

Una nuova pagina nel sistema di relazioni industriali: l'accordo sulle regole della rappresentatività e della contrattazione.

di Franco Scarpelli

Il contesto storico e la rilevanza dell'accordo.

Per leggere e comprendere l'accordo sottoscritto il 28 giugno 2011 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil è opportuno in primo luogo richiamare il contesto nel quale esso, invero un po' a sorpresa, è maturato.

Il tema della misurazione della rappresentatività sindacale, insieme a quello collegato della verifica della rappresentanza e del consenso tra i lavoratori, è oggetto da decenni di incessante dibattito e molteplici proposte. Volendo semplificare molto i termini della questione, può ricordarsi come sia tra le parti sociali sia tra gli attori politici fosse prevalente da anni una posizione contraria all'intervento del legislatore nel settore privato (mentre nel settore pubblico, va ricordato, la questione è oggetto della regolazione legislativa fin dalle riforme degli anni '90). Tra le maggiori confederazioni, l'unica che ha più volte espresso favore per un intervento del legislatore (sia pure sulla base di auspicati accordi tra le stesse parti sociali) è la Cgil, mentre sia le altre confederazioni sindacali sia la Confindustria, sia infine la maggioranza di centrodestra hanno ripetutamente affermato la propria contrarietà a regolare legislativamente tale materia.

Tuttavia, il sistema di relazioni sindacali si era mostrato sino ad oggi incapace di produrre una soluzione autonoma del problema, solida e condivisa, mentre si sono fatti sempre più acuti i problemi di gestione e certezza delle regole sindacali, di efficacia giuridica degli accordi collettivi (a livello nazionale e soprattutto a livello aziendale), di gestione del conflitto e di stabilità dei prodotti della contrattazione collettiva.

Gli esempi sono molti e noti: i casi di disaccordo e contrattazione separata a livello nazionale confederale, a partire dall'accordo sulla modifica delle regole della stessa contrattazione nel gennaio 2009, ed i successivi accordi interconfederali nei vari settori industriali e non; le vicende della contrattazione separata a livello nazionale nei settori metalmeccanico (rinnovi del 2003 e del 2009) – che di recente hanno prodotto un contenzioso giudiziario piuttosto vivace, e ancora in fase di sviluppo – e del commercio (rinnovi del 2008 – che poi ha visto il rientro della spaccatura – e quello recentissimo del febbraio 2011, che sta tuttora sollevando numerosi interrogativi applicativi sia tra le imprese sia tra le oo.ss.); i tanti casi di dissenso tra le diverse organizzazioni sindacali nell'ambito della contrattazione aziendale, che nel corso del 2010 hanno attratto un interesse crescente con la vicenda degli accordi di stabilimento nell'ambito del Gruppo Fiat (i quali, egualmente, stanno producendo un significativo contenzioso legale).

L'aumento, quantitativo e qualitativo, dei casi nei quali si propone il problema della tenuta giuridica del sistema di relazioni industriali ha reso più urgente la ricerca di soluzioni, dando sempre più voce ai fautori dell'intervento legale (in tal senso si sono moltiplicate le proposte di legge depositate nei due rami del Parlamento o affidate all'iniziativa popolare).

I temi che di fatto si pongono, come più rilevanti e urgenti, sono i seguenti:

- quello della legittimazione negoziale, e/o di meccanismi di verifica del consenso dei lavoratori, per i casi di dissenso tra le oo.ss. in sede di contrattazione nazionale (o territoriale);
- quello della legittimazione negoziale e dell'efficacia degli accordi collettivi a livello aziendale;
- quello del rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, soprattutto aziendale, ed in particolare (tema posto più di recente) dell'ammissibilità di accordi aziendali derogatori rispetto alla contrattazione nazionale;
- infine, quello della c.d. "esigibilità" degli accordi collettivi, soprattutto a livello aziendale, ovvero del mantenimento della pace sindacale (clausole di tregua) e del contenimento del dissenso ai fini di garantire efficacia e stabilità alle soluzioni negoziali raggiunte.

Invero, le stesse parti sociali in qualche occasione avevano provato a trovare soluzioni su molti di questi temi.

In primo luogo va ricordato ovviamente il fondamentale Protocollo sugli assetti contrattuali del luglio 1993: qui la posizione di regole condivise sulla contrattazione e l'istituzione delle Rappresentanze Sindacali Unitarie nei luoghi di lavoro avevano posto le condizioni per uno

svolgimento ordinato e inclusivo del sistema, e dunque per ridurre di fatto la rilevanza dei problemi sopra accennati. Ciò nonostante le parti di quell'accordo (praticamente tutte le principali organizzazioni sindacali) avevano espresso un auspicio per *“un intervento legislativo finalizzato, tra l'altro, ad una generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori”*, mentre il Governo, da parte sua, si era impegnato *“ad emanare un apposito provvedimento legislativo inteso a garantire l'efficacia “erga omnes” nei settori produttivi dove essa appaia necessaria al fine di normalizzare le condizioni concorrenziali delle aziende”*. Entrambe le previsioni, tuttavia, erano rimaste senza esito. La contrattazione aziendale, poi, era valorizzata dall'accordo in un sistema fortemente coordinato con il contratto nazionale, e da definire settore per settore.

In tempi più recenti, nel 2008, le tre maggiori confederazioni sindacali avevano raggiunto un'intesa sulle linee di riforma della contrattazione nell'ambito della quale era espresso l'indirizzo di una riforma per via pattizia delle regole della rappresentanza, esprimendo l'ipotesi di affidare al CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) un ruolo indipendente di certificazione della rappresentatività, basata (come nel settore pubblico) sul mix tra rappresentatività associativa (numero di lavoratori iscritti tramite deleghe conferite alle imprese) ed elettorale (consensi ottenuti nelle elezioni delle r.s.u.): una soluzione, cioè, di ragionevole compromesso tra la concezione dell'azione sindacale più attenta al dato della rappresentanza associativa (tipica soprattutto della cultura cislina) e quella più vicina alla rappresentanza generale dei lavoratori, che vede le procedure elettorali affiancarsi alla delega associativa quali strumenti di rilievo del consenso (espressa soprattutto dalla Cgil). Veniva poi prefigurato il percorso negoziale per la stipulazione degli accordi interconfederali e della contrattazione nazionale, fondato sul coinvolgimento degli organismi direttivi delle oo.ss. e sulla consultazione di tutti i lavoratori.

Quell'intesa, peraltro ancora da sviluppare in molti aspetti, non ebbe poi seguito concreto.

Nell'accordo (separato) sulle regole della contrattazione collettiva del gennaio 2009 il tema della rappresentanza è stato oggetto di un solo cenno, prevedendosi un rinvio a successivi accordi per definire *“nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale”*. Il cenno è rimasto poi lettera morta, ma non poteva sfuggire, rispetto all'intesa del 2008, la citazione del solo dato della certificazione dei dati associativi a scapito di quelli elettorali.

Lo stesso accordo del gennaio 2009 poi, come è noto, ha posto con forza, e suscitando le forti critiche del mondo Cgil, l'ipotesi della contrattazione aziendale (o territoriale) in deroga rispetto al contratto nazionale (sia pure limitata a specifiche intese su situazioni di crisi o *“per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale”*, e da inserire in apposite procedure di verifica e controllo disciplinate dalla stessa contrattazione nazionale di settore).

Infine, nell'accordo del 2009 compare il tema di un maggiore controllo del ricorso allo sciopero, sia pure limitatamente alla contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali.

Sulla scorta di quanto previsto nel 2009 non sono mancati, in tempi recenti, casi nei quali i temi accennati sono stati tradotti in soluzioni negoziali assai forti: non solo quelle note e particolari degli stabilimenti Fiat, ma anche ad esempio quella del rinnovo separato del contratto nazionale del terziario, nel quale il meccanismo della contrattazione nazionale in deroga è stato attuato su molte importanti materie e persino con minori vincoli di quanto volesse l'accordo del 2009.

Nel contesto descritto regnava la crescente incertezza sul quadro regolativo, acuito come accennato dal prodursi di prime vicende giudiziarie come quelle sul caso del CCNL 2009 dei metalmeccanici (nelle quali diversi Giudici del lavoro hanno ritenuto antisindacale la pretesa delle imprese di applicare l'accordo separato di rinnovo anche ai lavoratori iscritti alla Fiom) o quelle, tuttora in corso a quanto riferiscono le cronache, sul tentativo della Fiat di “sganciare” i propri stabilimenti dal sistema regolativo della contrattazione nazionale per farvi regnare le sole regole raggiunte negli accordi aziendali “separati” sottoscritti nel 2010 (e sottoposti ad approvazione referendaria dei lavoratori).

Le soluzioni dell'accordo: la contrattazione nazionale.

L'intesa interconfederale del 28 giugno ripropone la soluzione già condivisa dalle oo.ss. nel 2008, e sperimentata nel settore pubblico, della certificazione della rappresentatività delle oo.ss. sulla

base del mix ponderato tra dati associativi (che dovrebbero essere rilevati dall'Inps) e dati del consenso elettorale nelle elezioni delle r.s.u., da rinnovare ogni tre anni (e raccolti dal CNEL).

La novità è che tale certificazione viene oggi espressamente finalizzata al funzionamento della contrattazione collettiva nazionale di categoria, affermandosi (anche qui riprendendo il modello pubblico, disciplinato dal d.lgs. 165/2001) che *“Per la legittimazione a negoziare è necessario che il dato di rappresentatività così realizzato per ciascuna organizzazione sindacale superi il 5% del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro”*. Null'altro si aggiunge, se non che *“il contratto collettivo nazionale di lavoro ha la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale”*.

Il dato dell'accordo resta dunque lacunoso e forse ambiguo, ed anche di incerta attuazione (il coinvolgimento dell'Inps e del Cnel presuppone ovviamente l'adesione di tali istituzioni, se non proprio delle modifiche legislative o regolamentari; la rilevazione dei dati associativi ed elettorali pone delicati problemi di verifica della sua correttezza; la scarsa diffusione delle r.s.u., in alcuni settori, potrebbe rendere meno affidabili i dati stessi), ma può essere letto anche come novità assai rilevante.

Nel settore privato, infatti, la legittimazione quali soggetti contrattuali è sempre stata affidata al reciproco riconoscimento tra le stesse parti sociali, e dunque ad un dato di effettività, ritenuto esso stesso indice della rappresentatività delle associazioni sindacali coinvolte (da entrambi i lati). Ora, importando l'esperienza del settore pubblico, si assiste almeno sul piano teorico ad un rovesciamento di prospettiva, poiché la legittimazione negoziale, almeno al fine della partecipazione alla contrattazione, dipende dal possesso di un dato minimo di rappresentatività.

Si potrebbe affermare che formalmente non cambia un gran che: la soglia fissata per la legittimazione negoziale sembra destinata (almeno nei settori industriali, ai quali è limitata l'efficacia delle nuove regole) a lasciar fuori dalla contrattazione solo sindacati largamente minoritari, mentre nulla si dice riguardo ai requisiti per la stipulazione del contratto.

Tuttavia, una volta formalizzato il sistema di rilevazione dei dati di rappresentatività, pare davvero difficile evitare due effetti.

Il primo è una sorta di sanzione indiretta del diritto a partecipare alla contrattazione anche per sindacati diversi da quelli aderenti alla tre confederazioni firmatarie, ove gli stessi raggiungano la soglia minima prevista (a meno di sostenere che Cgil, Cisl e Uil abbiano inteso limitare la rilevazione dei dati al loro interno, ma non sembra questo il senso della clausola, e d'altronde parrebbe soluzione politicamente insostenibile): un effetto che può essere apprezzato, anche per il suo valore inclusivo, ma che costituirebbe indubbia innovazione rispetto alla tradizionale “riserva” di fatto del ruolo contrattuale assunta dalle principali associazioni confederali; ad oggi, se in un certo settore industriale vi era un sindacato alternativo minoritario (ad es. un sindacato di base), questo era normalmente tenuto fuori dalla stanza della contrattazione, per reciproca intesa tra associazioni confederali e datoriali: d'ora innanzi sarà molto più difficile farlo ove raggiunga la soglia minima di rappresentatività definita dall'odierno accordo (o almeno sarà più difficile farlo politicamente, poiché sul piano giuridico difficilmente un soggetto terzo potrà invocare l'esigibilità delle regole poste dalle associazioni confederali)

Il secondo effetto riguarda proprio la stipulazione del contratto nazionale, nell'ipotesi di dissensi tra le associazioni legittimate a negoziare; se è vero che nulla si dice sul punto, evitando di porre una regola espressa (che esiste, invece, nella disciplina della contrattazione in ambito pubblico) la formalizzazione e certificazione dei dati della rappresentanza rende davvero difficile evitare la conseguente adozione del principio maggioritario!

Si consideri peraltro che nell'appendice all'accordo interconfederale, stipulata tra le sole associazioni dei lavoratori, si invitano le federazioni di categoria a definire procedure di negoziazione le quali *“potranno prevedere momenti di verifica per l'approvazione degli accordi mediante il coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori in caso di rilevanti divergenze interne alle delegazioni trattanti”*. Se questo riferimento aggiunge un ulteriore e diverso terreno di valutazione – introducendo l'ipotesi, sia pure subordinata alle scelte delle singole categorie, della validazione delle ipotesi di accordo mediante procedure di democrazia diretta – ne esce ancora più rafforzata l'impronta maggioritaria delle nuove regole.

Ciò che si vuol dire è che, nel nuovo sistema, l'eventuale accordo “separato” che fosse sottoscritto da associazioni che, sulla base dei dati certificati, non risultino nel complesso maggioritarie (e

salvo che sia approvato dalla maggioranza dei lavoratori nelle procedure di verifica disciplinate a livello di settore), sarebbe forse in sé un accordo giuridicamente valido, ma difficilmente potrebbe qualificarsi quale contratto con funzione regolativa generale nella categoria (e dunque impegnativo per i lavoratori, se non forse per quelli iscritti alle associazioni minoritarie che lo hanno sottoscritto). Inoltre, nella stessa ipotesi, un simile contratto sarebbe certamente privo della qualifica di accordo stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative della categoria, e dunque non potrebbe avvalersi delle tante deleghe normative formulate dalla legislazione sulla flessibilità degli ultimi decenni.

Quel che si vuol dire in sostanza, e nonostante l'assenza nell'accordo di una espressa indicazione in tal senso, che le nuove regole, una volta che fossero operative, comportano di fatto la rinuncia delle parti stipulanti (in primo luogo di Confindustria) a sottoscrivere comunque il contratto nazionale anche in assenza di consenso generale, se non nel caso in cui le associazioni consenzienti abbiano una rappresentatività certificata maggioritaria.

D'altro canto, le novità ora introdotte si riflettono anche sull'ipotesi opposta, nella quale l'accordo separato sia stipulato da oo.ss. che complessivamente possano dirsi più rappresentative sulla base dei dati certificati secondo la nuova disciplina. In questo caso, ed a maggior ragione ove l'accordo nazionale risultasse approvato dai lavoratori, all'esito delle procedure di verifica introdotte a livello di categoria, vi sarebbero forse spunti per definire in termini diversi, rispetto all'assetto tradizionale fondato sui principi privatistici, la questione dell'efficacia soggettiva del contratto.

Infatti, nell'attuale quadro di regole e principi legali (almeno quello adottato dalla giurisprudenza maggioritaria e ispirato alle regole dell'autonomia negoziale privata), il contratto collettivo di categoria rinnovato da alcuni soltanto dei soggetti in precedenza firmatari difficilmente può considerarsi vincolante per i lavoratori iscritti all'associazione rimasta dissenziente (in questo senso vanno diverse recenti pronunce di Tribunali investiti dalla Fiom-Cgil della questione di efficacia del contratto nazionale separato del novembre 2009¹), situazione che con tutta evidenza apre un quadro di grande incertezza nella regolazione dei rapporti di lavoro e delle organizzazioni aziendali.

Tuttavia, una volta che fosse varato e condiviso nei singoli settori il sistema di regole posto dall'accordo del 28 giugno si potrebbe assistere ad un sostanziale mutamento di prospettiva (pur rimanendo invariato il quadro delle regole giuridiche, che ovviamente non possono essere modificate da un accordo sindacale): si potrebbe infatti ritenere che la condivisione di regole di misurazione della rappresentatività e di verifica del consenso implichi l'accettazione degli effetti del principio maggioritario, e quindi anche degli effetti di singoli atti negoziali eventualmente non condivisi.

Certo si tratta solo di spunti per future riflessioni, i quali tuttavia mostrano come si sia innanzi con tutta evidenza, e nello scenario determinatosi negli ultimi anni, ad una novità di grandissimo rilievo.

La contrattazione aziendale con efficacia generale.

L'intesa del 28 giugno si pronuncia per la prima volta sul tema della vincolatività degli accordi aziendali, stabilendo regole diverse a seconda se nell'impresa siano costituite rappresentanze sindacali unitarie o non. In caso positivo, l'accordo stabilisce che i contratti aziendali approvati dalla maggioranza dei componenti delle r.s.u. *“sono efficaci per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda”* (e dunque, si deve intendere, le associazioni di categoria alle stesse aderenti).

Ove non siano presenti le r.s.u., ma solo le (o alcune) rappresentanze sindacali aziendali, l'accordo prevede che i contratti aziendali abbiano efficacia generale se sono approvati dalle r.s.a. delle associazioni sindacali che, singolarmente o cumulativamente, abbiano raccolto nell'anno precedente la maggioranza delle deleghe tra i lavoratori dell'impresa (secondo i dati *“rilevati e comunicati direttamente dall'azienda”*: anche in questo caso potrebbero sorgere problemi seri di controllo della correttezza di dati, essendo a mio parere indubbio che una gestione scorretta da parte aziendale comporti condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 stat. lav.).

¹ Tra le varie pronunce si segnalano per compiutezza di argomenti i decreti del Tribunale di Torino 18.4.2011, est. dott. Cirvilleri, del Tribunale di Torino 26.4.2011, est. dott. Ciocchetti, del Tribunale di Modena 22.4.2011, est. dott.ssa Ponterio.

In tale ipotesi, però, i contratti aziendali devono essere sottoposti al voto dei lavoratori se ciò sia chiesto da almeno una delle organizzazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil, o da almeno il 30% dei lavoratori dell'impresa. La consultazione è valida se partecipa almeno il 50% + 1 dei lavoratori aventi diritto al voto e l'accordo è approvato o respinto a maggioranza semplice dei votanti.

Le regole ora richiamate hanno un'indubbia rilevanza, in primo luogo sul piano delle relazioni industriali. Esse da un lato sembrano rivitalizzare l'istituto delle r.s.u., che pareva fortemente in crisi per effetto della crisi delle relazioni interconfederali e del diffondersi della contrattazione separata (crisi sancita dalla disdetta dell'accordo del 1993 effettuata dalla Uil, disdetta che pare di poter oggi considerare implicitamente revocata).

Inoltre esse portano novità significative anche sul sistema di rappresentanza delle r.s.a., ove manchino le r.s.u.: l'accordo introduce l'innovativa previsione per cui anche le r.s.a. debbano essere rinnovate ogni tre anni (pur non prevedendo nulla sui sistemi di nomina, che rimangono patrimonio di autoregolazione delle singole associazioni) e sembra aprire anche tale sistema (come già quello delle r.s.u.) all'inclusione di r.s.a. di sindacati terzi rispetto a quelli confederali (infatti, come già si è detto per la contrattazione nazionale, la misurazione dei dati di rappresentanza in azienda difficilmente può rimanere limitata alle r.s.a. delle tre oo.ss. firmatarie).

Il discorso è più complesso dal punto di vista giuridico, dovendo fare i conti col fatto che l'effetto giuridico dell'efficacia (nel caso, l'affermata efficacia generale e certe condizioni di stipulazione o verifica del consenso) non è nella disponibilità delle parti ma dipende da regole e principi giuridici di carattere generale.

Tale scontata affermazione va peraltro combinata con l'osservazione che il tema dell'efficacia soggettiva del contratto aziendale è oggetto, anche in giurisprudenza, dei più vari orientamenti: ciò fa ritenere, a chi scrive, che l'applicazione delle regole ora formalizzate tra le maggiori confederazioni possa in effetti trovare adeguata valorizzazione in sede giudiziale. Infatti, se a tutt'oggi la giurisprudenza tende ad affermare l'efficacia limitata di un accordo aziendale sottoscritto da alcuni soltanto dei soggetti rappresentativi presenti in azienda (magari da alcuni soltanto dei soggetti titolari della legittimazione negoziale secondo le regole fissate dal relativo contratto di categoria²), ad una diversa conclusione si potrebbe arrivare nel momento in cui tutti i medesimi soggetti condividano il principio maggioritario in vario modo affermato dalle regole sopra esaminate. Un accordo aziendale approvato secondo le regole indicate, o validato nella eventuale consultazione referendaria – sempre che tali regole siano recepite dai contratti collettivi nazionali applicati ai rapporti di lavoro – potrebbe essere considerato vincolante per tutti i lavoratori in forza sia dell'eventuale adesione alle associazioni che hanno condiviso tale procedura (comprese quelle rimaste in dissenso) sia dell'applicazione complessiva e inscindibile dei trattamenti collettivi (comprensivi delle procedure sulla produzione delle regole dell'organizzazione del lavoro e delle obbligazioni delle parti).

Viceversa mi pare certo che, in presenza di una simile regolazione, un accordo aziendale che non fosse sottoscritto dalla maggioranza della r.s.u., ovvero fosse sottoscritto da r.s.a. non maggioritarie, o ancora fosse respinto dalla maggioranza dei votanti in un valido referendum di consultazione dei lavoratori, non potrebbe esplicare efficacia generale (e, forse, non potrebbe esplicare efficacia alcuna in quel contesto aziendale).

Anche sotto questo profilo, dunque, l'attuazione del sistema di regole oggi varato costituirebbe una novità di grande significato. Nel medesimo tempo chi scrive (pur conscio che molti giuristi hanno sul punto opinioni diverse) ritiene che la certezza del sistema ora prefigurato non richieda necessariamente, sul punto, un intervento legislativo. Tale intervento, soprattutto se andasse nella medesima direzione ora illustrata, contribuirebbe certamente ad una maggiore stabilità delle regole aziendali; d'altro canto esso dovrebbe confrontarsi con i problemi di compatibilità con l'art. 39 della Costituzione, che invece rimangono estranei ad una soluzione adottata sul puro piano negoziale.

La contrattazione aziendale “in deroga”.

² Ad es. di recente Corte App. Brescia, 11.4.2009, la quale ha affermato l'inapplicabilità ai lavoratori iscritti alla Flai-Cgil di un accordo aziendale stipulato con la sola Fai-Cisl in materia di retribuzione ed orari di lavoro (in un caso in cui, peraltro, la Fai-Cisl risultava avere due componenti su tre della r.s.u.).

Uno dei punti più delicati della discussione tra le confederazioni riguardava il rapporto tra contrattazione nazionale e aziendale, sul quale pesava la ferma posizione della Cgil di difesa del ruolo del contratto nazionale e di dissenso rispetto alla soluzione adottata nel gennaio 2009.

Il punto 7 dell'accordo del 28 giugno contiene un'indubbia apertura alla contrattazione aziendale, quale strumento di regolazione capace *“di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi”*: in tale prospettiva, si prevede che i contratti aziendali possano definire *“specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro”*, ma che ciò possa avvenire solo *“nei limiti e con le procedure previste dagli stesi contratti collettivi nazionali di lavoro”*. Sembra dunque che vi sia un'apertura ad un rapporto più elastico e libero tra contrattazione nazionale e aziendale – ciò che costituisce una relativa novità, in quanto scelta condivisa anche dalla Cgil³ - anche se i termini di tale rapporto sono comunque rinviati al governo dei contratti collettivi nazionali.

La logica dell'accordo rende evidente come la disciplina dei contratti nazionali in merito di contrattazione aziendale debba essere condivisa tra tutte le parti firmatarie dell'odierno accordo. Al più, e rinviando a quanto detto sopra, si potrà ammettere che tale materia sia regolata da un contratto nazionale stipulato da una compagine maggioritaria nel sistema di rappresentatività certificato secondo quanto previsto dal punto 1, e seguendo le regole dell'appendice endosindacale dell'intesa.

Ciò significa che, a mio parere, in nessun modo l'odierno accordo può rendere valide e vincolanti per tutti le regole sulla contrattazione in deroga previste nell'art. 4-bis del ccnl *“separato”* dell'industria meccanica (stipulato nel settembre 2010 per legittimare in qualche modo gli accordi Fiat, e avversato dalla Fiom-Cgil): tale vicenda, foriera di molteplici profili di incertezza giuridica, non pare in alcun modo interessata dalle nuove regole le quali, appunto, sembrano logicamente collegate al varo dell'intero nuovo sistema di procedure di verifica di rappresentatività e consenso⁴. Lo stesso punto 7, tuttavia, prevede che la contrattazione aziendale *“in deroga”* possa svilupparsi anche nella fase transitoria, in assenza o in attesa che i rinnovi dei ccnl definiscano la materia, ma con alcuni significativi limiti: le intese modificative potranno riguardare gli istituti del contratto nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro (elenco che potrebbe prestarsi ad una lettura restrittiva, ad esempio escludendo un istituto come il trattamento della malattia, che è stato tra i principali punti di scontro nelle vicende Fiat), dovranno essere finalizzate a *“gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa”*, dovranno infine essere conclusi *“con le rappresentanze sindacali operanti in azienda d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del presente accordo interconfederale”*. Infine, si precisa che le intese modificative così definite *“esplicano l'efficacia generale come disciplinata dal presente accordo”*.

E' evidente come il fenomeno sotteso alla regole ora richiamate sia lo stesso che ha dato luogo ai controversi accordi degli stabilimenti Fiat (ma anche in molte altre realtà, dove con minore clamore e minore condizionamento politico sono state adottate soluzioni di gestione della crisi, anche col consenso delle associazioni aderenti alla Cgil), ma il sistema appare diverso è più controllato.

Non mancano tuttavia alcune incertezze di lettura della disposizione. In primo luogo non è chiaro se il rinvio alle regole appena varate per la contrattazione aziendale (nei punti 4 e 5 dell'accordo) valga solo per l'effetto dell'efficacia generale od anche per le questioni di legittimazione alla stipulazione (o per la sottoposizione ad eventuale consultazione referendaria): ragioni di coerenza interna all'accordo devono far ritenere che il rinvio sia completo, e dunque che l'accordo in deroga richieda un'adesione maggioritaria delle r.s.u. oppure delle r.s.a. (ed eventualmente dei lavoratori), con la differenza che qui si aggiunge la necessaria presenza in sede negoziale delle organizzazioni sindacali esterne, a garanzia di un utilizzo controllato e coerente delle possibilità di deroga del ccn.

³ Anche se va ricordato che una delle prime aperture in tal senso si era verificata nel rinnovo del contratto collettivo nazionale dell'industria chimica del 2006, sottoscritto unitariamente da tutte le oo.ss. del settore: v. in tema il contributo in Note Informative, 2006, n. 36, p. 59.

⁴ Lo stesso potrebbe dirsi per l'altro caso assai rilevante di contrattazione nazionale separata, ovvero quello del rinnovo 2011 del ccnl terziario (il quale, comunque, rimane estraneo alle regole ora dettate nell'accordo interconfederale del 28 giugno, limitato all'industria): qui troviamo infatti uno dei casi più estesi e radicali di autorizzazione della contrattazione inderoga, nel quale le parti firmatarie sono andate persino oltre i vincoli e le previsioni dell'accordo quadro del gennaio 2009. Anzi, su un piano generale, può dirsi che proprio nel confronto con tale episodio lo spirito dell'accordo del 28 giugno appare assai più controllato.

Sul punto, però, sorge un'incertezza con riguardo alla formulazione utilizzata la quale (salvo che si tratti di un vero e proprio refuso, che in tal caso andrebbe opportunamente corretto con una dichiarazione congiunta dei firmatari) prevede la presenza al tavolo aziendale non delle associazioni territoriali di categoria, ma di quelle confederali: soluzione abbastanza strana e inedita, che sembra prefigurare un'ingerenza della struttura confederale territoriale proprio nel momento in cui si va a gestire un passaggio delicato come la gestione e deroga del contratto di categoria (a meno che tale previsione sia coscientemente diretta a sottolineare la necessità di un controllo e coordinamento al livello più elevato di intese derogatorie assunte in attesa che i contratti nazionali portino il sistema a regime).

Altri e non irrilevanti interrogativi sorgono dalla constatazione che la previsione ora in esame ha il chiaro intento di consentire che, anche nell'attuale fase transitoria (e in attesa dell'implementazione del sistema nei singoli ccnl), la contrattazione aziendale possa in casi particolari godere della ricercata flessibilità.

La prima questione, già oggetto di dubbi e polemiche, è se tale previsione possa "coprire" e legittimare ex post i discussi accordi aziendali degli stabilimenti Fiat (e dunque, eventualmente, incidere anche sulle controversie legali in atto su tale vicenda). La risposta sembra senz'altro negativa: non solo per la ragione, già segnalata, per cui gli accordi e le regole endosindacali non possono disporre (né tanto meno sanare ex post) degli effetti giuridici delle regole e dei principi legali; ma soprattutto per il fatto che le regole odierne, qualunque sia la rilevanza che ad esse vorrà attribuirsi, sono il frutto di un percorso condiviso che non può che valere per il futuro, e che presuppone il varo e l'operatività delle condizioni poste da esse stesse. Ad esempio, il dichiarato effetto di efficacia generale degli accordi aziendali – ammesso che giuridicamente gli si possa attribuire rilevanza (v. *supra*) – presuppone necessariamente che siano condivise e rispettate le regole procedurali previste dall'accordo medesimo.

Infine, nella regola posta dalla seconda parte dell'art. 7 resta un punto non risolto, ovvero quello di cosa accada quando sull'intesa derogatoria vi sia dissenso tra le organizzazioni territoriali che affiancano le rappresentanze aziendali in sede negoziale (e ciò, si deve supporre, in una fase in cui non sarà stato ancora varato il sistema di certificazione della rappresentatività delle oo.ss. a livello nazionale). Qui si può ipotizzare che il dissenso possa risolversi con le regole previste ai punti 4 e 5 dell'accordo, dando dunque prevalenza alla posizione maggioritaria tra le rappresentanze aziendali o tra i lavoratori.

Le clausole di tregua.

Infine ovvia attenzione (e abbondante polemica) ha già suscitato il punto 6 dell'accordo, il quale interviene sul tema controverso e assai sensibile della gestione del conflitto collettivo.

La norma prevede che i contratti aziendali, stipulati alle condizioni e secondo le procedure già esaminate (e dunque approvati dalla maggioranza delle r.s.u. oppure dalle r.s.a. maggioritarie, ma con eventuale consultazione referendaria tra i lavoratori), possano definire clausole di tregua sindacale "*finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva*": in tal caso, gli accordi e le clausole di tregua "*hanno effetto vincolante esclusivamente per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori ed associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda e non per i singoli lavoratori*".

La disposizione sembra prevedere l'accettazione del principio maggioritario anche per quel che riguarda la gestione del conflitto, da parte di tutte le confederazioni firmatarie (ma, è inutile nasconderselo, il problema riguardava soprattutto la posizione della Cgil).

In sostanza, ogni associazione firmataria dell'accordo si impegna (e tale impegno dovrebbe valere anche per le associazioni di categoria ad esse aderenti) a rispettare la tregua sindacale quando questa sia stata stabilita da un accordo aziendale approvato con le procedure che ne garantiscano il carattere maggioritario.

Nello stesso tempo si dichiara (e la disposizione ha il valore soprattutto di una presa di posizione di principio) che l'impegno non vale per i singoli lavoratori, il cui diritto di scioperare per esprimere il proprio dissenso rimane indiscusso (in termini giuridici, potrebbe dirsi che viene espressamente affermata la natura esclusivamente obbligatoria della clausola di tregua, che rimane priva di effetti normativi per i lavoratori).

Potrebbe discutersi in generale (e in effetti è un dibattito aperto tra i giuristi) se un accordo collettivo possa disporre del diritto di sciopero dei lavoratori per i quali tale accordo sia efficace, ma nel caso tale effetto viene espressamente escluso e il problema dunque non si pone.

E' chiaro che, sul piano fattuale, la soluzione prescelta (ove divenisse regola effettivamente rispettata nei vari settori) sembra garantire adeguatamente la riduzione del conflitto a seguito di accordi aziendali oggetto di dissenso (purché, lo si ricorda, adottati con consenso maggioritario). Infatti, nel momento in cui l'associazione sindacale dissenziente si obbliga ad accettare l'esito maggioritario della procedura negoziale, senza promuovere successive azioni di conflitto, è evidente che risulta meno probabile che i lavoratori, pur liberi di farlo, assumano iniziative di sciopero (salvo forse dove vi siano associazioni "contestatarie" che rimangono fuori dal sistema, le quali anzi tenteranno di avvantaggiarsi del fatto di essere le uniche ad aver le mani libere nell'indire scioperi...).

Si potrà condividere o meno, politicamente, la scelta effettuata, ma dovrebbe onestamente riconoscersi che essa si svolge esclusivamente sul piano degli obblighi e delle assunzioni di responsabilità delle organizzazioni sindacali. In questo contesto, dunque, parlare di lesione del diritto costituzionale di sciopero è forse argomento utile alla polemica, ma certamente infondato sul piano giuridico⁵.

Il problema che rimane, semmai, è quello del sistema sanzionatorio di una simile regola, non essendo previsto cosa accada in caso di sua violazione (nel caso, cioè, in cui l'associazione rimasta dissenziente promuova comunque il conflitto violando l'impegno di tregua valido anche per lei).

Dal punto di vista giuridico potrebbe ragionarsi in tema di responsabilità civile: potrebbe cioè ritenersi che, ferma restando la legittimità dello sciopero del singolo lavoratore, il sindacato che lo abbia indetto in violazione della tregua possa rispondere dei danni arrecati dallo sciopero al datore di lavoro. Sarà però necessario attendere di verificare l'esperienza applicativa di tale regola, soprattutto nell'ambito della prossima contrattazione nazionale, prima di giungere a ipotesi conclusive sul punto.

Al momento, la previsione ora esaminata rappresenta indubbiamente un passaggio simbolico di notevole significato, dal momento in cui il tema della gestione responsabile del conflitto viene, per la prima volta, direttamente connesso al tema delle regole della rappresentanza e della verifica del consenso: potendo riconoscersi in ciò un salto di qualità del dibattito tanto nella posizione della Cgil, sinora prudente sul tema degli impegni di tregua, quanto delle altre associazioni sindacali e datoriali, sinora indisponibili a collegare tale tema a quello delle regole della rappresentanza.

⁵ Come invero già lo era, per amor di verità, con riferimento alle discusse clausole contenute tanto nell'accordo interconfederale del gennaio 2009 quanto negli accordi Fiat di Pomigliano e Mirafiori.