

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto [Fabbrica dei talenti](#)
scrivi a: selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 23 settembre 2019, n. 33

La **convenzione** dello scorso 19 settembre sulla misurazione della rappresentanza sindacale tra INPS, INL e Confindustria, CGIL, CISL e UIL merita di essere letta da due diverse angolazioni: una propriamente tecnica e una più squisitamente politica. Affidiamo al [contributo di Giovanni Pigliararmi](#) la prima di queste letture, tutt'altro che secondaria nella valutazione complessiva di una intesa funzionale alla raccolta, elaborazione e comunicazione del dato associativo sindacale (e alla ponderazione di questo con il dato elettorale) e, dunque, di mera attuazione rispetto a quanto previsto nelle intese del lontano 2011 tra Confindustria e la [triplice sindacale](#), confermate nel [Protocollo applicativo](#) del 2013

Vero è, infatti, che **non poche letture “politiche” e valutazioni del possibile impatto sul nostro sistema di relazioni industriali paiono viziare in radice da una scarsa conoscenza del dato tecnico di dettaglio così come del contesto normativo di riferimento**, a partire dal livello più alto delle fonti del diritto (l'art. 39 della Costituzione), improntato al principio di libertà di organizzazione sindacale e dunque di azione e contrattazione collettiva. Impossibile sostenere da questo punto di vista, come pure argomentato da parte del presidente di INPS nella conferenza stampa di presentazione dell'intesa, che su circa 850 contratti collettivi depositati al CNEL ben 600 siano “pirata” per il solo fatto di non essere sottoscritti dalla triplice. Altra cosa, semmai, è valutare le condizioni di azionabilità e di legittimazione della ricca legislazione promozionale della contrattazione collettiva e la retribuzione come riferimento per i versamenti previdenziali che, come noto, introducono criteri di selezione delle parti firmatarie in funzione del grado di rappresentanza comparata (in tema si rinvia a F. D'Addio, M. Tiraboschi, [Limiti attuali della legislazione promozionale della contrattazione collettiva](#). A proposito del contratto part time senza vincolo di orario minimo previsto dal CCNL CIFA-CONFSAL, in *Bollettino ADAPT* del 12 giugno 2017).

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

Sempre in via preliminare va altresì evidenziato che i presupposti politici, economici e sociali su cui il protocollo si innesta, oggi, sono radicalmente diversi rispetto a quelli che avevano ispirato l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e, in larga parte, il [testo unico sulla rappresentanza del 2014](#). **Ieri non erano in discussione i valori del pluralismo sindacale né la condizione di perdurante astensionismo legislativo nel campo delle relazioni industriali.** Oggi invece la convenzione tra INPS-INL e triplice rappresenta un tassello forse decisivo per un più ampio ripensamento dei rapporti tra politica e rappresentanza che, dopo la fine della Prima Repubblica e i fallimenti della stagione della disintermediazione, spiana la strada alla introduzione di un salario minimo legale a cui far subito seguire una legge sindacale. **Non l'attuazione dell'ordinamento intersindacale di Gino Giugni, come ha sostenuto il Ministro del lavoro in carica sempre nella conferenza stampa di presentazione della convenzione, ma la sua fine.** E ciò posto che l'ordinamento intersindacale si reggeva sul presupposto dell'esistenza di un reciproco riconoscimento di rappresentatività tra gli attori sindacali fuori da una cornice di legittimazione statale che equivale alla incorporazione della rappresentanza nello Stato (in questo senso si esprimeva anche un grande osservatore delle relazioni industriali come [Pietro Merli Brandini](#)). E quindi la valutazione politica sul provvedimento, necessariamente, cambia, sia rispetto all'opportunità di una legge sulla rappresentanza, sia rispetto al punto di caduta dell'intero disegno legislativo che, in ultima istanza, ha come obiettivo la messa a bando dei fenomeni di *dumping* sociale nella forma della contrattazione pirata.

Di fronte al dilagare della contrattazione al ribasso, in effetti, la via sembra essersi smarrita. Da tempo anche la dottrina ha agitato la bandiera bianca della legge sindacale o la messa a punto di meccanismi funzionalmente equivalenti. Si tratta di prospettive che sarebbero senza dubbio risolutive del problema del *dumping*, quantomeno sulla carta.

Ci sono però almeno tre problemi sostanziali che si frappongono alla definitiva *débâcle* del pluralismo sindacale nel nostro Paese (vedili argomentati, più diffusamente e con i relativi riferimenti dottrinali, in P. Tomassetti, *Contrattazione collettiva, tutele e concorrenza nell'economia globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in G. Rizzuto, P. Tomassetti (a cura di), *Il dumping contrattuale nel settore moda. Cause, conseguenze, rimedi*, Edizioni Lavoro, 2019).

Il primo è di carattere politico. Regolare il fenomeno sindacale all'interno di una legge

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

sarebbe, probabilmente, antistorico. Un salto nel buio che imprese e lavoratori, forse, non capirebbero in questo passaggio delicato in cui la stessa tenuta del Paese e la coesione sociale sono esposte a un serio rischio. La legge sindacale potrebbe infatti suscitare l'impressione di una deriva oligarchica del sistema di relazioni industriali, acuendo il disagio sociale e la disaffezione dell'opinione pubblica verso la classe politica intesa in senso lato (per una più ampia argomentazione vedi M Tiraboschi, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in F. Carinci, *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 20/2013). **Proprio nel momento in cui la crisi di legittimità del nostro sindacato confederale è così severa, gli si vuole attribuire una legittimazione dall'alto, scollegando definitivamente il dato della rappresentatività da quello della rappresentanza?** Sul punto noi continuiamo a pensarla come Marco Biagi che ci ha da tempo avvertiti, sulla scorta di una meticolosa analisi monografica della esperienza di altri paesi, di come richiamarsi alla legge o al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, «è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti e non farebbe altro che esasperare le divisioni già profonde tra le nostre organizzazioni sindacali, destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso» (M. Biagi, *Votare sui contratti esaspera le divisioni*, in *Il Sole 24 Ore* del 23 novembre 2001).

Il secondo problema è di carattere tecnico. È oramai acquisito dalla dottrina che per calcolare la rappresentatività dei soggetti sindacali si debbano definire in modo convenzionale i perimetri del calcolo, cioè le aree merceologiche rispetto alle quali le associazioni di rappresentanza, anche e soprattutto datoriali, andrebbero a concorrere. In questo senso, l'autonomia collettiva non può essere autosufficiente perché in assenza di efficacia soggettiva generalizzata delle aree merceologiche chiunque potrebbe ad esso sottrarsi, ritagliandosi un perimetro di rappresentanza e rappresentatività su misura. **Ma la giuridificazione di questa procedura, seppur possibile in teoria, rischierebbe di restituire una fotografia settoriale della nostra economia soggetta ad un alto tasso di obsolescenza in ragione non solo delle continue riconfigurazioni che avvengono nei e tra i settori produttivi, ma anche e soprattutto per via del fatto che nei futuri assetti economici, i settori sono destinati a sparire.** Discorso che vale non più soltanto per il lavoro subordinato, ma anche per il lavoro autonomo di nuova o nuovissima generazione che reclama forme di rappresentanza su base professionale, non certo riducibili agli angusti parametri e perimetri del sindacalismo di settore.

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

Si consideri inoltre che nella prassi delle relazioni industriali sia il dato elettorale che la densità associativa delle organizzazioni di rappresentanza, specie di quelle che operano nei settori caratterizzati dalla presenza diffusa di aziende di piccola e piccolissima dimensione, resta un indicatore che, **in assenza di altri punti di riferimento, rischia di sviare anziché favorire l'individuazione dei sistemi contrattuali costituiti da soggetti in grado di interpretare e rappresentare l'interesse collettivo nelle dinamiche di regolazione e governo del mercato del lavoro.** È la ragione per cui nell'[Accordo interconfederale del 26 novembre 2015](#), accogliendo la nozione pluridimensionale di rappresentatività elaborata dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil avevano scelto di relativizzare il dato associativo e quello elettorale con alcuni indicatori di effettività, che fotografano una dimensione della rappresentanza oltre le dinamiche associative ed elettive. Così, viene ad assumere rilevanza l'attività svolta dalle organizzazioni sindacali nell'ambito della gestione amministrativa delle politiche passive (pratiche per la disoccupazione) e in quello della vertenzialità, con specifico riguardo alle situazioni di crisi: accordi per cassa integrazione e mobilità, contratti di solidarietà, transazioni, conciliazioni effettuate presso le DTL, nonché quelle trattate in sede sindacale e le conciliazioni effettuate presso le commissioni degli enti bilaterali.

Tuttavia, se in assenza di un qualsiasi intervento legislativo deputato ad attuare l'articolo 39 della Costituzione, o anche solo a fissare inderogabilmente l'equo compenso di cui all'articolo 36, ci si poteva accontentare della soluzione più comoda della misurazione della sola rappresentanza sindacale, **sarebbe ora ineludibile il confronto tecnico su come certificare la rappresentatività delle associazioni datoriali, anch'esse sottoposte da oltre un decennio a fenomeni di disgregamento e parcellizzazione.** In passato non si è mai trovata la cima del filo necessaria per sbrogliare la matassa tecnica del problema: dovrebbe essere lo stesso INPS a monitorare, con nuove procedure, e controllare la veridicità del dato associativo? Questo sarebbe da ponderare con il numero di dipendenti delle aziende associate, come previsto del DL sul salario minimo della Ministra Catalfo? O, come vorrebbero alcune forze di lunga storia contrattuale, ma scarsa attrattività associativa, si dovrebbe tenere in conto anche il numero delle imprese che applicano il contratto sottoscritto dalla forza in misurazione, anche se non iscritte? Le posizioni degli addetti ai lavori e della dottrina sono tutt'altro che unanimi e sarebbe ingenuo sottovalutare la portata politica (ed economica) di queste domande, direttamente proporzionale alla difficoltà nel rispondere.

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

Il terzo problema è di natura economica, ma implica effetti giuridici significativi. Il fenomeno dei contratti pirata attecchisce in aree oramai vaste di sottosviluppo nel nostro paese, in risposta a una prassi commerciale analoga a quella invalsa negli anni Novanta nelle economie emergenti, con le aziende contoterziste che contrattano la sub-fornitura di alcune lavorazioni con le piccole imprese che offrono costi di produzione più vantaggiosi, avallati dai contratti pirata che applicano. In questo senso, **il fenomeno della contrattazione pirata rappresenta non solo un equivalente funzionale della fissazione unilaterale dei livelli minimi da parte del datore di lavoro:** esso opera alla tregua di una sanatoria dell'ampia gamma di schemi fraudolenti da sempre impiegati nei settori produttivi caratterizzati da filiere fortemente disarticolate, con ciò rendendo economicamente sostenibile il *reshoring* degli anelli più deboli della catena di creazione del valore e limitando al contempo l'utilizzo e gli inconvenienti del lavoro nero *tout court*, elemento caratterizzante il sistema della sub-fornitura.

In questo contesto, l'evidenza empirica dimostra che sebbene i lavoratori colpiti dalla contrattazione pirata siano consapevoli delle forti disuguaglianze salariali e normative che connotano i rispettivi rapporti di lavoro, prevale tra di essi un atteggiamento di reticenza nei confronti della denuncia, preferendosi sacrificare i diritti all'altare della opportunità e della continuità occupazionale. Si tratta di un atteggiamento che si accompagna alla rassegnazione, o peggio alla riverenza sociale e psicologica di chi si accontenta di condizioni lavorative non dignitose per mancanza di alternative sul mercato, oppure per il timore di avere una "mala reputazione" con le uniche aziende del comprensorio capaci di creare un minimo di occupazione. **La lettura del dato sociologico del fenomeno ci aiuta a capire perché risulti fortemente depotenziata l'attività di contrasto da parte degli organi ispettivi,** i quali di fronte a casi di *dumping* contrattuale restano inermi non già per connivenza o mancanza di sensibilità, quanto per la necessità di temperare l'azione ispettiva e sanzionatoria con un criterio minimo di effettività.

A nostro avviso, una legge sulla rappresentanza non riuscirebbe a disinnescare questi processi.

Lo stesso dicasi per il salario minimo legale, istituito verso il quale il favore della dottrina italiana è pressoché unanime, ma che non risolverebbe il problema della tenuta della norma inderogabile (di legge, anziché di contratto) sul piano della effettività. **La progressiva espansione dei luoghi ad**

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

alto tasso di ineffettività del diritto del lavoro denuncia la insufficienza non già di questa o di quella soluzione normativa, ma la trasformazione di una intera struttura giuridica, quella dello stato di diritto in cui i rapporti economico-sociali sono regolati e controllati mediante la legge sovrana o mediante strutture ad essa funzionalmente equivalenti. In questa prospettiva, anziché discutere della violazione dei minimi contrattuali da parte di presunti contratti pirata, è verosimile supporre che domani ci ritroveremmo a discutere del come e del perché le aziende illecite non applichino il salario minimo legale.

In conclusione, ci sembra che il tema del *dumping* si connetta solo parzialmente a quello della minore o maggiore rappresentatività sindacale. Occorre guardare, piuttosto, ai contenuti contrattuali e alle dinamiche della rappresentanza caso per caso. Molto spesso alla base dei contratti pirata non c'è alcun compromesso: nessuna vera negoziazione tra parti contrapposte che, conformemente al principio democratico, agiscono in rappresentanza di un interesse collettivo. Da questa prospettiva è più facile rendersi conto che non conta molto stabilire se un sindacato è più o meno rappresentativo di un altro. Conta piuttosto verificare se i soggetti coinvolti nell'azione collettiva siano innanzitutto sindacati ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione e se i sistemi di regole che dalla loro azione scaturiscono, in maniera dialettica con le organizzazioni di rappresentanza datoriale, siano idonei a svolgere le funzioni che l'ordinamento civil-costituzionale gli riconosce.

È al contempo vero che neppure i contratti di CGIL, CISL e UIL hanno fatto significativi passi in avanti verso la modernizzazione del sistema di relazioni industriali. A parte rare eccezioni, la stessa contrattazione aziendale non si è ancora smarcata dai riti e dai retaggi del Novecento industriale, per compiere un salto decisivo nella direzione del cambiamento. Senza dubbio le tradizionali centrali confederali pagano dei ritardi storici nel comprendere la profondità della nuova grande trasformazione, e le sfide che questa ha posto al ruolo insostituibile che il sindacato deve (continuare a) svolgere nella promozione dello sviluppo sostenibile del paese. Ma stanno mostrando anche una **straordinaria capacità di resilienza e adattamento incrementale al cambiamento che necessita del tempo per dare i suoi frutti.**

Indipendentemente dalla possibilità di risoluzione del problema del *dumping*, interventi eteronomi della portata di quelli che si prospettano rischiano di alterare e

La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono

compromettere il naturale processo di ricostituzione del tessuto sociale dal basso: unica dimensione nella quale la rappresentanza può rigenerarsi trovando risposte concrete a istanze di tutela che, pur restando immutate nella loro essenza e nei loro obiettivi, reclamano forme e tecniche radicalmente diverse da quelle conosciute nel trentennio glorioso, capaci di governare la inedita complessità dell'esperienza economico-sociale del lavoro e dell'impresa nella società di oggi e, ancor di più, in quella di domani. Al contrario, l'approvazione di una legge non soltanto finirebbe per giustificare dall'alto l'azione sindacale, ma, ancor più, per esporre la rappresentanza dei lavoratori al ricatto costante della azione di Governo e della politica partitica. Caduto il muro della non attuazione dell'articolo 39, cosa impedirebbe una regolazione anche dell'articolo 40 (sciopero) o l'uso strumentale della politica dei dati raccolti dall'INPS nei momenti (frequenti) di tensione con i corpi intermedi? Ecco allora che una legge approvata per difendere l'azione del sindacato potrebbe finire con il causarne la delegittimazione sociale e l'emarginazione politica. Ecco perché, accanto alle giuste manifestazioni di soddisfazione per la firma della convenzione tra Confindustria, CGIL, CISL, UIL, INPS e INL è bene non abbassare la guardia in difesa della rappresentanza.

Michele Tiraboschi

Direttore del centro studi DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro)

Dipartimento di Economia "Marco Biagi"

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

 @MicheTiraboschi

Emmanuele Massagli

Presidente ADAPT

 @EMassagli