

VECCHIE E NUOVE (?) SFIDENEL PANORAMA ITALIANO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Viejos y nuevos (?) desafíos en el contexto italiano de relaciones laborales

Old and new (?) challenges in the Italian industrial relations system

VALENTINA ANIBALLI

Dottore di ricerca in diritto dell'impresa

Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano

valentina.anibaldi@phd.unibocconi.it

Riassunto

Gli accordi collettivi e gli interventi legislativi degli ultimi anni costringono i giuslavoristi ad interrogarsi sulla tenuta di principi che sembravano da tempo consolidati. Essi, infatti, incidono sui rapporti tra le fonti del diritto del lavoro. In questo senso, il caso Fiat è emblematico.

Le parti sociali dovranno dimostrare di saper sfruttare le nuove opportunità derogatorie offerte dal legislatore non solamente rispetto al contratto collettivo, bensì anche e soprattutto rispetto alla legge. Inoltre, esse sono investite di compiti e responsabilità connesse all'espletamento di funzioni para-pubbliche per sopperire alle carenze di un sistema pubblico non sempre in grado di far fronte ai bisogni dei lavoratori di aziende che versano in una situazione di crisi.

Parole chiave: Contrattazione collettiva; Bilateralità; Derogabilità; Italia; Fiat

Resumen

Los convenios colectivos y las intervenciones legislativas de los últimos años obligan a los iuslaboralistas a interrogarse sobre la validez de principios que se consolidaron a lo largo del tiempo. Esto afecta a la relación entre las fuentes del Derecho del Trabajo. En este sentido, el "caso Fiat" es emblemático.

Los interlocutores sociales deberán demostrar su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por el legislador, con respecto tanto al convenio colectivo como a la ley. Además, dichos interlocutores asumen responsabilidades que derivan de la realización de funciones cuasipúblicas, en orden a compensar las carencias de un sistema público, que no siempre es capaz de satisfacer las necesidades de los trabajadores de las empresas que se encuentran en una situación de crisis.

Palabras clave: Negociación colectiva – "Bilateralidad" – Derogabilidad – Italia – Fiat

Abstract

Italian collective agreements and legislative interventions in recent years

force Labour Law Experts to examine the validity of consolidated principles. They affect the relationship among the sources of Labour Law. In this sense, the "Fiat case" is emblematic.

The social partners must demonstrate their ability to take advantage of the new opportunities offered by the legislator, departing from collective agreement, but also, and above all, from the law. In addition, the social partners have been invested of tasks and responsibilities coming from the para-public functions that they have to perform in case of companies crisis.

Keywords: Collective bargaining; "bilateralità"; Derogation; Italy; Fiat

Indice

1. Introduzione.-2. I rapporti tra legge e contratto collettivo ed il concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello.- 2.1. Dal Protocollo del 1993 all'Accordo Quadro del 2009.- 2.2. L'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011.- 2.3. L'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138: debito sovrano e contrattazione di prossimità.- 2.3.1. Gli agenti negoziali.- 2.3.2. I cosiddetti "vincoli di scopo".- 2.3.3. Rapporti tra fonte eteronoma e contratto collettivo nel nuovo panorama: dubbi di costituzionalità.- 2.3.4. La postilla del 21 settembre 2011.- 2.3.5. La vicenda Fiat ed i rinvii alla Corte Costituzionale.- 3. Il ruolo della bilateralità.- 3.1. Bilateralità e integrazione del reddito nella l. n. 92 del 2012.- 3.1.1. (Possibili) interferenze legislative. - 4. Alcune valutazioni conclusive.

SUMARIO

1. Introducción.- 2. Las relaciones entre ley y convenio colectivo. El "concurso-conflicto" entre convenios colectivos de diferentes niveles.- 2.1. Desde el "Protocolo" de 1993 al Acuerdo Marco de 2009.- 2.2. El Acuerdo Interconfederal de 28 de junio de 2011.- 2.3. El art. 8 DL 138/2011, de 13 de agosto: deuda soberana y negociación de "prossimità".- 2.3.1. Los sujetos negociadores.-2.3.2. Límites al poder derogatorio de las partes.- 2.3.3. Relación entre fuente heterónoma y convenio colectivo en el nuevo contexto: cuestiones de constitucionalidad.-2.3.4. La apostilla de 21 de septiembre de 2011.- 2.3.5. El caso Fiat y el recurso al Tribunal Constitucional.- 3. El papel de la "bilateralidad".- 3.1. "Bilateralidad" y suspensión de la relación laboral en la Ley 92/2012, de 28 de junio.- 3.1.1. Las (posibles) interferencias del legislador.- 4. Algunas evaluaciones finales.

SUMMARY

1. Introduction.-2. The relationship between law and collective agreement. The competition-conflict among collective agreements at different levels.- 2.1. From the 1993 Agreement to the 2009 Framework Agreement. - 2.2. The Interconfederal Agreement of 28 June 2011.- 2.3. Art. 8 of Legislative Decree No. 138/2011: sovereign debt and decentralized bargaining.- 2.3.1. The social partners.- 2.3.2. The limitations to the social partners'

power.– 2.3.3. The relationship between the eteronomous source and collective bargaining in the new context: doubts about the constitutional legitimacy of the new provision.– 2.3.4. The clause of 21 September 2011.– 2.3.5. The Fiat case and the petition to the Constitutional Court.- 3. The rule of the so-called “bilateralità”.- 3.1. “Bilateralità” and suspension of the contract of employment in Act. No. 92/2012.- 3.1.1.Thelegislativeinterferences.- 4. Conclusion.

Abbreviazioni

Cod. Civ.: Codice Civile; **Cost.:** Costituzione; **I.:** legge; **d.l.:** decreto legge; **d.lgs.:** decreto legislativo; **CCNL:** Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro; **CCSL:** Contratto Collettivo Specifico di Lavoro; **CGIL:** Confederazione Generale Italiana del lavoro; **CISL:** Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori; **UIL:** Unione Italiana del Lavoro; **UGL:** Unione Generale del Lavoro; **Confindustria:** Confederazione Generale dell’Industria Italiana (la principale organizzazione rappresentativa delle imprese manifatturiere e di servizi); **Intersind:** organizzazione che rappresentava, in sede di trattative sindacali, le aziende di alcuni gruppi statali; **RSA:** Rappresentanza sindacale Aziendale, **RSU:** Rappresentanza sindacale Unitaria; **FIOM:** Federazione Impiegati Operai Metallurgici; **FIM:** Federazione Italiana Metalmeccanici; **UILM:** Unione Italiana Lavoratori Metalmeccanici; **FISMIC:** *Federazione italiana sindacati metalmeccanici* e industrie collegate; **BCE:** Banca Centrale Europea; **CIG:** Cassa integrazione guadagni; **Inps:** Istituto Nazionale di Previdenza Sociale); **Spa:** Società per azioni.

1. INTRODUZIONE

Gli accordi collettivi e gli interventi normativi registratisi in Italia negli ultimi anni inducono a riflettere sulla tenuta di principi che la prassi e l’elaborazione giurisprudenziale nel corso del tempo hanno contribuito ad affermare.

Nella “nuova” cornice”, che in questa sede si tenterà di tratteggiare, il ruolo che nell’immediato futuro i protagonisti del sistema di relazioni industriali sono chiamati a svolgere verrà analizzato prendendo in considerazione sia il prodotto “classico” dell’autonomia collettiva, ovvero la contrattazione collettiva, sia i prodotti di tale autonomia nel campo della bilateralità, al momento esplorato solo in settori e contesti specifici. È evidente che ciò richiederà frequenti incursioni nelle recenti vicende sindacali. Saranno utili, pertanto, alcune brevi considerazioni di carattere preliminare.

In primo luogo, il sistema italiano si caratterizza per la mancanza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi che vincolano, in linea di principio, le sole parti stipulanti ed i loro associati. Per una serie di ragioni storiche, infatti, non ha trovato attuazione la previsione relativa alla produzione di effetti *erga omnes* da parte dei contratti collettivi di cui

all'art. 39 Cost.¹. Nonostante ciò, il sistema ha attivato al suo interno forme di aggiustamento parziale. Oltre a singoli interventi legislativi volti ad estendere l'efficacia dei contratti collettivi in ipotesi e per finalità determinate, la giurisprudenza ha contribuito al consolidamento di un meccanismo di estensione dei contratti collettivi relativamente al trattamento retributivo minimo. Sulla scorta dell'art. 36, primo comma, Cost., in forza del quale «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa», anche i lavoratori dipendenti che non siano destinatari degli effetti del contratto collettivo applicato nel settore produttivo di appartenenza hanno diritto ad un trattamento economico minimo almeno pari a quello previsto dal contratto collettivo di settore. L'immediata precettività di tale norma comporta la nullità della clausola retributiva dei contratti individuali di lavoro quando essa sia in contrasto con tali principi. Per effetto dell'equiparazione della clausola nulla a quella inesistente, inoltre, al giudice spetta la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente alla quale il lavoratore ha diritto. L'art. 2099, secondo comma, Cod. Civ., prevede infatti che quando le parti non abbiano determinato la retribuzione, essa dovrà essere stabilita dal giudice secondo equità con sentenza costitutiva².

2. I RAPPORTI TRA LEGGE E CONTRATTO COLLETTIVO ED IL CONCORSO-CONFLITTO TRA CONTRATTI COLLETTIVI DI DIVERSO LIVELLO

La legge si è astenuta sia dal fornire una disciplina organica in tema di efficacia del contratto collettivo, sia dall'intervenire sullo svolgimento della contrattazione collettiva e sulla ripartizione delle competenze tra i vari livelli contrattuali, lasciando la definizione di tali aspetti alle stesse parti

¹Si riporta integralmente il testo dell'art. 39 Cost.:

«L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Il procedimento della *registrazione*, cui avrebbe fatto seguito l'acquisto della personalità giuridica da parte del sindacato e la conseguente capacità di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, è rimasto "lettera morta" e ciò non solo per la mancata emanazione di una legge di attuazione, ma anche per la quasi unanime diffidenza dei sindacati nei confronti di una qualsiasi limitazione (anche amministrativa), imposta dal legislatore. Tuttavia, la dottrina prevalente e la giurisprudenza (*ex plurimis*, Corte Cass. 14 aprile 1980, n. 2430; Corte Cass. 9 gennaio 1981, n. 190) ritengono che i contratti collettivi siano ugualmente applicabili alla generalità dei lavoratori anche se l'uno o l'altro (o entrambi) i soggetti del rapporto individuale non siano iscritti.

²Per approfondimenti, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2004, p. 141; M. PERSIANI e G. PROIA, *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2008, p. 62 ss. e p. 253 ss.

sociali. Fa eccezione il settore pubblico, che non sarà oggetto di analisi in questa sede, la cui disciplina è rimessa alla fonte normativa.

Alla contrattazione collettiva è stato affidato in via prevalente, ancorché non esclusiva, il compito di incrementare il livello di protezione fissato dalla legge e, in alcuni casi, di integrare precetti normativi lasciati intenzionalmente incompleti.

Il nostro sistema si è retto sul principio generale per cui il contratto collettivo di qualsiasi livello, così come il contratto individuale, può derogare *in melius* la disciplina legislativa, non potendo esso dettare disposizioni peggiorative al di sotto della soglia minima legale, inderogabile unilateralmente. La deroga *in peius* è consentita solamente nelle ipotesi eccezionali tassativamente specificate dalla fonte primaria.

Pur non avendo risolto in via definitiva il problema della legittimità costituzionale di taluni interventi legislativi limitativi della contrattazione collettiva, la Corte Costituzionale ha contribuito all'affermazione di due principi: (a) non esiste una riserva normativa in favore della contrattazione che escluda la legittimità di interventi legislativi su materie regolate dai contratti; (b) la contrattazione collettiva trova una tutela costituzionale di principio nell'art. 39, comma 1, Cost., nonostante la mancata attuazione dell'art. 39, comma 2 e ss., Cost.³.

Ad ogni modo, si ricorda che ai sensi dell'art. 2113, comma 1, Cod. Civ., come modificato dall'art. 6, l. n. 553 del 1973⁴, «*le rinunzie e la transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'art. 409 del codice di procedura civile, non sono valide*».

Resta inteso che in questo quadro un contratto collettivo successivo nel tempo può modificare *in peius* per i lavoratori istituiti che trovino la loro fonte in precedenti contratti collettivi. Infatti, «la dinamica contrattuale risulterebbe enormemente frenata se fosse precluso ai sindacati dei lavoratori operare concessioni su alcuni istituti contrattuali in cambio di miglioramenti su altri ritenuti in quel momento di maggior rilevanza o, comunque, in vista di obiettivi più generali di politica sindacale, come l'occupazione»⁵. Unico limite alla modificabilità in senso peggiorativo è l'intangibilità dei diritti entrati a far parte del patrimonio del lavoratore (i cosiddetti "diritti quesiti"), ad esempio quale corrispettivo di una prestazione già resa nell'ambito di un rapporto o di una fase del rapporto già esaurita.

Orbene, gli accordi sindacali e gli interventi legislativi degli ultimi anni spingono verso una "differente" traiettoria in quanto, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, abilitano i contratti collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale da specifici soggetti sindacali e finalizzati al

³G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 174 ss.

⁴A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. Il diritto sindacale* (vol. I), Cedam, Padova, 2002, p. 187.

⁵G. GIUGNI, *op. cit.*, pp. 169 e 170.

raggiungimento di determinati obiettivi a derogare non solo al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), bensì anche alla legge.

2.1. Dal Protocollo del 1993 all'Accordo Quadro del 2009

Il *Protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi e dell'occupazione* conferma l'esistenza di due livelli di contrattazione, quello nazionale di settore e quello aziendale o territoriale. Esso stabilisce che il concorso-conflitto tra contratti di diverso livello viene risolto applicando il criterio secondo il quale i contratti di secondo livello (aziendale o territoriale) sono limitati alle sole materie stabilite dal contratto nazionale; pertanto, un contratto aziendale che ecceda l'ambito delle sue competenze o presenti contenuti peggiorativi rispetto ai livelli superiori non potrebbe produrre effetti. Inoltre, al contratto nazionale di categoria si attribuisce una durata quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica, coerente con i tassi di inflazione programmata, mentre ai contratti di secondo livello una durata quadriennale⁶.

Con l'*Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali* le parti sociali hanno modificato quanto previsto dal precedente Protocollo del 23 luglio 1993, con l'obiettivo di stimolare la contrattazione aziendale in un'ottica di contemperamento delle esigenze dei lavoratori con quelle delle aziende⁷.

Al contratto collettivo nazionale, di durata triennale tanto per la parte economica che per la parte normativa, è attribuita «*la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio*», nonché quella di regolare «*il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione*».

In linea generale, la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate (in tutto o in parte) dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione.

Inoltre, «*per governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale*», si prevede che specifiche intese possano definire apposite procedure, modalità e condizioni per «*modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria*».

L'Accordo Quadro del 2009 si iscrive a pieno titolo nella categoria degli accordi che nel gergo delle relazioni industriali italiane vengono definiti

⁶G. GIUGNI, *op. cit.*, pp. 161 e 173; A. VALLEBONA, *op. cit.*, p. 194.

⁷Anche al secondo livello di contrattazione viene attribuita durata triennale: «*le parti confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti*».

“separati” in quanto non sottoscritti dalla compagine sindacale al completo (CGIL, CISL e UIL). Pari cittadinanza spetta anche al successivo Accordo Interconfederale tra Confindustria, CISL e UIL del 15 aprile 2009 *per l’attuazione dell’accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009*. In entrambi i casi, infatti, all’appello dei soggetti firmatari manca la CGIL.

2.2. L’Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011

L’aspirazione a ritrovare l’unità d’azione tra le Confederazioni sindacali e ad arginare il fenomeno degli accordi separati anima il successivo *Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil*. Il fatto che questa volta l’Accordo sia unitario fa sì che esso abbia un peso differente nel disegno complessivo del sistema.

In particolare, il sistema della contrattazione collettiva viene ridisegnato come risposta alla necessità di trovare un equilibrio tra garanzia dei diritti dei lavoratori e competitività dell’impresa. L’intento di valorizzare la contrattazione aziendale è stato perseguito con maggiore determinazione rispetto al passato. Infatti, sebbene il fenomeno della deroga di quanto previsto dal CCNL fosse tutt’altro che estraneo alla prassi delle relazioni industriali del nostro paese, esso rappresenta una novità di rilievo nell’ambito delle regole scritte dell’ordinamento intersindacale.

Nonostante venga ribadito il ruolo di governo del contratto nazionale, nell’Accordo del 2011 la contrattazione aziendale non è più relegata ad una funzione meramente integrativa o accrescitiva rispetto al contratto nazionale. Inoltre, mentre nell’Accordo del 2009 il potere di deroga era contemplato per «*il governo delle situazioni di crisi e per lo sviluppo economico ed occupazionale del territorio*», nell’Accordo del 2011 si dice più genericamente che la finalità è quella di aderire «*alle esigenze degli specifici contesti produttivi*».

Merita attenzione il fatto che l’Accordo del 2009, come si evince dalle premesse, avesse carattere sperimentale e si limitasse a rimettere integralmente ai contratti nazionali il compito di disciplinare l’esercizio facoltativo del potere di deroga fissando peraltro alcuni paletti, a differenza di quanto avviene nell’Accordo unitario del 2011. In quest’ultimo Accordo, inoltre, la scelta non ha carattere sperimentale; natura sperimentale possono invece avere le intese aziendali modificative.

Nell’Accordo del 2011 l’efficacia generalizzata dei contratti aziendali è condizionata dal rispetto del principio di maggioranza, differentemente declinato a seconda che questi siano sottoscritti dalla RSU (rappresentanze sindacali unitarie) ovvero dalle RSA (rappresentanze sindacali aziendali)⁸.

⁸L’esigenza di contemperare il principio paritetico “della pari dignità” difeso da CISL e UIL con quello proporzionalistico difeso dalla CGIL, l’esigenza di lasciare spazio a formazioni sindacali diverse da quelle aderenti alle tre Confederazioni maggiori, l’esigenza di mantenere la coesione organizzativa e politica tra l’azione interna ai luoghi di lavoro e quella esterna, hanno contribuito alla nascita delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) previste dal *Protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi e dell’occupazione* del 1993. In particolare, le RSU sono regolate in modo

Nel primo caso, l'accordo prevede che i contratti debbano essere «*approvati a maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie elette secondo le regole interconfederali vigenti*» (punto 4). Nel secondo caso l'accordo prevede una doppia misurazione, la prima necessaria, la seconda eventuale (punto 5). Infatti, i contratti devono essere sottoscritti da RSA che «*singolarmente o insieme ad altre, risultino destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori dell'azienda nell'anno precedente a quello in cui avviene la stipulazione, rilevati e comunicati direttamente dall'azienda*», e quando su di essi venga richiesto un referendum devono superarlo con la maggioranza semplice dei voti.

La tenuta degli accordi aziendali viene garantita dalla clausola di tregua che implica la rinuncia a ricorrere al conflitto per mettere in discussione quanto si è pattuito. Laddove contemplata negli accordi essa deve ritenersi vincolante non già per i lavoratori, bensì esclusivamente per le rappresentanze operanti in azienda e le associazioni sindacali firmatarie dell'Accordo interconfederale.

2.3. L'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138: debito sovrano e contrattazione di prossimità

La crisi connessa al debito sovrano ha chiamato in causa il sistema italiano di relazioni industriali. Il Governo ha predisposto una manovra economica aggiuntiva che si è tradotta nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138 ("*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*", la cosiddetta "manovra di Ferragosto"), convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 sulla base delle sollecitazioni della Banca Centrale Europea⁹.

analitico dall'Accordo Interconfederale per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie sottoscritto dalle tre Confederazioni, Confindustria ed Intersind del 20 dicembre 1993. Il meccanismo introdotto dal Protocollo fa sì che i due terzi dei seggi siano ripartiti tra tutte le liste regolarmente presentate in proporzione ai voti conseguiti. Sull'altro terzo concorrono – sempre in proporzione al numero dei voti ottenuti – esclusivamente le liste presentate dai sindacati firmatari del CCNL applicato all'unità produttiva. Inoltre, mentre per i due terzi i seggi vengono attribuiti a coloro che hanno ottenuto più voti di preferenza, il sindacato che ha presentato la lista potrà designare ad occupare i seggi che gli spettano sull'altro terzo chi preferisca, anche se non incluso nella lista stessa.

⁹La Banca Centrale Europea (BCE) chiedeva un rafforzamento della contrattazione aziendale nella definizione dei livelli salariali e delle condizioni di lavoro. Inoltre essa sollecitava una «*profonda revisione della disciplina relativa alle assunzioni ed ai licenziamenti dei lavoratori, prevedendo un sistema di assicurazione contro la disoccupazione ed un insieme di politiche attive del lavoro tali da facilitare la ricollocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori più competitivi*». Sul fatto che non tutte le modifiche introdotte siano giustificabili sulla base delle richieste della BCE in quanto la crisi finanziaria e la lettera della BCE avrebbero rappresentato un pretesto per cercare di realizzare obiettivi di politica del diritto già anticipati dal Governo nel luglio 2010, quando della crisi finanziaria che ha investito l'Italia non vi era traccia, si rinvia a A. PERULLI e V. SPEZIALE, "L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 132, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>.

In particolare, l'art. 8 del citato provvedimento (d'ora in avanti "art. 8") disciplina i cosiddetti "contratti di prossimità", ovvero quei contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti da determinati soggetti negoziali ed in grado di prevedere specifiche intese che, con efficacia *erga omnes*, sono abilitate a derogare sia le disposizioni di legge, sia le regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, con riferimento ad un ampio ventaglio di materie¹⁰.

2.3.1. Gli agenti negoziali

Per quanto concerne la parte datoriale, gli accordi potranno essere sottoscritti da singoli datori di lavoro o da associazioni di datori di lavoro rappresentative a livello territoriale.

Dal lato dei lavoratori, invece, è necessario operare una differenziazione.

Nel caso di contratti collettivi aziendali sono autorizzate a sottoscrivere intese in deroga e con efficacia generalizzata nei confronti di tutti i lavoratori interessati soltanto le «*rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge*» (ovvero quelle previste dall'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori) ed ai sensi «*degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011*». L'estensione *erga omnes* di tali intese presuppone che esse siano «*sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali*»¹¹.

Orbene, la legge si astiene dal definire contenuti e caratteristiche della "regola maggioritaria", essendo rimessi alla competenza esclusiva delle organizzazioni sindacali abilitate alla stipula delle suddette intese. Stando alla formulazione letterale della norma, infatti, gli accordi interconfederali e l'Accordo del 28 giugno 2011 vengono richiamati al solo fine di selezionare le rappresentanze aziendali, non già per determinare il consenso maggioritario. Ciò, pertanto, non impedisce il ricorso ad un

¹⁰Per una completa elencazione delle materie, si rinvia a nt. (18). Si riporta il testo integrale dell'art. 8, c. 1, d.l. n. 138 del 2011: «*I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività*».

¹¹Sulla libertà lasciata alle parti sociali di definire criteri maggioritari diversi da quelli dell'intesa del 28 giugno e sui possibili inconvenienti, si rinvia a F. SCARPELLI, "Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 127, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>, nonché a A. PERULLI e V. SPEZIALE, *op. cit.*

criterio maggioritario diverso rispetto a quello individuato nei citati accordi, essendo esso lasciato alla scelta delle organizzazioni sindacali¹².

Gli accordi di prossimità potranno essere stipulati anche dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale.

L'espressione «*comparativamente più rappresentativo*», in varie occasioni utilizzata dal legislatore ma mai definita, richiede il richiamo ai criteri introdotti dall'interpretazione dottrina e giurisprudenziale¹³.

L'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, peraltro, è espressamente richiamato dal comma primo dell'art. 8 per individuare soltanto le rappresentanze sindacali operanti in azienda, non già con riferimento al livello territoriale rispetto al quale la legge non definisce in che modo debba essere considerato¹⁴. Tale intesa, inoltre, fornisce elementi certi per verificare il concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo per la sola contrattazione nazionale di categoria: ponderazione tra dato elettorale (percentuale dei voti ottenuti sui voti espressi) e dato associativo (iscrizioni certificate) con superamento della soglia del 5%.

Secondo alcuni, ma l'opinione non è unanimemente condivisa, questi criteri potrebbero essere utilizzati anche a livello territoriale (distretto, Comune, Provincia, Regione, una pluralità di Comuni/Province/Regioni senza possibilità alcuna di eteronoma predeterminazione): occorrerà verificare la rappresentatività comparativa dei firmatari nell'ambito territoriale cui si rivolge la loro attività di rappresentanza¹⁵. Ciò implicherebbe la costituzione di un'anagrafe sindacale su base territoriale, attualmente inesistente¹⁶.

Ad ogni modo, merita attenzione il fatto che l'istituto del contratto collettivo a livello territoriale è del tutto ignoto all'Accordo del giugno 2011. La delimitazione dell'ambito territoriale spetterà alle parti collettive, in armonia con il principio di libertà sindacale garantito dall'art. 39, comma 1, Cost., ma si teme che vengano abilitati alla sottoscrizione dei

¹²In realtà, il problema viene ridimensionato dalla presenza di un numero limitato di sindacati, ovvero la CGIL, la CISL, la UIL ed a volte l'UGL. Secondo una prassi ormai diffusa, peraltro, questi ultimi potrebbero provvedere a definire essi stessi l'ambito spaziale di riferimento dell'accordo. Sul possibile sviluppo di fenomeni di "localismo sindacale", con la diffusione di soggetti di dubbia rappresentatività, F. SCARPELLI, "Rappresentatività e contrattazione", op. cit.

¹³R. ROMEI, "Qualche spunto di riflessione sull'art. 8 della manovra d'agosto", in <http://www.nelmerito.com>, 16 settembre 2011, critica il generico riferimento al territorio.

¹⁵A ciò si aggiunge il fatto che l'assenza di un oggettivo e condiviso criterio di misurazione della rappresentatività potrà comunque alimentare significativi ed imprevedibili contenziosi, almeno nel caso in cui gli accordi non siano sottoscritti da tutti i sindacati storicamente ritenuti maggiormente rappresentativi. Si rinvia alle riflessioni di M. MARAZZA, "La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoralistica", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2012, p. 41, nonché di A. MARESCA, "La contrattazione collettiva aziendale dopo l'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2012, p. 16 ss.

¹⁶M. MARESCA, op. cit., p. 17.

contratti soggetti sindacali diversi da quelli consolidati nella realtà delle nostre relazioni industriali, soprattutto in assenza di altri parametri "storici" che esprimono la capacità rappresentativa (numero degli iscritti, presenza in più categorie, attività contrattuale costante ed a tutti i livelli ecc.)¹⁷.

2.3.2. I cosiddetti "vincoli di scopo"

I contratti collettivi di prossimità presentano "vincoli di scopo". Le intese di cui sopra, infatti, devono essere finalizzate *«alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività»*.

Il ventaglio di materie rispetto alle quali è ora possibile derogare la legge con efficacia generalizzata è molto ampio; nella sostanza esse investono tutti gli aspetti più importanti relativi all'organizzazione del lavoro e della produzione e sono tali da incidere anche su normative essenziali dei rapporti individuali di lavoro¹⁸.

Infatti, la regolamentazione potrà riguardare le *«modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro»* insieme alle *"conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro"*. Ferma restando l'indisponibilità dei concetti di giusta causa e giustificato motivo, le eccezioni tassativamente previste riguardano *«il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza di matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino...»* ed altre forme di recesso. Ulteriori limiti sono poi rinvenibili nel rispetto della Costituzione, nonché nei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro che, almeno in parte, possono arginare l'impatto deregolativo della nuova normativa rispetto alle materie indicate.

A ben vedere, se per un verso la derogabilità del precetto legale non costituisce una novità, aspetto innovativo è invece proprio l'ampiezza delle

¹⁷Cfr. F. SCARPELLI, "Rappresentatività e contrattazione", op. cit., p. 11.

¹⁸Stando all'art. 8, c. 2, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, tali intese *«possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento»*.

materie offerte alle parti sociali, da taluni percepita come un'indebita invasione di campo ad opera del legislatore¹⁹, in quanto l'autonomia collettiva risulterebbe spogliata nella sua funzione essenziale di definire il campo di applicazione della deroga.

In realtà, come sottolineato da autorevole dottrina né la Costituzione, né lo Statuto dei Lavoratori «postulano l'inderogabilità della normativa di tutela nei confronti dell'autonomia collettiva, che costituisce un carattere tendenziale ma non coesistente della legislazione lavoristica»²⁰.

Si comprende, allora, come alle visioni apocalittiche emerse soprattutto "a caldo" ed alimentate dal timore che l'art. 8, abilitando i contratti di secondo livello a derogare anche alla legge, contribuirebbe alla disgregazione di aspetti fondamentali del Diritto del lavoro²¹, si affiancano visioni più "possibiliste" che escludono un'invasione delle prerogative dell'autonomia collettiva da parte del legislatore. Infatti, anche se il legislatore, con riferimento alle materie di cui al comma 2 dell'art. 8 attribuisce ai contratti di prossimità un potere derogatorio potenzialmente pieno, non delegato, né limitato dal contratto di livello nazionale, le parti restano pienamente libere di avvalersi o meno dello strumento offerto loro.

2.3.3. Rapporti tra fonte eteronoma e contratto collettivo nel nuovo panorama: dubbi di costituzionalità

A suscitare maggiori preoccupazioni è la piena fungibilità che scaturirebbe tra legge e contratto collettivo per effetto dell'art. 8, poiché l'equiordinazione avviene ad un livello (aziendale o territoriale) particolarmente conflittuale ed in cui rapporti di forza possono rivelarsi sensibilmente a svantaggio delle organizzazioni sindacali che, in molti casi, potrebbero vedersi obbligate ad accettare deroghe non volute²².

In particolare si teme che, in assenza di criteri oggettivi in grado di giustificare regolamentazioni non omogenee, in una medesima area geografica vi potranno essere consistenti differenziazioni nei livelli di tutele, in relazione ai mutevoli rapporti di forza esistenti, con conseguente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost..

Secondo taluni, tuttavia, tale principio deve essere coordinato con quello di autonomia²³. Inoltre, la tassatività dell'elenco delle materie e la tipizzazione legislativa delle finalità che l'accordo derogatorio può perseguire, e che dovrà in ogni caso adeguatamente specificare, consentirebbero di allontanare i dubbi di legittimità costituzionale dell'articolo 8 sollevati con riferimento all'articolo 3 Cost. La giustificazione di un trattamento economico e normativo differenziato per la platea di

¹⁹F. SCARPELLI, "La norma Sacconi della manovra di agosto: non si sostiene così la contrattazione aziendale", in <http://www.nelmerito.com>, 9 settembre 2011.

²⁰R. DE LUCA TAMAJO, "Crisi economica e relazioni industriali: alcune osservazioni sull'articolo 8 della legge n. 148/2011", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2012, p. 13.

²¹A. PERULLI e V. SPEZIALE, *op. cit.*; F. SCARPELLI, "Rappresentatività e contrattazione", *op. cit.*

²³M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 8.

lavoratori che svolgono la medesima tipologia di attività ed ai quali si rivolge, lungi dal poter essere qualificata irrazionale o non ragionevole, potrebbe risiedere proprio nella finalità contemplata dal legislatore e che le parti collettive intendono in concreto perseguire²⁴.

Questa tesi sembrerebbe supportata da una recente sentenza della Corte Costituzionale (sent. 4 ottobre 2012 n. 221) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e *2bis*. La Corte, respingendo le censure mosse dalla Regione Toscana perché ritenute infondate, riconosce il carattere tassativo dell'elenco delle materie potenzialmente oggetto di intese derogative, nonché la natura eccezionale della norma che «*non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati*». Inoltre, esclude qualsivoglia violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in quanto l'intera materia sottoposta a giudizio della Corte rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

Ne deriva che, qualora i contratti di prossimità non siano tali da giustificare gli scopi previsti dalla legge, si potrebbe sostenere la loro nullità per contrasto con norma imperativa, ovvero la loro contrarietà ai canoni di razionalità/ragionevolezza. Fermo restando il controllo di razionalità/ragionevolezza sull'effettivo soddisfacimento dei "vincoli di scopo" da parte dei prodotti dell'autonomia collettiva, la complessa valutazione della congruenza dei mezzi prescelti rispetto agli obiettivi dichiarati, anche alla luce del rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost., è sottoposta ad un vaglio giudiziario molto soggettivo e con esiti assai incerti²⁵.

È stato altresì ravvisato un contrasto con l'art. 39, comma primo, Cost., che, tra l'altro, difende la libertà della contrattazione collettiva da eventuali ingerenze perpetrate dal legislatore²⁶. Al riguardo, tuttavia, si potrebbero rammentare le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale che, oltre a sancire il principio della inesistenza di una riserva normativa a favore dei sindacati in materia di lavoro, ha stabilito la possibilità per la legge di introdurre limiti all'autonomia collettiva, purché essi siano giustificati dal perseguimento di interessi pubblici e non si traducano nella imposizione di vincoli così stringenti da svuotare di contenuto la contrattazione collettiva.

Oggetto di attacco è stato infine il conferimento di efficacia *erga omnes* alle intese sottoscritte ex art. 8. Sia per ragioni storiche²⁷, sia per la sua formulazione letterale («*efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle*

²⁴M. MARAZZA, "La contrattazione di prossimità", op. cit., pp. 44 e 45. Condividono questa visione di scambio in prospettiva di raggiungere obiettivi più vantaggiosi, R. DE LUCA TAMAJO, op. cit., 13; M. DEL CONTE, op. cit., p. 38.

²⁵In questi termini R. ROMEI, "Qualche spunto di riflessione sull'art. 8 della manovra di agosto", op. cit., secondo il quale si deve in questo caso ammettere un controllo dei prodotti dell'autonomia collettiva, valutando la congruenza dei mezzi (la deroga alla legge) rispetto agli obiettivi (ad es. l'incremento dell'occupazione) anche alla luce del rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. Sul punto anche M. MAGNANI, op. cit., pp. 2 e 10.

²⁶F. SCARPELLI, "Rappresentatività e contrattazione", op. cit., p. 19.

²⁷Quando è stata scritta gli accordi aziendali, pur esistenti, non avevano la diffusione e l'importanza di quelli nazionali e non svolgevano il ruolo proprio di questi ultimi.

categorie alle quali il contratto si riferisce»), si è detto che la disposizione costituzionale (art. 39 Cost.) in tema di efficacia *erga omnes* non riguarda la contrattazione collettiva in generale (e quindi anche i contratti aziendali o territoriali), bensì soltanto il CCNL²⁸.

2.3.4. La postilla del 21 settembre 2011

CGIL, CISL e UIL e Confindustria in sede di ratifica dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno, hanno ritenuto opportuno aggiungere al testo una "postilla" nella quale ribadiscono «*che le materie delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate all'autonoma determinazione delle parti*» e si impegnano «*ad attenersi all'Accordo Interconfederale del 28 giugno, applicandone le norme e a far sì che le rispettive strutture, a tutti i livelli, si attengano a quanto concordato nel suddetto Accordo Interconfederale*».

Le parti sociali dunque esprimono la loro preferenza per le regole contenute nell'Accordo Interconfederale ed, al contempo, lasciano intendere di considerare quantomeno inopportuno l'intervento legislativo in materie ad esse riservate. Esse confermano di voler regolare in modo autonomo la contrattazione e le relazioni industriali e si impegnano ad utilizzare ed a far applicare alle proprie strutture, "a tutti i livelli", i contenuti dell'intesa di giugno.

Tuttavia, se per un verso la sottoscrizione della "postilla" suggella un patto di unità di azione, una unità che questa volta si (ri)costituisce nella comune volontà di impedire la sottoscrizione di intese in deroga alla legge, per altro verso essa non impedisce alla disposizione normativa di dispiegare i suoi effetti, in quanto i soggetti sindacali individuati dall'art. 8 potrebbero comunque far uso degli strumenti in essa previsti. Sottoscrivendo accordi in deroga, infatti, le parti coinvolte potrebbero giudicare non conveniente, stando alle concrete e specifiche esigenze aziendali/locali, "ingessare" la dialettica contrattuale con la controparte datoriale attraverso la ceca obbedienza al *diktat* confederale. È però immaginabile una sorta di pudore, se non imbarazzo, da parte delle Confederazioni nel diffondere e pubblicizzare informazioni relative ad accordi sottoscritti in violazione del loro veto.

Anche laddove a livello decentrato le parti volessero infrangere il veto confederale, val la pena precisare che le regole contenute nell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 potrebbero continuare ad applicarsi

²⁸Tra i primi, P. ICHINO, 2011: *anno zero per il diritto sindacale italiano?*, Newsletter 12 settembre 2011, n. 166, in <http://www.pietroichino.it> e da A. MARESCA, *Prime interpretazioni del decreto*, in <http://www.ildiariodellavoro.it>, 29 agosto 2011. In questo senso R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, p. 12, M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 6; M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, p. 11 e G. FERRARO, "Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 129, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>. Ma le critiche all'art. 8 investono anche il comma 3 (sul quale si tornerà nei successivi paragrafi), per il suo effetto retroattivo, ovvero per la sua volontà di rendere validi *ex post* accordi sindacali con efficacia generale. Sul tema, A. PERULLI e V. SPEZIALE, *op. cit.*

in aggiunta a quelle previste dall'art. 8 ed in relazione a materie diverse da quelle contemplate nel comma 2.

Ma è altresì vero che le parti potrebbero limitarsi a sfruttare la possibilità offerta dell'Accordo Interconfederale, ovvero derogare alle disposizioni contenute nel contratto collettivo, secondo quanto in esso stabilito, senza ricorrere agli strumenti derogatori di più ampia portata offerti dalla disposizione normativa.

L'attuale assetto sembra dunque avallare un sistema contrattuale articolato su un duplice binario.

Solo la prassi sarà in grado di rivelare se sul piano delle relazioni industriali i "vincoli di scopo" posti dall'art. 8 verranno percepiti dalle parti sociali come dei limiti alla propria autonomia, o al contrario come delle opportunità da sfruttare.

A quanto consta, in una situazione di crisi temporanea comprovata, al fine di salvaguardare quanto più possibile i livelli occupazionali raggiunti, le parti hanno talvolta convenuto l'adozione di determinate misure previo accordo con le rappresentanze aziendali. Ad esempio, la sospensione dei meccanismi di accumulo della banca ore con obbligo di smaltire ferie e permessi accumulati; la sospensione di forme integrative di assistenza sanitaria; la sospensione dei trattamenti di miglior favore previsti dal contratto integrativo; il possibile affidamento ai propri lavoratori di mansioni di livello contrattuale eventualmente inferiore rispetto a quello posseduto con contestuale adeguamento della retribuzione²⁹.

In altre circostanze il contratto di prossimità è stato utilizzato per garantire l'applicazione graduale di alcune norme di legge, ad esempio prevedendo lo slittamento di un anno nell'applicazione della norma di cui alla l. n. 92 del 2012 che ha abolito l'associazione in partecipazione, in cambio dell'impegno a stabilizzare le persone alla fine del periodo transitorio³⁰.

Nel settore del marketing operativo, inoltre, sulla base delle possibilità offerte dal citato art. 8, vengono riscritti diversi istituti giuslavoristici, nell'obiettivo di riportare le attività dei promoter, ossia di coloro che operano nelle grandi aziende per promuovere specifici beni di consumo, nell'alveo della subordinazione, contrastando l'illegittimo ricorso alle collaborazioni. Per rendere il passaggio alla subordinazione meno traumatico possibile, vengono introdotte regole particolarmente flessibili, ad esempio l'applicazione del CCNL Commercio con alcuni aggiustamenti³¹.

Quel che è certo è che la giurisprudenza giocherà un ruolo rilevante per dirimere un contenzioso giudiziario che potrebbe disincentivare gli

²⁹È il caso dell'accordo "Infocert" (21 dicembre 2012), società specializzata nella fornitura di servizi informatici nel quale, peraltro, la promozione dell'occupazione giovanile attraverso il ricorso all'apprendistato, è stata richiamata quale giustificazione di un periodo di prova più lungo per alcune tipologie di apprendisti.

³⁰Ci si riferisce all'accordo "Golden Lady" (16 luglio 2012).

³¹Riguarda le aziende che nell'ambito della grande distribuzione pubblicizzano la vendita di prodotti specifici, su incarico delle imprese produttrici. L'accordo cui si fa riferimento è del 7 dicembre 2012

operatori ad avvalersi del meccanismo di cui all'art. 8 nella determinazione degli effetti dell'art. 8³².

2.3.5. La vicenda Fiat ed i rinvii alla Corte Costituzionale

La sottoscrizione dell'Accordo del 28 giugno 2011, l'emanazione dell'art. 8 e la successiva apposizione della "postilla" al citato Accordo nel settembre 2011 hanno sullo sfondo la vicenda Fiat.

Essa ha inesorabilmente palesato la volubilità di un sistema di relazioni industriali in cui il dissenso di uno dei sindacati maggiormente rappresentativi, talvolta il più rappresentativo, rispetto all'accordo raggiunto dagli altri rischia di delegittimarlo, negando all'impresa le certezze di cui ha bisogno. In particolare è emersa la necessità di rendere "esigibili" contratti collettivi in un sistema imperniato su un imprescindibile presupposto consistente nella convinzione condivisa da tutti i soggetti che vi operano, non già dai soli sottoscrittori, circa la validità ed il carattere vincolante del contratto collettivo³³.

Il problema dell'applicabilità o meno del CCNL dei metalmeccanici del 2009 anche al sindacato dissenziente (in questo caso Fiom-CGIL) non è stato risolto all'interno delle logiche e degli strumenti offerti dal sistema sindacale; al contrario, esso ha reso necessario l'intervento del giudice il quale, tuttavia, in difetto di una regolamentazione legislativa, non disponeva degli strumenti per conferire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo³⁴.

Inoltre, dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo si fa derivare la negazione di una rappresentatività che però è riscontrabile nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva.

Al riguardo, si rende opportuno precisare che il sostegno legale all'attività sindacale in azienda, stando all'attuale formulazione dell'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori, spetta alle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) costituite ad iniziativa dei lavoratori ed operanti nell'ambito «*delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva*». Ne deriva che il diritto alla costituzione della RSA richiede non la mera adesione di un sindacato ad un contratto stipulato da altri, bensì la partecipazione attiva al processo negoziale. Viene così privilegiato il principio della rappresentatività effettiva che si sostanzia nella capacità del sindacato di contrapporsi contrattualmente al datore di lavoro³⁵.

Orbene, l'automatismo tracciato dalla Corte Costituzionale (sentt. nn. 492/1995 e 244/1996) tra sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro applicato in azienda e rappresentatività aveva come presupposto quell'unitarietà di azione dei sindacati maggiormente rappresentativi che si esprime nell'unitaria sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro. Nel

³²R. PESSI, *op. cit.*, 2. M. MAGNANI, *op. cit.*, pp. 2 e 9; M. DEL CONTE, *op. cit.*, pp. 29, 32, 34.

³³M. DEL CONTE, *op. cit.*

³⁴Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie, M. DEL CONTE, *op. cit.*

³⁵A. VALLEBONA, *op. cit.*, 2002, pp. 99 e 100.

più recente scenario delle relazioni sindacali, invece, la rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative si è non di rado tradotta nella conclusione di contratti collettivi "separati", cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti.

A questo punto, sembra impossibile prescindere dall'individuazione di alcuni "passaggi-chiave" di una vicenda che ha permeato di sé le fasi più recenti della nostra storia sindacale.

Con lettera del 3 ottobre 2011 Fiat e Fiat Industrial comunicavano la loro uscita da Confindustria con effetto dal 1° gennaio 2012, affermando altresì come la firma dell'Accordo interconfederale del 21 settembre avesse notevolmente inciso sulle potenzialità offerte dall'art. 8, in termini di flessibilità gestionale³⁶.

A partire dal 21 novembre 2011 tutte le società del Gruppo Fiat e Fiat Industrial comunicavano alle Organizzazioni Sindacali, nelle loro istanze nazionali e territoriali, il recesso (disdetta), a far data dal 1° gennaio 2012, da tutte le intese collettive previgenti (contratti applicati nei rispettivi Gruppi, contratti e accordi collettivi aziendali e territoriali in vigore, compresi quelli contenenti clausola di rinnovo automatico alla scadenza), nonché da ogni altro impegno derivante da prassi collettive in atto.

In data 13 dicembre 2011 la Fiat Spa e le società del gruppo, nonché Fiat Industrial Spa e le sigle Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Ugl, Associazione Quadri e Capi Fiat, sottoscrivevano il cosiddetto "Contratto Collettivo Specifico di Lavoro" (CCSL). Esso costituiva la stesura definitiva di un pregresso contratto collettivo separato, firmato il 29 dicembre 2010 tra Fiat Spa ed alcuni sindacati di categoria dei lavoratori.

Le conseguenze scaturenti dall'applicazione del CCSL di primo livello del 29 dicembre 2010 alla multinazionale torinese³⁷, in luogo del CCNL Metalmeccanico, possono essere così sintetizzate: (a) azzeramento del sistema contrattuale previgente ed applicazione del solo contratto di primo (e unico) livello; (b) ridefinizione dei diritti di rappresentanza sindacale nel

³⁶L'allora Presidente di Confindustria ha ritenuto non giustificata la scelta della Società di abbandonare l'Associazione datoriale, rilevando che l'Accordo sottoscritto il 21 settembre 2011, in ogni caso, non ha messo in dubbio la validità e l'applicabilità dell'art. 8" (<http://www.confindustria.it>, 3 ottobre 2011). Il testo integrale della lettera dell'Amministratore Delegato Fiat è reperibile in <http://www.corriereinformazione.it>.

³⁷Con il nuovo contratto si è sostanzialmente disposta l'estensione a tutte le aziende del Gruppo Fiat del cosiddetto "modello Pomigliano". L'accordo di Pomigliano 15 giugno 2010 è stato sottoscritto quando la Fiat è ancora orientata a rimanere nella Confindustria. Si atteggia a soluzione compromissoria, in quanto mero contratto aziendale derogatorio di quello categoriale. Con l'accordo di Mirafiori 23 dicembre 2010, invece, la società, decisa ad uscire da Confindustria, opta per la firma di un contratto di primo livello sostitutivo del CCNL, definendolo in Premessa «*contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello*», integrabile con specifici accordi aziendali, s'intende considerarlo in tutto e per tutto sostitutivo del CCNL, sì da dar vita ad un sistema contrattuale auto-concluso ed auto-sufficiente rispetto a quello confindustriale, cui la Fiat non appartiene più, regolato da un proprio complesso di regole di cui al suo tit. I. Per approfondimenti, si rinvia a F. CARINCI, "Il grande assente: l'Art. 19 dello Statuto", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 144, 2012, in <http://csdle.lex.unict.it/>.

Gruppo Fiat, dal godimento dei quali veniva esclusa l'organizzazione sindacale maggioritaria, ma non firmataria del "contratto unico", la Fiom.

A fronte di questo risultato la Fiom ha proposto numerosi ricorsi per repressione della cosiddetta "condotta antisindacale" (ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori) attribuita alla Società: alla richiesta di riconoscimento delle rappresentanze sindacali designate dal sindacato nelle aziende del gruppo si aggiungeva quella del riconoscimento dei diritti sindacali derivanti dal titolo III Statuto dei Lavoratori (rubricato "Dell'attività sindacale").

In questo contesto, il rinvio alla Corte Costituzionale, presentato dal Tribunale di Modena (con ordinanza del 4 giugno 2012) e quello presentato dal Tribunale di Vercelli (con ordinanza del 25 settembre 2012)³⁸, muovono dalla ritenuta inidoneità dell'art. 19, lett. b), dello Statuto dei Lavoratori, a misurare la forza e l'effettiva rappresentatività di un sindacato. Sotto accusa infatti è il criterio selettivo in esso individuato, ritenuto espressione di irragionevolezza e miopia, in quanto considera quale unico presupposto per la costituzione delle RSA la sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. L'individuazione della maggiore rappresentatività ricorrendo esclusivamente ad un criterio imperniato sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato e sganciato da qualsiasi raccordo con la misura del consenso dei rappresentati conferirebbe alla disposizione un significato incompatibile con il dato costituzionale. Tale criterio viene additato come irrazionale anche perché ritenuto indice inidoneo a descrivere l'effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali; al tempo stesso esso tradisce la *ratio* della disposizione statutaria, volta ad attribuire una finalità promozionale e incentivante all'attività del sindacato quale portatore di interessi del maggior numero di lavoratori.

In particolare, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, lettera b) dello Statuto dei Lavoratori, è stata sollevata per contrasto con gli art. 2, 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui esclude dal diritto alla costituzione di RSA in azienda proprio quelle sigle sindacali che, pur avendo partecipato alle trattative per la stipula del contratto, non lo abbiano poi sottoscritto. In sintesi, alla base vi è il problema di capire se l'effettiva rappresentatività, oggi vincolata all'effettiva sottoscrizione di un contratto collettivo applicato all'unità produttiva, possa emergere altrimenti.

Nell'attesa di un pronunciamento della Corte Costituzionale³⁹, si confrontano due diversi orientamenti: nel primo rientrano le pronunce secondo le quali le RSA possono essere nominate solo da quei sindacati che hanno firmato l'accordo aziendale di primo livello⁴⁰; nel secondo

³⁸Sulla stessa linea, l'ordinanza di rinvio del Tribunale di Melfi del 4 ottobre 2012. Si consiglia la lettura di F. LISO, "La Fiom e la rappresentanza in azienda", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 166, 2013, in <http://csdile.lex.unict.it/>.

³⁹La Corte Costituzionale ha fissato per il 2 luglio 2013 l'udienza per discutere della legittimità costituzionale dell'art 19, lettera b), dello Statuto dei Lavoratori.

⁴⁰Sono riconducibili al primo dei citati orientamenti, quelle pronunce nelle quali si legge, tra l'altro, che per "firmatario" si intende «senza ulteriore aggettivazione o dubbio

rientrano quelle pronunce che dichiarano l'antisindacalità del comportamento tenuto dalla Società che nega sia efficacia giuridica alle nomine di dirigenti RSA Fiom presso una determinata unità produttiva, sia tutte le conseguenti prerogative sindacali di cui al titolo III dello Statuto dei Lavoratori derivanti da tali nomine⁴¹.

In taluni casi poi il Tribunale prende le mosse dalla questione "della valenza semantica" da attribuire alla "firma del contratto collettivo", ritenendo necessario dover fare riferimento al «*contesto complessivo dell'ordinamento giuridico [...], pena la cristallizzazione di aporie difficilmente superabili*»⁴².

Alle linee generali, qui solo brevemente tracciate, di una vicenda che negli ultimi anni sta contribuendo a connotare il nostro sistema di relazioni industriali si vanno ad aggiungere alcune osservazioni in merito al comma 3 dell'art. 8, non a caso definito "comma Fiat".

Ai sensi della citato comma, «*le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori*».

Il suo contenuto, si è detto, avrebbe l'evidente finalità di garantire l'estensione generalizzata degli accordi collettivi sottoscritti presso gli stabilimenti Fiat di Mirafiori e Pomigliano ed approvati da referendum⁴³. In assenza di una previsione legislativa, infatti, la semplice partecipazione alla consultazione non poteva costituire indice di adesione agli accordi (anche in ragione della segretezza con cui il voto è stato espresso). Il referendum approvativo, che sul piano delle relazioni industriali manifesta l'adesione al contratto da parte della maggioranza dei lavoratori, non ha in realtà effetti giuridicamente vincolanti, sia in relazione ai non partecipanti al voto, sia per i lavoratori che hanno votato, indipendentemente dalla loro iscrizione o meno ai sindacati stipulanti i contratti collettivi sottoposti a referendum.

Si spiega così la cosiddetta "clausola di responsabilità" (art. 12 del CCLS Fiat), che colpisce sia l'inosservanza degli impegni assunti o la tenuta di comportamenti incompatibili da parte delle Organizzazioni

sfumature semantiche, colui che appone la propria firma su un documento e che, in tal modo, vi aderisce facendolo proprio». Anche a voler valorizzare nella sua massima espansione il principio di effettività dell'azione sindacale e della concreta partecipazione delle organizzazioni sindacali alle trattative contrattuali, non viene meno il requisito della sottoscrizione dell'accordo collettivo. Inoltre, «la tesi della rappresentatività tout court delle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo, ma che abbiano in concreto partecipato alle trattative, finirebbe paradossalmente proprio con l'urtare il principio di effettività patrocinato dalle Supreme corti». In questo senso, ex plurimis, Tribunale di Torino 14 aprile 2012.

⁴¹Tribunale di Pinerolo 5 ottobre 2012.

⁴²Tribunale di Bari 20 aprile 2012.

⁴³In tal senso, tra gli altri, F. SCARPELLI, "La norma Sacconi", op. cit. Sull'accordo di Pomigliano, tra gli altri, del medesimo Autore, "Pomigliano: variazioni sul tema", *Diritti, Lavori, Mercati*, 2, 2010, p. 517 ss.

sindacali e/o loro RSA, sia comportamenti individuali e/o collettivi dei lavoratori idonei a compromettere significativamente l'equilibrio contrattuale, con la perdita dei benefici in termini di contributi e di permessi sindacali concessi derivanti dal contratto.

3. LA BILATERALITÀ

Le parti sociali sono oggi chiamate a confrontarsi anche su un altro terreno, quello della bilateralità.

In linea generale, gli enti bilaterali sono strumenti regolati e governati dalla parti sociali a cui le esse affidano funzioni e risorse, per lo più corrisposte dalle aziende e in alcuni casi dai singoli lavoratori, per l'erogazione di specifici servizi⁴⁴. Negli ultimi anni si sta affermando un'idea di ente bilaterale come sede istituzionale al servizio dei bisogni dei lavoratori e delle imprese attraverso il consolidamento del ruolo della rappresentanza sindacale nella valorizzazione di interessi comuni.

L'art. 2, lett. h), d.lgs. n. 276 del 2003, definisce gli enti bilaterali «*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*».

La definizione fornita è evidentemente ispirata ad un approccio di tipo funzionalistico. Mancano, infatti, indicazioni sul piano strutturale, fatta eccezione per l'individuazione dei soggetti titolati alla costituzione e le funzioni ad essi attribuiti. Tendenzialmente si tratta di enti di fatto, dotati di autonomia e di attitudine ad essere titolari di rapporti giuridici ed assimilabili, ancorché non identici, alle associazioni non riconosciute ex art. 36 Cod. Civ.

L'esperienza italiana in materia di bilateralità ha inevitabilmente risentito dell'evoluzione del contesto economico, sociale e politico di riferimento. Lo dimostra, tra l'altro, la variegata gamma di esperienze di enti ed organismi bilaterali posti in essere in taluni settori produttivi per gestire congiuntamente quanto definito tra le parti⁴⁵.

⁴⁴L. MARIUCCI, "Interrogativi sugli enti bilaterali", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 167.

⁴⁵Si rinvia ai contributi di A. AURILIO e M.C. CIMAGLIA, "I sistemi bilaterali di settore", in L. Bellardi – G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 97 ss.; A. CIARINI – A. FAMIGLIETTI, *Gli studi di caso*, ivi, p. 247 ss.; L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945 – 1988)*, Franco Angeli, Milano, 1989.

È ancora l'esperienza a mostrarci che la bilateralità non interviene solo in settori caratterizzati da una presenza datoriale di tipo pulviscolare o da una struttura produttiva frammentata in cui dominano le dimensioni ridotte delle imprese interessate. Non di rado, infatti, le esperienze nascono al fine di conciliare le esigenze aziendali di competitività, che implicano il contenimento del costo del lavoro, con l'interesse sindacale alla tutela dell'occupazione per evitare che un'elevata conflittualità paralizzi i processi economici in atto. È quanto accaduto in determinati settori (ad esempio quello del credito prima, e quello delle assicurazioni poi) a seguito dei processi di liberalizzazione innescati dalla normativa europea.

Ferme restando le esperienze nate dall'iniziativa spontanea delle parti, negli interventi legislativi degli ultimi anni è ravvisabile un filo conduttore: la volontà di incentivare, ancorché con strumenti diversificati, il fenomeno della bilateralità. L'implementazione della figura dell'ente bilaterale passa attraverso una progressiva dilatazione degli obiettivi ad esso attribuiti.

La spinta verso la messa a punto di un modello di relazioni industriali in cui l'iniziativa delle parti sociali sia non solo ben vista, ma addirittura stimolata, come si vedrà nel prosieguo, presuppone che proprio le parti sociali coinvolte abbiano raggiunto il necessario livello di maturità. Trattandosi di enti per definizione paritetici, tale maturità si fonda sulla piena convinzione che il modello *in fieri* non altera la conflittualità, né tanto meno annulla la funzione del sindacato. Seguendo una logica che non può non essere ispirata ad un approccio collaborativo, infatti, negli enti bilaterali si compongono interessi non necessariamente in conflitto ma certamente afferenti a centri di interesse ben diversificati⁴⁶.

3.1. Bilateralità e integrazione del reddito nella l. n. 92 del 2012

Nel solco dell'art. 2, d.lgs. n. 276/2003, secondo il quale gli enti possono intervenire in «ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento», si iscrive l'art. 3, l. n. 92 del 2012 (*"Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"*).

Il legislatore, a ben vedere, ha reso obbligatoria l'istituzione di Fondi di Solidarietà bilaterali in tutti quei settori attualmente non rientranti nel campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni (CIG), anche attraverso il ricorso a formule intersettoriali, per le imprese che occupano più di 15 dipendenti. Essi dovranno assicurare idonea tutela ai lavoratori, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per le stesse cause previste in materia di integrazione salariale.

Orbene, la Cassa integrazione guadagni, nella sua duplice modalità operativa - ordinaria e straordinaria - è un istituto previsto dalla legge italiana e consistente in una prestazione economica erogata dall'Inps (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) in favore dei lavoratori sospesi

⁴⁶C. CESTER, "Il futuro degli enti bilaterali collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 211.

dall'obbligo di eseguire la prestazione lavorativa o che lavorano a orario ridotto per ragioni di natura aziendale. La *ratio* è quella di venire incontro alle aziende che si trovino in momentanea difficoltà, sgravandole in parte dei costi della manodopera temporaneamente non utilizzata.

Il modello cui il legislatore del 2012 sembra ispirarsi è quello descritto dall'art. 2, comma 28, l. 23 dicembre 1996, n. 662, che prevede la costituzione ad opera della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi (per l'appunto, Fondi di solidarietà) finanziati mediante un contributo sulla retribuzione, istituiti presso l'Inps e gestiti con il concorso delle parti⁴⁷. La definizione delle misure da adottare avviene con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, in via sperimentale, «*nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali*».

Nella recente riforma l'obiettivo di assicurare forme di sostegno adeguate ai lavoratori non rientranti nel campo di applicazione della Cassa integrazione, nelle ipotesi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, viene perseguito mediante la previsione di quattro diversi modelli.

In primo luogo, attraverso l'obbligo di istituire appositi fondi presso l'Inps, privi di personalità giuridica. È questa l'ipotesi che investe quei settori attualmente privi di strumenti alternativi alla Cassa integrazione (art. 3, comma 4, l. n. 92 del 2012). Ad essere chiamate in causa sono le «*organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*» che dovranno stipulare accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto detti fondi, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, ovvero luglio 2013⁴⁸.

Fermi restando gli obiettivi di tutela del reddito nell'ipotesi riduzione e sospensione dell'attività lavorativa, il secondo modello è alternativo al primo e riguarda quei settore nei quali «*siano operanti, alla data di entrata in vigore della presente legge, consolidati sistemi di bilateralità e*

⁴⁷La bilateralità è un prodotto della contrattazione collettiva; tuttavia, il ruolo concretamente espletato dalle parti sociali talvolta è essenzialmente limitato al concepimento del fondo ed alla definizione delle regole entro i limiti stabiliti dal legislatore, talaltra esso viene sostenuto dalla legge pur mantenendo la propria autonomia. Nel primo caso la dottrina parla di «bilateralità spuria», nel secondo di «bilateralità pura». In questi termini, F. LISO, «Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri», in <http://www.bollettinoadapt.it>, 20 settembre 2012, p. 2.

⁴⁸Entro i successivi tre mesi si provvederà all'istituzione presso l'Inps di tali fondi, con decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia. Inoltre, laddove le medesime parti firmatarie abbiano eventualmente istituito ex art. 118, l. 23 dicembre 2000, n. 388 e s.m.i. un fondo interprofessionale nazionale per la formazione continua istituito, quest'ultimo potrebbe essere fatto confluire nel fondo di solidarietà di nuova istituzione. Sulla natura di tali fondi, G. PROIA, «I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive», *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 2006, p. 470 ss.

in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori, quale quello dell'artigianato» (art. 3, comma 14, l. n. 92 del 2012). In questo caso le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative sono tenute ad adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità individuate dalla Legge.

Tali fondi, esterni alla matrice Inps ed espressione di autonomia privata, diventano destinatari di una contribuzione che sono tenuti a versare tutti i datori di lavoro della categoria di cui la bilateralità è espressione⁴⁹.

Il richiamo operato dalla norma al settore dell'artigianato è meramente esemplificativo. Nell'artigianato, la bilateralità si è espressa nella gestione mutualistica delle prestazioni individuate dai contratti a favore delle imprese e dei lavoratori del settore, ma nuove sfide si aprono in questo settore.

In buona sostanza, il legislatore, senza perdere di vista il proprio obiettivo, si è preoccupato di tutelare le esperienze di bilateralità già consolidate. Resta però il problema di capire in che termini debba operare l'adeguamento dei fondi già esistenti.

Almeno per quanto concerne la portata dell'espressione «*consolidati sistemi di bilateralità*», giungono in soccorso le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro in risposta ad un interpello formulato dall'Ordine dei Consulenti del lavoro⁵⁰. In proposito il Ministero afferma che la formulazione si riferisce agli enti bilaterali che, oltre ad essere stati costituiti prima del 18 luglio 2012 (data di entrata in vigore della legge), già prima di tale data erano effettivamente operativi. In altri termini, rientrano in tale definizione quegli enti che già prima dell'entrata in vigore della Riforma del lavoro erogavano determinati servizi. Mentre, restano esclusi dalla definizione gli enti che, sia pur costituiti, alla data del 18 luglio 2012 non avevano ancora svolto alcuna attività in favore dei propri iscritti.

La recente riforma prevede poi un fondo di solidarietà residuale (istituito con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), che dovrebbe intervenire con le modalità previste dal comma 19, art. 3, l. n. 92 del 2012, ove non siano stipulati nel rispetto della tempistica stabilita accordi collettivi volti all'attivazione di un nuovo fondo o all'adeguamento di un fondo già esistente nelle due ipotesi precedentemente contemplate.

Un'ultima fattispecie è proprio quella dei fondi bilaterali di solidarietà ex art. 2, comma 28, l. n. 662/1996, di cui sopra, per i quali è previsto l'adeguamento delle rispettive discipline alle norme dettate dalla legge di riforma «*con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, da stipulare tra le organizzazioni*

⁴⁹F.LISO, "Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri", op. cit.

⁵⁰Si tratta della risposta all'interpello n. 3 del 24 gennaio 2013, rintracciabile nel sito del Ministero del lavoro.

comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 30 giugno 2013».

In linea generale, anche se non è questa la sede per intrattenersi ulteriormente sul tema, sarà opportuno segnalare che la partita dell'adeguamento si gioca su un terreno piuttosto scivoloso. Esso investe vari aspetti quali, tra gli altri, l'importo delle prestazioni, i vincoli in materia di bilancio, la composizione del comitato amministratore del fondo.

3.1.1. (Possibili) interferenze legislative

L'esperienza della bilateralità è ispirata ad un meccanismo che interviene per supplire alle carenze del sistema normativo (pubblico), creando dei micro-sistemi autonomi⁵¹.

Se si difende l'idea secondo la quale gli enti bilaterali dovrebbero essere strumenti gestionali delle iniziative concordate negozialmente dalle parti che con discrezionalità tecnica e manageriale possono amministrare risorse stanziata dalla contrattazione collettiva per iniziative collettive, essi non dovrebbero svolgere funzioni pubbliche o para-pubbliche⁵², soprattutto non dovrebbero essere chiamati a farlo dal legislatore per compensare le carenze del sistema pubblico rispetto a determinati bisogni. Secondo questa prospettiva gli enti bilaterali dovrebbero mantenere la loro autonomia concettuale e la loro indipendenza dalla dimensione pubblica⁵³.

Ad ogni modo, già in passato in taluni interventi legislativi si è intravisto un tentativo di interferire nelle prerogative delle parti sociali, con il conseguente rischio di snaturare strumenti regolati e governati dalle stesse parti sociali, sulla base di risorse prioritariamente negoziali⁵⁴.

La tendenza ad "istituzionalizzare" gli enti bilaterali, a ben vedere, inizia a manifestarsi quando si esce dalle funzioni tipicamente mutualistiche⁵⁵ e si attribuiscono ad essi funzioni sempre meno contrattuali e sempre più gestionali nel mercato del lavoro⁵⁶; in altri termini, quando la logica privatistica propria degli enti bilaterali si tinge di rilevanza pubblica⁵⁷.

Orbene, se la gestione di Fondi per l'integrazione del reddito era una possibilità nell'art. 2, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003, ora con la legge n.

⁵¹V. BAVARO, "Gli enti bilaterali nella legislazione italiana", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, p. 45.

⁵²G. MARTINENGO, "Enti bilaterali: appunti per la discussione", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 181.

⁵³G. MARTINENGO, *op. cit.*, p. 178.

⁵⁴G. MARTINENGO, *op. cit.*, p. 164. Si veda anche, F. LISO, "Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma", in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, p. 30 ss.

⁵⁵G. ZILIO GRANDI, "Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, pp. 187 e 192.

⁵⁶G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*, 196

⁵⁷C. CESTER, "Il futuro degli enti bilaterali collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro", in *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 212 ss.

92 del 2012, essa assurge ad obbligo imposto alle aziende che rispettino determinati requisiti dimensionali.

Anche se il fondo è una possibile declinazione, non già l'unica, del fenomeno della bilateralità⁵⁸, il sistema giuridico mostra oggi più di ieri una precisa volontà di collegare obiettivi di natura pubblicistica con il piano privatistico. Una funzione è pubblica quando risponde ad un interesse pubblico generale, indipendentemente dalla natura (pubblica o privata) dei soggetti che operano nel soddisfacimento di detto interesse.

Resta da capire fino a che punto il codice genetico della bilateralità sia stato snaturato come conseguenza di un processo di "istituzionalizzazione" che la vede direttamente coinvolta.

Proprio con riferimento all'obiettivo dell'integrazione del reddito, infatti, il recente intervento normativo non si limita ad assecondare una tendenza volta alla composizione di interessi afferenti a centri di interesse diversi⁵⁹, ma addirittura obbliga le parti ad intervenire in tal senso, prevedendo in caso di inerzia o di fallimento del negoziato, l'intervento di un fondo residuale.

Al di là delle problematiche segnalate, la soluzione fornita dal legislatore all'esigenza di riforma dell'intero sistema di ammortizzatori sociali è stata ritenuta non soddisfacente rispetto alle aspettative. Inoltre, non si esclude l'insorgenza di eventuali problemi di costituzionalità, come conseguenza dell'adozione di una prospettiva negli intenti universalistica, ma in concreto limitata. Il rischio è quello di creare un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori di imprese fino a 16 dipendenti ma rientranti nel campo di applicazione dell'intervento ordinario della Cassa integrazione e quelli di imprese fino a 16 dipendenti prive di soluzioni alternative⁶⁰.

4. ALCUNE VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Da questa rapida e sicuramente non esaustiva panoramica emergono le opportunità oggi offerte alle parti sociali, sia sotto il profilo dell'adeguamento della disciplina contrattuale collettiva alle specificità aziendali, sia sotto il profilo dei "nuovi" prodotti dell'autonomia collettiva espressione di una visione bilaterale.

In sintesi, per quanto concerne il primo aspetto, le diverse opzioni sinteticamente descritte consentono di calibrare il contenuto delle richiamate intese alle specifiche esigenze del contesto produttivo o territoriale e, al contempo, possono tradursi in soluzioni concrete per il superamento di una situazione di crisi.

⁵⁸Sul fatto che non necessariamente "ente bilaterale" e "fondo" coincidono, sarà sufficiente richiamare ad esempio l'art. 2, c. 1, lett. h), del d.lgs. n. 276 del 2003, ai sensi del quale all'ente bilaterale può essere affidata la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito: F. PASQUINI, "Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive", in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, pp. 663 e 664.

⁵⁹Cfr. C. CESTER, *op. cit.*, 215.

⁶⁰F. LISO, *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, *op.cit.*

In sintesi, la portata derogatoria delle scelte operate dalla contrattazione di secondo livello presenta diversi gradi di intensità: (a) a livello aziendale, possono essere definite, anche in via sperimentale e temporanea, intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali secondo le procedure in essi descritte; (b) nell'attesa che vengano definite tali procedure, d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali di categoria espressione delle Confederazioni sindacali firmatarie dell'Accordo del 2011, «*al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa*», possono essere definite intese modificative aventi ad oggetto la disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro in materia di prestazione lavorativa, orari ed organizzazione del lavoro. Se approvate nel rispetto dei requisiti previsti dall'Accordo del 2011, le intese vincolano tutto il personale in forza; infine, (c) contravvenendo al veto confederale, il raggiungimento di obiettivi legati «*alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività*», giustificerebbe la sottoscrizione a livello aziendale o territoriale di specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati nel rispetto di un criterio maggioritario, in deroga alle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché alle disposizioni di legge, nelle materie indicate dall'art. 8, d.l. n. 138 del 2011.

Inoltre, è appena il caso di ricordare che l'orario di lavoro, l'organizzazione del lavoro ed il mansionario, rappresentano le materie che il contratto di secondo livello disciplinerà in una prospettiva di incremento della produttività sulla base della delega contenuta nel contratto nazionale⁶¹.

Ad ogni modo, solo il tempo sarà in grado di rivelarci se la parti opereranno in continuità rispetto al consolidato sistema di relazioni industriali o se invece preferiranno intervenire in modo più incisivo.

In materia di sostegno al reddito nelle ipotesi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per ragioni aziendali, a ben vedere, i margini di manovra offerti alle parti sociali sono oggi delineati dal legislatore il quale, peraltro, ha imposto loro che l'adeguamento al nuovo

⁶¹Al riguardo, si rinvia all'Accordo sulle «*linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*» sottoscritto il 21 novembre 2012 dalle parti sociali senza il consenso della CGIL. L'accordo prevede, altresì, che il CCNL dovrà garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni; l'impegno a fissate le regole sulla rappresentanza, finalizzate a misurare il peso di ciascuna organizzazione sindacale; possibilità di destinare una quota degli aumenti derivanti dai rinnovi contrattuali ad accordi finalizzati ad incrementi di redditività e produttività definiti dalla contrattazione di secondo livello, con conseguente applicazione delle disposizioni relative alla detassazione ed alla decontribuzione. Da ultimo, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013 prevede «*Modalità di attuazione delle misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 481, legge 24 dicembre 2012*».

assetto normativo avvenga nel rispetto di termini piuttosto stringenti. Se non lo faranno, dovranno accontentarsi di un fondo di carattere residuale che con maggiore difficoltà saprebbe cogliere le possibili sfumature di ogni singolo settore.

Il legislatore, pertanto, guarda con favore ai prodotti della bilateralità, veri e proprio laboratori permanenti finalizzati a fornire soluzioni all'esigenza di far convergere interessi strategici diversi, se non proprio contrapposti⁶². Davanti alla necessità di garantire forme di integrazione del reddito nelle ipotesi di crisi di impresa, interviene addirittura direttamente istituzionalizzando una tendenza molto spesso affermata in modo spontaneo.

Sarà opportuno attendere di poter monitorare con maggior precisione e maggiori dettagli le soluzioni concretamente elaborate dall'autonomia collettiva prima di esprimere un giudizio complessivo. Ciò che è certo è che si registra un inedito processo di coinvolgimento e di responsabilizzazione delle parti sociali riconosciute come i migliori interpreti delle specificità dei singoli contesti produttivi.

BIBLIOGRAFIA

- AURILIO A. e CIMAGLIA M.C., "I sistemi bilaterali di settore", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 97 ss.
- BAVARO V., "Gli enti bilaterali nella legislazione italiana", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 33 ss.
- BELLARDI L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945 – 1988)*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- BELLARDI L., "Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 7 ss.
- CARINCI F., "Il grande assente: l'Art. 19 dello Statuto", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 144, 2012, in <http://csdle.lex.unict.it/>
- CESTER C., "Il futuro degli enti bilaterali collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 211 ss.
- CIARINI A. e FAMIGLIETTI A., "Gli studi di caso", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 247 ss.
- DE LUCA TAMAJO R., "Crisi economica e relazioni industriali: alcune osservazioni sull'articolo 8 della legge n. 148/2011", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2012, p. 11 ss.

⁶²In proposito si veda anche D. VALCAVI, "Esperienze di bilateralità in alcuni Paesi dell'Unione Europea", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, p. 356.

- DE SANTIS G., "La bilateralità tra nuove sfide ed antichi bisogni", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 359 ss.
- DEL CONTE M., "La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2011, p. 24 ss.
- FERRARO G., "Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011", *Working Papers – Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 129, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>
- GIUGNI G., *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2004.
- ICHINO P., "2011: anno zero per il diritto sindacale italiano?", *Newsletter 12 settembre 2011*, 166, in <http://www.pietroichino.it>
- LISO F., "Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma", in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, p. 13 ss.
- LISO F., "Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri", in <http://www.bollettinoadapt.it>, 20 settembre 2012.
- LISO F., "La Fiom e la rappresentanza in azienda", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 166, 2013, in <http://csdle.lex.unict.it/>
- MAGNANI M., "L'articolo 8 della legge n. 148/2011: la complessità di una norma sovrabbondante", *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2011, p. 1 ss.
- MARAZZA M., "La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoralistica", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2012, p. 41 ss.
- MARESCA A., "La contrattazione collettiva aziendale dopo l'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138", in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2012, p. 16 ss.
- MARESCA A., "Prime interpretazioni del decreto", *Il diario del lavoro*, in <http://www.ildiariodellavoro.it>, 29 agosto 2011.
- MARIUCCI L., "Interrogativi sugli enti bilaterali", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 163 ss.
- MARTINENGO G., "Enti bilaterali: appunti per la discussione", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 175 ss.
- PASQUINI F., "Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive", in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, p. 650 ss.
- PERSIANI M. e PROIA G., *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2008.
- PERULLI A. e SPEZIALE V., "L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 132, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>
- PESSI R., "Ancora sull'articolo 8 della seconda manovra estiva. Quali spazi per la contrattazione di prossimità?", in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2011, p. 57 ss.

- PROIA G., "I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive", *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 2006, p. 470 ss.
- ROMEI R., "Qualche spunto di riflessione sull'art. 8 della manovra di agosto", in <http://www.nelmerito.com>, 16 settembre 2011.
- RUSCIANO M., "Contratto collettivo e autonomia sindacale", Utet, Torino, 2003.
- SCARPELLI F., "Pomigliano: variazioni sul tema", *Diritti, Lavori, Mercati*, 2, 2010, p. 517 ss.
- SCARPELLI F., "Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore", *Working Papers "Massimo D'Antona".IT*, 127, 2011, in <http://csdle.lex.unict.it/>
- SCARPELLI F., "La norma Sacconi della manovra di agosto: non si sostiene così la contrattazione aziendale", in <http://www.nelmerito.com>, 9 settembre 2011.
- VALCAVI D., "Esperienze di bilateralità in alcuni Paesi dell'Unione Europea", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 305 ss.
- VALLEBONA A., *Istituzioni di diritto del lavoro. Il diritto sindacale* (vol. I), Cedam, Padova, 2002.
- VARESI P., "Bilateralità e politiche attive del lavoro", in L. BELLARDI e G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 65 ss.
- ZILIO GRANDI G., "Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003", *Lavoro e diritto*, 2, 2003, p. 185 ss.