

## Contratto nazionale e contratto decentrato tra autonomia negoziale e libertà sindacale

di Massimo Corrias

**Tag:** #Contrattazione, #sindacato.

La sentenza della Corte di Cassazione 18 maggio 2010, n. 12098 costituisce quasi una *summa* di alcune delle questioni più spinose che accompagnano attualmente lo svolgersi delle vicende relative ai rapporti tra contratti collettivi di diverso livello (sul tema, *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Arezzo, 15-16 maggio 1981, Milano, 1982, e, in particolare, la relazione di M. Grandi; M. Tremolada, *Concorso e conflitto tra regolamenti collettivi di lavoro*, Padova, 1984). Prima di darne conto, ecco il caso posto all'attenzione della Suprema Corte.

Un datore di lavoro è stato condannato, sia in primo che in secondo grado, a corrispondere ad un proprio lavoratore una somma a titolo di indennità di mensa e di trasporto, indennità disciplinate dalla contrattazione collettiva nei seguenti termini. Il contratto collettivo nazionale, stipulato dalla Confartigianato nazionale per la parte datoriale e dalle associazioni CGIL, CISL e UIL per conto dei lavoratori, prevedeva le due indennità ma ne demandava la quantificazione alla contrattazione regionale. Tuttavia, proprio a tale livello di contrattazione è accaduto che le stesse parti che avevano stipulato il contratto nazionale non siano giunte alla sottoscrizione di alcun contratto collettivo decentrato. Lo avevano fatto invece, FRAS, Confartigianato Sardegna (anch'esso aderente a Confartigianato nazionale) e UGL Sardegna le quali – nel loro accordo – nulla avevano disposto in ordine all'indennità di mensa, mentre avevano stabilito che l'indennità di trasporto competesse solo a condizione che l'azienda non provvedesse agli spostamenti dei lavoratori con mezzi propri.

Nel contesto di tale disciplina pattizia, il datore di lavoro ha ritenuto di non dover corrispondere l'indennità di mensa né quella di trasporto, giacché nessun contratto a lui applicabile prevedeva l'obbligo di pagare la prima e, per quanto concerne la seconda, aveva provveduto direttamente al trasporto dei lavoratori, così come aveva stabilito il contratto collettivo regionale stipulato tra la FRAS Confartigianato Sardegna e UGL.

Tale condotta è stata ritenuta non corretta dai giudici di merito; in particolare, la Corte d'Appello ha sostenuto che la (sola) previsione del rinvio alla contrattazione (territoriale) di prossimità per la determinazione della indennità di mensa e di trasporto, contenuta nel contratto nazionale, fosse sufficiente a fondare il relativo diritto in capo al lavoratore nonché a giustificare l'intervento del Giudice per la determinazione del *quantum* che, nel caso di specie, è stato individuato mediante l'applicazione analogica degli importi previsti dalla contrattazione del settore industriale.

Di diverso avviso la Suprema Corte che, nel cassare la sentenza della Corte territoriale con le motivazioni di seguito esaminate, ha deciso la controversia nel merito, rigettando la richiesta di corresponsione delle indennità di mensa e di trasporto avanzate con il ricorso introduttivo.

Le questioni che emergono dalla vicenda appena descritta e che, conseguentemente, sono oggetto di attenzione da parte della sentenza in commento sono fondamentalmente di due tipi.

La prima riguarda i problemi che attengono alla invalidità e/o inefficacia degli accordi raggiunti nell'esercizio della libertà sindacale costituzionalmente prevista e garantita ma in violazione di disposizioni di natura contrattuale-sindacale quali, nel nostro caso, le clausole di rinvio (sul punto, M. Grandi, *Relazione*, in *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, cit., 141 e ss.).

La seconda concerne il tema della rappresentanza sindacale e, dunque, gli assetti che assumono i soggetti collettivi in ordine alla loro posizione e ai loro poteri negoziali. In definitiva, chi e che cosa si è in grado di trattare e regolare pattiziamente

Peraltro, come si dirà tra breve, la sentenza in commento conferma che le due questioni sono strettamente connesse.

Per quanto concerne la tematica dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello, la Suprema Corte prende le mosse dal consolidato principio secondo il quale il concorso di regolamentazioni collettive nazionali e territoriali deve essere risolto tenuto conto dei limiti di efficacia connessi alla natura dei contratti stipulati e non secondo i principi della gerarchia e della specialità propri delle fonti legislative. In altre parole, accertando quale sia l'effettiva volontà delle parti da desumersi attraverso il coordinamento delle varie disposizioni della contrattazione collettiva; queste ultime, come giustamente sottolineato, hanno tutte pari dignità e forza vincolante, con la conseguenza che anche i contratti di secondo livello, siano essi regionali, provinciali o aziendali, possono derogare in *peius* i contratti nazionali con il solo limite della intangibilità dei diritti che sono già entrati a far parte del patrimonio del lavoratore e che quindi non possono essere compromessi da una disciplina peggiorativa sopravvenuta (in questo senso, Cass., 14.05.2007, n. 11019, in *Boll. ADAPT*, 2007, n. 23 e in *DRI*, 2007, con nota di F. Santini, *Contratti collettivi di diverso livello e clausole di rinvio*; Cass., 19.04.2006, n. 9052, in *Lav. giur.*, 2006, 1015).

Ciò premesso, la sentenza in commento si sofferma, criticandole, sulle argomentazioni dei giudici di Appello, i quali hanno affermato che la disciplina pattizia contenuta nell'accordo regionale deve ritenersi invalida in quanto tale accordo era stato stipulato da soggetti diversi rispetto a quelli che avevano sottoscritto il contratto nazionale; come già detto, quest'ultimo era stato stipulato da CGIL, CISL e UIL, da un lato, e Confartigianato dall'altro, mentre alla sottoscrizione del contratto regionale avevano partecipato FRAS Confartigianato Sardegna e, per la parte dei lavoratori, l'UGL. Da tale elemento, secondo la Corte territoriale, discende la invalidità del contratto integrativo regionale, proprio in quanto dalla parte delle OO. SS. sindacali non vi era identità con i soggetti che avevano stipulato il contratto nazionale, identità che i diversi livelli contrattuali presupporrebbero necessariamente.

Come giustamente afferma la Corte di Cassazione, tale conclusione presuppone una configurazione della struttura della contrattazione collettiva e dei rapporti tra gli agenti negoziali che operano nei suoi diversi livelli non condivisibile.

Partendo dalla premessa che la contrattazione nazionale e decentrata (nel caso specifico quella regionale) sono entrambe espressione di autonomia privata, la Corte di Cassazione afferma con chiarezza che il contratto regionale deve essere considerato fonte negoziale autonoma e distinta da quello nazionale e, come tale, legittimato anche a prevedere una regolamentazione diversa (ed anche peggiorativa) rispetto a quest'ultimo. Ciò è accaduto nel caso in esame, laddove il contratto regionale ha disciplinato la materia scegliendo, nella sua autonomia, di non regolarla e, quindi, negando ogni diritto riguardo alla indennità di mensa e prevedendo, invece, alcune condizioni per l'erogazione di quella di trasporto.

Tale circostanza è stata del tutto ignorata dalla Corte d'Appello che ha svalutato l'autonomia del contratto regionale, addirittura disconoscendone la validità, sulla base di argomentazioni giustamente oggetto di censura da parte della sentenza in commento.

Invero, non può essere condiviso l'assunto secondo il quale i diversi livelli contrattuali presupporrebbero identità di parti stipulati, la cui mancanza provocherebbe l'invalidità del contratto

di secondo livello. Secondo la Corte di Cassazione, sostenere la necessaria presenza dell'identità di parti stipulanti è incompatibile con il principio della libertà sindacale. Infatti, il disconoscimento della autonomia del contratto regionale stipulato dalla FRAS Confartigianato Sardegna e dall'UGL, si risolve proprio in una violazione della libertà sindacale di tali associazioni e di quella del datore di lavoro; come si è già osservato, le due associazioni sindacali appena indicate hanno stipulato il contratto collettivo regionale e, nell'ambito di questo, hanno scelto di non regolare le indennità in questione; il datore di lavoro ha applicato tale contratto e, pertanto, la relativa disciplina non può essere obliterata così come ha fatto la Corte territoriale ledendo appunto la libertà sindacale di tutti gli "attori" locali della vicenda in esame.

Peraltro, occorre osservare che le conclusioni alle quali è giunta la Corte di Cassazione – ossia il riconoscimento della legittimità del contratto regionale - sarebbero state valide anche nell'ipotesi in cui il contratto collettivo regionale fosse stato stipulato dalle articolazioni locali delle stesse OO.SS. che avevano stipulato quello nazionale, ossia CGIL CISL e UIL . Anche in questo caso, infatti, non vi sarebbe stata alcuna fondata motivazione per escludere la validità della disciplina - peggiorativa o, comunque, difforme rispetto a quella del contratto nazionale - eventualmente posta dal contratto regionale. Anche perché le strutture decentrate delle associazioni sindacali sono a tutti gli effetti soggetti autonomi e, in quanto tali, autonomi centri di imputazione di situazioni giuridiche attive e passive (cfr., ad esempio, lo Statuto CGIL, art. 25: «La CGIL nazionale, le CGIL regionali, le Camere del Lavoro, territoriali o metropolitane, e le Federazioni o Sindacati di categoria ai livelli nazionali, regionali, territoriali, gli enti e istituti confederali, sono associazioni giuridicamente e amministrativamente autonome ...»).

In altri termini, l'asserita identità tra i soggetti firmatari del contratto nazionale e di quello regionale non vi sarebbe stata nemmeno se quest'ultimo fosse stato sottoscritto dalle strutture regionali, o comunque locali, appartenenti alle medesime OO.SS. che avevano stipulato il contratto nazionale.

In aggiunta a quanto sin qui affermato, si deve osservare che l'invalidità del contratto collettivo regionale invocata dalla corte territoriale non può essere fondatamente sostenuta anche per una ulteriore ragione.

Non v'è dubbio, infatti, che la questione sottoposta al vaglio della Suprema Corte riguarda i rapporti tra disposizioni contrattuali di diverso livello; si discute, dunque, di una (asserita) violazione di norme contrattuali il cui inadempimento, però, se anche vi fosse stato, non avrebbe comunque potuto provocare l'invalidità del contratto regionale. Sul punto, è sufficiente richiamare quanto affermato nella sentenza in commento in merito alla inesistenza di una gerarchia delle fonti nell'ambito dei diversi livelli della contrattazione collettiva, fonti tutte ricomprese nell'area dei contratti di diritto comune; con la conseguenza che ogni singolo contratto, essendo espressione di autonomia contrattuale di pari livello e di identica natura, non ha alcuna potenzialità invalidante nei confronti di un altro regolamento contrattuale.

Si deve necessariamente considerare, infatti, che nel caso in esame e, a dire il vero, in tutte le ipotesi di conflitto tra contratti collettivi di diverso livello, non vi è alcuna disposizione di legge dalla cui violazione dovrebbe discendere l'invalidazione della fonte pattizia di livello inferiore, così come accade, invece, nel pubblico impiego in base all'art. 40, comma 3-*quinquies* e come qualcuno sostiene possa accadere oggi in forza dell'art. 8 della l. n. 148 del 2011 (sul punto si rinvia all'ultimo par.).

Il caso deciso con la sentenza in commento dimostra che la questione relativa ai rapporti tra contratti collettivi di diverso livello e, in particolare, la possibilità di giungere alla invalidazione del contratto decentrato che contenga una disciplina difforme e/o in contrasto con quella posta dal contratto di livello superiore, costituisce, a tutt'oggi, un problema aperto dell'attuale assetto delle relazioni industriali.

Da un lato, infatti, vi è un sistema di contrattazione collettiva – disegnato dalle parti sociali nei loro accordi – a spiccata vocazione centralistica con conseguente limitata capacità derogatoria del contratto decentrato (per una panoramica sulla questione, R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, Relazione alle giornate di studio

AIDLASS, *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro*, Bologna, 16-17 maggio 2013, 18 ss. del dattiloscritto). Lo strumento di attuazione di tale disegno sono, come noto, le c.d. clausole di rinvio o di coordinamento (sulle quali, oltre ai contributi citati in precedenza, L. Mariucci, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, 161 ss.; E.M. Mastinu, *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, Torino, 2002, 244 ss.; V. Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, 2012, 107 ss.) con le quali sin dagli anni 60 si è cercato di istituire un modello di contrattazione articolata fondato su una ripartizione di competenze tra il contratto nazionale e il contratto di secondo livello (cfr. il protocollo Intersind-Asap del 1962). Successivamente, il Protocollo del 23 luglio del 1993 ha istituito un vero e proprio rapporto di gerarchia tra contratto nazionale e contratto decentrato prevedendo che “la contrattazione aziendale o territoriale è prevista secondo le modalità e negli ambiti di applicazione che saranno definiti dal contratto nazionale di categoria” il quale “stabilisce anche la tempistica, le materie e le voci nelle quali essa si articola” (sul Protocollo del 1993, T. Treu, *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*, 1993, 215 ss.; L. Bellardi, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, 1999, 110 ss.; M. Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, 2006, 202 ss.). Tale impostazione è stata recepita anche dai recenti accordi interconfederali; l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, punto n. 3: «la contrattazione di categoria nazionale o confederale regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale»; l'Accordo interconfederale di attuazione del 15 aprile 2009, punto 3.2.: «la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate in tutto o in parte dal contratto nazionale di lavoro di categoria...»; l'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, punto 3: «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte dal contratto collettivo nazionale di lavoro o dalla legge» (cfr., R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 20).

Con l'ulteriore precisazione che, in alcuni casi, la contrattazione nazionale non si limita a delineare l'ambito di competenza del contratto decentrato ma si spinge addirittura a sancire la nullità di eventuali disposizioni di quest'ultimo che dovessero regolare materie e/o istituti che il contratto nazionale aveva riservato alla propria competenza (per un esempio emblematico si veda l'art. 2 dell'Accordo nazionale del 27 novembre del 2000 contenente l'ipotesi di rinnovo del contratto di lavoro degli autoferrotranvieri per il periodo 2000-2003; tale disposizione detta la nuova disciplina della classificazione del personale e prevede espressamente, al comma 3, che «le eventuali norme di secondo livello in contrasto con tale disciplina sono da considerarsi nulle»).

Dall'altro lato, è necessario fare i conti con il consolidato orientamento giurisprudenziale, confermato anche dalla sentenza in commento, che sostiene l'assoluta autonomia del contratto decentrato quale fonte negoziale di pari livello e medesima natura rispetto a quello nazionale con la conseguenza che, sul piano dell'ordinamento statale, risultano vani i tentativi appena indicati di istituire un governo centrale del sistema contrattuale tramite clausole di rinvio contenute negli accordi interconfederali o nel contratto nazionale (tra le tante, Cass. 26 maggio 2008, n. 13544, in *OGL*, 2009, 40; Cass., 14 maggio 2007, n. 11019, cit.; Cass., 19 aprile 2006, n. 9052, cit.; Trib. Milano, 9 settembre 2008, in *OGL*, 2008, 517; *contra* Cass. 17 novembre 2003, n. 17377, in *MGL*, 2004, 2).

La verità è che il “drastico confronto tra ordinamento intersindacale e ordinamento statale” (ben evidenziato da R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 23) appena descritto non sembra poter trovare una adeguata soluzione negli strumenti attualmente presenti nel nostro sistema giuridico: essi, infatti, non consentono di giungere alla invalidazione del contratto di secondo livello eventualmente sottoscritto in violazione di disposizioni contrattuali contenute in accordi sovra o sotto ordinati ma che hanno uguale natura sotto il profilo giuridico. Ciò è confermato dal fatto che, al momento, tutti i tentativi di ricostruire una sorta di efficacia inderogabile delle clausole di rinvio o di competenza hanno raccolto scarsi consensi in dottrina e, come si è detto, non sono riusciti a incidere sul consolidato orientamento

giurisprudenziale richiamato nel par. precedente (per una panoramica delle diverse tesi, E.M. Mastinu, *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, cit., 248 ss.).

Rimane da osservare che, recentemente, il legislatore è intervenuto nella materia in esame: l'art. 8 della l. n. 148 del 2011, come noto, prevede la possibilità per il contratto di secondo livello, in presenza di determinati presupposti, di prevedere una disciplina peggiorativa rispetto alla contrattazione nazionale e financo alle disposizioni di legge inderogabili (su questa disposizione vi è una amplissima letteratura che non è possibile richiamare interamente in questa sede; ci si limita pertanto ad alcuni riferimenti, A Perulli e V. Speciale, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la rivoluzione di agosto del diritto del lavoro*, in WP D'Antona, n. 133/2011; M. Del Conte, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in *DRL*, 2012, 24 ss.; A. Maresca, *La contrattazione aziendale dopo l'art. 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*, *ibidem*, 2012, 16 ss.; M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138: una prima attuazione dello Statuto dei lavori di marco Biagi*, *ibidem*, 2012, 78 ss.).

A tale riguardo, vi è chi ha sostenuto che tale disposizione svolgerà un ruolo significativo nella materia dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello in quanto obbligherà la giurisprudenza - che sino a questo momento ha ammesso senza alcun limite la possibilità di deroga del contratto nazionale ad opera di quello decentrato - a modificare la propria posizione: infatti, non potrebbe più essere considerato valido un contratto decentrato che derogasse al contratto nazionale in assenza dei presupposti richiesti dalla nuova disposizione (R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 22 ss.). Pertanto, le clausole derogatorie del contratto decentrato ben potranno essere dichiarate nulle anche se, si è osservato, l'invalidità non deriverebbe dalla violazione di disposizioni del contratto collettivo di livello superiore che, come si è detto in precedenza, sono del tutto inidonee a produrre un tale effetto, ma dalla contrarietà al richiamato art. 8 che, appunto, subordina la derogabilità del contratto nazionale alla presenza di alcuni requisiti (sul punto, diffusamente, P. Tosi, *Gli assetti contrattuali tra tradizione e innovazione*, in *ADL*, 2013, 536 ss.).

Ciò detto vi è da osservare che il problema dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello rimarrebbe comunque aperto in quanto una cosa è affermare che l'art. 8 della l. n. 148 del 2011 è idoneo a regolare sul piano giuridico i rapporti tra contratto nazionale e contratto decentrato, altra cosa è trarne la conseguenza che le deroghe al contratto nazionale da parte del primo saranno valide solo se rispettose dei vincoli previsti da tale precetto normativo; assunto, quest'ultimo, che dovrebbe essere verificato sul terreno dell'art. 1418, comma 1 e, quindi, dei caratteri richiesti alla norma imperativa perché sia efficiente a invalidare un atto di autonomia privata secondo il meccanismo della nullità virtuale di cui al richiamato art. 1418, comma 1 (sul punto, A. Albanese, *Violazione di norme imperative e nullità del contratto*, Napoli, 2003, 10 ss.; P. Tosi, *Le invalidità nel diritto del lavoro: questioni di metodo*, in *ADL*, 2010, 603 ss.).

La questione non può naturalmente essere approfondita in questa sede; ci si limita, pertanto, a osservare che a tale riguardo può essere opportuno prendere le mosse da quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza in commento laddove afferma che la disciplina collettiva nazionale e regionale, entrambe espressione dell'autonomia privata, rispondono ciascuna a proprie regole in ragione dei diversi agenti contrattuali e del loro diverso ambito territoriale.

In altri termini, la Corte richiama l'attenzione sulla centralità del tema dei soggetti che stipulano i contratti ai vari livelli e che emerge con evidenza nel caso specifico nel quale il contratto nazionale era stato stipulato da CGIL, CISL e UIL, da un lato, e Confartigianato dall'altro, mentre alla sottoscrizione del contratto regionale avevano partecipato FRAS Confartigianato Sardegna e, per la parte dei lavoratori, l'UGL.

Peraltro, a ben vedere, tale elemento assume una notevole importanza anche nelle situazioni, assai più frequenti, in cui il contratto di secondo livello è stipulato dalle strutture decentrate delle associazioni sindacali che hanno sottoscritto il contratto nazionale. Infatti, si è già detto che assai spesso le previsioni statutarie delle OO.SS. sanciscono a chiare lettere la piena autonomia di tali

strutture (cfr., ad esempio, il già richiamato art. 25 dello Statuto della CGIL, nonché l'art. 9 dello statuto Uil: “Le Unioni Nazionali di Categoria, le Unioni Regionali, le Camere Sindacali Territoriali e tutti gli Enti, Associazioni e Coordinamenti indicati ai commi 3 e 4 del precedente art. 4 e comunque promossi dalla UIL sono strutture giuridicamente ed amministrativamente autonome tra loro e dalla UIL; godono di autonomia gestionale economica e politico-organizzativa come previsto dal presente Statuto e rispondono esclusivamente in proprio delle obbligazioni assunte) con la conseguenza che, anche in questi casi, parrebbe esservi duplicità dei soggetti stipulanti .

Tuttavia, proprio con riferimento a queste situazioni, rimane sullo sfondo la necessità di verificare quale effettiva e reale autonomia abbiano le strutture periferiche delle organizzazioni sindacali e, quindi, se i soggetti che stipulano il contratto di secondo livello agiscono in rappresentanza di quelli che hanno stipulato il contratto sovraordinato (e anche viceversa).

Se così fosse, si dovrebbe necessariamente concludere che non si è in presenza di soggetti distinti e autonomi ma che, invece, vi è identità di parti sostanziali. Circostanza, questa, che potrebbe avere significative ricadute sulla (corretta) impostazione del problema della vincolatività delle clausole di rinvio o di competenza.

*Massimo Corrias*

Ricercatore di Diritto del lavoro Università di Cagliari