

Tra volontà di autonomia contrattuale e invadenza del legislatore

*Adolfo Braga, Mimmo Carrieri**

A circa tre mesi dalla sottoscrizione dell'Accordo interconfederale del 28 giugno scorso tra Confindustria e sindacati questo testo continua a produrre commenti e riflessioni. La rivista ha voluto raccogliere alcuni di questi commenti, chiedendo un contributo a studiosi (soprattutto ai giuristi del lavoro) e sindacalisti (protagonisti dell'accordo stesso), con l'intento di sottolineare la rilevanza e la possibile positiva inversione di tendenza per il sistema di relazioni industriali italiano. Un importante accordo di autoriforma, dunque, che introduce correttivi vitali per il funzionamento del sistema. A esso ha fatto seguito un intervento legislativo del governo, in certa misura inatteso, tanto da configurare un vero e proprio colpo di mano, che ha provato a scompigliare le carte: l'art. 8 della manovra correttiva d'agosto (d.l. 138/11, convertito in legge con modificazioni il 14 settembre 2011).

La rivista, pur consapevole della delicatezza dell'argomento, propone un contributo che garantisca un'analisi il più possibile rigorosa dell'accordo per consentire di inquadrare i suoi diversi risvolti applicativi. Una valutazione di prospettiva può aiutarci a mettere a fuoco gli eventuali cambiamenti che possono derivarne nelle relazioni industriali materiali, pur sapendo che bisogna mettere in conto effetti applicativi almeno in parte diversi da quelli immaginati, e che una parte degli esiti è comunque affidata all'impegno e alla capacità degli attori.

Il contesto entro cui maturano le condizioni per l'accordo è caratterizzato da un quadro critico delle relazioni industriali, proprio mentre si affaccia un ulteriore aggravamento della crisi finanziaria. Ciò nonostante, sono presenti alcuni punti di novità evidenti. Il primo punto – per nulla ovvio – è dato dal

* Adolfo Braga è direttore dell'Istituto superiore per la formazione della Cgil e docente di Formazione e analisi delle competenze presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro dell'Università di Teramo.

fatto che l'accordo interconfederale non era, fino all'ultimo, scontato nell'ampiezza dei suoi contenuti e nella condivisione unitaria. Il secondo punto strategico consiste nella conferma dei due livelli contrattuali e del ruolo del contratto nazionale di lavoro come regolatore del secondo livello. Nei mesi precedenti lo scenario era caratterizzato da un dibattito sul sistema contrattuale, nel mondo confindustriale, che poteva prevedere tre possibilità: il contratto nazionale per chi voleva solo il contratto nazionale; il contratto aziendale per chi voleva solo il contratto aziendale; un sistema misto per chi voleva un sistema misto.

La conferma della funzione del Ccnl «di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale» (vedi Mariucci in questo numero) ha dunque un importante significato simbolico. Parimenti viene detto che «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro o dalla legge». Riconfermate la centralità del contratto nazionale e il rapporto gerarchico tra questo e la contrattazione di secondo livello, si riconosce poi una limitata funzione «modificativa» del contratto aziendale.

Un terzo punto rimanda alla misurazione del «peso» delle organizzazioni sindacali. Il modello del pubblico impiego veniva preso a riferimento anche nel privato per misurare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, con lo scopo di evitare in questo modo il diritto di veto tra sindacati. Un quarto punto afferma il principio delle Rsu come soggetto decisionale unico. In questo modo si introduceva il criterio della decisione collegiale a maggioranza, compiendo una netta precisazione rispetto all'esperienza precedente. Le Rsa ritornano in gioco perché nell'accordo vengono evocate e, in qualche modo, regolamentate, ma non ne viene incentivata la riproduzione.

L'accordo si è proposto soprattutto di disegnare il superamento di una grave patologia del sistema, consistente nell'incertezza della rappresentanza: la mancanza di criteri per verificare il consenso dei diversi sindacati. Per questa via si è consentito l'approdo, auspicato da tempo, a una rappresentatività «accertata», che ha finalmente preso il posto di quella «presunta», a lungo prevalente nel nostro sistema (con la felice eccezione del settore pubblico).

L'accordo ha anche riguardato alcuni profili relativi all'assetto contrattuale, e ha sancito con nettezza l'importanza dei contratti di ambito decentrato (nel testo in realtà si parla solo di contratti aziendali). Certamente si è consentita una libertà di campo del contratto aziendale, prima limitato a «mate-

rie non ripetitive del contratto nazionale»; di fatto subordinato nell'accordo di concertazione del 1993 – nel Protocollo del 2009 veniva limitato a materie «non già negoziate in altri livelli». Un discorso a parte è quello dell'accordo del 2011, perché si raffigura una portata potenzialmente più ampia alla contrattazione aziendale (bastando solo che la possibilità – la delega a contrarre – fosse evocata nel contratto nazionale); viene inoltre previsto il ricorso alla contrattazione «in deroga subordinata a circostanze eccezionali».

Questo accordo prova a dare regole più strutturate a un sistema spesso adagiato su norme lasche o informali; lo fa attraverso l'unità tra tutti i sindacati, tutt'altro che scontata, ma decisiva per plasmare un assetto condiviso e funzionante.

In materia di rappresentanza vengono introdotti meccanismi per misurare la forza dei sindacati in funzione della partecipazione alla contrattazione nazionale. Il criterio adottato si basa sulla «doppia gamba», dal peso equivalente, degli iscritti e dei voti. Una modalità introdotta dal 1997 nel settore pubblico, che ha dato buona prova di sé sul piano pratico. Oltre a svolgere la rilevante funzione politica e simbolica di conciliare le diverse anime del sindacalismo italiano: quella generalista, più orientata a dare voce all'insieme dei lavoratori (il voto); quella associativa, che mette l'accento sul ruolo degli iscritti.

Ovviamente le regole messe in atto devono essere considerate perfettabili. Si configura uno scenario molto più «democratico» rispetto alla situazione preesistente: nella quale i sindacati non venivano misurati (quindi potevano giocare un ruolo anche quelli privi di effettivo sostegno o addirittura di «comodo»), la validità degli accordi era incerta e non era ancorata alla rappresentatività effettiva, l'attribuzione di un ruolo centrale agli organi eletti da tutti non era affatto riconosciuta e aveva una portata più ridotta.

Si delinea così una netta opzione verso il rafforzamento della democrazia rappresentativa. L'efficacia «generale» del contratto collettivo aziendale, intesa nella logica negoziale e come vincolo quindi per le parti stipulanti, consegue all'adozione di un criterio maggioritario riferito all'organo di rappresentanza unitaria eletto da tutti i lavoratori. Viene dunque superato il criterio della cosiddetta «contitolarità» tra Rsu e sindacati territoriali, già previsto dal Protocollo del luglio 1993 (vedi Mariucci).

Il rafforzamento della democrazia rappresentativa non esclude tuttavia il ricorso a strumenti di verifica diretta della volontà degli interessati. I referendum tra i lavoratori non devono essere praticati come strumenti di acquisi-

zione del consenso «a cose fatte», in chiave populistica e plebiscitaria, ma, al contrario, come atti di opposizione consapevole al contenuto di un contratto collettivo da parte di chi dissente e si assume la responsabilità della rimozione di quel contratto, in chiave quindi «abrogativa», esattamente come accade per i referendum popolari previsti dalla Costituzione nella sfera politica.

Naturalmente per i *Quaderni* è del tutto ovvio che testi come questo si prestino a una pluralità di letture, e che gli stessi protagonisti alimentino questa varietà di angoli visuali.

Un dato appare certo, l'intelaiatura dell'intesa contiene una chiave di approccio alla contrattazione almeno in parte diversa da quelle passate (con cui in certa misura, e non poteva essere altrimenti, deve però coesistere): l'idea di devoluzione di alcune materie rilevanti, catalogabili sotto l'etichetta di «flessibilità organizzativa», ai contratti aziendali; questo comporta una funzione piuttosto di cornice e meno operativa dei contratti nazionali. Questi ultimi assumono principalmente il ruolo di fissare le regole del gioco e di garantire i diritti essenziali, mentre al secondo livello negoziale tocca in questo schema un'inedita responsabilizzazione decisionale. Piuttosto il contratto nazionale, sgravato di alcuni compiti che non riesce più a esercitare con efficacia, può vedere potenziate le sue funzioni di garante generale del sistema e di guardiano dell'equità sociale.

Questo approccio privilegia e mette alla prova, come era già accaduto in passato, una caratteristica positiva delle nostre relazioni industriali: l'adattabilità ai cambiamenti produttivi e ai mutamenti esterni, al posto della difesa rigida delle prerogative del passato.

In quest'ottica i soggetti nazionali della contrattazione mantengono un controllo sulle scelte operate in ambito aziendale. Queste debbono passare comunque – come detto – attraverso un vaglio maggioritario; ma nei casi di innovazioni di portata straordinaria il vincolo si estende fino a diventare praticamente unanimistico (garantendo quindi tutti i sindacati importanti).

Potevano essere seguite altre sirene, quelle del «decentramento sregolato» patrocinate dalla Fiat, ma in voga anche in ambito internazionale, che comportavano maggiore autonomia ai poteri manageriali e minore governo nazionale delle innovazioni. Invece l'opzione messa in campo è stata quella di un decentramento forte ed esplicito, ma nello stesso tempo più «organizzato»: con filtri tali da ridurre la discrezionalità dei decisori aziendali.

Di tutt'altro tenore e orientamento è stato invece l'intervento operato dal governo, in prima persona dal suo ministro del Lavoro, con il contestato art.

8 della manovra finanziaria, con l'inserimento di una norma secondo la quale i contratti collettivi aziendali o territoriali potrebbero in sostanza derogare l'intero diritto del lavoro.

L'art. 8 contiene diversi elementi, tutti controversi: la sanatoria dei contratti Fiat sottoscritti prima dell'Accordo interconfederale; lo spazio – la cui consistenza è da verificare – per deroghe aziendali verso la legge (cosa che ha fatto temere la ripresa di nuovi attacchi all'art. 18 dello Statuto). In relazione al processo negoziale ha fatto la sua apparizione sulla scena la formula del «contratto di prossimità». Concetto misterioso, sicuramente non in sintonia con i testi di relazioni industriali. Con esso si allude comunque ai contratti, di natura aziendale o territoriale, conclusi in ambito decentrato. In questo caso l'esito dei passaggi parlamentari ha confermato l'impostazione di fondo. Tesa a ribaltare l'impianto definito dalle parti e basato sulla presenza di due livelli (nazionale e decentrato) di importanza equivalente. Per mettere al centro un'idea di contratto aziendale, dotato di ampia latitudine di funzioni e privo del contrappeso delle regole e degli attori nazionali.

Dal punto di vista del metodo è stato giusto il richiamo della Camera, che ha approvato l'ordine del giorno (presentato dal Pd) con cui si impegnava il governo a intervenire nella sfera delle relazioni industriali e sulle materie sopra ricordate attraverso il recepimento esplicito dell'Accordo interconfederale, quindi con un ancoraggio formale e sostanziale a quell'impianto. Nello stesso tempo hanno fatto bene i sindacati e le parti nel loro insieme, dopo iniziali schermaglie, ad attestarsi con nettezza nella difesa di quel testo, facendone il punto di riferimento necessario della loro azione e dei rapporti sociali successivi.

L'intesa tra le parti, in definitiva, si è mossa nella direzione giusta di una modernizzazione e precisazione delle regole necessarie per il funzionamento del gioco delle relazioni industriali. Quell'intesa era un passaggio da perfezionare e completare dopo la fase applicativa. Mancavano ancora materie rilevanti, come la partecipazione dei lavoratori. Altre ancora, dalle clausole di tregua ai criteri per la validità dei contratti nazionali, richiedevano ulteriori precisazioni o altre tappe decisionali. Un percorso avviato, ma ancora incompiuto.

L'esperienza recente, condensatasi nelle implicazioni dell'art. 8, ha aggiunto ulteriori insegnamenti. Sulle materie del lavoro resta preferibile la via maestra della concertazione con le parti sociali, che permette di raggiungere un compromesso equilibrato tra i differenti interessi. E sarebbe preferibile che la

normazione assuma comportamenti rispettosi verso i risultati raggiunti dall'autonomia collettiva (a meno che contrastino con l'interesse generale): dovrebbe dunque limitarsi a raccogliarli e consentirne la generalizzazione nella logica della legislazione di sostegno.

Indubbiamente con l'art. 8 il governo ha perseverato nel tentativo di balcanizzare le relazioni industriali (vedi Sateriale in questo numero) e destrutturare il tradizionale sistema delle fonti del diritto del lavoro per incentrarlo sul contratto collettivo aziendale (vedi Bavaro in questo numero).

Il contributo dei testi qui raccolti consiste nell'aiutare la messa a fuoco delle effettive opzioni e implicazioni derivanti dai contenuti dell'accordo del 28 giugno. È possibile estendere l'applicazione a tutto il lavoro dipendente privato e tornare a essere gli unici protagonisti delle relazioni industriali (come ad esempio sostiene Sateriale in questo numero)? Oppure ritenere (come fa Bavaro più avanti) che l'accordo sia nei fatti depotenziato nella sua ambizione di aziendalizzare la fonte contrattuale dell'organizzazione del lavoro?

Sicuramente con l'Accordo interconfederale del 28 giugno siamo di fronte a una nuova stagione per le relazioni industriali, che comunque vede da una parte la volontà delle parti sociali di riprendere un dialogo, dall'altra il tentativo del legislatore di interrompere lo stesso dialogo. Per ora la partita ha visto le parti sociali respingere le intenzioni non neutrali del governo attraverso la ratifica dell'accordo siglato il 21 settembre scorso, che ribadisce in modo forte e impegnativo l'autonomia delle parti in materia, sterilizzando di fatto il testo approvato dal Parlamento.