

L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: molti dubbi e poche certezze

Giovanni Orlandini (*Università di Siena*)

L'accordo del 28 giugno tra Confindustria e le tre Confederazioni sindacali è un testo di difficile lettura, non solo per l'ambiguità del suo contenuto, inevitabilmente segnato da formule compromissorie necessarie per trovare il consenso tra le parti, ma perché dubbia è la valutazione che a caldo si può dare circa i suoi effetti sul vigente sistema di contrattazione. Qui ci limitiamo ad evidenziare le questioni problematiche che, ad una prima lettura, esso solleva specie sotto il profilo giuridico, analizzandone in sintesi il contenuto.

Quale rapporto con l'accordo del 2009?

Si è detto che l'accordo segna una svolta nella storia recente delle relazioni industriali italiane ponendo fine alla stagione della divisione tra le confederazioni. Fatto è che questa stagione ha prodotto frutti rilevanti, primo tra tutti l'accordo sulla struttura contrattuale dell'aprile 2009 attuativo del protocollo di gennaio. Da ciò il primo problema che attiene al rapporto tra le due intese. Questa seconda implica il superamento della precedente? Difficile affermarlo anche perché i due testi non sono sovrapponibili, essendo il primo più articolato e ricco di contenuti del secondo, che a sua volta tocca profili non regolati dal primo.

Da ciò una prima possibile chiave di lettura: l'accordo del 28 giugno è un documento che si sovrappone al precedente testo teso a definire le nuove regole della contrattazione. Non è detto quindi che le regole fissate oggi siano incompatibili con quelle definite ieri: anzi, molti punti dell'accordo di giugno sembrano in parte confermare ed in parte completare quanto sancito da quello "separato". Se ciò è vero con l'accordo del 28 giugno la CGIL pare aver inteso ricomporre l'unità sindacale senza dover tornare sui suoi passi aderendo "formalmente" all'accordo del 2009, pur finendo comunque per avallarne le linee direttive di fondo.

Chi vincola l'accordo?

La scelta di non adottare un "avviso comune" e di siglare un accordo segnala la volontà di continuare a regolare il sistema della contrattazione per via pattizia; e ciò è un elemento di decisiva importanza per valutare la portata dell'accordo. Quanto vi è scritto vale solo per le parti stipulanti, ovvero per le confederazioni sindacali e Confindustria. Non vale per le altre organizzazioni sindacali, non vincola i singoli lavoratori, né tanto meno le imprese che da Confindustria restano fuori (vedi Fiat). Si tratta adesso di vedere se il Governo intenderà comunque recepire in tutto o in parte le regole dell'accordo in una legge, che porrebbe non pochi problemi di tenuta sul piano costituzionale (per i vincoli posti dall'art.39) e che, se tesa (come scontato) a regolare solo l'efficacia degli accordi aziendali, prospetterebbe rischi di destrutturazione del sistema contrattuale ben maggiori di quelli configurati dall'accordo.

L'accordo non vincola neppure (su un piano strettamente giuridico, s'intende) le federazioni di categoria. In altre parole, nulla vieta alla Fiom di non firmare contratti nazionali che

contengano clausole non gradite, pur ammesse dall'accordo interconfederale. Ovvio che ciò prospetterebbe un problema di relazioni interne al sindacato, ma questa è un'altra questione.

D'altra parte come noto i CCNL dei metalmeccanici e del commercio sono stati rinnovati senza la firma delle federazioni della CGIL proprio in ragione della presenza di clausole che recepivano previsioni dell'accordo del 2009 ora avallate dalla stessa CGIL; ed è difficile pensare che domani la FIOM sia disposta a firmare ciò che appena ieri ha giudicato irricevibile. Se questo è vero, la valutazione in merito all'accordo del 28 giugno non può prescindere dalla futura evoluzione della contrattazione di categoria.

Ciò premesso, questi in sintesi i passaggi chiave dell'accordo.

Certificazione della rappresentatività sindacale e CCNL

In primo luogo si prevede la certificazione della rappresentatività (punto 1), indubbia novità rispetto alle regole preesistenti. Novità che porta nel settore privato la regola della ponderazione tra dato elettorale (elezioni RSU) e dato associativo (deleghe per i contributi) già presente (per legge) in quello pubblico. Spetta allo CNEL effettuare la ponderazione per valutare chi raggiunga una rappresentatività superiore al 5%, necessaria per avere il diritto a stare al tavolo negoziale a livello nazionale. A differenza che nel settore pubblico però la rappresentatività non rileva per firmare il CCNL; decisione che resta di fatto nelle mani della controparte datoriale. La rappresentatività dunque non serve per garantire che i contratti nazionali siano firmati solo da chi, complessivamente, rappresenta la maggioranza dei lavoratori della categoria, ma solo per escludere dal tavolo negoziale chi sta sotto la percentuale stabilita. In altre parole, l'accordo non affronta il problema della firma di CCNL "separati", che restano quindi possibili. E' vero però che le regole che esso detta sembrano presupporre la firma di CCNL unitari, non vedendosi come queste altrimenti possano vincolare gli eventuali sindacati non firmatari (ed i loro iscritti).

Sul contratto nazionale non si dice praticamente altro se non che esso *"ha la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni"* per tutti i lavoratori del settore (punto 2). Una funzione già esplicitata nell'accordo separato del 2009 e che rappresenta un arretramento di non poco conto rispetto alla (già debole) funzione attribuitagli dal Protocollo Ciampi del luglio 1993: ovvero la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni.

A ciò si aggiunge la volontà (espressa nelle premesse) di mantenere *"fermo"* il ruolo del CCNL, nonostante il comune obiettivo di sviluppare e diffondere la contrattazione di secondo livello, che rappresenta la vera materia oggetto dell'accordo interconfederale.

I contratti aziendali di "efficacia generale"

La centralità del CCNL dovrebbe essere garantita dal fatto che la contrattazione aziendale può intervenire solo sulle *"materie delegate, in tutto e in parte"* dallo stesso, oltre che da quelle previste dalla legge (come ad esempio l'orario di lavoro). Si tratta di un'affermazione utile per interpretare lo stesso accordo interconfederale: se è vero che il contratto aziendale regola solo le materie delegate dal livello nazionale, a questo spetta recepire anche quanto previsto a livello

interconfederale; il che, d'altra parte, risponde alla logica di funzionamento della struttura contrattuale.

Nel rispetto della delega ricevuta dal livello nazionale, i contratti aziendali acquistano efficacia generale (cioè *“sono efficaci per tutto il personale in forza”*) secondo due modalità di stipulazione, l'una coinvolgente l'RSU l'altra le RSA. In realtà l'efficacia del contratto aziendale non cambia per effetto di quanto previsto nell'accordo, per il semplice fatto che questa dipende dalle regole dell'ordinamento statale e nulla possono disporre a riguardo le parti sociali. Il che significa che i lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti manterranno il diritto a rifiutare l'applicazione degli accordi, anche se firmati in base alle nuove regole. I vincoli che esse pongono riguardano le organizzazioni sindacali, nella misura in cui si impegnano a recepirle nei CCNL ed a rispettarle nelle singole aziende.

Il contratto firmato dall'RSU

Al punto 4 l'accordo individua l'ipotesi di contratto aziendale firmato dall'RSU, che decide (ovviamente) a maggioranza dei componenti. Resta da chiarire a quali RSU si faccia riferimento, visto che la UIL ha proceduto a disdettare il Protocollo Ciampi che ne regola la costituzione. Nonostante ciò, visto il riferimento alle *“regole interconfederali vigenti”*, le parti evidentemente intendono comunque tener fede a quelle fissate dal Protocollo (per altro confermate dai vigenti CCNL), almeno finché non si giunga ad un accordo in materia che le sostituisca.

Certo è che, rispetto al sistema di rappresentanza configurato nel '93, emerge una novità significativa. Le RSU non sono più concepite come sedi *“necessarie”* di rappresentanza, ma come meramente alternative alle RSA: nessun impegno dunque a costituire RSU ma libertà di scegliere (a seconda della convenienza del caso concreto) se procedere e partecipare alla loro elezione o *“nominare”* proprie RSA.

In questo caso non è prevista la consultazione dei lavoratori, resa *“obbligatoria”* se l'accordo è firmato dalle RSA. Ciò non significa che la via del referendum sia preclusa, essendo garantita dall'art.21 dello Statuto dei lavoratori; lo stesso, a maggior ragione, vale per il CCNL, della cui fase di perfezionamento l'accordo si è detto non occuparsi.

.....e quello firmato dalle RSA

All'ipotesi in cui in azienda operino solo RSA fa riferimento il successivo punto 5, che identifica la seconda modalità di stipula di un accordo aziendale dotato di *“efficacia generale”*: firma da parte delle RSA costituite da sindacati che abbiano la maggioranza delle deleghe in azienda e successivo referendum confermativo dell'accordo richiesto entro 10 giorni da almeno un'organizzazione firmataria o dal 30% dei lavoratori. L'accordo è respinto dalla maggioranza dei votanti, che devono raggiungere il 50% più uno degli aventi diritto.

Questa seconda modalità di *“validazione”* dell'accordo solleva diversi interrogativi. Già il fatto che si rimetta all'iniziativa dei firmatari l'attivazione di un referendum *“abrogativo”*, precedentemente definito come obbligatorio (*“i contratti aziendali...devono essere sottoposti al*

voto”), segnala l’opacità della procedura. Ma il problema principale riguarda il rilievo giuridico della stessa. Evidentemente le parti stipulanti intendono vincolarsi all’esito del referendum, nel senso che chi ha firmato un’ipotesi di accordo ritira la firma se questo è negativo; o (il che è analogo) viene firmato un contratto condizionato all’esito del referendum. Meno chiaro è cosa accade se l’esito è positivo. E’ da supporre che in questo caso si intenda impegnare i non firmatari ad aderire al contratto. Se ciò non avviene infatti non si vede come si possa attribuire ad esso un’efficacia ulteriore rispetto a quella che gli deriva dai principi dell’ordinamento giuridico, in base ai quali un accordo non vincola le parti dissenzienti che non lo hanno firmato. In altre parole, l’accordo non configura un meccanismo funzionale a rendere vincolante un contratto “separato” per chi non lo ha firmato (effetto non ottenibile senza una legge) ma ad impegnare i non firmatari ad aderirvi dopo il referendum.

Si è già detto come la procedura in questione presupponga la presenza di un CCNL “unitario” e la sua conseguente applicazione in azienda, dalla quale dipende il diritto di tutte le federazioni firmatarie di costituire RSA ai sensi dell’art.19 dello Statuto dei lavoratori (sul quale l’accordo ovviamente non incide). Se si recepissero invece simili regole in una legge, si aprirebbe davvero la strada per legittimare gli accordi Fiat (che per questo preme in tal senso). In mancanza di una revisione dell’art.19 dello Statuto (del quale nessuno pare occuparsi), l’accordo diventerebbe infatti vincolante *erga omnes* anche se firmato in un’azienda che, non applicando il CCNL o applicandone uno “separato”, non riconoscesse l’RSA del sindacato non firmatario sulla base, appunto, delle vigenti regole statutarie. Altra questione è quella dell’eventuale illegittimità costituzionale ai sensi dell’art.39 Cost. di una simile legge; questione che non è qui analizzabile ma che certamente si porrebbe.

Le deroghe al CCNL

I passaggi più controversi dell’accordo di giugno riguardano il contenuto dei contratti aziendali, cioè la possibilità che con questi si possa derogare ai CCNL e si possa limitare l’esercizio del diritto di sciopero. Sotto il primo profilo il punto 7 attribuisce al CCNL il potere di autorizzare il contratto aziendale a modificare quanto da esso previsto (s’intende riducendo le tutele). E’ vero che spetta al CCNL stabilire le condizioni (“*limiti e procedure*”) perché ciò avvenga, ma l’apertura agli accordi in deroga appare ben più ampia di quanto previsto dall’accordo del 2009 (punto 16) e dallo stesso CCNL dei metalmeccanici, come modificato nel settembre 2010 (art.4-bis), visto che se ne ammette la stipula quando questi sono finalizzati ad “*assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi*” (cioè sempre). Soprattutto poi si prevede una sorta di regime transitorio, in base al quale, in attesa che i CCNL disciplinino la materia, l’accordo in deroga può essere stipulato dalle rappresentanze sindacali presenti in azienda d’intesa con le strutture territoriali dei sindacati firmatari dell’accordo interconfederale; in questo caso però, solo per le finalità già indicate nell’accordo del 2009 (gestione di situazioni di crisi o in presenza di investimenti che favoriscano sviluppo e occupazione). Con il che si legittimano accordi in deroga anche laddove i CCNL non li prevedano e (almeno così sembra) perfino laddove manchino CCNL unitari. Se così fosse resterebbe da capire in che modo ciò dovrebbe avvenire, visto che l’eventuale firma di simili accordi da parte delle strutture territoriali del sindacato finirebbe per

determinare un contrasto tra dette strutture e la federazione non firmataria del CCNL. Uno scenario di tensione interna al sindacato che pare difficilmente sostenibile.

Le clausole di tregua sindacale

Riguardo alle clausole di tregua sindacale, il punto 6 precisa che queste vincolano solo il sindacato e le rappresentanze aziendali che le firmano e non i singoli lavoratori. Il che, più che essere una concessione dei firmatari dell'accordo, è una conseguenza dell'art.40 della Costituzione. La vera novità consiste nel configurare clausole di tregua finalizzate a *"garantire l'esigibilità"* degli accordi, esigenza come noto rivendicata come imprescindibile dall'Ad della FIAT. Fatto è che senza una legge (per altro anch'essa destinata a sollevare problemi di legittimità costituzionale) quest'esigenza non è possibile soddisfarla. Non solo qualsiasi sciopero resta legittimo per i lavoratori che vi aderiscono (iscritti o meno ai sindacati firmatari), ma per gli stessi sindacati la clausola per essere vincolante deve essere sottoscritta. Anche in questo caso sembra difficile che il vincolo per il sindacato possa sorgere senza la copertura a monte del CCNL; in altre parole, perché la FIOM si possa ritenere vincolata alla clausola deve comunque firmare il CCNL applicato in azienda ed il contratto aziendale che prevede la clausola.

Lo stesso concetto di esigibilità poi meriterebbe un chiarimento. Per quanto ampi siano i termini della sua configurazione, la clausola di tregua non sembra infatti in grado di determinare una responsabilità del sindacato se violata in reazione a comportamenti datoriali a loro volta contrastanti con gli obblighi contrattuali o per rivendicazioni che non implicano la messa in discussione del contenuto dell'accordo aziendale (si pensi a scioperi per motivi di sicurezza o all'adesione a scioperi nazionali o comunque legati a vertenze sovra-aziendali).

E' dunque presto per dire se l'accordo del 28 giugno rappresenti davvero una svolta epocale nelle relazioni sindacali italiane. Certo è che il suo contenuto è destinato ad alimentare dubbi anche sul piano del significato giuridico delle previsioni in esso contenute. E soprattutto la sua portata non potrà che dipendere dall'evoluzione del quadro sindacale e politico del prossimo futuro.