Relazione per l'audizione informale

del Presidente dell'Istituto,

Prof. Paquale Tridico

presso la

XI Commissione Lavoro pubblico e privato

della Camera dei Deputati

14 gennaio 2020

Oggetto:

AC 707/2018 – Disegno di legge recante "Norme in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro, nonché delega al Governo per l'introduzione di disposizioni sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione;

AC 788/2018 – Disegno di legge recante "Norme sull'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati".

via Ciro il Grande, 21
00144 Roma
www.inps.it

Premessa

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nel ringraziare il Presidente ed i membri della XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati per l'invito ricevuto, è onorato di poter offrire il proprio contributo nell'ambito dell'analisi dei disegni di legge n. 707 (d'iniziativa delle deputate Gribaudo, Cantone) e n. 788 (d'iniziativa della deputata Polverini), presentati rispettivamente il 7 giugno e il 26 giugno 2018, volti ad introdurre una specifica disciplina per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, soprattutto allo scopo di consentire l'individuazione dei contratti collettivi da assumere a riferimento per la regolamentazione minima delle condizioni normative e retributive dei lavoratori subordinati.

A tal fine abbiamo preliminarmente sviluppato un'analisi comparativa dei principali profili di regolazione contenuti nei citati ddl, integrandoli con le previsioni contenute nell'AS n. 658 (d'iniziativa della senatrice Catalfo e altri) presentato il 12 luglio 2018 che, nell'introdurre disposizioni per l'istituzione del salario minimo, contiene previsioni finalizzate a favorire l'accertamento della rappresentatività delle parti sociali firmatarie di contratti collettivi. Di seguito, si è inoltre provveduto ad illustrare i principali effetti del consolidamento di sistemi omogenei di rilevazione della rappresentatività della parti sociali firmatarie di contratti collettivi, sul piano della salvaguardia e del rafforzamento dei diritti dei lavoratori nonché dell'efficace applicazione delle norme di finanza pubblica a sostegno dell'occupazione.

Analisi comparata delle proposte di legge

Profili	AS 658/2018 (Catalfo e altri)[1]	AS 707/2018 (Polverini)	AS 788/2018 (Gribaudo, Cantone)[2]
Criteri misurazione rappresentatività OO.SS.	50% numero associati + 50% numero voti Rsu (TU 10.01.2014 Confindustria – CGIL, CISL, UIL)	50% numero associati + 50% numero voti Rsu [3]	50% numero associati + 50% numero voti Rsu [4]

[1] In attuazione dell'art. 36 Cost. (Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa).

[2] In attuazione dell'art. 39 Cost. (…I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce).

[3] Le OO.SS. possono comunque integrare il dato associativo non acquisibile dall'INPS (ad es. lavoratori iscritti all'organizzazione sindacale alla quale versano direttamente la quota sindacale, senza la mediazione del datore di lavoro; n.b.: fenomeno presente nel settore delle piccole imprese), purché si tratti di informazione certificabile da soggetto terzo.

[4] Nei settori produttivi in cui non sono costituite Rsu (v. piccole aziende del commercio, distribuzione e servizi), la rappresentatività è calcolata con riferimento al solo dato associativo. Il ddl prevede la possibilità di individuare, con appositi accordi interconfederali stipulati dalle OO.SS./OO.DD. comparativamente più rappresentative, ulteriori parametri per la misurazione della rappresentatività.

Profili	AS 658/2018 (Catalfo e altri)	AS 707/2018 (Polverini)	AS 788/2018 (Gribaudo, Cantone)
Criteri misurazione rappresentatività OO.DD.	Numero relativo imprese associate + numero relativo loro dipendenti (in relazione al settore di riferimento	n.d.	Rimessi ad appositi accordi. In mancanza, numero imprese associate, dipendenti, diffusione territoriale
Amministrazione preposta alla raccolta del dato associativo	n.d.	INPS attraverso UniEmens, (n.b.: sezione aziendale, non individuale)	INPS attraverso UniEmens, (n.b.: sezione aziendale, non individuale)
Amministrazione preposta alla raccolta del dato elettorale	n.d.	INL territoriali	n.d.
Amministrazione preposta a ponderare il dato associativo ed elettorale	n.d.	CNEL	CNEL
Individuazione delle OO.SS. rappresentative a livello nazionale	OO.SS. con livello di rappresentatività, nell'area contrattuale, pari almeno al 5%	n.d.	OO.SS. con livello di rappresentatività, nell'area contrattuale, pari almeno al 5%
Condizione di efficacia dei contratti collettivi	Sottoscrizione da parte di OO.SS. con rappresentatività superiore al 50%	Sottoscrizione da parte di OO.SS. con rappresentatività superiore al 50%	n.d.
Titolarità della contrattazione collettiva aziendale	n.d.	OO.SS. rappresentative a livello nazionale (?) + OO.SS. con almeno il 5% iscritti nell'impresa o unità produttiva	n.d.
Efficacia dei contratti "leader"	Erga omnes	n.d.	Erga omnes
Criteri di definizione dei perimetri contrattuali	n.d.	n.d.	Rimessi ad apposito Decreto MLPS

Da ricordare, infine, l'AS 1232/2019 (Nannicini e altri) che, nel proporre una regolamentazione della rappresentatività delle OO.SS./OO.DD., prevede l'istituzione, in seno al CNEL, di un'apposita Commissione paritetica presieduta dal Presidente del CNEL e composta da 10 rappresentanti dei lavoratori e 10 rappresentanti delle imprese, coadiuvata da un nucleo di analisi composto da 4 esperti designati da Istat, Inps, Inapp e Anpal e 2 professori universitari di prima fascia in discipline economiche o statistiche. La Commissione ha il compito di adottare deliberazioni in merito alla

misurazione della rappresentatività delle OO.SS./OO.DD. che vengono assunte a riferimento dal MLPS per adottare propri decreti, con particolare riguardo a:

- perimetri della contrattazione;
- criteri di misurazione;
- criteri di certificazione dei dati;
- modalità e termini di trasmissione dei dati;
- titolarità della contrattazione collettiva;
- efficacia soggettiva della contrattazione collettiva;
- salario minimo.

Infine, il ddl n. 707 introduce, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, norme in tema di partecipazione dei lavoratori alla gestione ed al controllo delle imprese, che possono risultare di particolare interesse per l'avvio di un nuovo assetto delle relazioni sociali e industriali nel Paese. Si tratta, come è noto, di un modello che nei Paesi europei in cui è già radicato, con particolare riguardo alla Germania, ha contribuito a determinare una forma di democrazia economica molto apprezzabile, insieme ad incrementi di occupazione in concomitanza di livelli significativi di produttività, e di innovazioni tecniche del tipo non job destruction ma job creation.

Sul piano attuativo, il citato ddl prevede l'introduzione di principi di delega cui possano seguire specifici decreti legislativi di regolamentazione.

L'accertamento della rappresentatività delle OO.SS./OO.DD.. Profili di valenza sociale

Nel nostro Paese l'esigenza di accertamento della rappresentatività delle parti sociali firmataria di contratti collettivi, per lungo tempo è stata trascurabile, alla luce soprattutto di una forte e centralizzata contrattazione collettiva e a causa della presenza di pochi CCNL volti a regolare le condizioni normative e retributive dei lavoratori subordinati di specifiche aree contrattuali che costituivano l'indiscusso riferimento anche per il contemperamento degli interessi e la salvaguardia dei diritti in sede giudiziaria. Nell'ultimo ventennio, tuttavia, la capacità regolativa del contratto collettivo nazionale è stata fortemente indebolita da fattori sia endogeni che esogeni[5]. Non solo si è indebolita la funzione "anticoncorrenziale" della contrattazione collettiva, ma nei casi peggiori, noti come "contrattazione pirata" è stata addirittura foriera di *dumping* sociale[6] e di *law shopping*[7]. Si registra, sempre più spesso un

[5] Michele Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL,* in stampa su "Rivista di diritto delle relazioni industriali".

[6] LYON CAEN A, *A proposito del dumping sociale*, *LD*, 2011, 1, 8 ss.

[7] Confronta: A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi? LD*, 2011, 1, 13 ss.; M. VOLPE, *Delocalizzazioni e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, ivi, 45 ss.; R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, *RDSS*, 2011, 3, 617 ss.; ID., *Lavoro, mercato, "ordine spontaneo", regolazione transnazionale*, *RIDL*, 2009, I, 277 ss.

quadro all'interno del quale si vede la nascita di nuove organizzazioni sindacali e datoriali di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di CCNL al ribasso, di contrattazione pirata e di "aziendalizzazione" delle relazioni di lavoro. Alla luce di questa evoluzione, è venuta ad assumere sempre più rilevanza l'esigenza di regole finalizzate a favorire l'accertamento delle effettive condizioni di rappresentatività delle Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro che stipulano contratti collettivi volti a regolare diritti e doveri dei lavoratori che operano nell'ambito di settori produttivi, aree geografiche, imprese o unità operative aziendali.

L'identificazione dei contratti collettivi di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale costituisce informazione di preminente rilevanza ai fini del rafforzamento delle tutele previdenziali dei lavoratori e della corretta applicazione delle misure di finanza pubblica. Difatti, il CCNL stipulato dalle OO.SS./OO.DD. comparativamente più rappresentative costituisce la base di riferimento per la corretta applicazione di numerose disposizioni di legge, tre le quali si segnalano di seguito quelle che rivestono una valenza sociale particolarmente significativa:

a) per l'individuazione della retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza (art. 1, comma 1, decreto legge n. 338/1989) e per il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale (art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006);
b) in materia di contratti di prossimità, per la realizzazione di specifiche intese, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, all'emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività (art. 8 decreto legge n. 138/2011). Si tratta di un profilo specificamente trattato nel ddl n. 707 (Polverini), all'art. 4, comma 3;
c) in materia di rapporti di lavoro, disciplina delle mansioni, orari di lavoro, ecc. relativamente al rinvio ai contratti collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria (art. 51 D.lgs. n. 81/2015);
d) relativamente all'applicazione del codice degli appalti che disciplina le clausole sociali del bando di gara e degli avvisi (art. 50 D.lgs. n. 50/2016), che prevedono l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore (come individuati dall'art. 51 D.lgs. n. 81/2015).

Ai fini dell'attuazione delle norme sopra richiamate, il processo di individuazione delle OO.SS./OO.DD. maggiormente rappresentative nel settore privato si è sinora basato

sulla certificazione dei dati afferenti ai lavoratori e alle aziende associati, resa dalle stesse Organizzazioni di rappresentanza.

L'Inps, in forza di un apposito accordo stipulato con il Cnel, ha in corso una serie di analisi finalizzate ad individuare con un ragionevole livello di affidabilità i CCNL stipulati dalle OO.SS./OO.DD. maggiormente rappresentative in ogni settore contrattuale. Al riguardo, per una più approfondita analisi, si allega una recente ricerca con la quale è stato misurato il livello di applicazione di 381 CCNL censiti dall'Inps (allegato n. 1), nonché le schede di una recente ricerca sulla dimensione e qualità dei CCNL (allegato n. 2). Si segnala come, nell'ambito della predetta ricerca condotta in collaborazione con il Cnel siano stati prefigurati i cd. "perimetri della contrattazione", vale a dire le aree contrattuali entro le quali procedere alla misurazione dei contratti stipulati dalle Organizzazioni appunto comparativamente più rappresentative caratterizzate da specifiche tipizzazioni normative e/o prassi contrattuali consolidate:

- agricoltura;
- industria;
- piccola e media industria;
- artigianato;
- cooperazione;
- terziario, distribuzione e servizi;
- grade distribuzione
- turismo e ristorazione;
- altri settori specifici dei servizi e del terziario.

Con la stipula - da parte di Confindustria e CGIL, CISL, UIL - dell'Accordo Interconfederale sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014 (Testo Unico), si è dato avvio ad una prassi di rilevazione della rappresentatività delle OO.SS. basata su criteri oggettivi e uniformi sull'intero territorio nazionale.

In particolare, l'Inps, in forza di specifiche direttive del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha rilevato mensilmente, su base convenzionale, attraverso le denunce contributive UniEmens in uso presso le aziende private, il numero dei lavoratori associati ad ogni O.S., ossia dei lavoratori che hanno conferito al proprio datore di lavoro la delega per il versamento della quota associativa all'Organizzazione di rappresentanza. Si tratta di un dato reso dalle aziende del sistema Confindustria in ogni denuncia contributiva per oltre un triennio (dal 03/2015) e trasmesso dall'Inps ad ognuna delle OO.SS./OO.DD. firmatarie o aderenti al Testo Unico. Al termine del processo di rilevazione sono stati censiti 69 contratti collettivi nazionali afferenti all'area di Confindustria per 179 organizzazioni sindacali di rappresentanza dei lavoratori. Dalle ultime rilevazioni, l'iniziativa ha interessato 22.395 aziende, per un totale di 2.345.829 lavoratori. A partire dai prossimi mesi l'Inps, con il supporto dell'INL, effettuerà, sulla base di apposita convenzione con le parti sociali, anche l'acquisizione del dato elettorale, afferente alla elezione dei rappresentanti dei lavoratori nell'ambito delle Rsu, calcolando il dato finale della rappresentatività sulla

base della ponderazione del dato associativo e di quello elettorale. Per una più approfondita trattazione, si acclude la recente circolare Inps n. 146 del 6 dicembre 2019, che contiene anche il testo della convenzione stipulata fra Inps, Inl, Confindustria, CGIL, CISL e UIL e l'elenco dei CCNL e delle OO.SS. censiti (allegato n. 3).

L'iniziativa adottata per le imprese del sistema Confindustria è stata estesa, sulla base di apposite Convenzioni alle imprese del sistema Confapi e dell'area contrattuale Confservizi. Sono in corso contatti per l'estensione della misurazione della rappresentanza anche alle aziende che fanno riferimento ai contratti stipulati da Confcommercio.

Come qui illustrato, si rileva che l'Inps si sta adoperando per favorire lo sviluppo di sistemi di misurazione della rappresentatività delle Organizzazioni di rappresentanza che stipulano contratti collettivi di lavoro attraverso appositi accordi e convenzioni con le parti sociali di ogni settore. Si tratta tuttavia di un processo che richiede tempi non brevi per conseguire i primi significativi risultati e che, soprattutto, rischia di non coprire tutte le realtà produttive del Paese.

Al riguardo, è fuori di dubbio che una fonte normativa che disciplina in modo omogeneo la materia e che affidi all'Inps le funzioni di acquisizione dei dati attraverso gli strumenti già collaudati favorirebbe la rapida e oggettiva applicazione della misurazione della rappresentatività delle parti sociali e, in ultima analisi, il rafforzamento della tutela del salario minimo previdenziale dei lavoratori italiani.