

L'accordo Confindustria-Cgil, Cisl, Uil del 9 marzo 2018: almeno tre importanti novità e qualche incertezza applicativa

Lorenzo Bordogna

L'accordo del 9 marzo 2018 su "Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva", talvolta riduttivamente denominato Patto della fabbrica, è l'ultimo di una serie di accordi unitari tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil seguiti all'accordo separato del gennaio 2009 sulla riforma del modello contrattuale, non sottoscritto dalla Cgil. Antecedenti dell'ultimo accordo sono quello del 28 giugno 2011, con la breve ma importante integrazione del 21 settembre 2011 in risposta all'art. 8 della legge 148/2011, il Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013, ed infine il Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014, tutti finalizzati (anche) a porre rimedio ai problemi creati dalla rottura del 2009. Ma la portata dell'accordo in esame mira a essere più ampia e comprensiva di quella dei suoi antecedenti. Esso vuole chiudere definitivamente la fase contrastata seguita alla rottura del 2009 per mettere ordine a tutti i principali aspetti del sistema di relazioni industriali – rappresentanza, contrattazione, conflitto, partecipazione. E si propone di affrontare problemi nuovi, come la proliferazione dei cosiddetti contratti pirata firmati da organizzazioni datoriali e sindacali poco o punto rappresentative, ponendosi al tempo stesso obiettivi ambiziosi di carattere 'nazionale', non ultimo quello del rilancio della produttività stagnante ormai da oltre un ventennio – problema dei problemi dell'economia italiana.

Rinviando ad altre sedi per una analisi più approfondita, in particolare circa il possibile contributo al rilancio della produttività, qui ci limitiamo a esaminare le principali novità dell'accordo del 9 marzo rispetto alle intese precedenti, ed alcune possibili difficoltà applicative.

Innanzitutto è condivisibile l'opinione circa l'importanza in sé dell'accordo espressa in alcuni commenti a caldo all'indomani della sua sottoscrizione¹, se solo si pensa che due anni prima la Confindustria sotto la presidenza Squinzi aveva dichiarato semplicemente "irricevibile" il documento unitario raggiunto da Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016 su temi analoghi², anche se per alcuni aspetti declinati allora con accenti diversi da quelli dell'accordo in esame. Come in altri momenti della storia del nostro paese, è positivo che le parti sociali riaffermino il ruolo dei corpi intermedi per il governo di una società complessa, dopo una stagione in cui spesso questo ruolo è stato incautamente derubricato. Ora si tratta di vedere se e come esso venga preservato e valorizzato nel nuovo contesto politico e di governo seguito alle elezioni di marzo.

Ma altrettanto importanti sono alcuni contenuti dell'intesa. Come ha sottolineato Franco Liso, pur rilevando la lentezza del percorso di rinnovamento delle relazioni industriali italiane, "la direzione è quella giusta e ci troviamo davanti a novità significative". Qui mi limito a segnalarne tre in particolare.

¹ Treu 2018; Liso 2018; Cazzola 2018.

² Cfr. Cgil, Cisl, Uil, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, Roma, 14 gennaio 2016.

Almeno tre importanti novità

La prima novità consiste nella affermazione della necessità di una misurazione certificata della rappresentanza non solo dei sindacati dei lavoratori, già acquisita (almeno sulla carta) sin dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, ma anche delle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. E' la prima volta che una affermazione del genere si trova in un documento sottoscritto da Confindustria, e in termini così espliciti, mentre un chiaro riconoscimento in tal senso era già contenuto nell'Accordo interconfederale del 24 novembre 2016 tra Confcommercio e Cgil, Cisl, Uil³, in diretto collegamento con l'esigenza di arginare il fenomeno del dumping contrattuale. Non a caso, perché il commercio era ed è di gran lunga il settore con la maggiore proliferazione di contratti collettivi nazionali: ben 121 nel giugno 2013 depositati nell'Archivio CNEL dei contratti collettivi, saliti a 166 nel settembre 2015, 195 nel settembre 2016, 203 nel giugno 2017 e 215 a fine giugno 2018⁴. Contratti in gran parte firmati, su entrambi i versanti, da organizzazioni poco o per nulla rappresentative.

Nell'Accordo interconfederale del 28 giugno del 2011 solo in un passaggio si sottolineava in termini molto generici l'esigenza essenziale di avere “un sistema di relazioni industriali e contrattuale regolato e quindi in grado di dare certezze” anche riguardo ai “soggetti”, comprendendo implicitamente anche i soggetti datoriali. Ma nulla di più specifico. Questo tema era trascurato anche nel Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013 e nel Testo Unico sulla Rappresentanza del gennaio 2014, principalmente o interamente dedicati alla rappresentanza e rappresentatività dei soli sindacati dei lavoratori, senza cenno alla rappresentatività delle organizzazioni datoriali, mentre esso era presente nel documento unitario di Cgil, Cisl e Uil del gennaio 2016. E' quindi di grande rilievo che nell'Accordo in questione (punto 4) non solo si ricordi che “la certificazione della misura dei dati della rappresentanza delle parti stipulanti i singoli CCNL è la prima condizione per realizzare quel sistema di relazioni sindacali previsto dal dettato costituzionale”, ma si aggiunga esplicitamente che questo percorso “per essere compiuto e pienamente efficace necessita della misurazione della rappresentanza anche di parte datoriale”⁵. Anche in questo caso, come nell'accordo Confcommercio, il tema della misurazione della rappresentanza/rappresentatività della parte datoriale è collegato al problema, aggravatosi negli ultimi anni, della grande proliferazione di contratti collettivi nazionali che insistono sulla stessa area o settore produttivo, firmati da soggetti poco o per nulla rappresentativi. Secondo le già citate fonti CNEL, la frammentazione contrattuale dal prevalente radicamento nei settori del commercio, trasporti, servizi, edilizia e degli enti e istituzioni private, negli ultimi anni è andata interessando in misura crescente anche l'area tradizionalmente presidiata da Confindustria, come quella dei chimici e dei meccanici, dove il numero dei contratti tra giugno 2013 e giugno 2018 è quasi raddoppiato nel primo caso e triplicato nel secondo (rispettivamente da 18 a 33 e da 11 a 32).

³ Confcommercio-Cgil, Cisl, Uil, *Accordo interconfederale per un nuovo sistema di relazioni industriali e modello contrattuale*, Roma, 24 novembre 2016.

⁴ Per i dati di giugno 2013 e 2018, CNEL, *Notiziario dell'Archivio contratti*, nuova serie, n. 30, luglio 2018, p. 9, https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/NotiziariCcnl/NOTIZIARIO_ARCHIVIO_CONTRATTI_CNEL_30_07_2018.pdf?ver=2018-07-31-144147-220. Per gli altri dati, CNEL, *Notiziario dell'Archivio contratti*, nuova serie, n. 28, dicembre 2017, p. 6., V. anche CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017*, Roma 2017, p. 70-71.

⁵ Anche Liso (2018: p. 6 e nota 15) parla in proposito di “netta discontinuità” rispetto ad intese precedenti.

Sul totale di 871 CCNL depositati fine giugno 2018, poi, solo 68 erano quelli riferibili al sistema di rappresentanza di Confindustria⁶.

E' in questo mutato contesto che l'accordo sottolinea come "conoscere l'effettivo livello di rappresentanza di entrambe le parti stipulanti un CCNL [sia] indispensabile se si vuole davvero contrastare la proliferazione di contratti collettivi, stipulati da soggetti senza nessuna rappresentanza certificata, finalizzati esclusivamente a dare 'copertura formale' a situazioni di vero e proprio 'dumping contrattuale' che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori". A tale proposito le parti sottolineano la necessità sia di definire un percorso condiviso anche con le altre associazioni datoriali, sia di un ruolo di accompagnamento da parte del CNEL. Entrambi questi aspetti presentano tuttavia qualche incertezza applicativa, su cui torniamo a conclusione di queste brevi note.

Strettamente connessa è la seconda novità, ovvero l'apertura a una possibile regolazione per legge di tutta la materia relativa alla rappresentanza e rappresentatività degli attori, finalizzata a assicurare efficacia generale ai contratti collettivi. La formulazione del testo è in verità un poco timida e criptica, mancando un riferimento esplicito e diretto all'intervento legislativo, anche se il senso sembra abbastanza chiaro. Affermato infatti che le parti ritengono che "l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi di lavoro costituisca un elemento qualificante del sistema di relazioni industriali", il testo si limita a sottolineare come "le intese in tema di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia". Tuttavia, se l'intento dichiarato, come ha osservato ancora Liso⁷, è l'efficacia ed esigibilità generalizzata dei contratti nazionali, vincolante anche per soggetti non firmatari delle intese, ponendo quindi un principio di ordine a tutto il sistema, allora le cautele devono essere superate e l'intervento della legge – non di un non meglio precisato "quadro normativo" – diventa indispensabile e non "eventuale". Cautele del testo a parte, sembra evidente che anche i soggetti che erano in precedenza più freddi in materia (Cisl e Confindustria) hanno preso atto della fragilità di una regolazione solo su base volontaria e contrattuale, vincolante esclusivamente per le parti firmatarie e le organizzazioni ad esse affiliate, e per questo incapace di tenere sotto controllo i fenomeni centrifughi di frammentazione contrattuale esplosi negli anni recenti.

La terza novità riguarda infine la partecipazione dei lavoratori. Anche su questo tema il testo non adotta una particolare enfasi, e tuttavia è certamente più esplicito che in passato. L'esigenza di promuovere, attraverso l'estensione della contrattazione di secondo livello, processi di cambiamento culturale "capaci di accrescere nelle imprese le forme e gli strumenti della partecipazione organizzativa" è opportunamente collegata ai cambiamenti economici, produttivi e tecnologici (con particolare riferimento ai processi 4.0) che stanno interessando il sistema industriale italiano e che

⁶ Sulla moltiplicazione dei CCNL, legata anche, se non soprattutto, alla proliferazione di associazioni datoriali scarsamente rappresentative, v. Bellardi 2016, Olini 2016 e 2017, Lassandari 2017.

⁷ Liso (2018): 6-7. Per una posizione analoga in proposito, sebbene non riferita all'accordo in esame in quanto precedente, v. Treu 2017: 335 e 354.

richiedono maggiore coinvolgimento dei lavoratori e una diversa impostazione delle relazioni tra impresa e dipendenti. Ma se il riferimento alla partecipazione organizzativa, per contribuire insieme alla competitività delle imprese e alla valorizzazione del lavoro, è relativamente scontato e non interamente nuovo, importante e nuova è l'aggiunta esplicita che "Confindustria e Cgil, Cisl, Uil considerano altresì un'opportunità la valorizzazione di forme di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa" – un'apertura difficilmente rinvenibile in passato. Mentre infatti l'affermazione della rilevanza della partecipazione, in tutte le sue dimensioni, era presente nel documento di Cgil, Cisl, Uil del gennaio 2016, "per la prima volta in un testo sindacale unitario"⁸, quel testo, come abbiamo già ricordato, era stato dichiarato irricevibile da Confindustria, e, se non erriamo, nessun riferimento alla partecipazione strategica è mai stato presente in un documento congiunto con Confindustria.

Su tutti questi temi ci sono stati avvicinamenti significativi tra le parti e dentro le parti rispetto al passato, motivati anche da mutamenti di contesto, in particolare la già ricordata proliferazione dei cosiddetti contratti 'pirata' e le innovazioni tecnologiche e produttive. Ciascuna parte ha rinunciato a qualcosa delle proprie posizioni tradizionali, sia pure con schemi differenti a seconda del tema. Confindustria è probabilmente l'organizzazione che più significativamente ha modificato le proprie posizioni su tutti e tre gli aspetti sopra sottolineati, sia in tema di misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali, che di sostegno legislativo alle intese tra le parti sulla rappresentatività, che, infine, in tema di partecipazione non solo organizzativa ma anche strategica dei lavoratori alla vita delle imprese. La Cisl, probabilmente per ragioni analoghe a quelle di Confindustria, ha ammorbidito le tradizionali riserve nei confronti dell'intervento legislativo in tema di rappresentanza e rappresentatività degli attori contrattuali, mentre è da tempo favorevole ad un approccio più incisivo sulla partecipazione dei lavoratori nell'impresa, inclusa la partecipazione strategica. La Cgil, infine, è sempre stata la più vicina all'idea di una trasposizione legislativa delle intese sulla rappresentatività, mentre sulla partecipazione strategica dei lavoratori alla vita delle imprese aveva manifestato in passato diverse cautele, anche se una importante riflessione positiva in tal senso era iniziata da tempo, fino a sfociare, come già ricordato, nel pieno sostegno espresso in materia nel documento sindacale unitario del 14 gennaio 2016.

Qualche incertezza applicativa

A parte la capacità di incidere sulla produttività, che peraltro solo limitatamente può essere aggredita sul versante delle regole del lavoro e delle relazioni industriali, qualche incertezza si pone in merito alle questioni della misurazione della rappresentanza degli attori contrattuali e della riduzione del numero dei CCNL.

Le difficoltà pratiche che hanno bloccato per alcuni anni l'applicazione delle intese già raggiunte nel Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 sulla misurazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali sembrano in via di superamento grazie agli sforzi congiunti di tutti gli attori interessati, non solo Confindustria e maggiori confederazioni sindacali ma anche INPS e CNEL.

⁸ Carrieri 2017: 466. Sulla distinzione tra partecipazione organizzativa e partecipazione strategica, e le connesse differenze nelle forme e nell'intensità del coinvolgimento dei lavoratori, si veda per tutti Baglioni (1995).

Naturalmente, una legge in proposito, stabilendo l'obbligo per le imprese di trasmettere i dati, aiuterebbe a superare gli ostacoli pratici all'operatività delle regole del TUR⁹, ma passi avanti sono stati fatti e nel 2019 il sistema dovrebbe entrare a regime.

Tuttavia problemi non dissimili si pongono in relazione alla misurazione della rappresentanza delle organizzazioni datoriali, ed altri, probabilmente maggiori, in tema di riduzione dei contratti 'pirata'. L'accordo prevede due passaggi in proposito. In primo luogo la definizione di un percorso condiviso anche con le altre associazioni dei datori di lavoro per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza "capace di garantire insieme efficacia ed esigibilità generalizzata della contrattazione collettiva e rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale". La percorribilità di questo passaggio sembra realistica con riferimento al coinvolgimento delle maggiori organizzazioni (ad esempio, Confcommercio), ma più problematica riguardo al coinvolgimento volontario delle associazioni che verrebbero penalizzate dalla misurazione – anche se ciò potrebbe non essere indispensabile. Alquanto più complicato si profila invece il secondo passaggio. Esso prevede un ruolo del CNEL per effettuare una "ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria [...] anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa", come condizione preliminare alla individuazione dei soggetti rappresentativi in ciascun perimetro. In seguito a queste ricognizioni, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil si impegnano poi a proporre l'adozione "da parte di tutti i soggetti coinvolti" di regole per "assicurare il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti". Pur tralasciando le difficoltà pratiche di questa operazione, che CNEL e INPS stanno peraltro affrontando con impegno¹⁰, secondo alcune interpretazioni la perimetrazione *oggettiva* delle categorie al cui interno individuare soggetti rappresentativi e 'contratti leader' solleverebbe problemi di carattere costituzionale, con riferimento al principio di libertà sindacale del primo comma dell'art. 39. Sembrano convergere in tal senso, ad esempio, due commenti di Liso e Ichino all'indomani della sottoscrizione dell'accordo, anche se poi prospettano soluzioni differenti al problema. Il primo sottolinea come la perimetrazione degli ambiti di applicazione dei contratti costituisca un compito "non solo difficile, ma anche politicamente molto delicato, per l'alto rischio, che esso comporta, di condizionamento della libertà sindacale da parte della mano pubblica". E suggerisce come l'effetto desiderato, limitatamente al problema del dumping salariale, avrebbe potuto essere conseguito "sotto la copertura dell'articolo 36 della Costituzione, senza interferenza sulla sfera della libertà sindacale"¹¹. Anche Ichino osserva che la definizione dei perimetri contrattuali da parte del CNEL "implicherebbe il ritorno ad un sistema in cui la categoria preesiste al contratto collettivo", tipico dell'epoca corporativa e incompatibile con il principio di libertà sindacale, che lascia alla contrattazione "il potere di dare vita liberamente a nuove categorie o di ridefinire quelle esistenti". Ma come soluzione prospetta di rinunciare "ad attribuire efficacia *erga omnes* ai minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali", a favore di "un sistema di retribuzione oraria minima governata dall'autorità statale attraverso un meccanismo di consultazione con le parti sociali".

⁹ Liso 2018: 8-9; Treu 2017: 336.

¹⁰ V. in proposito l'accordo di collaborazione interistituzionale tra CNEL e INPS del 19 giugno 2018, specie art. 5.

¹¹ Una posizione che sembra in linea con quella espressa da Treu in un contributo precedente alla firma dell'accordo qui in esame (Treu 2017: 350).

In breve, sul terreno della misurazione della rappresentatività degli attori (sindacali e datoriali) al di fuori dei contratti nazionali riferibili al sistema di rappresentanza di Confindustria, le difficoltà, soprattutto giuridiche, non sembrano irrilevanti, con effetti anche sulla possibilità di individuare i contratti leader in ciascun ambito e di contenere la proliferazione dei CCNL. Al punto da indurre Liso a concludere, forse con eccessivo scetticismo, che “se le cose stanno così, è probabile che la soluzione non sia vicina e che l’accordo interconfederale sia servito solo a denunciare il problema”.

Riferimenti

- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia e efficienza*, Bologna: Il Mulino.
- Bellardi L. (2016), “L’associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 151, pp. 403-416.
- Carrieri M. (2017), “Migliorare il decentramento contrattuale: come le parti affrontano questa sfida”, in Dell’Aringa C., Lucifora C. e Treu T. (a cura di), pp. 459-486.
- Cazzola G. (2018), “Politically (in)correct – Il canto del cigno”, in www.bollettinoadapt.it, 5 marzo.
- Cgil, Cisl, Uil (2016), *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull’innovazione e la qualità del lavoro*, Roma: 14 gennaio.
- Cnel (2017), *Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-2017*, Roma: Cnel.
- Cnel (2017 e 2018), *Notiziario dell’Archivio Contratti*, nuova serie, numeri vari.
- Dell’Aringa C., Lucifora C., Treu T. (a cura di) (2017), *Salari, produttività, diseguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Bologna: Il Mulino-Arel.
- Lassandari A.(2017), “Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 153, pp. 1-19.
- Liso F. (2018), “Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 9 marzo 2018”, www.bollettinoadapt.it, 21 aprile, n. 16.
- Olini G. (2016), “I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 151, pp. 417-436.
- Olini G. (2017), “Invertire la tendenza alla proliferazione dei contratti nazionali di lavoro”, in Dell’Aringa C., Lucifora C. e Treu T. (a cura di), pp. 487-512.
- Treu T. (2017), “Contrattazione e rappresentanza”, in Dell’Aringa C., Lucifora C. e Treu T. (a cura di), pp. 333-360.
- Treu T. (2018), “Un segnale unitario per il futuro”, in *Il Sole 24 Ore*, 10 marzo.