

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. Vecchie (e nuove) diversità dei sistemi europei di relazioni industriali e dello statuto di contratto e conflitto collettivo. – 2. I fattori di omologazione: la (sicura) tendenza al decentramento della contrattazione e i primi segni della limitazione convenzionale del conflitto. – 3. (*segue*) La tendenza alla generalizzazione del salario minimo legale. – 4. Ruolo delle istituzioni dell'Unione nelle tendenze alla armonizzazione.

1. Vecchie (e nuove) diversità dei sistemi europei di relazioni industriali e dello statuto di contratto e conflitto collettivo.

In apertura del primo capitolo si è osservato come la ragione della mancanza di competenza normativa dell'Unione in materia sindacale – a parte che per i diritti di informazione e consultazione, che tuttavia hanno seguito la via della armonizzazione *soft*¹ – risieda nella perdurante eterogeneità dei sistemi di relazioni sindacali dei Paesi europei, che ha profonde radici di tipo storico, sociale e culturale (e perfino di tipo antropologico) difficili da eliminare. Del resto, le istituzioni delle relazioni sindacali presentano la più stretta interrelazione con le istituzioni politiche, dalle cui peculiarità sono condizionate.

Dall'analisi, sia pure limitata a tre grandi sistemi nazionali ma tenendo sempre sullo sfondo anche gli altri sistemi, in particolare l'Italia ed i Paesi scandinavi, queste eterogeneità sono emerse in modo evidente. Pur nella comune condivisione del principio di libertà sindacale e contrattuale, il rapporto sindacato/Stato è declinato diversamente, con la

¹ V. *supra*, cap. I, par. 10.

persistente fiducia, nel Regno Unito, nel sistema di *collective laissez-faire*; con una regolamentazione ordinatrice ovvero di stampo dirigistico rispettivamente nella Repubblica Federale Tedesca e nell'ordinamento francese. E ciò per limitarci agli ordinamenti dei membri "storici" della Comunità (oggi Unione) europea in quanto determinanti del nucleo duro del diritto sociale europeo; e trascurando, e *pour cause*, i Paesi *new-comers*, che, usciti dalla inautenticità del rapporto sindacato/Stato del periodo comunista, non presentano ancora sistemi maturi (o forse sistemi *tout court*) di relazioni collettive.

Limitarsi a queste considerazioni significa arrestarsi tuttavia a una osservazione di superficie, anche se per nulla scontata.

Si può osservare, andando più in profondità, che, pur confermandosi, forse con la significativa eccezione del Regno Unito, il *contratto collettivo* quale principale istituzione del diritto sindacale, ancora molto differente, anche là dove viene regolato, è il suo statuto giuridico (dalla definizione dei soggetti, oggetti, ambiti, alle procedure di estensione *erga omnes*, che possono farlo diventare la legge della categoria, peraltro non sempre presenti).

Quanto poi al *conflitto collettivo*, si conferma la mancanza di regolazione diretta da parte del legislatore (salve le regolazioni puntuali specie nel settore dei servizi pubblici essenziali), accompagnata tuttavia da un penetrante intervento giurisprudenziale. Nei Paesi dell'Europa continentale, poi, la supplenza giudiziaria, sia pure attraverso l'adozione di strumenti diversi, giunge a risultati simili in Paesi come Francia e Italia (caratterizzati da sempre da un modello pluralistico-conflittuale²); assume invece connotati diversi nella giurisprudenza della Repubblica Federale Tedesca che, attraverso il *test di proporzionalità* si spinge ad un controllo più penetrante della *fairness* dello sciopero, in coerenza con il modello cogestivo-partecipativo che caratterizza le relazioni industriali³. Resta la rimarchevole eccezione del Regno Unito ove lo sciopero è regolato ma solo attraverso una procedimentalizzazione (v. i cd. *pre-strike ballots*) dello stesso: e a tale procedimentalizzazione si legano poi la risalente esclusione della responsabilità per *tort* in capo al sindacato e

² Cfr. *supra*, cap. IV, sez. I, par. 8.

³ Cfr. *supra*, cap. IV, sez. II, par. 16.

la recente esclusione della legittimità del licenziamento dovuto al mero fatto della partecipazione allo sciopero ⁴.

2. I fattori di omologazione: la (sicura) tendenza al decentramento della contrattazione e i primi segni della limitazione convenzionale del conflitto.

Fin qui, tuttavia, si è fornito un quadro statico delle indicazioni che ci provengono da una analisi comparata.

Se dal quadro statico passiamo ad un quadro dinamico, che tenga conto delle tendenze alla diversificazione ovvero all'omologazione di disciplina, va sicuramente riscontrata una tendenza al decentramento che investe, in misura maggiore o minore, tutti i sistemi europei, compresi quelli a struttura contrattuale centralizzata, come i Paesi nordici e, in parte, l'Italia ⁵.

Tale tendenza è apparsa già negli anni '80, con le spinte alla negoziazione relativa alla riduzione e alla flessibilizzazione degli orari di lavoro; si è estesa poi ad altri contenuti del rapporto fino agli aspetti retributivi.

Secondo molti studiosi, i motivi a fondamento di questa tendenza non sono contingenti, ma riguardano le determinanti strutturali del sistema, in particolare la diversificazione dei sistemi produttivi, dei mercati del lavoro e della composizione della manodopera, indotta dalle innovazioni tecnologiche e organizzative, che rendono meno praticabili forme regolatorie standardizzate per interi settori ⁶. L'accresciuta competizione internazionale ha enfatizzato la stessa tendenza, perché ha ridotto la funzione storica assolta dai contratti nazionali, vale a dire quella di togliere le condizioni di lavoro dalla concorrenza fra le diverse imprese nazionali. Questa funzione viene meno o si indebolisce nella misura in cui i mercati dei prodotti sono integrati a livello sovranazionale.

⁴ Cfr. *supra*, cap. III, par. 6.

⁵ Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., 139.

⁶ Così T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 2011, 53 ss.

le⁷. Si riduce l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni, anche se dettate dalle loro organizzazioni.

La globalizzazione spinge in tale direzione, anche perché rende meno utile, pur senza eliminarlo, l'intervento dello Stato nelle relazioni industriali, che è stato storicamente un fattore determinante per la centralizzazione delle strutture contrattuali⁸.

La globalizzazione e la crisi hanno modificato anche tendenze storiche assestate per cui le fasi basse del ciclo economico normalmente favoriscono la centralizzazione della contrattazione per l'esigenza, condivisa dagli imprenditori, di controllare centralmente le dinamiche salariali, in un contesto inflazionistico.

A fronte delle pressioni competitive, questa preoccupazione degli imprenditori cede il passo all'esigenza di ridurre l'incidenza degli istituti, non solo salariali, che ostacolano la flessibilità e le innovazioni produttive necessarie a rispondere alle mutevoli richieste dei mercati internazionali e ai fattori di qualità e affidabilità soprattutto in periodi di difficoltà di crescita⁹. I tentativi di far rientrare le dinamiche contrattuali entro regole centrali secondo la tradizione, sostenuti soprattutto dalle strutture di vertice dei sindacati, hanno avuto esiti alterni nei vari Paesi¹⁰, in dipendenza dagli atteggiamenti, di sostegno o meno, dei poteri pubblici e della loro residua efficacia¹¹.

In ogni caso, la negoziazione di categoria (o di settore) riconosce margini crescenti di autonomia ai livelli negoziali decentrati. In realtà, i sistemi contrattuali a più livelli come quello italiano (ed altri europei) risentono di spinte contrastanti e riflettono tendenze ambivalenti degli

⁷ Cfr. J. VISSER, *Recent trends and persistent variations in Europe's industrial relations*, Dutch Social and Economic Council, EIRO, 2004, in <http://www.ser.nl>. E in Italia il caso Fiat lo dimostra emblematicamente.

⁸ Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., 30-31.

⁹ Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., 31.

¹⁰ Come si è visto, i consigli di azienda tedeschi talora negoziano accordi aziendali senza neppure avvertire le organizzazioni sindacali nazionali: cfr. *supra*, cap. IV, sez. II, par. 13.

¹¹ Cfr. T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, cit., 53 ss.

imprenditori, più ancora che dei sindacati. Da una parte, la maggioranza degli imprenditori, specie quelli più piccoli e meno esposti, sembra ancora apprezzare la funzione stabilizzatrice e pacificatrice del contratto collettivo nazionale; dall'altra, richiede più flessibilità per adattare o cambiare le regole nazionali. Mentre non mancano le imprese, per ora una minoranza, ma in crescita, che puntano al superamento del contratto di categoria o addirittura all'uscita *tout court* dal sistema contrattuale collettivo¹².

Per rispondere a queste pressioni, come si è visto, si sono introdotte le clausole di deroga, via via diffuse in quasi tutti i sistemi contrattuali europei. Questa è la strategia più rilevante che i sistemi europei strutturati in più livelli contrattuali hanno predisposto per conciliare le spinte al decentramento e alla diversificazione delle condizioni di lavoro con il mantenimento di un quadro di regole generali. Ma, accanto a questa strategia per favorire il decentramento, ne vanno ricordate altre più "radicali": si pensi alla tendenza a passare da contratti collettivi *multi-employer* a contratti collettivi a livello di impresa o di gruppo¹³; e alla tendenza a stipulare accordi derogatori a prescindere da clausole di apertura¹⁴.

Ad ogni buon conto, le clausole di apertura o in deroga sono alquanto differenziate sia per i contenuti sia per le condizioni di applicabilità. I contenuti prevalenti riguardano l'orario e le forme di organizzazione del lavoro, correlate alla diversificazione delle condizioni produttive e alla necessità di innovazioni e ristrutturazioni. L'intervento sugli orari è a sua volta diversificato, perché risponde, sia all'esigenza di promuoverne la flessibilità, sia alla necessità di aumentarne la durata (tramite, per lo più, il ricorso agli straordinari) in controtendenza rispetto a quanto avvenuto nei decenni passati. In Germania, la tendenza è di tornare alle 40 ore dopo la riduzione a 35 degli anni '80. Un contenuto frequente di questi accordi riguarda la definizione di periodi di orario ridotto, intesi

¹² Emblematico è il caso tedesco: cfr. *supra*, cap. IV, sez. II, par. 13.

¹³ Lo ricorda, relativamente alla Repubblica Federale Tedesca, M. FUCHS, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990-2004. National Report Germany*, cit., 30; cfr. *supra*, cap. IV, sez. II, par. 13.

¹⁴ Lo ricorda sempre M. FUCHS, *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990-2004. National Report Germany*, cit., 33.

a ridurre l'impatto occupazionale delle crisi con forme di compensazione salariale a carico sia dei sistemi previdenziali, sia delle parti datoriali. In questo, come in altri casi, le clausole di apertura, anche se negoziate in sede bilaterale dalle parti contraenti, sono accompagnate da interventi mediatori e di sostegno del potere pubblico (quindi hanno carattere sostanzialmente trilaterale) e talora da programmi di riqualificazione professionale dei lavoratori interessati ¹⁵.

Le clausole riguardanti la retribuzione hanno avuto una diffusione più recente ed anch'esse sono caratterizzate da significative varianti: si va da quelle che riguardano la riduzione o la soppressione di elementi accessori del salario, al differimento di aumenti previsti dai contratti nazionali, a vere e proprie riduzioni salariali, per lo più riferite ai lavoratori neoassunti; e, per altro verso, all'allargamento dei differenziali salariali ¹⁶.

L'ampliamento dei loro contenuti si è accompagnato con una estensione delle condizioni di applicabilità. Le deroghe riguardano ormai, non solo situazioni di crisi aziendale, ma possono essere invocate anche da imprese profittevoli per reagire alle minacce alla loro competitività futura e per evitare delocalizzazioni; quindi, in situazioni di meno agevole definizione e controllo da parte sindacale e delle autorità pubbliche.

Parallelamente è cambiata la portata complessiva temporale di queste soluzioni derogatorie e quindi la loro rilevanza di sistema. Mentre precedentemente erano previste come eccezionali e temporanee, con riferimento a termini precisi o al superamento delle situazioni di crisi, ora si prefigura una potenziale ricorrenza nel tempo, se non una vera e propria stabilità e normalità.

¹⁵ Cfr. A. SEIFERT, *Employment Protection and Employment Promotion as Goals of Collective Bargaining in the Federal Republic of Germany*, in *IJCLLR*, 1999, 343 ss.; A. HASSEL, *Twenty Years after German Unification*, in *German Politics and Society*, 2010, 106 ss.; T. HAIPETER, *Derogation Clauses in German Metalworking Industry*, International Working Party on Labour Market Segmentation Conference, Porto, 2008.

¹⁶ La tendenza è comunque ad allargare la portata delle clausole di deroga, fino al punto che in Paesi come il Belgio le deroghe ai contratti di settore sono ammesse su quasi tutte le materie, previa approvazione sindacale: T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, cit., 53 ss.

Analogamente diversificate, in dipendenza dei caratteri degli stessi, si presentano infine le condizioni richieste nei vari sistemi per la attivazione delle deroghe. La contropartita più ricorrente di tali clausole è rappresentata da forme di garanzia occupazionale, prevalentemente di carattere difensivo. L'obiettivo è di allargare gli spazi di flessibilità interna nell'uso della manodopera, tramite variazioni di orario e organizzative, per evitare l'alternativa della flessibilità esterna, cioè dei licenziamenti. Nei sistemi dove la presenza sindacale è più diffusa, le deroghe sono condizionate all'approvazione, o, quanto meno, alla consultazione dei sindacati ¹⁷. Ma l'effettività dei controlli sindacali dipende dalla capacità dei rappresentanti sindacali di incidere sulle circostanze specifiche e può variare a seconda dell'autorevolezza e dei tipi delle rappresentanze aziendali. In sistemi come quello tedesco, con un canale doppio di rappresentanza, cioè con rappresentanze dei lavoratori in azienda distinte dalle organizzazioni sindacali, ancorché ad esse legate (i consigli di azienda), la pressione della crisi induce spesso le prime ad agire con ampi margini di autonomia, cioè a concordare deroghe senza l'approvazione ufficiale delle seconde. La stessa pressione, in altri casi, induce all'introduzione di deroghe ai contratti nazionali per iniziativa unilaterale dell'impresa.

Meno percepibile della tendenza al decentramento della contrattazione, già ampiamente segnalata e analizzata dagli studiosi ¹⁸, sembra profilarsi all'orizzonte anche una tendenza alla regolazione convenzionale del conflitto. Se l'obbligazione di pace sindacale fa parte della struttura tipica del contratto collettivo nel sistema tedesco (così come nei sistemi nordici, dalla Svezia alla Finlandia ¹⁹), comincia a profilarsi l'assunzione di obbligazioni di tregua sindacale per il periodo di vigenza

¹⁷ Cfr. J. VISSER, *Recent trends and persistent variations in Europe's industrial relations*, cit., 23 ss.

¹⁸ Cfr., oltre a T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione*, cit., M. FUCHS *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990-2004. National Report Germany*, cit., 29 ss.; A. OJEDA AVILÉS, *La priorità legale del contratto aziendale. Un quadro mancante nel continente europeo*, DRI, 2014, 529 ss., con particolare riferimento al sistema spagnolo.

¹⁹ Cfr. *supra*, cap. I, par. 3.

del contratto collettivo anche in sistemi pluralistico-conflittuali, come dimostra almeno il caso italiano.

3. (*segue*) La tendenza alla generalizzazione del salario minimo legale.

Anche Paesi tradizionalmente refrattari al salario minimo legale in tempi recenti si sono dotati (tipico è il caso tedesco²⁰) o si stanno dotando di siffatto meccanismo.

Attualmente, su ventotto Stati che compongono l'Unione europea, ben ventidue sono dotati di un sistema di salario minimo, ivi compresa la Germania, nella quale le relative disposizioni si applicheranno dal 1° gennaio 2015²¹. E, per quanto riguarda l'Italia, l'introduzione del salario minimo legale è attualmente prevista dall'art. 1, co. 7°, lett. g) della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183.

Il caso della Germania e dell'Italia che, da Paesi ostili al salario minimo legale, si sono convertiti o si stanno convertendo allo stesso, è interessante. In entrambi i Paesi non mancano strumenti diretti (Germania) o indiretti (Italia, *ex art.* 36 Cost.) di estensione dell'ambito di efficacia dei contratti collettivi. Ma il decentramento della contrattazione, con l'accresciuta possibilità di contrattazione aziendale derogatoria al contratto nazionale, unitamente ad un aumento del numero dei lavoratori non standard, non coperti dalla contrattazione collettiva, ha portato all'erosione dei tradizionali meccanismi di protezione del salario.

Vi è dunque una connessione tra il nuovo atteggiarsi del sistema di relazioni industriali (oltreché dei nuovi modi di organizzazione del lavoro, con la crescita dei lavori cd. flessibili o non standard) e la generalizzazione di meccanismi di determinazione legale dei minimi salariali²².

²⁰ Cfr. *supra*, cap. IV, sez. II, par. 14.

²¹ A parte l'Italia, nell'ambito dell'Unione, rimangono privi di un salario minimo legale Svezia, Finlandia, Danimarca, Austria e Cipro, nonostante che, in quest'ultimo Paese, per alcune professioni scarsamente rappresentate sindacalmente, quali il personale sanitario ausiliario, le guardie giurate e il personale ausiliario delle scuole, siano previsti dei minimi legali.

²² Che sono presenti nella gran parte dei Paesi OCSE: cfr. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, cit., 769, ove più ampi riferimenti all'esperienza comparata.

Resta aperto il dibattito sugli esiti di questa tendenza circa il ruolo ed il futuro della contrattazione collettiva: e, a questo proposito, si contrappongono due linee di pensiero: c'è chi pensa che il rafforzamento dei meccanismi di determinazione legale dei salari porterà ad un ulteriore indebolimento della contrattazione collettiva e chi, al contrario, pensa che essa ne potrà essere ri-dinamizzata²³. Peraltro questo è un dibattito vecchio quanto il diritto sindacale se è vero che già gli Webb, nel loro *Industrial Democracy*²⁴, a fronte dei timori, diffusi nelle associazioni sindacali, che il salario minimo potesse trasformarsi in uno strumento per bloccare l'azione salariale, hanno affrontato il tema del rapporto tra legge e contratto: per essi, ben lungi dall'ostacolare la contrattazione, il salario minimo risponde, per un verso, all'esigenza di garantire una tutela minimale a settori di forza-lavoro che il sindacato non è (o almeno non è ancora) in grado di raggiungere, per altro verso, offre un sostegno generalizzato di base all'azione sindacale, sempre suscettibile di miglioramento attraverso i risultati della contrattazione collettiva.

4. Ruolo delle istituzioni dell'Unione nelle tendenze alla armonizzazione.

La armonizzazione non dipende dunque tanto da una armonizzazione verticale introdotta dalle autorità dell'Unione, quanto dal confronto orizzontale e dalla competizione fra diverse politiche nazionali.

Accanto ad una armonizzazione spontanea per far fronte, prima, alla necessità di maggior competitività indotta dalla internazionalizzazione, poi, alla dirompente crisi che a partire dal 2008 ha interessato il nostro continente, e non solo, vi è un'armonizzazione indotta dal *soft law* dell'Unione e dalle pronunce della Corte di giustizia. Sotto il primo profilo, basti ricordare i ricorrenti ammonimenti – anche da parte di organismi tecnici²⁵ – da parte delle istituzioni dell'Unione europea. Sotto il

²³ Cfr. A. BÉGUÉ, *Le salaire minimum. Etude comparé des droits du travail allemand et français*, cit., spec. 30.

²⁴ Cfr. S. e B. WEBB, *Industrial Democracy*, Longmans, Green, 1897.

²⁵ Basti ricordare la celeberrima lettera della BCE del 5 agosto 2011 al Presidente

secondo profilo, va ricordata l'opera indirettamente armonizzatrice della Corte di giustizia, specie per quanto riguarda il conflitto collettivo. Certo, la Corte di giustizia si muove in uno spazio sovranazionale, per fattispecie transnazionali; ma, al di là della condivisibilità delle singole conclusioni, essa imposta il bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali nei termini di giudizio di proporzionalità: un giudizio, ad esempio, estraneo alla giurisprudenza italiana, ma in qualche misura presente nella giurisprudenza tedesca. È possibile ipotizzare che simile giurisprudenza abbia un effetto diffusivo nelle giurisdizioni nazionali, le principali se non uniche artefici della regolazione del diritto di sciopero, verso un nuovo modo di operare un bilanciamento tra esso e le libertà economiche. In sostanza, con una spinta alla omologazione a sistemi che non considerano le relazioni tra capitale e lavoro come "perennemente e immanentemente ispirate alla logica del conflitto"²⁶.

del Consiglio italiano, in cui, tra l'altro, si invitava l'Italia a "riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi a livello di impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione".

²⁶ Così B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione?* (Prime riflessioni a ridosso dei casi *Laval* e *Viking*), in *CSDLE, It*, n. 61/2008, che sollecita un processo di interazione e reciproca trasformazione di cultura e principi nazionali, nel contemperamento dei diritti sociali con le libertà fondamentali.