Politically (in)correct una rubrica ADAPT sul lavoro – Alla ricerca dei capisaldi di un nuovo modello di relazioni industriali

Dallo scempio che il Governo del giovane *caudillo* sta facendo della **Carta costituzionale** (un tempo definita pomposamente la "più bella del mondo" da chi ora se ne sta in un assordante silenzio) sarà risparmiata la prima parte, in nome di una discutibile convinzione condivisa secondo la quale le norme che vi sono contenute siano intoccabili. Invece, ad avviso di chi scrive, taluni articoli contenuti nel **Titolo III, dedicato ai Rapporti economici**, meriterebbero almeno una rivisitazione.

Così, visto che in questa rubrica parliamo di lavoro, sembra il caso di soffermarsi – in una fase storica in cui ci si interroga sulle **questioni della rappresentanza e della rappresentatività sindacale** – **sull'art. 39 Cost**. rimasto inapplicato dal 1948 ad oggi, ma divenuto una sorta di "convitato di pietra" attento ad impedire qualunque regolamentazione non uniforme al percorso da esso indicato ad legislatore ordinario latitante. **Sono molti e diversi i motivi – storici, politici, sindacali – che hanno impedito l'attuazione di quella norma** che, in sé, costituiva un piccolo capolavoro giuridico in quanto risolveva tutti i problemi che assillano la "questione sindacale" (le regole della rappresentanza e della rappresentatività, le modalità dell'applicazione *erga omnes* della contrattazione collettiva di diritto comune).

In questo lungo frangente, **il sistema delle relazioni industriali ha imboccato altre strade** che, da grandi arterie di facile scorrimento, si sono trasformate, talvolta, in viottoli difficilmente percorribili, tanto da riaprire un "caso" che si riteneva altrimenti risolto nel "diritto vivente", nonostante che l'art. 39 rimanesse sulla Carta.

A questo punto, però, la domanda è: di fronte all'attuale crisi della rappresentanza si deve tornare al "*vintage*'' della norma costituzionale oppure è più opportuno e conveniente aggiustare e **rivisitare l'itinerario percorso dalle parti sociali dal dopoguerra ad oggi**? Ambedue le opzioni sono aperte nel dibattito: la prima ci conduce alla legge sulla rappresentanza (che per la sua natura non potrebbe discostarsi più di tanto dall'impianto dell'art. 39, pena la sanzione di incostituzionalità); la seconda ci porta all'implementazione degli accordi interconfederali che hanno regolato la materia nel contesto di un quadro giurisprudenziale e legislativo che ha conosciuto innovazioni di rilievo.

Ma prima ancora di tali aspetti, si pone un altro e più delicato problema: **come far evolvere, senza strappi, verso un modello di contrattazione "di prossimità"**, un sistema di relazioni industriali fino ad ora imperniato sul contratto nazionale di categoria (che è poi l'eredità del regime corporativo e che continua a svolgere un ruolo all'interno di un appartato produttivo e dei servizi in cui sono predominanti le PMI)? **La strada della regolazione legislativa appare, dunque, rischiosa** da tanti punti di vista. Sull'assetto complessivo dell'articolo 39 è rimasta, soprattutto, molta polvere del passato regime.

Il legislatore costituzionale, cioè, essendosi trovato a gestire **la transizione dal regime fascista alla democrazia** ed avendo a che fare, in materia di lavoro, con un impianto consolidato, fatto di norme concretamente applicate nelle aziende, si limitò, in larga misura, riformulare l'ordinamento previgente alla luce dei sacri principi della libertà e della democrazia e ad immaginarne (non era facile per quei tempi) una concreta operatività ispirata al pluralismo. Ma è rimasta visibile la sua preoccupazione di rivisitare in altre forme le questioni che il modello corporativo – a suo modo – aveva affrontato e risolto.

Durante il fascismo i sindacati erano praticamente una branca della pubblica amministrazione. Nell'Italia democratica riprendevano piena libertà, ma continuava a sussistere il problema di conferire loro una personalità giuridica (ancorché) di diritto privato, sottoposta al solo requisito di uno statuto interno a base democratica, al fine di definirne una precisa identità, secondo quanto dettato dalla legge ordinaria che avrebbe dovuto applicare la norma costituzionale.

L'ambito della categoria come riferimento della contrattazione a quel livello rimaneva centrale come lo era stato nel precedente contesto in forza di un pregiudizio ideologico divenuto norma (il corporativismo, appunto, come forma di organizzazione dello Stato). Infine, il legislatore costituzionale era ossessionato dall'esigenza di individuare un meccanismo che, persino in un contesto di possibile pluralismo sindacale, **consentisse di conferire un'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, altrimenti applicabili** – secondo i principi generali del diritto comune – soltanto agli iscritti alle organizzazioni stipulanti.

In buona sostanza, per quanto riguarda l'ordinamento sindacale il fascismo aveva promosso ed

orientato un processo evolutivo, già in corso dopo la conclusione della Grande Guerra, ma il cui sbocco era ancora incerto. Il legislatore costituzionale, dal canto suo, aveva confermato, in alcuni suoi aspetti, quell'ordinamento – di cui il contratto nazionale di categoria era l'architrave – pur andando "a risciacquare in Arno" i panni della democrazia anche per il sindacato (il che non era un cambiamento da poco). Sempre per rimanere nel campo delle politiche sociali capitò la medesima cosa per le scelte concernenti il modello di *welfare state* (l'articolo 38, *in primis*).

In questo campo, l'ordinamento corporativo, caratterizzato dall'esistenza di tanti enti pubblici non economici detti "parastatali", (un'altra peculiarità del regime in linea con i principi del corporativismo) non solo venne confermato, ma diventò il modello e l'esempio per l'estensione delle tutele previdenziali e assistenziali obbligatorie ad altre categorie, diverse dal lavoro dipendente, anche nell'Italia repubblicana.

Per capire il senso di questa affermazione è bene ricordare quali fossero le coordinate del diritto del lavoro e del nascente diritto sindacale alla fine degli anni '50. Il diritto del lavoro era inchiodato allo studio degli articoli del Libro V del codice civile, mentre il diritto sindacale consisteva in un'attenta disamina degli articoli 39 e 40 della Costituzione, considerati quasi come "fratelli siamesi'' dalla dottrina di quel tempo. Si prendeva atto che non erano applicati e si passavano in rassegna i diversi progetti di legge dei ministri del Lavoro di turno che ne proponevano l'attuazione.

Il tutto si concludeva, praticamente, in un sostanziale rifiuto della dottrina del tempo di addentrarsi in quel sistema di relazioni che si era formato e che funzionava anche in mancanza di un quadro definito dal legislatore ordinario secondo le linee generali tracciate dai padri costituenti. Operava una sorta di blocco mentale: il contratto di lavoro, perduta quell'efficacia *erga omnes* che riecheggiava la cultura corporativa anche in un ambito di ritrovata libertà sindacale, precipitava nel diritto comune e diventava valido solo per gli iscritti ai sindacati secondo i principi e le regole del mandato.

Gino Giugni e Federico Mancini compirono una vera e propria rivoluzione copernicana, andando alla scoperta di un sistema di relazioni fecondo e vitale – ancorché costituito al di fuori della previsione della Carta del 1948 – e dimostrando come il nuovo ordinamento extra-costituzionale avesse comunque un fondamento nei principi generali e fondativi della Repubblica e

si avvalesse di un quadro molto ampio di legittimità: dagli articoli del codice civile (art. 36 e seguenti sulle associazioni di fatto), al principio del reciproco riconoscimento, alle norme sulle parti obbligatorie dei contratti, alle regole di *fair play*, per sfociare in una giurisprudenza consolidata fondata sull'immediata precettività dell'art. 36 Cost. in forza della quale il criterio di "giusta retribuzione" veniva riconosciuto ai minimi tabellari contenuti nei contratti di diritto comune. In sostanza, l'ordinamento sindacale aveva trovato nell'ordinamento giuridico altri capisaldi sui quali costruire le sua solidità.

Alla cultura giuslavoristica – nel decennio sessanta del secolo scorso – fu aperto così un mondo da scoprire, una sorta di Eldorado ricco di suggestioni che fece presto dimenticare la litania (caratteristica del decennio precedente) sulle "speranze deluse'' per la mancata applicazione del disegno costituzionale. In fondo, è ancora quella "scoperta'' che, sia pure con alcune varianti, alimenta tuttora il diritto sindacale e del lavoro. Senza quell'intuizione (dovuta più a Giugni che a Mancini) non ci sarebbero mai state le misure legislative che hanno fatto la storia del diritto del lavoro.

A partire dallo Statuto dei lavoratori. Chi mai – prigioniero di una concezione formale del diritto – avrebbe attribuito, infatti, tanto potere – al pari di quello riconosciuto dalla legge n.300 del 1970 – ad organizzazioni sindacali, in regime di associazioni di fatto e sottratte a quegli adempimenti formali previsti dall'articolo 39 Cost.?

Poi, il referendum del 1995 sull'art. 19 aveva azzoppato e destabilizzato quel modello di rappresentanza/rappresentatività fondato su di una tautologia: sono maggiormente rappresentative (e quindi possono costituire le rsa nelle aziende) le associazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi i quali, a loro volta, sono stipulati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'amputazione operata dal referendum collegò i sindacati titolati a costituire rsa (con tutto ciò che ne consegue) ai soggetti firmatari dei contratti applicati in azienda (che nel previgente articolo 19 avevano un ruolo marginale se non addirittura residuale).

La cosa non suscitò particolari problemi fino a quando ressero i rapporti unitari delle confederazioni storiche. Poi ci si mise di mezzo (intasando persino i tribunali) la vicenda della Fiat: dagli accordi di

Politically (in)correct una rubrica ADAPT sul lavoro – Alla ricerca dei capisaldi di un nuovo modello di relazioni industriali

Pomigliano fino all'uscita del gruppo da Federmeccanica e da Confindustria. Occorre riconoscere che la linea di politica retributiva recentemente annunciata da Sergio Marchionne non sarebbe stata possibile senza quella radicale trasformazione degli assetti contrattuali che hanno portato Fca ad avere una contrattazione collettiva autonoma, fuori dal contratto nazionale dei metalmeccanici, realizzando così il duplice obiettivo di un assetto – insieme – di prossimità ed uniforme sul piano nazionale.

Chi volesse rinfrescarsi la memoria ripercorrendo i passaggi del caso ex Fiat potrebbe farlo grazie ad un interessante saggio dal titolo "***Da Torino a Roma attacco al sindacato''*** (Guerini ed Associati editori), dove l'autore, **Giuseppe Sabella**, traccia un quadro desolante delle c.d. parti sociali e della loro rappresentatività. "Stanno infatti perdendo sempre più tessere e associati – scrive – sia sul versante lavoro (il 40% di iscritti al sindacato sono pensionati, mentre solo il 10% sono giovani – *ndr*) che sul versante imprese (dopo Ibm, Ansaldo e Fincantieri anche UnipolSai e Impregilo in tempi più recenti)''.

Lo stesso Sabella, pur non ritenendo possibile, nella struttura produttiva italiana, superare il contratto collettivo nazionale di categoria, riconosce che "la tendenza delle Confederazioni ad 'accentrare' la contrattazione…..va in controtendenza rispetto all'obiettivo di favorire la competitività delle imprese del sistema e, in particolare, un legame tra costi e risultati, salari e produttività''.

Come poter evitare, dunque, le "forche caudine" di una legge sulla rappresentanza (che, grazie a quanto disposto dall'art. 39 Cost. "santificherebbe" la contrattazione di categoria), ma, nello stesso tempo, far evolvere, sul piano negoziale, il sistema delle relazioni industriali, in un quadro normativo solido e condiviso? Su quali cardini, in altre parole, può ruotare un diverso modello più attento e sensibile alla contrattazione di prossimità? La via non può essere che quella di riconoscere ed utilizzare l'"uscita di sicurezza" di un potere derogatorio di cui siano titolari le parti sociali comparativamente più rappresentative.

Già nella relazione della Commissione Giugni del 1993 era stata individuata una soluzione che tenesse conto delle tante peculiarità del caso Italia: "Ugualmente – era scritto – al fine di

conseguire risultati positivi in termini di creazione e/o di difesa dell'occupazione, si potrebbero prevedere, come già sperimentato in Germania, delle cosiddette "**clausole di uscita**", che consentano entro certi limiti ed a precise condizioni definite nel ccnl di derogare a livello aziendale e/o territoriale alla disciplina negoziata a livello nazionale.

Tali clausole – proseguiva la relazione – comporterebbero comunque sempre la consensualità delle deroghe, verificata e validata dalle stesse organizzazioni firmatarie dei contratti collettivi derogati; ad esse, peraltro, spetterebbe il potere di autorizzare le suddette clausole, sia per le materie oggetto della deroga, sia per i limiti di contenuto e di operatività temporale della deroga stessa, sempre comunque di natura transitoria". Arriviamo così – di nuovo con l'aiuto del saggio di Giuseppe Sabella – ai capisaldi della rigenerazione di un sistema di relazioni industriali, tale da valorizzare e proseguire l'esperienza che lo ha connotato dal 1948 ad oggi: in primo luogo l'articolo 19 della legge n. 300 del 1970 come reinterpretato, dopo le vicissitudini Fiat/Fiom, dalla **sentenza Cost. n. 231 del 2013** che ha dettato i criteri basilari per il riconoscimento della "maggiore rappresentatività" alla luce degli effetti del referendum del 1995; in secondo luogo, **l'articolo 8 del decreto legge n. 138 del 2011** che ha stabilito le condizioni e i limiti entro cui un accordo aziendale può derogare (anche *in pejus*) alla disciplina legislativa dei rapporti di lavoro. Infine, il **Testo unico sulla rappresentanza** del 10 gennaio 2014 che dà seguito al protocollo d'intesa sulla rappresentatività e chiude (o almeno potrebbe farlo) le questioni attinenti ai processi di decisione e di applicazione dei contratti.

Giuliano Cazzola

Membro del Comitato scientifico ADAPT

Docente di Diritto del lavoro UniECampus Novedrate

Scarica il pdf