

# Il parere del Senatore Pietro Ichino

Abbiamo incontrato il Senatore Pietro Ichino al convegno **Le nuove relazioni industriali**, tenutosi a Milano il 4 e 5 ottobre scorso, organizzato da Optime in collaborazione con AIDP. Di seguito si riporta, per i lettori di Direzione del Personale, l'estratto dalla registrazione della relazione **L'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva** che il Senatore Ichino tenne durante la prima giornata di convegno.

L'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e il decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 possono essere visti come l'inizio della fine di un lungo periodo che potremmo definire di "diritto sindacale transitorio".

Questa fase di diritto sindacale transitorio ha inizio nel 1944 con l'abrogazione del regime corporativo e finora non si è conclusa, perché restano a tutt'oggi in larga parte inattuati gli ultimi tre commi dell'articolo 39 della Costituzione repubblicana in materia di contrattazione collettiva. Da allora siamo rimasti senza una norma sulla specificità del contratto collettivo rispetto al contratto di diritto comune disciplinato dal diritto civile.

In questa situazione si è concretata, negli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali, un modo di intendere e applicare l'inderogabilità del contratto collettivo nazionale che non ha fondamento nel diritto scritto e che in qualche misura ha finito col accentuare il carattere centralistico del nostro sistema di relazioni industriali, accentuando al tempo stesso una caratteristica funzione del contratto collettivo nazionale che è quella non solo di regolare la concorrenza tra i lavoratori (ovvero agire sul lato dell'offerta di manodopera) ma di regolare anche la concorrenza tra le imprese nel mercato del lavoro.

Il contratto collettivo, infatti, disciplinando in modo minuzioso, con centinaia di disposizioni, non solo gli *standard* minimi retributivi e i massimi di orario, ma anche l'organizzazione del lavoro, la stratificazione professionale, la distribuzione dei tempi di lavoro, la struttura delle retribuzioni, finisce per garantire che chi opera in Italia in un certo settore si attenga a quel modello, prevenendo la ricerca di vantaggi competitivi attraverso la sperimentazione di modelli alternativi.

## L'impatto del modello di legislazione del lavoro e del sistema delle relazioni sindacali sulla *performance* del nostro Paese

Questo, tra l'altro, ha di fatto contribuito a chiudere l'Italia agli investimenti stranieri. Dopo la Grecia, l'Italia è il Paese europeo meno capace di intercettare i flussi di capitale nel mercato finanziario globale. Secondo il Comitato Investitori Esteri di Confindustria, se il nostro Paese riuscisse ad allinearsi per questo aspetto con la media europea, ne risulterebbe un flusso di investimenti in entrata pari a circa 30-35 miliardi l'anno. Ma può essere che la nostra perdita sia molto maggiore: ho calcolato che se negli ultimi cinque anni precedenti alla grande crisi noi avessimo avuto la stessa capacità di attrazione dell'Olanda, che occupa una posizione mediana in questa classifica europea, in quel quinquennio avremmo registrato un maggior flusso annuo di investimenti in entrata pari al 3,6 per cento del nostro prodotto interno lordo. Questo vorrebbe dire circa 57 miliardi in più investiti ogni anno in Italia. Cioè 29 volte l'investimento che Marchionne ci ha proposto nel 2010, con il piano "Fabbrica Italia", che prevedeva due miliardi l'anno per dieci anni. Comunque, fossero anche soltanto la metà, i maggiori miliardi di investimenti in entrata, come sostiene il C.I.E., essi porterebbero con sé dai 200.000 ai 300.000 nuovi posti di lavoro ogni anno; e un aumento della produttività del lavoro e della retribuzione rispetto alla media italiana, perché è dimostrato che nelle imprese a capitale e *management* straniero il lavoro è più produttivo e meglio retribuito rispetto alla media.

Certamente sono molteplici le cause della cattiva *performance* del nostro Paese nel mercato globale dei capitali (i difetti delle nostre infrastrutture e delle nostre amministrazioni pubbliche, il costo dell'energia superiore, il basso livello delle nostre *civic at-*

titudes e nel Mezzogiorno la criminalità organizzata, eccetera); ma tra queste c'è anche la nostra legislazione del lavoro, ipertrofica e intraducibile in inglese, incapace di rispondere ad alcuni interrogativi fondamentali per qualsiasi operatore straniero che debba scegliere dove dislocare un proprio investimento, a cominciare dal *severance cost*. Ha un peso altrettanto rilevante nella nostra incapacità di attirare investimenti dall'estero il nostro sistema delle relazioni sindacali, che gli operatori stranieri considerano vischioso e inconcludente.

Questi ultimi due difetti sono stati per mezzo secolo perfettamente funzionali a un accordo protezionistico tacito, volto proprio a tener fuori dal nostro Paese le grandi imprese straniere concorrenti delle nostre. Comportandoci in questo modo mostriamo di non aver capito un aspetto fondamentale dell'economia globalizzata. La globalizzazione indebolisce i lavoratori italiani, in modo particolare quelli delle fasce professionali più basse, mettendo i lavoratori di tutto il mondo in diretta concorrenza con loro sul versante dell'*offerta* di manodopera.

### La vicenda Fiat e il piano "Fabbrica Italia"

In questo contesto si innesta la fortissima accelerazione che la vicenda Fiat ha impresso all'evoluzione del nostro sistema delle relazioni industriali. Dopo decenni in cui il sistema è rimasto bloccato e abbarbicato a questa nozione di contratto collettivo nazionale, il piano "Fabbrica Italia" ci impone di prendere atto che ci si può scostare dal modello di CCNL senza che questo significhi *dumping sociale*, corsa al ribasso, concorrenza tra i poveri. Le deroghe proposte dal piano Fabbrica Italia portano anzi a guadagnare di più e soprattutto ad allineare il livello di produttività del lavoro negli stabilimenti italiani agli *standard* internazionali.

Ora la maggioranza del movimento sindacale valuta positivamente il piano "Fabbrica Italia": lo confermano i risultati dei referendum tra i lavoratori dei primi tre stabilimenti in cui esso è stato fatto oggetto di un accordo aziendale. Senonché in questa situazione di diritto sindacale transitorio, questi contratti si scontrano con regole non scritte che rendono di fatto incerta l'applicazione delle deroghe al contratto nazionale.

Uno degli effetti più vistosi della vicenda Fiat, sul piano istituzionale, è l'Accordo Interconfederale del 28 giugno di quest'anno, che vede firmataria quella stessa CGIL che nel 2009 rifiutò di firmare l'Accordo Interconfederale che prevedeva molto più timidamente uno scostamento del baricentro della contrattazione verso le aziende e i luoghi di lavoro.

### Principali novità dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011

L'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 fissa

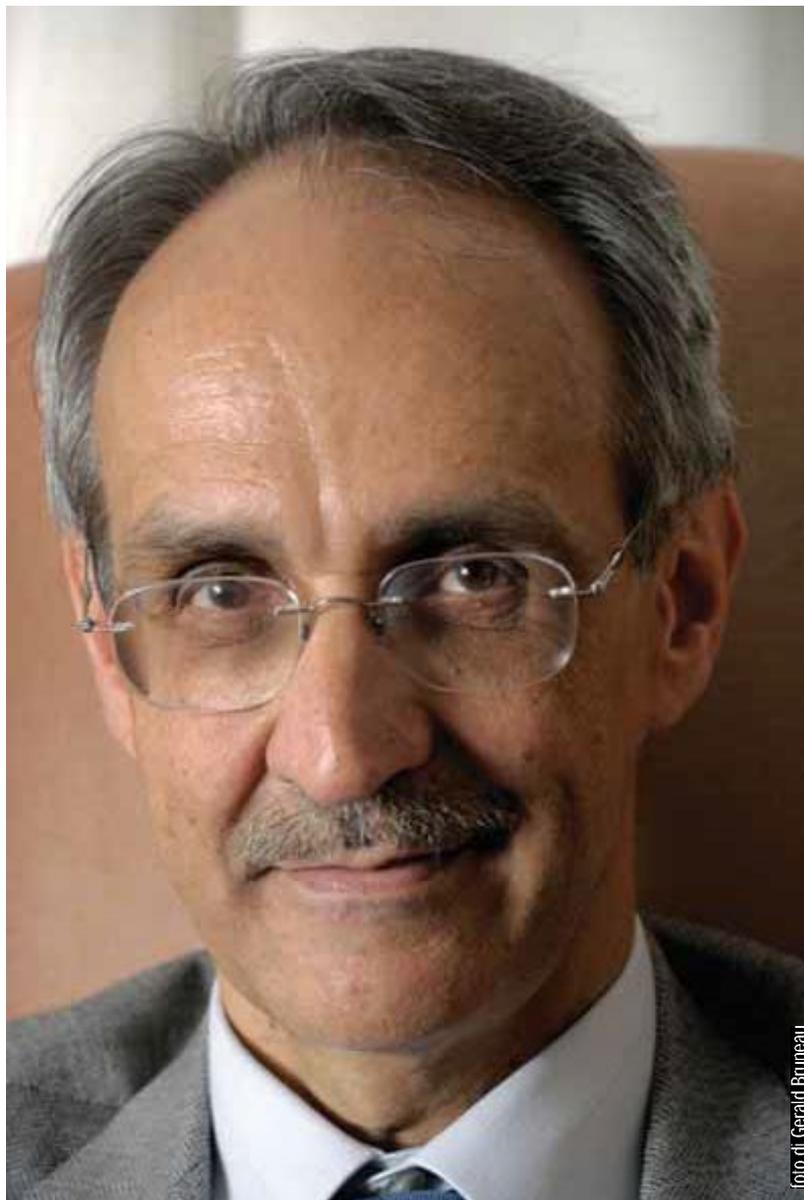


foto di Gerald Bruneau

i criteri di misurazione della rappresentatività maggioritaria dei sindacati stipulanti al livello aziendale e individua un'ampissima gamma di materie soggette alla contrattazione collettiva a questo livello. Esso non soltanto allarga fortemente gli spazi della contrattazione (anche in deroga al CCNL), ma introduce pure regole concrete e precise di misurazione della rappresentatività al livello aziendale, che consentono di dirimere eventuali contrasti con le organizzazioni. Contrasti – sia detto per inciso – che peraltro, in regime di pluralismo sindacale, si devono considerare come dato non patologico, ma del tutto fisiologico; a condizione, ovviamente, che il dissenso si risolva secondo un principio di democrazia sindacale.

Oltre a questo, nell'Accordo Interconfederale di giugno si afferma il principio che il contratto collettivo può disporre anche del diritto di sciopero. In altre parole, le organizzazioni sindacali al tavolo di negoziato sono titolari di un potere di disposizione circa

la facoltà di proclamazione dello sciopero; e la grande novità è che **la clausola di tregua**, espressione di questa disponibilità, vincola anche le organizzazioni sindacali dissenzienti, se e in quanto esse fan parte del sistema regolato dall'accordo. In questo sistema anch'esse infatti rinunciano a proclamare lo sciopero, se una clausola di tregua validamente stipulata dalla maggioranza lo vieta. L'accordo recepisce la tesi dottrinale – e della CGIL – secondo cui la clausola di tregua sindacale stipulata a maggioranza vincola non i lavoratori, bensì soltanto le organizzazioni sindacali; ma gli effetti saranno comunque molto simili a quelli che si otterrebbero considerando la clausola di tregua applicabile anche ai singoli lavoratori, dal momento che essi non possono comunque proclamare lo sciopero individualmente. Si tratta di una svolta epocale: si volta pagina rispetto al modello della conflittualità permanente. Questo ha un significato fondamentale sia in termini di rafforzamento dell'immagine del sindacato, che può spendere questa moneta nella trattativa, sia in termini di eliminazione di sprechi e comportamenti assurdi (il riferimento è all'incivile e insensato sciopero mensile del venerdì dei trasporti pubblici: aerei, treni e trasporti municipali).

L'Accordo Interconfederale, al punto 3, prevede che *“la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate alla contrattazione aziendale dal CCNL o dalla legge”*. Quindi, l'accordo già si apre all'idea che la legge possa affidare all'autonomia collettiva uno spazio di flessibilità, di modificabilità della disciplina standard anche in deroga alla disciplina stessa.

Al punto 7, l'accordo dice *“in attesa che i rinnovi definiscano la materia, le materie sulle quali il contratto aziendale può derogare sono le seguenti...”*; e fa seguire un elenco molto esteso. L'unica esclusione rilevante sono i minimi tabellari retributivi, esclusione ottenuta in sede di compromesso sindacale dalla CIGL.

Resta fuori dall'accordo una “ratifica” degli accordi FIAT. Gli accordi aziendali di Pomigliano, Mirafiori e Grugliasco sono stati stipulati prima della firma di questo Accordo Interconfederale; quindi tutti i problemi relativi all'efficacia della clausola di tregua e alle deroghe al CCNL contenute negli accordi FIAT restano aperti.

### **La lettera della Banca Centrale Europea**

A fine luglio scoppia una nuova gravissima crisi finanziaria.

Il 7 agosto viene data notizia di una lettera (spedita il 5) della Banca Centrale Europea, istituzione che costituisce l'unica ancora di salvezza per il sistema Italia (in quanto unica entità che ha la possibilità di acquistare il nostro debito calmierando i tassi di interes-

se che l'Italia sarebbe costretta a pagare senza questo intervento).

A differenza di coloro che si stracciano le vesti perché la democrazia e la sovranità nazionale è espropriata dalle grandi agenzie internazionali, penso che cedere un po' di sovranità all'Europa oggi forse non ci fa troppo male, anzi può aiutare ad allinearci ai paesi più avanzati. Ma anche chi non condivide questa opinione deve rendersi conto che chiunque sia a rischio di insolvenza si pone in condizione di dipendere da chi sia disposto a fargli credito. Protestare contro questa “dipendenza” è infantile, considerata la situazione del nostro debito. Potremo mandare a casa gli ispettori europei quando saremo in grado di garantire credibilmente da soli la nostra solvibilità.

Nella lettera ci sono due punti importanti inerenti alla contrattazione collettiva e al diritto del lavoro.

Nel primo si chiede al Governo Italiano di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da *“ritagliare le condizioni di lavoro”* in relazione alla condizione aziendale. Cosa che credo avremmo dovuto fare da tempo indipendentemente dalla sollecitazione della Banca centrale europea, proprio per il motivo indicato prima: per superare quell'effetto di chiusura del Paese agli investimenti stranieri che il contratto collettivo nazionale ha di fatto svolto fin qui. Il sindacato non deve inibirsi lo spazio di contrattazione su piani industriali innovativi: il suo mestiere consiste nell'essere l'intelligenza collettiva che consente ai lavoratori di selezionare il meglio dell'imprenditoria mondiale, di distinguere gli scostamenti buoni dagli scostamenti cattivi rispetto al modello standard delineato dal contratto nazionale, quello che serve e quello che va evitato. Se la paura dell'innovazione paralizza, il risultato è che il Paese si chiude e tutti i lavoratori italiani finiscono per vedere meno valorizzato il loro lavoro.

Il secondo punto della lettera dice che occorre riformare la disciplina italiana dei licenziamenti, compensando la maggiore facilità di scioglimento dei rapporti di lavoro con un sistema più efficiente e universale di assicurazione dalla disoccupazione e di politiche attive per il mercato del lavoro. Eliminare l'immobilità ma allo stesso tempo prevedere un maggiore sostegno al lavoratore, nel senso di una garanzia economica e professionale: non solo continuità del reddito, ma anche investimento sulla professionalità, consistente in iniziative di riqualificazione professionale mirata agli sbocchi occupazionali effettivamente esistenti. La mia tesi, su questo punto, è che se vogliamo imboccare questa strada con un minimo di efficacia immediata, dobbiamo responsabilizzare le aziende stesse che licenziano, singole o consorziate. Se

si responsabilizza l'azienda e si attivano gli incentivi giusti, essa saprà gestire l'erogazione di un trattamento complementare di disoccupazione, ad esempio con una forma di tutoraggio che garantisca il controllo sulla disponibilità effettiva del lavoratore, e scegliere i servizi di *outplacement* e di riqualificazione professionale migliori, in relazione agli obiettivi.

### L'articolo 8

Il Governo, dunque, risponde a questa sollecitazione della Banca Centrale Europea inserendo nel decreto legge del 13 agosto di quest'anno, n. 138, una norma, l'articolo 8, che, nella sua versione originaria, appariva veramente improponibile. La formulazione originale diceva che qualsiasi rappresentanza sindacale, senza alcun filtro, può negoziare qualsiasi deroga a qualsiasi ente senza alcun limite, (quindi anche norme vincolate sul piano internazionale da convenzioni, trattati, principi costituzionali) in qualsiasi campo e qualsiasi materia. Era una norma che non aveva alcuna possibilità di superare il vaglio di costituzionalità perché ammetteva una deroga alla legge con efficacia *erga omnes* al livello aziendale, senza un criterio di verifica della rappresentatività predeterminato. La critica è stata subito molto dura e il Governo è dovuto correre ai ripari correggendo i difetti principali, con una nuova formulazione che in sintesi regola soltanto la contrattazione aziendale svolta dai sindacati confederali maggiori.

Gli unici soggetti della contrattazione regolata da questa norma sono CIGL, CISL e UIL.

Nel comma 1°, la norma richiama interamente criteri e regole dell'ordinamento intersindacale (in particolare si riferisce all'accordo 28 giugno 2011): *"I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze aziendali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuova attività."*

Questo significa che tutto quanto segue nella norma si riferisce soltanto a contratti che siano stipulati secondo le regole e nell'ambito degli accordi interconfederali. In questo ambito, se è rispettato un criterio maggioritario previsto dall'ordinamento intersindacale, il

contratto aziendale stipulato da questi soggetti può derogare sia alla legge, sia al contratto collettivo nazionale sulle materie elencate nel comma 2. Le intese possono riguardare:

- a) impianti audiovisivi e nuove tecnologie;
- b) mansioni del lavoratore, inquadramento del personale;
- c) contratti a termine, contratti a orario ridotto, regime della solidarietà negli appalti e ricorso alla somministrazione;
- d) orario di lavoro;
- e1) assunzione e disciplina del rapporto di lavoro ... le collaborazioni continuative o a progetto, e le partite IVA;
- e2) ... trasformazione e conversione dei contratti di lavoro;
- e3) ... conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio ecc.

Il comma 3° della norma è quello che risolve il problema dei contratti FIAT. Lo fa ponendo questa norma retrospettiva *"le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce, a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori"*. Hanno quindi efficacia generale.

Però poi c'è il comma 3bis che è molto curioso perché il legislatore dispone in senso diametralmente opposto, rispetto ai commi precedenti, a proposito delle FFSS. Qui la nuova norma dice che *"Le imprese ferroviarie e le associazioni internazionali di imprese ferroviarie che espletano sull'infrastruttura ferroviaria nazionale servizi di trasporto di merci o di persone osservano ... la legislazione nazionale, regionale, la normativa regolamentare ed i contratti collettivi nazionali di settore [...]"*. Questa previsione mira evidentemente a impedire che le imprese concorrenti delle FFSS applichino discipline diverse rispetto al contratto nazionale del settore, cui le FFSS sono invece vincolate. Dunque qui la centralità del contratto aziendale non si applica più? Come si giustifica, sul piano del principio costituzionale di uguaglianza, questa eccezione in favore di un'impresa ben individuata? Mi sembra comunque evidente la violazione del principio che la Corte di Giustizia ha ribadito ormai 3 o 4 volte dal '99 (sentenza *Albany*) in poi, secondo cui il CCNL non può essere utilizzato per limitare la concorrenza tra imprese.

Dopo l'emanazione di questa nuova norma, nella nuova formulazione con cui è stata convertita in legge, accade un fatto veramente curioso. Il 14 settembre, due ore dopo che è stata votata la fiducia al Governo su questa legge da parte della Camera, il Governo stesso esprime parere positivo sull'ordine del

giorno presentato dall'opposizione che definisce la manovra inefficace, insufficiente, inadeguata e vincola il governo a riscrivere da cima a fondo l'art 8.

Una settimana dopo, il 21 settembre, le parti sociali (CGIL, CISL, UIL e Confindustria) firmano un'intesa integrativa che suona come impegno a non utilizzare le possibilità di deroga ulteriori rispetto all'accordo del 28 giugno. In realtà, lo stesso articolo 8 del decreto non consente contrattazione in deroga se non nel quadro dei principi e delle regole dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno; inoltre, è lo stesso Accordo Interconfederale a prevedere la possibilità di contrattazione aziendale in deroga su materie delegate dalla legge. Dunque, l'intesa integrativa, così come è stata firmata, non altera la latitudine dello spazio riservato alla contrattazione aziendale rispetto a quanto disposto dall'articolo 8.

### Le "trappole" dell'articolo 8

Il comma 2-bis vieta le deroghe che toccano la Costituzione e le materie coperte da principi oggetto di trattati internazionali, ecc... Il problema è che quasi tutte le norme del diritto del lavoro possono essere considerate attuazione di un principio costituzionale. E quindi qualsiasi giudice potrebbe individuare una causa di nullità dell'accordo nel fatto che la materia da esso regolata è in qualche modo coperta da principi di rango costituzionale.

Il comma 1 dice, inoltre, che l'accordo deve essere finalizzato a una lunga serie di obiettivi ivi elencata. *Ma dunque l'accordo deve perseguirli tutti? E chi valuta se li persegue effettivamente?* La trappola sta nel fatto che un giudice potrà sempre ritenere che tale finalizzazione faccia difetto nel caso specifico.

Poi non è stato minimamente considerato che il contratto aziendale può es-

sere stipulato a tempo indeterminato o a tempo determinato. *Che cosa accade quando il contratto si scioglie, per esempio se, stipulato a tempo indeterminato, esso viene disdetto da una nuova rappresentanza dello stesso sindacato che lo ha stipulato? O se, stipulato a termine, dopo la scadenza non viene rinnovato?*

In linea teorica, la norma sembra costituire una riforma molto incisiva del nostro diritto del lavoro, che fino a ieri – tranne alcune eccezioni molto circoscritte – è stato caratterizzato dal divieto di deroga alla legge anche in sede collettiva. Sul piano pratico, però, vi sono buoni motivi per ritenere che la nuova norma non produrrà effetti apprezzabili, né in bene né in male. A meno che le confederazioni imprenditoriali e sindacali maggiori non si assumano la responsabilità di dettare delle *guidelines* molto precise, nelle quali la contrattazione aziendale possa incanalarsi per evitare le molte trappole che questa norma legislativa nasconde.

C'è il rischio di un forte contenzioso, anche di ordine costituzionale, sulla rappresentatività dei sindacati stipulanti. Vi è poi comunque il rischio della disdetta del contratto da parte del sindacato stipulante; e il rischio che il giudice del lavoro disapplichì il contratto aziendale in deroga, perché quasi tutti gli aspetti del rapporto di lavoro possono, in un modo o nell'altro, essere ricondotti a un principio costituzionale, quindi sottratti alla derogabilità.

*Così stando le cose, quale imprenditore potrà fondare un piano industriale innovativo su quel contratto, senza correre il rischio che l'intera costruzione crolli nel giro di poco tempo?*

La realtà è che una riforma complessa e delicata come quella del diritto sindacale e del lavoro non può essere delegata alla contrattazione aziendale: occorre un disegno organico e un legislatore che se ne assuma direttamente, in prima persona, la responsabilità.



**Fresco di stampa.** Attraverso un'avvincente inchiesta, il nuovo libro di Pietro Ichino è un vero e proprio interrogatorio senza esclusione di colpi. Ichino risponde a tutte le obiezioni e le accuse ricevute in questi ultimi anni, messe in bocca a un immaginario interlocutore-inquisitore, affrontando i temi fondamentali del lavoro in Italia. E grazie ad analisi precise ed esempi concreti mette a nudo i meccanismi segreti di un sistema drammaticamente ingessato, prigioniero dei propri tabù e delle proprie caste. Un paese in cui vige un regime di vero apartheid tra lavoratori protetti e non protetti, dove agli stabili regolari è riconosciuta una sorta di job property, mentre agli outsiders e ai new entrants, ben che vada, si offrono soltanto i posti di serie B, C e D, con un futuro pensionistico misero, destinato a maturare soltanto dopo i settant'anni. Un sistema chiuso da un tacito accordo protezionistico tra vecchia destra e vecchia sinistra, inca-

pace di attrarre quegli investimenti stranieri che, invece, oggi costituiscono la sola opportunità per tornare a crescere. In questo libro, che è anche un coraggioso manifesto per il futuro, Pietro Ichino delinea una serie di proposte semplici e incisive, dall'introduzione di un modello di flexsecurity di ispirazione scandinava a una vera e propria rivoluzione nel sistema delle relazioni industriali.

Un cambio del paradigma con cui guardare al mercato del lavoro. Una trasformazione necessaria per il paese, di cui né i sindacati né gli imprenditori né i politici né, soprattutto, i lavoratori devono avere paura.