

Le clausole di tregua nella contrattazione collettiva aziendale

Milena Talarico

1. Il punto n. 6 dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011: una “embrionale” clausola di esigibilità. 23
2. L'esigibilità nel Testo Unico del 10 gennaio 2014. 24
3. L'efficacia obbligatoria generalizzata delle clausole di tregua (rectius esigibilità) contenute nella contrattazione aziendale. 25
4. L'esplicita esclusione dei lavoratori dal novero dei soggetti vincolati. 26
5. L'apparato sanzionatorio: il *quid novi* del Testo Unico del 10 gennaio 2014. 27

1. Il punto n. 6 dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011: una “embrionale” clausola di esigibilità.

A partire dalla cd. “vicenda FIAT”, l'ordinamento intersindacale subisce un'evoluzione orientata verso una crescente istituzionalizzazione del conflitto e dei meccanismi di stipulazione dei contratti collettivi. Tale processo evolutivo passa anche attraverso il rinnovato interesse per le clausole di tregua delle quali si registra una notevole estensione quanto a campo di applicazione e un progressivo mutamento nella funzione.

Il più significativo esempio di questa apertura del nostro sistema contrattuale rispetto all'introduzione delle clausole di tregua è rappresentato dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 (di seguito A.I. 28 giugno 2011).

Si tratta di un Accordo di portata storica, principalmente per la ritrovata unità sindacale di cui è manifestazione, nonché per l'avvio di un percorso di regolamentazione delle relazioni industriali e per il ruolo assegnato all'obbligo convenzionale di pace quale “normale e necessario strumento di stabilità della contrattazione di secondo livello”.

In linea con gli intenti dichiarati nella premessa dell'accordo del 28 giugno 2011, secondo cui “è essenziale un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e in grado di dare certezze...sull'affidabilità e il rispetto delle regole stabilite”, le parti sociali introducono al punto 6 il meccanismo delle clausole di tregua al fine di garantire “l'esigibilità” degli impegni assunti mediante la contrattazione collettiva aziendale.

In realtà il contenuto dell'obbligo posto a carico del sindacato non viene determinato direttamente dall'Accordo Interconfederale ma rimesso ai contratti aziendali: “I contratti collettivi aziendali, approvati alle condizioni di cui sopra, che definiscono clausole di tregua sindacale finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva, hanno effetto vincolante esclusivamente per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori ed associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda e non per i singoli lavoratori”.

La formulazione di cui al punto 6, non può non essere interpretata quale segnale di vera e propria reazione rispetto agli accordi FIAT del 2010.

Questi ultimi, almeno secondo la ricostruzione operata da una parte della dottrina, attraverso il duplice meccanismo della clausola di responsabilità e della cd. clausola integrativa, riportano le clausole di tregua nella parte normativa del contratto del contratto collettivo avente riflessi sul contratto individuale, con la previsione di effetti sanzionatori direttamente in capo ai singoli lavoratori.

Il punto 6 dell'A. I. 28 giugno 2011, invece, considera la clausola di tregua come clausola obbligatoria del contratto collettivo, con tutte le conseguenze che se ne possono trarre in termini di titolarità del diritto di sciopero.

La formulazione utilizzata nell'Accordo, tuttavia, non è affatto esente da ambiguità e la scarsa chiarezza che la contraddistingue lascia aperti spazi interpretativi quanto all'individuazione dell'oggetto dell'obbligo imposto per mezzo della stessa.

In dottrina le ricostruzioni sono per lo più orientate per un impedimento alla proclamazione di azioni di contrasto per la vigenza dell'Accordo, attribuendo, dunque, al punto 6 la natura di tradizionale clausola di tregua.

L'uso del termine esigibilità nel corpo della clausola n. 6 impone una riflessione quanto alla possibile configurabilità della stessa clausola quale formula “embrionale” o “germe iniziale” del cammino evolutivo verso le clausole di esigibilità.

Le clausole di esigibilità, quale specificazione della più ampia categoria delle clausole di tregua, sono clausole finalizzate non a impedire l'esercizio del diritto di sciopero tout court ma a escludere unicamente le azioni di conflitto, qualunque oggetto esse abbiano, che incidono, ostacolandola, sulla attuazione dello scambio contrattuale.

Ad ogni modo, sia che lo si qualifichi come tradizionale clausola di tregua, sia che gli si riconosca la natura di “embrionale” clausola di esigibilità, il punto 6 dell'A. I. presenta una significativa valenza politica ma non una cogenza giuridica più forte di quella tradizionalmente riconosciuta a un accordo interconfederale.

Sotto questo profilo si è rilevato che la disposizione del punto 6, in quanto contenuta in un accordo confederale, non ha effetti “normativi” diretti sulle rappresentanze aziendali e associazioni sindacali destinatarie dell'eventuale obbligo di tregua. Del resto, la definizione di clausole di tregua nei contratti aziendali non è prevista dall'A. I. 28 giugno 2011 quale vera e propria “direttiva” cui dare necessariamente esecuzione.

Il senso vero della disposizione consiste, dunque, nell'evidenziare la necessità di rispettare gli accordi aziendali astenendosi da comportamenti conflittuali che ne impediscano l'attuazione.

Riprova di tale valore più politico che giuridico della clausola è poi anche e soprattutto la mancanza di qualsivoglia riferimento alla previsione di un apparato sanzionatorio per le ipotesi di violazione della clausola di tregua stessa.

2. L'esigibilità nel Testo Unico del 10 gennaio 2014.

Il tema della regolamentazione del conflitto collettivo (anche a livello aziendale) trova oggi più ampio spazio nel Testo Unico sulla rappresentanza, siglato da Confindustria, CGIL, CISL e UIL il 10 gennaio 2014, la cui sezione quarta è interamente dedicata alle “disposizioni relative alle clausole e alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento”.

Si tratta di una vera e propria presa di coscienza delle parti sociali quanto alla rilevanza del tema del governo del conflitto nell'ambito del sistema delle relazioni industriali del nostro Paese, da sempre relegato a un ruolo del tutto marginale.

La sezione IV, in particolar modo, si apre con una dichiarazione di intenti in cui le parti sociali convengono sulla “necessità di definire disposizioni volte a prevenire e sanzionare eventuali azioni di contrasto di ogni natura” che possano compromettere sia lo svolgimento dei processi negoziali, sia l'esigibilità ed efficacia dei contratti collettivi stipulati ai sensi dello stesso Testo Unico, nonché dei richiamati A.I. 28 giugno 2011 e Protocollo 31 maggio 2013.

Il tema della esigibilità assume, dunque, rilievo centrale e autonomo rispetto al diverso tema dell'efficacia del contratto e opera sia quale vincolo delle parti a rispettare quanto pattuito nei

singoli contratti collettivi sia come impegno a non promuovere azioni collettive di contrasto allo specifico contenuto della pattuizione prima della scadenza della stessa.

L'esigibilità non inibisce ogni sciopero, ma esclusivamente quelle astensioni che valutate da un punto di vista oggettivo in riferimento alla loro finalità, anche solo potenziale, vanificano l'applicazione delle regole sancite dalla contrattazione collettiva.

Non si tratta però di un vincolo dal mero significato politico, poiché il Testo Unico specifica ulteriormente l'intento individuato in apertura della sezione IV, attraverso due autonome previsioni sulla introduzione di clausole di tregua nella contrattazione nazionale e aziendale.

In particolare, con riferimento a quest'ultima, si riporta in maniera invariata la formulazione di cui al punto 6 dell'A.I. 28 giugno 2011, ma con l'esplicita aggiunta di clausole sanzionatorie.

Si rimanda, dunque, ai singoli contratti aziendali la determinazione non solo delle clausole di tregua ma anche delle conseguenze sanzionatorie da applicare agli eventuali comportamenti che impediscano l'esigibilità degli impegni assunti negli stessi e che pertanto configurino la violazione delle clausole di tregua stesse.

3. L'efficacia obbligatoria generalizzata delle clausole di tregua (rectius esigibilità) contenute nella contrattazione aziendale.

Analizzata la funzione delle clausole di tregua nella contrattazione aziendale- alla luce delle novità introdotte a livello interconfederale- occorre prendere in considerazione il profilo dell'efficacia soggettiva attribuita alle stesse.

Sulla base di quanto esplicitamente indicato nel Testo Unico del 10 gennaio 2014, le clausole di tregua stabilite nell'ambito di contratti aziendali stipulati nel rispetto delle modalità previste dallo stesso accordo, esplicano la propria efficacia esclusivamente nei confronti dei soggetti collettivi e non dei singoli lavoratori.

La formulazione utilizzata è pressoché identica a quella già esistente al punto 6 dell'A.I. 28 giugno 2011, salvo che per l'aggiunta della esplicita vincolatività delle clausole di tregua nei confronti del datore di lavoro e delle organizzazioni non firmatarie dell'accordo del 10 gennaio 2014 ma ad esso formalmente aderenti.

Il Testo Unico conferma la posizione assunta per la prima volta dal punto 6 dell'A.I. del 28 giugno: la vincolatività delle clausole di tregua anche per le organizzazioni sindacali dissenzienti o non firmatarie del contratto collettivo aziendale che le preveda purché rientrino nel sistema del Testo Unico.

Si tratta di una vera e propria assunzione di impegno da parte dei sindacati firmatari del Testo Unico del gennaio 2014 che si vincolano (e vincolano anche i sindacati non firmatari ma aderenti) al rispetto della clausola di tregua, ove prevista dai contratti aziendali, indipendentemente dal fatto che siano firmatari o no dei singoli contratti stessi.

L'attribuzione di tale efficacia rivolta ai soggetti collettivi conferma le perplessità già sollevate in dottrina in riferimento al punto 6 dell'A.I. 28 giugno 2011, quanto a indebolimento del valore di scambio delle clausole di tregua.

Le associazioni sindacali si impegnano a rispettare le clausole di pace a priori, e quindi anche nel caso di loro eventuale dissenso nell'ambito della trattativa sindacale, la regolazione dello sciopero non potrà giocare un ruolo decisivo nella stipula del contratto collettivo aziendale: impossibilitati ad avvantaggiarsi dei benefici derivanti dalla stipulazione, i sindacati dissenzienti non potranno neppure far valere le proprie ragioni attraverso il meccanismo del conflitto.

L'efficacia delle clausole di tregua limitata ai soggetti collettivi rischia di favorire il proliferare di azioni di proselitismo e quindi di conflitto da parte di sindacati che non siano parti dell'A.I. del 28 giugno e oggi del T.U. 2014.

4. L'esplicita esclusione dei lavoratori dal novero dei soggetti vincolati.

La formulazione dell'ultimo capoverso della parte IV del Testo Unico, così come già in precedenza il punto n. 6 dell'A. I. 28 giugno 2011, esclude esplicitamente i "singoli lavoratori" dal novero dei soggetti vincolati al rispetto delle clausole di tregua inserite nei contratti aziendali.

Essi, dunque, restano del tutto liberi di aderire o no agli scioperi proclamati in violazione del contratto da parte delle organizzazioni che non sono vincolate dal Testo Unico e soprattutto la clausola non è ad essi opponibile neppure nel caso di adesione ad uno sciopero non autorizzato dal sindacato.

L'esclusione dei singoli lavoratori dal novero dei soggetti obbligati, conferma l'efficacia obbligatoria delle clausole di tregua, il che rende necessaria una riflessione in tema di titolarità del diritto di sciopero.

Sembrano potersi ribadire, sul punto, le medesime riflessioni emerse in riferimento alla formulazione contenuta nell'A. I. del 28 giugno 2011.

All'indomani della stipulazione del citato accordo, gran parte della dottrina ha considerato l'esplicita esclusione dei soggetti individuali dal novero di quelli vincolati al rispetto della clausola di tregua come una chiara presa di posizione in merito alla titolarità individuale del diritto di sciopero.

Tuttavia le opinioni degli Autori non sono state tutte conformi e vi è chi, per esempio, ha sostenuto che le parti sindacali attraverso la formulazione di cui al punto 6 dell'A. I. 28 giugno 2011 non abbiano aderito alla tesi della titolarità individuale, ma semplicemente abbiano inserito nell'Accordo una norma di "interpretazione anticipata", cioè una vera e propria assunzione di impegno al fine di non prevedere clausole di tregua che abbiano una proiezione nella parte normativa del contratto collettivo.

L'eventuale previsione negli accordi aziendali di clausole di tregua con efficacia nei confronti dei singoli lavoratori determinerebbe- per violazione del principio di inscindibilità delle clausole del contratto- il venir meno dell'efficacia "erga omnes" sancita ai punti nn. 4 e 5 dallo stesso A. I. 28 giugno 2011 per i contratti aziendali stipulati nel rispetto delle procedure fissate dallo stesso.

Altra parte della dottrina considera l'esplicita esclusione dei singoli lavoratori dal novero dei soggetti obbligati quale conferma dell'ipotesi secondo cui "la titolarità individuale del diritto di sciopero non sarebbe di per sé incompatibile con la configurazione di clausole di tregua sindacale ad efficacia normativa".

Il fatto che le parti sociali nell'ambito dell'A.I. 28 giugno 2011 abbiano espressamente escluso i lavoratori, indicherebbe, attraverso un ragionamento a contrario, che non esiste alcun dato normativo nel nostro ordinamento tale da impedire che le clausole di tregua abbiano efficacia normativa.

Secondo tale ricostruzione, dunque, se fosse sufficiente escludere a priori l'efficacia normativa delle clausole di tregua in virtù del riconoscimento del diritto di sciopero contenuto nell'art. 40 Cost., non si spiegherebbe perché le parti si siano, invece, accordate per definire in via pattizia l'esclusione della suddetta efficacia.

Ribadendo tali riflessioni anche con riferimento alla formulazione contenuta nella parte IV del Testo Unico sulla rappresentanza, occorre evidenziare che l'esplicita esclusione dei singoli lavoratori dal novero dei soggetti obbligati viene riferita nel testo di gennaio 2014 esclusivamente alla contrattazione collettiva aziendale e non anche a quella nazionale.

Quanto a quest'ultima, viene riproposta verbatim la formulazione già presente nel Protocollo del 31 maggio 2013 ove nessun riferimento vi è alla vincolatività delle clausole di tregua nei confronti dei singoli.

Tale mancato coordinamento nel testo dell'Accordo sulla rappresentanza, ad ogni modo, non sembra operare una preclusione in ordine alla possibilità di considerare non vincolanti per i singoli anche le clausole di tregua previste dalla contrattazione nazionale.

5. L'apparato sanzionatorio: il *quid novi* del Testo Unico del 10 gennaio 2014.

La novità più rilevante riscontrabile nella sezione del Testo Unico dedicata alle modalità regolative del conflitto attiene all'aspetto sanzionatorio.

Le parti sociali, per mezzo dell'accordo di gennaio colmano la mancanza del punto 6 dell'A.I. 28 giugno 2011 nel quale non si aveva riferimento alcuno alla previsione nell'ambito dei contratti aziendali di un apparato sanzionatorio applicabile ai casi di eventuale violazione delle clausole di tregua.

Tale lacuna era ad ogni modo sintomatica del mutamento della funzione riconosciuta alla clausola di tregua stessa, non più meramente volta a garantire la pace sindacale durante la fase delle trattative per il rinnovo contrattuale, ma funzionale all'esigibilità degli impegni assunti nel contratto.

Così se nel Protocollo del 23 luglio 1993 si prevedeva una penalizzazione a carico dei lavoratori consistente nella posticipazione del diritto a percepire l'indennità di vacanza contrattuale e, poi, nell'Accordo quadro del gennaio 2009, la facoltà di “chiedere la revoca o la sospensione dell'azione messa in atto”, nulla si dice nell'A. I. del 28 giugno 2011 in ordine a eventuali rimedi sanzionatori.

Lo smantellamento della disciplina sanzionatoria realizzato con l'A. I. 28 giugno 2011 operava uno spostamento del baricentro del conflitto dal piano della repressione a quello della prevenzione, attraverso un maggiore sviluppo della disciplina procedurale per la stipulazione dei contratti collettivi, rispetto a quella repressivo/sanzionatoria.

Tuttavia, in mancanza di un qualsivoglia riferimento a un sistema sanzionatorio, il contenuto della responsabilità delle organizzazioni sindacali nell'ambito dell'A. l. 28 giugno 2011 si profilava affatto evanescente.

La mancata previsione di un apparato rimediale sembra più che altro confermare la tesi della rilevanza esclusivamente politica più che di vera cogenza giuridica della formulazione contenuta nell'A. l. 28 giugno al punto 6.

Il Testo Unico sulla rappresentanza, nel tentativo probabilmente di garantire una maggiore effettività degli impegni assunti con la contrattazione collettiva e nella consapevolezza della scarsa efficacia dei rimedi offerti dal diritto civile contro l'inadempimento (azione risarcitoria, eccezione di inadempimento e risoluzione per inadempimento) quale apparato rimediale di cui dotare il contratto collettivo, espressamente specifica che il contratto aziendale dovrà contenere sia clausole di tregua sia disposizioni sanzionatorie.

Pur tuttavia il Testo Unico non individua nello specifico le tipologie di sanzioni, lasciando ampio spazio in tal senso alle previsioni dei singoli accordi aziendali o nazionali.

Solo con riferimento ai contratti nazionali, il Testo Unico fornisce delle indicazioni di massima sulle possibili tipologie di sanzioni, affermando che, in ogni caso, queste dovranno riguardare i comportamenti di tutte le parti contraenti e che potranno determinare la sospensione temporanea di diritti sindacali o sanzioni pecuniarie per l'impresa.