

Osservatorio Lavoro

MISURARE LA RAPPRESENTATIVITÀ DEI LAVORATORI DELLE PARTI SOCIALI PER RAZIONALIZZARE IL SISTEMA CONTRATTUALE

mercoledì 31 ottobre 2018 – ore 13

TIZIANO TREU (Presidente CNEL)

Il tema che affrontiamo questa sera all'Arel è un tema vetusto. E' da dopo la Costituzione che si discute su quali siano i criteri per misurare la rappresentatività dei lavoratori e di conseguenza su cosa fare per rendere trasparente e utile il sistema contrattuale. Sono stati fatti passi avanti e mi riferisco soprattutto all'ultimo periodo. Gli accordi interconfederali fatti negli anni recenti sia per il settore industriale sia per gli altri settori hanno indubbiamente perfezionato tali criteri. L'ultimo accordo del marzo 2018 è molto articolato anche se ciò non significa che di per sé funzioni. Manca però l'ultimo tratto considerato da vari punti di vista. Mentre esiste una convenzione tra Inps e Cnel che funziona, e riguarda la procedura per rendere operativa l'applicazione dei criteri di misurazione della rappresentatività dei sindacati e dei lavoratori i cui criteri sono stati fissati dagli accordi interconfederali ormai condivisi. Ma manca la messa in moto della procedura stessa.

Rispetto a tanti anni fa la misurazione della rappresentatività è diventata sempre più urgente a fronte della frammentazione del panorama delle rappresentanze. Questa che è un fenomeno non solo italiano ma anche del blindatissimo sistema tedesco che sta avendo i nostri stessi problemi.

Occorre intervenire inoltre sui due punti legati fra loro, la rappresentatività delle parti e la razionalizzazione del sistema delle relazioni industriali. Concordare sul primo punto significa intervenire sul pilastro più importante del sistema delle relazioni industriali. Occorre infatti avere chiaro chi sono gli interlocutori, quanto pesano, quindi quale è il metodo di produzione delle norme. Poi anche gli altri problemi come

la struttura contrattuale, la distribuzione delle competenze tra livello centrale e livello decentrato e i rapporti con la produzione, tutti temi che fanno fatica ad andare avanti.

C'è poi un altro aspetto nuovo e urgente rispetto al passato, cioè l'applicazione dei criteri di valutazione della rappresentatività anche dalla parte dei datori di lavoro. In effetti fino a poco tempo fa si parlava solo della rappresentatività dei sindacati dei lavoratori. I criteri per misurare questa rappresentatività sono quelli già utilizzati fin dal 1997 per il pubblico impiego, poi ulteriormente raffinati.

Per la parte dei datori di lavoro fino a ieri non c'erano problemi. Ma attualmente la frammentazione delle associazioni dalla parte dei datori di lavoro è spesso più marcata rispetto alla parte dei lavoratori. Anche il fenomeno dei cosiddetti contratti pirata è largamente la conseguenza della perdita di certezza dell'interlocutore datoriale. Fino a ieri affermava di non avere bisogno dei criteri condivisi per la rappresentatività dei lavoratori, ma oggi siamo tutti d'accordo che bisogna fare una ricerca anche da parte delle associazioni datoriali.

Si tratta di un passo avanti, anche se non sono però ancora stati ancora individuati bene i criteri. Una volta condivisa la necessità occorre stabilire quali sono i criteri comuni. In mancanza di una legge occorre trovare tali criteri in via contrattuale in modo che l'autoregolazione, un sistema che l'Italia ha portato avanti per molti anni, sia il più solido possibile e sostenga quindi il funzionamento sia dalla parte dei lavoratori, sia da quella dei datori di lavoro.

Questa ricerca è anche stimolata da norme legislative rese indispensabili proprio per questa frammentazione. Le leggi esistenti affermano che per prendere la base dei contributi previdenziali occorrono minimi contributivi stabiliti dalle parti sociali, con contratti rappresentativi e affidabili. E chi beneficia di incentivi o di agevolazioni da parte dello Stato, deve non solo rispettare i minimi contributivi, ma in generale i "contratti leader". Rispettare vuol dire che si possono anche fare delle variazioni sul tema, ma il risultato deve essere uguale. Fino a ieri non c'era una grande attenzione su questo, ma attualmente gli ispettori dell'Ispettorato del Lavoro e dell'Inps che

incontriamo per lavoro sull'archivio si trovano spesso sotto il fuoco incrociato, perché le aziende che applicano un certo contratto vanno a chiedere se sono in regola o meno. Insomma occorre concordare al più presto criteri precisi, perché solo così si può procedere sulla giusta via proprio in assenza della legge e anche per favorire un eventuale legislatore.

Per l'individuazione dei criteri della rappresentatività dei lavoratori non ci sono grandi problemi perché sono quelli stabiliti dall'ultimo accordo interconfederale per l'industria che è simile a quelli siglati da altri settori. Nel caso dell'artigianato ci sono anche criteri diversi: gli artigiani, le piccole imprese non hanno RSU che sono uno dei due elementi per calcolare la rappresentatività; quindi occorre trovare qualche altro criterio.

Per la parte dei datori di lavoro invece solo adesso si comincia a pensarci. A mio avviso si può adottare il sistema che viene utilizzato per calcolare la rappresentanza datoriale nelle camere di commercio. E' l'unico sistema esistente stabilito per legge; funziona e si basa sulle autodichiarazioni al fine di controllare quanto un'associazione datoriale è rappresentativa e quindi di quanti posti ha diritto in una camera di commercio. Dai contatti con Infocamere abbiamo visto che il criterio si basa sul numero delle imprese associate, sul numero dei loro lavoratori dipendenti, sul valore aggiunto. Il sistema funziona perché tra le imprese c'è un interesse reciproco a controllarsi per conquistare dei posti importanti; dunque sulla base di questi criteri l'apprezzamento del peso delle singole associazioni datoriali è abbastanza condiviso.

Infine il nesso tra rappresentatività e contratti collettivi. Negli oltre novecento contratti esistenti al Cnel ce ne sono molti che possiamo considerare sovrapposti o duplicati, ma con i controlli incrociati tra l'archivio Inps, il Cnel, che è il più ricco anche per ragioni storiche, e l'Ispettorato, tali contratti si stanno ripulendo d'accordo evitando sovrapposizioni. Di questi novecento contratti almeno

duecento/duecentocinquanta così si possono eliminare. Pulire l'archivio è un primo passo per dare certezza alle parti.

Nel quadro generale dei contratti nazionali ci sono anche circa trentacinquemila contratti decentrati che non hanno però problemi di contrasto di rappresentatività. Abbiamo inoltre iniziato a fare degli approfondimenti su alcuni settori contrattuali nazionali. Ad esempio nel metalmeccanico ce ne sono trentadue circa: riguardano la grande industria, l'artigianato, la cooperazione e un pulviscolo di altri. In un settore come quello meccanico abbastanza compatto, i tre contratti più importanti coprono il 95% delle imprese, delle persone: il pulviscolo è abbastanza controllato e ridotto. Ma talora in questo pulviscolo dei contratti si fanno interventi al ribasso sulla parte normativa, che non è poco.

Stiamo estendendo questa analisi a due/tre altri settori più complicati: tutta l'area dei servizi, in presenza di dispersioni soprattutto datoriali, è un settore molto più preoccupante. Così è ad esempio la logistica dove è probabile che la dispersione sia più accentuata e i rischi di contrattazione al ribasso siano maggiori.

Immaginando di incontrare le parti e di avere già i criteri per la parte dei lavoratori e dei datori di lavoro ci siamo chiesti a cosa applicare i numeri in nostro possesso: cioè qual è l'ambito di riferimento a cui applicare questi numeri.

Si tratta di un problema molto complicato, infatti sui criteri si è d'accordo ma non si sa sempre dove applicarli. Ad esempio nei settori più difficili il punto critico nella valutazione della rappresentatività è che ci sono più contendenti che presuppongono di avere giurisdizione su una certa categoria, su un certo ambito.

Nei paesi anglosassoni che hanno una minore tradizione di questo tipo, i conflitti giurisdizionali, cioè di confine tra associazioni anche tutte rappresentative in cui ognuno pensa di rappresentare una parte diversa, sono molto pericolosi e stanno scoppiando anche da noi. Il problema è sorto anche in altri paesi: la Germania ha scoperto che non ha più un solo contratto in un solo settore e neppure un solo contratto in una singola azienda e allora ha promulgato una legge in cui venivano

stabiliti i confini categoriali. La Corte Costituzionale l'ha ritenuta illegittima perché contraria alla libertà sindacale. Allora il legislatore ha trovato una soluzione diversa: trascurando i confini categoriali, ha messo al centro la singola azienda stabilendo che deve avere un solo contratto; con due contratti vale quello che pesa di più, che ha cioè più rappresentanza in azienda.

La Spagna ha trovato una soluzione più utile per l'Italia. Il legislatore non potendo stabilire confini categoriali, ha affermato che se le parti non vogliono problemi, a livello interconfederale esse stesse devono stabilire i confini. Se non li stabiliscono sono soggette a controversie decise dai giudici. C'è da immaginare la fatica dei giudici nel decidere su queste materie. Si tratta di una soluzione che costituisce per le parti un forte incentivo a trovare un accordo sui confini.

A mio avviso in Italia per chiudere questo punto delicato si dovrebbe seguire questo metodo. Le parti tra di loro a livello di macrosettore possono stabilire i confini - la legge non li può stabilire una volta per tutte perché tali confini sono mutevoli; anche i contratti sono tendenzialmente rigidi, ma possono creare un sistema per cui il contratto si autoamministra e qualora avvengano delle controversie sui confini durante la validità del contratto, le parti possono ricorrere a un sistema di autoregolazione, conciliazione o arbitrato.

Si tratta di una strada complicata ma che può essere funzionante. Ci deve essere ovviamente consenso, i criteri devono essere quelli che storicamente conosciamo, e deve esserci un sistema efficace di monitoraggio.

In Italia finora ci sono poche controversie, ma alcune sono andate in giudizio anche a livello di Cassazione. La giurisprudenza ha affermato di applicare l'articolo 2070 del Codice civile, articolo corporativo secondo il quale per definire i confini della categoria occorre basarsi sulle attività che ivi si svolgono.

Dunque se vogliamo andare avanti su questa strada per avere i confini cui applicare i numeri e trovare una soluzione dobbiamo avere un consenso su questi criteri. Io

penso che con criteri misurabili di questo genere, si dà più certezza e più trasparenza a un sistema che ne ha bisogno.

Le parti poi, rassicurate sul loro essere e sul loro rapportarsi, potrebbero affrontare problemi come ad esempio la distribuzione dei differenziali salariali, la regolamentazione delle deroghe, l'individuazione del livello e degli istituti da sviluppare nella contrattazione.

TIZIANO TREU (*Conclusioni*)

E' dunque assai importante, come è stato più volte sottolineato oggi, rafforzare le nostre strutture e le attività della rappresentanza proprio per dimostrare che i corpi intermedi esistono e sono utili. La colpa delle difficoltà finora incontrate non è tutta dei governi precedenti, della disintermediazione attivata dalla politica, ma è anche per le resistenze interne. Abbiamo fatto dal 1993 molti accordi che è stato molto difficile applicare. Ribadisco però che sono stati fatti dei passi avanti, stiamo facendo quello che si può sapendo che ci sono resistenze e che anche quando ci sono le regole è difficile applicarle.

Anche la Germania, patria dell'ordine, nella prima applicazione dei salari minimi ha avuto un alto tasso di inosservanza. Ma in Italia le regole ci sono, se c'è la legge è certamente meglio ma poiché ancora non c'è bisogna fare dei passi ulteriori sulle nostre regole. Il Cnel non ha poteri normativi così come nessuno degli enti intermedi. Altrimenti saremmo in uno Stato corporativo. Ha poteri di regolazione propria con i limiti di questa, cioè con l'efficacia solo persuasiva di criteri che hanno largo consenso. Occorre però farsi sentire. Ricordo che su questo argomento abbiamo fatto almeno due convegni all'inizio con la partecipazione anche delle confederazioni sindacali. Poi abbiamo realizzato un'iniziativa con Inps e Cnel che ha di seguito determinato degli scossoni. Adesso che siamo più avanti con i dati potremmo farne un'altra.

I criteri ci sono possiamo farli funzionare. I confini rappresentano però il problema più critico legato alla fluidità o alle liquidità del sistema moderno. Anche i codici Ateco funzionano in prima approssimazione ma non bastano sempre. Occorre un sistema flessibile di adattamento delle regole, per cui procederemo in questa direzione.

Da giurista penso che se un'impresa come Ibm o Fiat vuole fare un contratto come vuole, lo può fare secondo il principio fondamentale di libertà sindacale. Ma il contratto così concepito vale per chi lo riconosce. Ma noi stiamo discutendo di qualcosa di più, cioè di un sistema. Allora questo contratto può anche uscire dal sistema (Fiat è uscita dal sistema), però quando vuole entrare nel sistema allora la libertà sindacale non vale più, deve tener conto delle norme del sistema. In Germania più della metà degli associati è uscita da Confindustria tedesca e quindi anche lì il sistema fatica a tenersi.