

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 DICEMBRE 1994

Presidenza del presidente SMURAGLIA

INDICE

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE.....	Pag. 2, 8
DE LUCA (<i>Progr. Feder.</i>).....	7
PORCU, <i>sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale</i>	4

I lavori hanno inizio alle ore 15,05.

INTERROGAZIONI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della seguente interrogazione:

BONAVITA, DE LUCA. – *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* – Premesso:

che in data 9 giugno 1993 è stata presentata alla Camera dei deputati l'interrogazione 5-01293 in merito all'applicazione, presso alcune aziende alberghiere delle province di Forlì e di Rimini, di un contratto collettivo di lavoro firmato da Fenasalco-Cisal e UCICT, due organizzazioni, fino ad allora sconosciute, non rappresentative nè sul piano nazionale nè su quello locale; contratto che fissava trattamenti economici e normativi largamente inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi vigenti, tanto che nelle tabelle del costo del lavoro diffuse dall'UCICT si evidenziava il risparmio salariale e contributivo ottenibile grazie all'applicazione di tale contratto; esso prevedeva anche dubbi finanziamenti alle organizzazioni sindacali da parte delle imprese e subordinava l'assunzione all'iscrizione al sindacato firmatario del contratto;

che, a tale interrogazione, il Sottosegretario di Stato per il lavoro Luciano Azzolini rispose il 5 agosto 1993 affermando, tra l'altro:

«...1) la formulazione della legge n. 389 del 1989 è chiaramente diversa da quella dell'articolo 19 della legge n. 300 del 1970, nel senso di pretendere il crisma della maggiore rappresentatività direttamente dalla organizzazione stipulante il contratto (che nella fattispecie non può che essere stata la federazione del commercio Fenasalco) e non della confederazione cui essa aderisce;

2) la federazione Fenasalco non risulta rappresentativa, secondo i dati in possesso del Ministero del lavoro, e certamente non appartiene alle organizzazioni «più» rappresentative; infatti il numero degli iscritti alla Fenasalco unitamente a quello degli iscritti alle altre tre organizzazioni della Cisal operanti nel commercio (Federcom, Federagenti e Feico) ammontano, secondo le comunicazioni delle medesime organizzazioni per il 1992, a 74.100 unità complessive in Italia;

3) il contratto in esame è comunque stipulato con l'UCICT, organizzazione imprenditoriale assolutamente non rappresentativa, tanto che alla data del 9 luglio u.s. da rilevazione specifica effettuata presso le sezioni circoscrizionali di Rimini e di Cesena le aziende stagionali che hanno richiesto nulla osta di avviamento al lavoro dichiarando di aderire al contratto UCICT erano rispettivamente 28 e 5.

Stante tale situazione, e fatti salvi eventuali ulteriori approfondimenti che difficilmente, peraltro, potranno indurre a una diversa valutazione, si evidenzia che il Ministero è dell'opinione che le aziende deb-

bano continuare a versare i contributi sulla base del contratto collettivo stipulato tra Confcommercio e CGIL, CISL e UIL.

Quanto al significato economico, e certamente anche politico, di questa specifica questione si informa che da primi sommari calcoli la retribuzione lorda mensile al quarto livello, nei periodi di punta stagionale, risulta di lire 4.100.000 nel contratto CGIL, CISL, UIL e di appena lire 2.100.000 nel contratto Cisl, alla luce del fatto che il contratto Cisl non prevede la quattordicesima mensilità e naturalmente non prevede alcun onere per lavoro straordinario»;

che, nel corso dell'estate 1993, l'INPS e l'Ispettorato del lavoro hanno elevato decine di verbali nei confronti di tali aziende e decine di lavoratori hanno in corso la vertenza di recupero crediti;

che il presidente dell'UCICT provinciale di Rimini e di quello comunale di Bellaria sono imputati presso la pretura penale di Rimini perchè accusati di aver subordinato l'assunzione dei dipendenti alla loro iscrizione alla Fenasalc-Cisal;

che il 28 marzo 1994 il direttore generale dei rapporti di lavoro del Ministero del lavoro, con lettera n. 12604/94 (avente per oggetto Fenasalc-Cisal) ha comunicato: «...si precisa che codesta Federazione, per il dichiarato numero di iscritti e la dichiarata diffusione sul territorio, può essere considerata organismo dotato di rilevanza nazionale»;

che l'8 settembre 1994 lo stesso direttore generale del Ministero ha inviato una nota all'ufficio normativa e riscossione contributi INPS e, per conoscenza, all'ufficio regionale del lavoro di Bologna, per comunicare: «...tenuto conto esito ulteriori accertamenti effettuati esprimesi avviso che contratto collettivo UCICT Fenasalc-Cisal aziende turismo realizza fattispecie contrattuale prevista articolo 1, comma 1, decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito legge 7 dicembre 1989, n. 389»;

che, a seguito di tale comunicazione, la sede regionale INPS dell'Emilia-Romagna ha comunicato a tutti gli uffici periferici che, tenuto conto del parere del Ministero, erano invitati a definire secondo tali orientamenti eventuali ricorsi proposti dalle aziende avverso i provvedimenti di recupero di contributi o di disconoscimento della fiscalizzazione;

che le ricordate comunicazioni del direttore generale del Ministero del lavoro sono in palese contraddizione con quanto affermato in Parlamento dallo stesso Ministro e con la politica di risanamento del bilancio INPS, che potrebbe essere ulteriormente compromesso da una tale interpretazione di comodo, che potrebbe riguardare una enorme quantità di piccole imprese;

che una simile situazione mina il libero associazionismo dei lavoratori e delle imprese;

che, comunque, ne risulta un grave danno non solo per le posizioni contributive dei lavoratori, ma anche per le imprese, atteso il fatto che viene evidentemente falsata la concorrenza;

che, peraltro, sorge il dubbio, visto il procedimento penale in corso, che tale supposta maggiore rappresentatività della Fenasalc sia originata da un illecito penale;

che, comunque, non risulta accertata la maggiore rappresentatività dell'UCICT (peraltro da escludere per quanto si è detto);

che il contratto, di cui si discute, ha subito numerose modifiche già nel corso del 1993 e la Direzione generale di codesto Ministero ne è stata informata (con lettera e documentazione inviata il 10 agosto 1993 da parte delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL);

che, in particolare, il contratto, depositato al CNEL il 24 giugno 1993, è diverso da quello depositato all'ufficio del lavoro di Rimini ed entrambi sono diversi da quello consegnato all'Ispettorato del lavoro, gli interroganti chiedono di sapere:

se il Ministro del lavoro e della previdenza sociale sia a conoscenza dei fatti e dei problemi prospettati in premessa e delle conseguenze (oltre che sindacali e politiche anche per le casse dell'INPS e del Ministero delle finanze) derivanti dalle posizioni assunte dal direttore generale del Ministero;

quali siano le posizioni del Ministro sugli stessi problemi;

se, in particolare, ritenga di annullare la nota dell'8 settembre 1994 a firma del direttore generale ed i conseguenti provvedimenti di archiviazione del contenzioso;

se non intenda, comunque, condurre un'ispezione su quanto accaduto.

(3-00266)

PORCU, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. L'interrogazione presentata dai senatori Bonavita e De Luca ripercorre l'intero *iter* della complessa vicenda occasionata dal contratto collettivo di lavoro stipulato in data 28 maggio 1992 da Fenasalc-Cisal e Ucict richiamando puntualmente i contenuti della risposta fornita, in data 5 agosto 1993, dal sottosegretario di Stato, onorevole Azzolini, all'interrogazione dell'onorevole Pizzinato e chiedendo, in definitiva, di conoscere quali nuovi fatti e considerazioni abbiano indotto il Ministero ad assumere un indirizzo diverso da quello che emergeva dalla risposta alla interrogazione predetta.

Allo scopo di mettere un ordine nell'esposizione dei chiarimenti richiesti, occorre tenere nettamente distinto tutto ciò che attiene ai contenuti economici e normativi del contratto collettivo in questione da ciò che riguarda invece la maggiore rappresentatività delle organizzazioni stipulanti ai fini dell'applicazione principalmente - ma non solo - della legge n. 389 del 1989, in tema di calcolo dei contributi previdenziali.

In ordine ai contenuti economici del contratto, si conferma come essi siano complessivamente meno favorevoli per i lavoratori non solo - e non tanto - per l'importo delle retribuzioni base ma per effetto, ai fini del calcolo della retribuzione lorda, della mancanza dell'istituto della quattordicesima mensilità, dell'entità delle maggiorazioni per lavoro straordinario e del differente orario di lavoro che dà origine allo straordinario stesso, in particolare per i lavoratori stagionali con mansioni di semplice attesa o custodia.

Si conferma che la pura e semplice pedissequa riproduzione, nel contratto collettivo, dell'elenco delle lavorazioni di cui la normativa in vigore riconosce il carattere discontinuo o di semplice attesa o custodia non preclude ovviamente l'esercizio da parte dell'Ispettorato del lavoro della propria attività di vigilanza, non solo in quanto occorre evidentemente verificare che le mansioni concretamente svolte dai lavoratori

coincidano con quelle classificate come di semplice attesa o custodia, ma anche perchè tra queste ve ne sono alcune in relazione alle quali il legislatore con l'espressione «a giudizio dell'Ispettorato del lavoro» conferisce allo stesso un corrispondente potere accertativo nel caso concreto. In tale situazione è conseguenziale che in caso di accertamento di eventuali violazioni delle disposizioni di tutela di cui al regio decreto-legge n.692 del 1923, l'organo di vigilanza dovrà informare la competente autorità giudiziaria, adottando i previsti provvedimenti contravvenzionali di tutela rafforzata dei diritti dei lavoratori.

La materia dei diritti sindacali ha trovato una diversa regolamentazione nell'accordo integrativo stipulato il 10 maggio 1993 tra Ucict e Fenasal-Cisal, che ha modificato gli articoli 45 e 46 del contratto collettivo, e che è stato regolarmente depositato il 1° luglio 1993 presso il CNEL.

L'articolo 45 stabilisce che ciascun lavoratore potrà usufruire nel corso dell'anno di permessi sindacali retribuiti nel limite di 8 ore, che potranno ora essere richiesti al datore di lavoro non solo dalla *Cisal* ma anche dalle altre organizzazioni sindacali.

L'articolo 46, in tema di contributi sindacali, attuando l'articolo 26 della Statuto dei lavoratori, prevede che il versamento del contributo sindacale, in misura fissa (lire 2.000 mensili per 13 mensilità), avvenga ora previa delega sottoscritta dal lavoratore che ne faccia richiesta. Eventuali forme di indebita pressione sui lavoratori che dovessero essere commesse in violazione dell'articolo 15, comma 1, lettera *a*) dello Statuto sono soggette ad accertamento dell'autorità giudiziaria ai sensi di quanto disposto dall'articolo predetto e dall'articolo 38, comma 1 dello Statuto medesimo.

Questo Ministero rileva quindi che il «vero nodo» della vicenda è quello della maggiore rappresentatività delle organizzazioni contraenti per l'effetto principalmente del *quantum* della contribuzione previdenziale in relazione all'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.

In occasione della risposta all'interrogazione dell'onorevole Pizzinato, il Ministero affermò che, sulla base di una prima valutazione della questione, le aziende firmatarie del contratto collettivo Fenasal-Ucict dovevano continuare a versare i contributi sulla base del contratto collettivo stipulato dalla Confcommercio e dalle organizzazioni sindacali aderenti a CGIL, CISL, UIL.

Veniva dedotto a sostegno di tale convincimento: la diversa formulazione dell'articolo 1 della legge n. 389 del 1989 rispetto all'articolo 19, comma 1, lettera *a*) della legge n. 300, che fa espressamente richiamo alle Confederazioni, cui le associazioni di categoria aderiscano; la non accertata maggiore rappresentatività della Fenasal nonchè la carenza di rappresentatività dell'organizzazione datoriale Ucict. Si faceva tuttavia riserva di successivi approfondimenti, alla stregua, ovviamente, della verifica dei tradizionali e consolidati indicatori della maggiore rappresentatività. Tali indicatori sono costituiti, come è noto, dalla consistenza numerica (senza che sia stata indicata alcuna soglia minima, stante la non controllabilità delle dichiarazioni), dalla diffusione organizzativa sul piano nazionale e dall'azione di tutela degli interessi individuali e collettivi svolta dall'associazione sindacale.

Devesi ora osservare che, per quanto attiene al ruolo della Cisl, seppur la sottoscrizione del contratto di categoria da parte della medesima Confederazione non rilevi, una più sistematica interpretazione del concetto di maggiore rappresentatività ha, in effetti, posto in rilievo l'importanza che deriva, per le organizzazioni di categoria, dalla adesione ad una confederazione maggiormente rappresentativa. Inoltre, il Ministero ha proceduto agli approfondimenti del caso, pervenendo alla rilevazione di elementi, concernenti la diffusione organizzativa della Fenasalc, che in applicazione della prassi amministrativa fin qui seguita ed alla stregua di una valutazione ponderata dei sopraindicati indicatori non potevano indurre a negarne la maggiore rappresentatività. Quanto alla Cisl, questa, come è noto, è anche una delle Confederazioni rappresentate nel CNEL, anch'essa, d'altronde, riconosciuta maggiormente rappresentativa dalla C.S.C. in relazione all'articolo 19 dello Statuto.

Per ciò che concerne l'organizzazione datoriale, si evidenzia che il Ministero delle finanze, con proprio decreto del 25 marzo 1994, ne ha riconosciuto la rilevanza nazionale ai fini della costituzione di centri autorizzati all'assistenza fiscale alle imprese e che le condizioni di tale riconoscimento sono costituite dal numero degli iscritti e dal territorio in cui svolgono la loro attività le associazioni datoriali che chiedono l'autorizzazione. Al Ministero del lavoro risulta, dopo i cennati approfondimenti, una consistenza associativa dichiarata di 63.000 soci ed una diffusione territoriale in quasi tutte le regioni.

Si è dovuto quindi constatare che il contratto collettivo in questione era stato stipulato da organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative e da una organizzazione datoriale di rilevanza nazionale. In relazione a ciò, e in applicazione del principio affermato dalla giurisprudenza della C.S.C. ex articolo 19 dello Statuto, che ha ritenuto inammissibile una pretesa, non richiesta, «comparazione» tra le confederazioni maggiormente rappresentative che stabilirebbe un privilegio a favore delle organizzazioni sindacali che avessero acquisito un'espansione e una forza superiore a tutte le altre, il Ministero del lavoro, ovviamente per il tramite dei suoi competenti uffici, ha adottato le determinazioni di cui al telex dell'8 settembre 1994.

Tale vicenda, che si inserisce in una situazione che vede il moltiplicarsi delle richieste di riconoscimento della maggiore rappresentatività da parte delle organizzazioni sindacali, ha indotto il Ministero a ripensare tutta la relativa problematica, considerata anche la sentenza monitoria della Consulta del 26 gennaio 1990, che ha sottolineato come occorra «dettare nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione, i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal comma 1 dell'articolo 39 della Costituzione, prevedendo strumenti di verifica dell'effettiva rappresentatività delle associazioni».

Naturalmente l'esortazione della Consulta è indirizzata al legislatore che si è dimostrato sensibile a tale sollecitazione, come risulta da una serie di iniziative parlamentari della presente e della passata legislatura, che hanno come tratto comune anche quello della rivisitazione della materia qui considerata, anche alla luce delle importanti intese del 23 luglio 1993.

Il Ministero ritiene tuttavia, in attesa delle soluzioni legislative, di poter fin d'ora innovare alla prassi amministrativa fin qui seguita.

Scartata l'ipotesi di poter controllare il dato autodichiarato sul numero degli iscritti e non potendosi innovare in materia di contrattazione collettiva, sia perchè la giurisprudenza riconosce validità anche alla mera adesione *ex-post* ad un contratto collettivo, sia perchè si farebbe dipendere il giudizio da posizioni di soggetti terzi, si è ritenuto di concentrare l'attenzione sul terzo elemento di rappresentatività indicato dalla giurisprudenza, ovvero quello organizzativo e logistico.

Si prevede pertanto di introdurre delle soglie di rappresentatività sia sul minimo di funzionamento di una sede sindacale (come ad esempio la consistenza dell'ufficio e l'attività conciliativa svolta), sia sulla diffusione delle sedi nel territorio nazionale (stabilendo una percentuale significativa di province ove debba essere presente l'organizzazione sindacale, anche in rapporto alle caratteristiche della categoria economica che essa rappresenta).

Il Ministero, fermo restando che comunque una regolamentazione compiuta e più soddisfacente delle problematiche della maggiore rappresentatività dovrà avvenire in via legislativa, possibilmente attraverso una soluzione che dia sostanza ed effettività alla rilevazione del dato numerico, ritiene che, in via transitoria, questa innovazione della prassi amministrativa fino ad oggi seguita nel quadro normativo vigente possa consentire all'amministrazione di formare il proprio convincimento su dati più concreti di quelli fino ad oggi rilevati, contribuendosi in tal modo a frenare la tendenza all'inflazione della maggiore rappresentatività.

Le relative direttive dovranno trovare applicazione generalizzata. Le stesse comporteranno inoltre il riesame dei provvedimenti già adottati.

DE LUCA. Signor Presidente, mi dispiace dover ancora una volta dichiarare che sono insoddisfatto della risposta del Sottosegretario.

La situazione appare evidente nella sua gravità; qualora così non apparisse, ricordo che essa riguarda il turismo della riviera romagnola ed in particolare il contratto di lavoro di quegli operatori. Il contratto del quale discutiamo prevede retribuzioni pari circa alla metà di quelle previste dal contratto stipulato dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL. Quel che ci interessa è stabilire quale sia la fonte alla quale rifarsi per computare la retribuzione imponibile ai fini della contribuzione previdenziale; in altre parole, occorre stabilire se i contributi vanno pagati in base alla più elevata retribuzione, prevista dal contratto stipulato da CGIL, CISL e UIL, oppure a quella più bassa, prevista dal contratto stipulato dal Fenasalc-Cisal e UCICT.

A questo riguardo, c'è da fare intanto un rilievo di carattere istituzionale. Il 5 agosto 1993 il sottosegretario di Stato per il lavoro Azzolini, rispondendo ad una interrogazione dell'onorevole Pizzinato, escludeva che esistesse quella rappresentatività delle organizzazioni stipulanti che consentisse di vedere in quel contratto la fonte idonea a identificare la retribuzione imponibile. Inoltre, nella sua risposta, il Sottosegretario chiariva che la maggiore rappresentatività - a differenza di quanto previsto dall'articolo 19 della legge n. 300 - non va riferita alla Confederazione, bensì, in base alla formulazione della legge n. 389 del 1989, direttamente all'organizzazione di categoria stipulante il contratto. Ebbene, poco tempo dopo, il 28 marzo 1994 - data fatidica per la storia del no-

stro paese - il direttore generale dei rapporti di lavoro del Ministero, comunicava, con lettera, che la federazione del commercio Fenasalc, per il dichiarato numero di iscritti e la dichiarata diffusione sul territorio, poteva essere considerata organismo di rilevanza nazionale.

A questo punto, bisogna tener conto, però, di alcuni dati fondamentali. Innanzi tutto va detto che la risposta del direttore generale Caco-pardi si fonda essenzialmente sulle sole dichiarazioni delle parti interessate; non risulta infatti che sia stato condotto alcun accertamento per verificare se la rappresentatività di tale associazione di lavoratori esista effettivamente. Ma vi è di più: c'è un episodio che il sottosegretario Porcu non ha ricordato, ma che ricopre grande rilievo. Davanti alla pretura di Rimini è stato instaurato - e credo anche concluso - un procedimento penale a carico di alcuni datori di lavoro accusati di aver subordinato l'assunzione dei dipendenti alla loro iscrizione al sindacato di lavoratori, Fenasalc-Cisal, che si pretende maggiormente rappresentativo.

Vi sono dunque due elementi che fanno nascere qualche sospetto: da un lato, il fatto che la decisione del direttore generale si basa sulle sole dichiarazioni degli interessati e, dall'altro, la scarsa attenzione posta nei confronti di un episodio di notevole gravità, quale quello di datori di lavoro che subordinano l'assunzione di lavoratori all'iscrizione a un fantomatico sindacato.

Ma non finisce qui: abbiamo anche un sindacato dei datori di lavoro che è stato fondato da consulenti del lavoro e che non iscriveva inizialmente, tra i soggetti associati, nessun imprenditore. Siamo in presenza quindi di un vero e proprio rapporto tra soggetti stipulanti fittizi, sui quali mi sarei aspettato, da parte del Ministero, un accertamento più serio. Non ci troviamo, infatti, di fronte a problemi di carattere esclusivamente teorico, di cui si può anche discutere, bensì dinanzi a situazioni in cui i criteri di rappresentatività debbono essere ancora elaborati e approfonditi. Si tratta di una situazione di gravità inaudita, sulla quale il Ministero aveva il dovere di svolgere fino in fondo le sue indagini.

Vogliamo sapere dunque cosa c'è di vero nel fatto che datori di lavoro del settore imponessero l'iscrizione al sindacato per procedere alle assunzioni; vogliamo sapere se corrisponda a verità il fatto che questa organizzazione di datori di lavoro non è formata da imprenditori bensì da consulenti del lavoro e che è stata costituita al solo scopo di creare un soggetto sindacale fittizio.

Per tutti questi motivi, signor Sottosegretario, la mia insoddisfazione, questa volta, è - se possibile - maggiore di tutte le altre volte.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni è così esaurito.

I lavori terminano alle ore 15,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE