Camera del Lavoro di Milano, 7 luglio 2010

Contratti separati e regole della rappresentanza sindacale

Relazione di sintesi

di Serena Facello, Rossana Lonero, Barbara Minenti

Il tema della contrattazione separata è stato al centro del convegno *Contratti separati e regole della rappresentanza sindacale*, tenutosi il 7 luglio presso la Camera del Lavoro di Milano, che lo ha promosso insieme alla *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale* ed alla Cgil Lombardia.
L'incontro, in occasione del quale sono state presentate due recenti pubblicazioni sul tema – il fascicolo n. 1/2010 della *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale* dedicato a *I problemi giuridici della contrattazione separata* e il volume curato da Amos Andreoni dal titolo *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona* – è stato un momento di confronto su uno dei motivi che sta caratterizzando una stagione difficile di relazioni sindacali, anche alla luce delle recenti vicende di Pomigliano d'Arco, più volte richiamate durante la giornata.

Le problematiche connesse agli accordi separati e alle regole di rappresentanza sindacale sono state affrontate in una duplice prospettiva, con l'auspicio di "un circolo di discussione virtuosa" tra giuristi e studiosi da un lato e interlocutori sindacali dall'altro.

Il convegno si è aperto con i saluti di Piergiovanni Alleva, direttore di RGL, che ha definito essenziale prendere coscienza dei problemi legati alla contrattazione separata per poterli superare attraverso un costante rapporto dialettico, con l'auspicio che l'incontro e i contributi del numero della rivista presentato possano alimentare positivamente il dibattito, fornendo spunti utili a superare la "condizione infelice" degli accordi separati.

Onorio Rosati, segretario della Camera del Lavoro di Milano, preso atto del difficile momento per il mondo delle relazioni sindacali sia nei rapporti tra le organizzazioni, sia all'interno delle stesse, ha invitato le confederazioni a perseguire un percorso unitario, compromesso e reso difficile anche dalla più vasta problematica della rappresentanza politica.
Rosati prospetta un'alternativa: rassegnarsi ad un periodo medio e lungo di divisione dei sindacati o confrontarsi per costruire un futuro positivo delle relazioni sindacali che superi i problemi contingenti. Ciò può avvenire non solo riconoscendo e tenendo conto delle divisioni, ma anche raggiungendo e individuando nuove regole condivise, percorso alla cui base deve porsi, quale elemento principale, l'impegno delle singole organizzazioni che, decidendo la propria politica, tengano presente tale obiettivo.

In apertura del suo intervento, Franco Scarpelli, professore dell'Università di Milano Bicocca, ha speso parole di apprezzamento per il positivo confronto tra giuristi e organizzazioni sindacali,

affinché queste ultime possano valersi, nella ricerca di soluzioni condivise, del supporto e degli stimoli provenienti dai primi. Il professor Scarpelli ha anzitutto evidenziato i limiti di un'unità che sia frutto esclusivamente di regole autodeterminate dai sindacati. A tal proposito, ha ricordato il rinnovo del Ccnl del commercio del 2008, firmato senza la Cgil (anche se in quel caso l'intesa si era ricomposta l'anno successivo in seguito alla firma della confederazione), nonostante che nel 2007 la piattaforma fosse iniziata con la fissazione delle procedure e delle regole condivise per la trattativa, proprio al fine di superare eventuali disaccordi e di evitare accordi separati. È quanto accaduto, del resto, anche a Pomigliano d'Arco, ove la deroga al contratto collettivo nazionale, pur giuridicamente legittima, è stata attuata senza rispettare le procedure previste dall'accordo quadro del 22 gennaio 2009. Da qui, un evidente deficit di effettività delle regole sulla contrattazione poste dalle associazioni sindacali.
In seguito, Scarpelli si è soffermato su una su una serie di problemi giuridici che derivano dagli accordi separati e cui risulta difficile dare risposte. Neanche dalla giurisprudenza, infatti, giungono soluzioni, dal momento che raramente si è trovata a decidere di contratti collettivi nazionali separati; più frequentemente, di quelli aziendali, fornendo tuttavia soluzioni estremamente variegate e legate alle contingenze del caso specifico.
Un primo problema riguarda la legittimazione del contratto collettivo come integrazione della legge: oggettivamente, nel tessuto delle relazioni di lavoro, il Ccnl è diventato un elemento fondamentale (ad esempio nella disciplina degli orari di lavoro), e tale funzione integrativa (di fatto) è ormai una caratteristica stabile del nostro ordinamento. Com'è noto, il legislatore, quando delega alla contrattazione collettiva la disciplina di taluni aspetti, seleziona tra gli attori sindacali quello che può essere considerato portatore dell'interesse collettivo dei lavoratori, facendo riferimento al criterio della maggiore rappresentatività comparativa, a garanzia del fatto che a regolare quegli aspetti sia un soggetto dotato di adeguata rappresentatività. Venendo a oggetto aspetti fondamentali della disciplina dei rapporti di lavoro, il quesito che si pone è allora se, nel caso di accordi separati, risulti coerente rispetto all'ordinamento che da quella selezione degli attori sindacali resti escluso un sindacato che non ha firmato il Ccnl, nonostante possa essere considerato comunque rappresentativo e dunque rispettoso della *ratio* della legge. Quali le condizioni per cui dovrebbe considerarsi un Ccnl stipulato da organizzazioni adeguatamente rappresentative? Si tratta di un tema gestionale importante, reso critico dalla stipulazione di accordi separati.
Una seconda questione su cui Scarpelli ha invitato alla riflessione è quella dell'efficacia soggettiva dei contratti separati, che possono creare un problema di disarticolazione tra livello nazionale e decentrato, con il rischio di problemi di funzionamento del sistema.
Con riguardo, in particolare, agli enti bilaterali dopo averne ricordato l'autonomia, e lo stretto legame che li unisce alla contrattazione collettiva, loro fonte di fondazione e finanziamento, si chiede quali potrebbero essere i riflessi di una moltiplicazione degli accordi separati. Due le soluzioni prospettate: o il sistema della bilateralità resta indifferente, o corre il rischio di crollare alla contrattazione separata.
L'ultima parte dell'intervento è stata dedicata al tema della valutazione e misurazione della rappresentanza sindacale, che sarebbe dovuto essere sviluppato dal professor M. Napoli, dell'Università Cattolica di Milano.
Dopo aver richiamato brevemente le varie soluzioni prospettate nei progetti di legge o dalla proposta di regolazione endosindacale dell'accordo del gennaio 2009, Scarpelli ha indicato sinteticamente i profili problematici da affrontare se si intende risolvere in maniera espressa la questione: anzitutto, la fonte che dovrebbe determinare le modalità di valutazione della rappresentanza, gli strumenti di acquisizione e di misurazione dei dati sulla rappresentatività dei sindacati, oltre al profilo della verifica *ex ante* o *ex post* del consenso dei lavoratori sulla contrattazione collettiva. Due, in particolare, i dati cui ci si può riferire: quello associativo o quello elettorale.

Scarpelli, non reputando sufficienti gli accordi sindacali in merito, ritiene indispensabile un intervento di sostegno del legislatore, che sia tuttavia poco invasivo, così da lasciare spazio di manovra alle organizzazioni sindacali, ad esempio attraverso tavoli tecnici comuni.

Ida Regalia, professoressa dell'Università di Milano, ha incentrato il proprio intervento sulla riflessione circa il ruolo del sindacato e le sue funzioni, evidenziando in particolare la centralità dell'attività di intermediazione tra lavoratore e datore di lavoro, per portare istanze di equità sociale in un contesto, quello della competitività economica, in cui altrimenti non avrebbero spazio.
Per svolgere adeguatamente questo compito, il sindacato deve innanzitutto conoscere, selezionare, farsi interprete e rendere negoziabili le domande e gli interessi dei lavoratori; deve, in seguito, scegliere tra le diverse logiche con cui muoversi, gli strumenti più adatti ad affrontare il caso concreto – quelli che ha definito i "dilemmi" del sindacato.
Nel contesto in questione, assumono un ruolo decisivo le due dimensioni del "conflitto" e della "cooperazione". Ritenendo presenti in ciascun sindacato entrambi gli estremi, ha evidenziato che il limite ultimo di ciascun conflitto, quello di mantenere in vita l'impresa, ha come conseguenza la scelta di perseguire la strada della cooperazione.
Da non dimenticarsi, inoltre, gli altri tre ruoli del sindacato: distributivo, produttivo – che sono i due tradizionalmente riconosciuti, rispettivamente individuabili nella parte salariale e normativa del contratto collettivo – e quello di costruzione delle "regole del gioco". Sembra essere quest'ultimo il nodo più difficile, poiché porta in primo piano tutte le questioni legate alla definizione e alla misurazione della rappresentanza sindacale. Quindi, proponendo un parallelo tra la situazione attuale e quanto accaduto negli anni '80, quando la divisione del sindacato è stata superata grazie alla capacità dimostrata di affrontare e negoziare nodi importanti, la professoressa Regalia ha auspicato il raggiungimento dell'unità sindacale, per l'obiettivo comune di definire diritti e tutele in maniera universale. Ha chiuso il proprio intervento sottolineando come, dinanzi alle mutate condizioni sociali ed economiche, il sindacato è chiamato a svolgere compiti che si collocano al di fuori dell'impresa: dialogare con le istituzioni per il godimento dei diritti sociali da parte dei cittadini e accompagnare i lavoratori nelle fasi di transizione da un rapporto lavorativo a uno diverso.

Il breve intervento di Massimo Roccella, professore all'Università di Torino, si è aperto con una riflessione sul dibattito in corso. Non ritiene, infatti, che allo stato attuale sia possibile accordarsi su nuove regole comuni, dal momento che la frattura tra le associazioni sindacali sembra essere troppo profonda e basata su una diversa impostazione della ricerca del consenso. Ha ricondotto, infatti, il comportamento della Cgil, con riferimento soprattutto ai fatti di Pomigliano d'Arco, a un modello classico di ricerca del consenso dei lavoratori, criticando invece il comportamento delle altre organizzazioni sindacali, che reputa più interessate al consenso del governo e della parte datoriale. Preso atto del declino della funzione dei sindacati, analogamente a quanto registratosi in altri Paesi europei, ritiene indispensabili meccanismi che siano di stimolo per l'azione sindacale, quale ad esempio, attraverso un intervento legislativo, la previsione dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo laddove l'accordo venga accettato dai lavoratori attraverso un referendum.

Stefania Scarponi, professoressa all'Università di Trento, ha affrontato il tema della rappresentanza e delle regole da adottare per valutarla, proponendo interazioni tra fonti sindacali e legali, così da rendere le prime effettivamente cogenti. Riprendendo quanto detto in apertura da Franco Scarpelli, ha assentito sul fatto che gli accordi di natura esclusivamente sindacale non vengono poi rispettati.
Sul tema, invece, dell'efficacia dell'accordo separato e delle conseguenze sul rapporto contrattuale del singolo lavoratore, distingue due tipi di clausole. Esistono clausole, infatti, come quelle sullo straordinario, ove si può immaginare che il lavoratore appartenente al sindacato non firmatario non aderisca; altre, invece, che riguardano l'organizzazione più ampia del lavoro, come quelle sulla turnazione, sarebbero dotate di un'indiretta efficacia *erga omnes*, con serie difficoltà di tutela della

libertà sindacale. In conclusione, rilevando l'esigenza di regole condivise per misurare la rappresentanza, evidenzia le conseguenze giuridiche, estremamente problematiche, che derivano dalla contrattazione separata. Ricorda, ad esempio, i problemi connessi all'art. 19, lettera *b* dello Statuto dei lavoratori che, com'è noto, lega la costituzione delle Rappresentanze sindacali aziendali (RSA) anche alla firma dei contratti collettivi applicati in azienda, con conseguente esclusione delle associazioni non firmatarie. Benché sia stata proposta una lettura evolutiva della norma, che leghi non alla firma del contratto ma alla partecipazione alle trattative, la possibilità di costituire RSA, ritiene difficile superare il dato letterale.

Accanto agli interventi appena ripercorsi, più strettamente giuridici, la partecipazione dei segretari confederali di Cgil, Cisl e Uil, ha permesso, com'era nelle intenzioni degli organizzatori, di conoscere anche i punti di vista dei sindacati.

Il primo a prendere la parola è stato Paolo Pirani (Uil), che, definendo l'accordo separato "una patologia del sindacato", si è interrogato sulle cause che lo determinano. Egli ha iniziato la sua riflessione ricordando l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, ove il legislatore è intervenuto prevedendo una disciplina che fosse coerente e che rispondesse ai cambiamenti in corso nella società, recependo quanto raggiunto in sede sindacale. Il cambiamento oggi in atto è altrettanto importante e l'auspicio è che, ancora una volta, la legge possa essere in grado di accogliere quanto raggiunto con l'azione sindacale. Tuttavia, poiché l'azione sindacale è bloccata e incapace in questa fase di cooperare, onde evitare che il legislatore non sia in grado di cogliere e affrontare i cambiamenti, ritiene necessario operare sulle regole, con l'obiettivo di evitare a tutti i costi di arrivare a sancire la divisione definitiva.

Gianni Baratta, segretario Cisl, è contrario invece a un intervento esclusivamente legislativo per risolvere i problemi di natura sindacale e rifiuta, dunque, anche la legge di iniziativa popolare proposta dalla Fiom. Riprendendo il paragone con lo Statuto dei lavoratori, ha sottolineato ulteriormente come l'azione legislativa sia a valle di quella sindacale. L'intervento del legislatore degli ultimi anni dimostra, invece, che spesso questi interviene nelle falle del sindacato, laddove il ruolo di intermediazione, che è proprio delle organizzazioni dei lavoratori, imporrebbe di non lasciare aperti questi spazi, poi coperti dal legislatore. Per superare il problema delle regole comuni, così da evitare le conseguenze negative degli accordi separati, la proposta è allora quella di trovare un accordo tra organizzazioni sindacali, che si traduca in un avviso comune e coinvolgere solo successivamente il Parlamento.

Ha chiuso il convegno Susanna Camusso, della Cgil, che ha criticato duramente l'accordo quadro separato firmato il 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali, ritenendolo, costruito su una volontà adattiva al cambiamento del sindacato contro quella che è invece la funzione sua propria, ossia garantire il contratto nazionale a tutte le categorie dei lavoratori.
Ha proposto di ripartire dalla contrattazione di secondo livello, che ritiene aver progressivamente perso di capacità innovativa, per evitare che gli spazi lasciati vuoti dal sindacato, soprattutto in termini di platea di applicazione del contratto, siano coperti dal legislatore, come ritiene sia accaduto con la Legge Biagi.

Serena Facello
Rossana Lonero
Barbara Minenti
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo