coordinato da Jesús Cruz Villalón, i sistemi nazionali avrebbero mostrato una certa resilienza, attestata da una serie di indicatori che rilevarebbero, nonostante l’avvento della crisi economica, una costanza più che una brusca rottura con gli assetti tradizionali.

La contrattazione collettiva in Europa sarebbe in una fase evolutiva, laddove il suo sviluppo è strettamente connesso ai cambiamenti economici, tecnologici e organizzativi che continueranno ad aversi nei prossimi anni.

In particolare, la ricerca ha fatto emergere la necessità di un riorientamento da parte della contrattazione collettiva in favore di nuove funzioni socio-economiche, oltre quelle classiche consistenti nella tutela dei diritti del lavoratore, di lotta al *dumping*, di mezzo di pace sociale. Si tratta di saper adeguare il suo ruolo al cambiamento economico, alla distribuzione dei sacrifici in situazioni di crisi aziendali, alla gestione della segmentazione lavorativa, specie nel senso di contrastarla.

Le nuove funzioni dovrebbero integrarsi con quelle tradizionali, attraverso un riequilibrio degli interessi, che viva di un nuovo attivismo del sindacato, magari sostenuto dall’intervento del legislatore, altrimenti – ha affermato Jesús Cruz Villalón – finirà per svuotare completamente il suo ruolo all’interno del nuovo contesto economico.

Anche Cristina Alessi ha fatto una riflessione sull’opportunità dei contratti collettivi di adeguare i loro contenuti ai cambiamenti indotti dalla politica economica, dalla quale sono derivati effetti purtroppo negativi, specie

sui salari, generando il fenomeno dei cd. *working poor*. Tra questi, molti appartengono alle categorie dei parasubordinati e autonomi, all'interno delle quali crescono i nuovi lavori (quelli cd. a domanda, quelli della *GIG economy*). Tutto ciò ha determinato la necessità di una maggiore rappresentanza del lavoro autonomo, alla quale la contrattazione collettiva deve assolutamente rispondere<sup>30</sup>.

Un altro tema sul quale dovrebbe convergere la contrattazione collettiva, non particolarmente innovativo, ma ritenuto strategico da Manola Cavallini, è quello della partecipazione<sup>31</sup>. Un istituto che il legislatore dovrebbe incentivare per favorire l'informazione sulle scelte aziendali e l'interazione tra i lavoratori e/o le loro rappresentanze con la direzione, sulle più svariate tematiche (tra le quali sono state citate anche la *diversity* e l'invecchiamento attivo), al fine di migliorare le relazioni industriali.

La risposta alle nuove istanze socio-economiche che si stagliano nel panorama europeo delle relazioni industriali realizzerà una nuova convergenza funzionale della contrattazione collettiva, rispetto alla quale, risulterà fondamentale il sostegno del legislatore che, come ha ribadito Lorenzo Zoppoli, svolge un ruolo essenziale di composizione degli interessi privati nei vari ordinamenti nazionali, anche grazie alla realizzazione di una più equilibrata rappresentanza.

<sup>30</sup> V. *amplius*, FABRIZI, EVANGELISTA, *L'instabilità dei nuovi lavori: un'analisi dei percorsi lavorativi*, in *EL*, 2010, p. 25 ss.; MEREU, FRANCESCHETTI, *Rappresentare il lavoro che cambia. Una lettura per competenze e fabbisogni*, in *Sociologia del lavoro*, 2013, p. 63 ss.

<sup>31</sup> Sul punto, v. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in questa rivista, 2014, p. 302.

**Key words**

Contrattazione collettiva, crisi economica, decentramento.

Collective bargaining, economic crisis, Decentralisation.

