

Roma, 12 luglio 2011

L'ACCORDO INTERCONFEDERALE DEL 28 GIUGNO 2011

1. Premessa metodologica

Per iniziare la mia breve analisi dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno, mi preme fare una premessa di ordine metodologico. È normale che – nella generalità dei casi - in un accordo si possano ascrivere alcune clausole alla originaria posizione d'interessi di una parte ed altre clausole alla posizione dell'altra. D'altra parte, lo studioso di relazioni industriali dovrebbe analizzare un accordo (ed in particolare quelli di questo tipo) tenendo conto della complessità degli interessi in gioco, perciò inquadrarlo nel contesto storico, politico ed economico in cui esso matura, perché è solo così che si studiano le relazioni industriali. Nondimeno, mi propongo di tratteggiare quello che a me pare il maggiore connotato dell'Accordo che, naturalmente, non preclude di vedere il chiaro-scuro dei singoli punti; diciamo che proverò a descrivere la tonalità di colore prevalente.

Nel far questo, non si può che partire dalle parole scritte e dal loro significato convenzionalmente accettato (o almeno accettabile) e attribuirvi un significato logico-sistematico tanto quanto significato hanno le parole non scritte. Vi sono anche parole rimaste nella penna che potranno essere scritte in futuro; ma per adesso teniamoci quelle scritte il 28 giugno e cominciamo a interpretarle.

2. La clausola di deroga

L'Accordo è fondamentalmente dedicato al contratto collettivo aziendale. Al punto 2 è scritto che il contratto nazionale «ha la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale». Si tratta di una definizione che può voler dire molto o poco in base alla competenza affidata al contratto aziendale; quindi occorre partire da qui.

«La contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge». Questa clausola riprende fedelmente quella dell'Accordo "separato" 2009 tranne che per la cassazione del principio del *ne bis in idem* col quale veniva interdetto al contratto aziendale di disciplinare materie già regolate dal contratto nazionale. Se non si tratta di una svista, la mancanza di una clausola di non ripetibilità ci fa dire che l'Accordo ha liberato la contrattazione aziendale migliorativa rispetto al ccnl.

L'Accordo, come nel 2009, permette al contratto aziendale di disciplinare anche le materie rinviate dalla Legge. Nulla impone che tale rinvio presupponga la coerenza del contratto aziendale col contratto nazionale. Infatti, l'Accordo, ferma restando la delega di legge, avrebbe potuto prevedere la competenza soltanto sulle materie delegate dal contratto nazionale. Invece, così non è scritto e perciò il contratto aziendale potrebbe esercitare le funzioni normative delegate direttamente dalla legge anche in contrasto (quindi in peggio) con le disposizioni del contratto nazionale, senza neanche stare agli scarni vincoli previsti per le clausole di uscita.

Veniamo proprio alle clausole d'uscita. Come nell'Accordo separato 2009, l'Accordo 2011 conferma la clausola d'uscita dal contratto nazionale. La disposizione è *quasi* identica a quella dell'Accordo 2009: infatti possono essere temporanee o permanenti; possono «modificare» - cioè «derogare» - le disposizioni del contratto nazionale secondo le condizioni previste dall'Accordo medesimo o dai contratti nazionali di categoria.

Il rinvio ai contratti nazionali lascia aperta la possibilità che si possa irrobustire la scarna disciplina dell'Accordo, certo più scarna rispetto all'Accordo 2009. Dipenderà dai rapporti di forza anche se nutro dubbi sul fatto che si perverrà a clausole di deroga più limitative di quella prevista nell'Accordo cioè limitata a stabilire che le deroghe sono permesse per gestire crisi aziendali e per favorire investimenti produttivi. È vero

che la clausola d'uscita governa un fenomeno negoziale già presente nelle imprese in crisi; ma si tratta di crisi, appunto; altro è favorire investimenti o altro.

Peraltro, nell'Accordo non si fa cenno a condizioni oggettive già previste dall'Accordo 2009 quali «l'andamento del mercato del lavoro, i livelli di competenze e professionalità disponibili, il tasso di produttività, ecc.»; unico limite è «assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi»; insomma, il parametro oggettivo coincide con le sole esigenze tecnico-produttive dell'impresa.

Nessun limite neanche alle materie derogabili. Esse sono praticabili «con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro». È una formula tautologica poiché «organizzazione del lavoro» evoca – nel linguaggio sindacale – tutto ciò che è disciplina del rapporto di lavoro. Ciò significa che non sembrano esclusi «i minimi tabellari» e gli altri elementi retributivi, come invece fa esplicitamente il CCNL separato dei metalmeccanici 2009! Naturalmente, si discuterà se c'è compatibilità col vincolo costituzionale *ex art. 36 Cost.* Senza entrare nel merito di questa questione, osservo che il testo dell'Accordo non esclude questa materia dalle deroghe.

Dunque, per chiudere sulle deroghe aziendali, si può dire che:

- se il contratto aziendale può prescindere dal contratto nazionale nel negoziare in meglio materie già disciplinate;
- se il contratto può derogare in peggio quello nazionale con la clausola di uscita oppure esercitando le deleghe direttamente previste dalla legge;
- appare evidente che il contratto aziendale ha una propria autonomia normativa rispetto al contratto nazionale da esercitare liberamente (magari scambiando condizioni migliori con condizioni peggiori) diventando così *sostanzialmente* alternativa alla disciplina del contratto nazionale.

Quanto alla procedura, l'Accordo richiede l'«intesa» delle parti aziendali con i sindacati confederali territoriali. Orbene, si può anche sostenere che l'«intesa» presuppone la condivisione unanime dei sindacati territoriali; si deve però ammettere che questa «unanime intesa» era richiesta anche nell'Accordo 2009 che, anzi, dava maggiore peso ai sindacati territoriali (di categoria) i quali avrebbero dovuto non solo «intendersi» con le parti aziendali ma addirittura sottoscrivere un accordo territoriale per introdurre una clausola in deroga.

E poi: che fare se vi è dissenso fra i sindacati territoriali? Come gestire questo dissenso in mancanza di regole sulla determinazione maggioritaria degli accordi territoriali? Nulla si dice in proposito.

Inoltre, fermo restando gli eventuali futuri accordi, L'Accordo, fa salve le clausole di deroga già previste; cioè la clausola di deroga del ccnl chimico-farmaceutico o del ccnl separato 2009 dei metalmeccanici. La domanda è la stessa: quali effetti sul dissenso fra sindacati nazionali? La risposta dovrebbe trovarsi nel capitolo dedicato alla rappresentatività.

3. La rappresentatività

Su questo caposaldo della dottrina giussindacale, l'Accordo dà parziale attuazione al documento unitario Cgil-Cisl-Uil del 2008 mutuando quanto previsto per il lavoro pubblico: cioè determinare il grado di rappresentatività combinando il consenso di tipo associativo col consenso di tipo elettorale. nell'Accordo vi è un riconoscimento contrattuale da parte di Confindustria della legittimazione a negoziare dei sindacati dotati di un indice minimo di rappresentatività (5%). Pertanto, non sarà più consentito avviare contrattazioni nazionali di categoria escludendo in principio un sindacato rappresentativo.

A parte il problema della riferibilità di questa misurazione anche ai sindacati non firmatari, il punto è che mentre l'Accordo neutralizza il rischio di contrattazione nazionale separata non si può dire lo stesso per i contratti "separati", limitandosi a rinviare a futuri regolamenti di categoria la definizione delle procedure per la stipula dei contratti nazionali, non escludendo il coinvolgimento di tutti i lavoratori (iscritti e non) in caso di dissenso fra organizzazioni sindacali.

Dovremo attendere i futuri accordi per valutare; se accordi vi saranno. Resta il fatto che prevedere la rappresentatività del 5% e glissare sulla validazione del contratto nazionale rinviando a future intese di categoria, significa di certo differenziare per settori produttivi la disciplina di una materia decisiva per l'efficace svolgimento delle relazioni industriali, cioè avere una firma *rappresentativa*.

Ben più dettagliata è la materia del contratto aziendale tant'è che è affidata alla rappresentatività misurata «l'efficacia generale» dei contratti aziendali (punto 7, AI 2011). Non occorre indugiare troppo sul significato da attribuire alla formula «efficacia generale»: l'efficacia generale *de iure* non può che derivare da un intervento legislativo di attuazione dell'art. 39 Cost. L'efficacia generale dell'Accordo riguarda il sistema intersindacale, cioè la volontà delle parti firmatarie di vincolarsi all'osservanza del contratto aziendale «se approvato dalla maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie elette secondo le regole interconfederali vigenti» (punto 4) oppure dalla maggioranza delle r.s.a.

Riguardo alle RSU, si tratta di una modifica dell'Accordo interconfederale sulle RSU del 1993 che non dava indicazioni sulla modalità di decisione della delegazione trattante. Questa clausola accentua il **carattere unitario e collegiale delle RSU** così superando definitivamente la tesi che vede nelle RSU soltanto l'articolazione delle associazioni sindacali. La decisione a maggioranza accentua il carattere unitario e conseguentemente accentua la sua origine elettiva a scapito di quella associativa e

quindi accentua il rapporto con i lavoratori-elettori a scapito del rapporto con i lavoratori-iscritti.

A mio parere in questa stessa direzione – cioè valorizzare il rapporto con tutti i lavoratori – va l'intesa allegata all'Accordo secondo cui «le categorie definiranno... regole e criteri per le elezioni delle RSU e per la consultazione dei lavoratori e delle lavoratrici per gli accordi di II livello».

Invece, dopo 18 anni (dal 1993) di sistema strutturato attorno alle RSU, le r.s.a. tornano ad avere una legittimazione a contrattare. Certamente l'Accordo migliora il grado di rappresentatività dell'azione negoziale delle r.s.a. richiedendo un coefficiente minimo di rappresentatività maggioritaria e prevedendo una modalità di espressione del dissenso avverso l'accordo firmato dalle r.s.a. mediante referendum.

Ma il problema di fondo delle r.s.a. è un altro: è proprio la legittimazione a negoziare delle r.s.a. L'Accordo le ha riesumate come organismo di rappresentanza nei luoghi di lavoro con un salto all'indietro rispetto al 1993 è così negando le ragioni che avevano portato all'adozione del modello elettivo delle RSU.

È vero che il referendum invalidante di un accordo aziendale a maggioranza r.s.a. può essere considerato una verifica della rappresentatività sulla loro attività negoziale corrispondente alla verifica della rappresentatività del soggetto negoziale che si ha con le elezioni delle RSU (due diversi modelli di verifica della rappresentatività: consenso sul sindacato per le RSU; consenso sul contratto per le r.s.a.). Ma è troppo evidente il rischio di un progressivo abbandono del sistema delle RSU per tornare alle r.s.a. che – questo è il punto – lascia intatti i dubbi derivanti dai criteri per costituirle ex art. 19, su cui tanto affidamento fa Fiat nel gestire la sua vertenza.

Non ho il tempo di argomentare, ma proprio la vertenza Fiat ha fatto riaffiorare dubbi di legittimità costituzionale sull'art. 19 SL facendo riecheggiare il monito che lanciò la Corte costituzionale con la sentenza n. 30 del 1990 anche su un articolo 19 rimaneggiato dal referendum del 1995.

4. La clausola di tregua

Il sistema di giuridificazione dell'organizzazione del lavoro incentrato sul contratto aziendale, esige l'efficacia vincolante del contratto; pertanto, l'Accordo crea un sistema di inclusione della minoranza dissenziente alla volontà della maggioranza: i contratti sottoscritti dalla maggioranza delle RSU o i contratti sottoscritti dalla maggioranza delle r.s.a. (e passati indenni alla richiesta o all'esito di referendum invalidanti) «vincolano tutte le associazioni firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda». L'efficacia generale, a ben vedere, è la nuova modalità di governo del dissenso collettivo. Ma non vi sarebbe vincolo se non fosse posto un limite anche all'espressione massima del dissenso: lo sciopero. L'efficacia generale sarebbe inutile di fronte ad uno sciopero; occorre allora che l'efficacia vincolante sia anche del vincolo obbligatorio alla pace sindacale. Dire *pacta servanda sunt* non ha efficacia rispetto al dissenso espresso nel conflitto collettivo a meno che nel pactum non rientri anche la clausola di pace.

Niente di nuovo ad accettare una tregua sindacale. È prevista nel Protocollo del luglio '93 (e poi in tutti i ccnl) nel periodo di rinnovo dei contratti nazionali; o nella contrattazione articolata degli anni '60; ma in entrambi i casi la tregua obbliga soltanto i sindacati firmatari. Tutti gli altri, conservano la facoltà di esprimere dissenso proclamando azioni di sciopero.

L'Accordo, precisamente, dà copertura alla futura ed eventuale prassi sindacale aziendale di corredare i contratti con clausole di tregua vincolanti tutti i sindacati confederali, siano costituiti al livello aziendale come r.s.a. o come RSU. Intanto, si precisa che il contratto aziendale di maggioranza ha efficacia generale non solo e non

tanto nei confronti dei lavoratori (problema onestamente più accademico che sostanziale) quanto verso i sindacati confederali firmatari dell'Accordo (anche se dissenzienti verso il contratto aziendale di maggioranza) soprattutto nella parte relativa al diritto di sciopero limitato con eventuali clausole di tregua.

Insomma, la disciplina della rappresentatività appare soprattutto funzionale a dare efficacia vincolante ai contratti aziendali stipulati a maggioranza nel sistema di relazioni sindacali, cioè a vincolare anche i sindacati dissenzienti all'osservanza del contratto e in particolare, della tregua sindacale.

Orbene, che un contratto aziendale di maggioranza possa essere «esigibile» limitando la libertà dei sindacati di azionare il conflitto collettivo è certamente legittimo per l'ordinamento, ma inaugura un delicato fronte di contesa culturale sul rapporto fra *esigibilità* e *conflitto*. Questo mi sembra sia il tratto caratterizzante l'Accordo: garantire l'organizzazione del lavoro nella normazione di livello aziendale dall'inesigibilità derivante da conflitto collettivo.

Riconosco altresì che questa ispirazione, ove fosse vera, ha la propria razionalità: infatti, se il sistema ha davanti a sé una stagione di contrattazione *concessiva* è naturale prevedere l'insorgenza di conflitti collettivi che occorre, perciò, prevenire e governare. Il punto è che la pace non s'impone, la si sceglie. Perciò, se, domani, un comitato x costituito da lavoratori iscritti ad un sindacato dissenziente (ancorché obbligato ad osservare la tregua) proclamasse uno sciopero come coalizione occasionale, *nulla quaestio*. Ma così la clausola di tregua diventa inutile.

È per questo che la dottrina giuslavorista - finora minoritaria - sta riproponendo la questione sulla titolarità individuale del diritto di sciopero sostenendo che può essere nella disponibilità collettiva l'imposizione di una tregua anche ai singoli. Voglio dire che dentro quelle poche e scarse righe sulla clausola di tregua sta germinando un

profondo rivolgimento anche della consolidata cultura giuridica e sindacale in materia di sciopero.

6. Tesi conclusiva

Posso allora provare a trarre una tesi conclusiva.

Le deroghe. Derogare il contratto collettivo nazionale significa attribuire centralità all'interesse tecnico-produttivo d'Impresa cosicché il fondamento assiologico della giuridificazione del lavoro non trascende la razionalità tecnico-produttiva aziendale ma ne è la diretta ed immediata espressione. Questo modello di giuridificazione fa della razionalità tecnico-produttiva dell'impresa la fonte della disciplina giuridica. Ma questa razionalità, nell'Impresa, coincide con la decisione manageriale che, per definizione, è unilaterale. Se la tesi è che l'organizzazione del lavoro «è cosa aziendale», allora il contratto manca dell'elemento dialogico e si riduce a sottoscrizione di un regolamento aziendale. La radice ideologica di questa derogabilità può essere colta nella supremazia della decisione manageriale aziendale sull'organizzazione del lavoro.

Senonché, l'Impresa, avendo una struttura intrinsecamente (e giuridicamente) gerarchica mal tollera l'opposizione. Se è la decisione manageriale la fonte della disciplina del lavoro, allora è ovvio che il contratto aziendale debba essere «esigibile», cioè non “disponibile” a modifiche che non siano dettate esclusivamente dalla decisione manageriale. La questione della rappresentatività sindacale, allora, diviene, suo malgrado, funzionale all'esigibilità dell'organizzazione aziendale.

Molto si potrà ancora scrivere nelle relazioni industriali; la direzione intrapresa segna davvero una nuova stagione per le relazioni industriali: una nuova stagione in cui in questione vi è la democrazia industriale come dislocazione del potere sociale sulla giuridificazione del lavoro.