

Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)

Franco Carinci

Sommario: **1.** Ricominciando dall'articolo 39 della Costituzione... – **2.** ...e passando per il titolo III dello Statuto dei lavoratori. – **3.** Regola ed "eccezioni" in merito all'efficacia della contrattazione collettiva: la legge n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e la legge delega n. 421/1992 sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego. – **4.** Il processo costituente del sistema: il protocollo 23 luglio 1993. – **5.** *Segue:* l'accordo interconfederale sulle RSU 1° dicembre 1993. – **6.** I tre referendum abrogativi del 1995. – **6.1.** L'abrogazione dell'articolo 47, decreto legislativo n. 29/1993. – **6.2.** L'amputazione dell'articolo 19 della legge n. 300/1970. – **7.** L'approccio unitario espresso dalle Linee di riforma della struttura della contrattazione 12 maggio 2008. – **8.** Il dissenso manifestato dagli accordi "separati": l'accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali 22 gennaio 2009. – **9.** *Segue:* l'accordo interconfederale 15 aprile 2009. – **10.** La vicenda Fiat. – **11.** Il recupero unitario (prima tappa): l'accordo interconfederale 28 giugno 2011. – **12.** L'intermezzo legislativo: l'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148. – **13.** Il recupero unitario (seconda tappa): il protocollo d'intesa 31 maggio 2013. – **14.** L'intermezzo giurisprudenziale: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231. – **15.** Il recupero unitario (terza tappa): il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014. – **15.1.** Parte prima: misura e certificazione della rappresentanza ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria. – **15.2.** Parte seconda: regolamentazione della rappresentanza in azienda. – **15.3.** Parte terza: titolarità ed efficacia della contrattazione

* *Già professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna.*

Questo saggio è figlio di un ripensamento di quanto da me scritto nel corso degli ultimi anni, seguendo tratto a tratto quello che nel titolo è metaforicamente battezzato come *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale*.

Per comodità del lettore, ma non senza un pizzico di auto-promozione, mi permetto di ricordare qui i singoli contributi, segnalandogli che, come mio costume, non li ho nemmeno riletti, per non cadere nel rischio di farne un mero assemblaggio; ma certo non ho potuto evitare di tenerli presenti nel riaprire un dialogo diretto con i testi normativi, collettivi, giurisprudenziali, via via succedutisi: *Se quarant'anni vi sembran.*

Diritto delle Relazioni Industriali
Numero 2/XXIV - 2014. Giuffrè Editore, Milano

collettiva nazionale di categoria e aziendale. – **15.4.** Parte quarta: disposizioni relative alle clausole e alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento. – **15.5.** Clausole transitorie e finali.

pochi: dallo Statuto dei lavoratori all'accordo di Pomigliano, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2010, n. 108, ora anche in *ADL*, 2010, n. 3, 581 ss.; *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2011, n. 113, ora anche in *ADL*, 2011, n. 1, 11 ss., nonché in F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Ipsoa, 2011, XXI ss.; *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, in *ADL*, 2011, n. 3, 457 ss.; *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2011, n. 133, anche in *ADL*, 2011, n. 6, 1137 ss.; *"Provaci ancora, Sam": ripartendo dall'art. 18 dello Statuto*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 138, anche in *RIDL*, 2012, n. 1, I, 3 ss.; *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 144, anche in *ADL*, 2012, n. 2, 333 ss.; *In merito all'eccezione di costituzionalità dell'art. 19, lett. b, l. n. 300/1970, sollevata da Trib. Modena 4 giugno 2012*, in www.forumcostituzionale.it; *Il legislatore e il giudice: l'imprevedente innovatore ed il prudente conservatore (in occasione di Trib. Bologna, ord. 15 ottobre 2012)*, in *ADL*, 2012, n. 4-5, 773 ss.; *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lett. b) St.)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2013, n. 179, e in *DRI*, 2013, n. 3, 598 ss.; *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2013, n. 182, ora anche in www.forumcostituzionale.it, e in *DRI*, 2013, n. 4, 899; *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, in *DLRI*, 2013, n. 140, 665 ss., e in F. CARINCI (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, ADAPT University Press, 2014.

Se richiamo solo i miei scritti è perché ricostruisco un percorso personale, che so bene essere largamente debitore del costante impegno della dottrina, prodottasi in una imponente serie di contributi monografici, saggi, commenti a decisioni giudiziarie, come testimoniato dalle citazioni fatte in alcuni di questi miei scritti precedenti. Comunque tutto quello che si è letto alla fine costituisce il terreno di cultura su cui fiorisce il proprio pensiero, senza che a posteriori riesca facile individuare a chi si debba pagare il debito contratto.

Come si evince dal titolo lo scopo è di evidenziare il processo che ha portato al TU 10 gennaio 2014, largamente debitore rispetto al suo passato, peraltro, senza farne oggetto di un commento dettagliato, di cui si farà carico un volume collettaneo edito da ADAPT University Press di prossima pubblicazione. Il che apre quasi inevitabilmente ad una domanda, se sia necessaria o almeno opportuna una legge in materia, hard o soft che sia. Della risposta se ne sta facendo carico la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, nonché almeno un paio di *brain-trust* accademici, cui per l'istante auguro buona fortuna, ripromettendomi di dire la mia, quando avrò digerito la fatica procuratami da questo scritto.

1. Ricominciando dall'articolo 39 della Costituzione...

È d'obbligo per chiunque si accinga a percorrere il cammino di cui al titolo partire dall'articolo 39 della Costituzione, che, secondo un indirizzo dottrinale consolidatosi nel quindicennio successivo al suo varo fino a divenire *ius receptum*, sarebbe risultato affetto da una "insanabile contraddizione logica", fra un primo comma che consacrava la libertà di organizzazione sindacale e un secondo comma e seguenti che la limitava, se pur in vista ed in funzione di assicurare alla contrattazione collettiva una efficacia *erga omnes*.

Questo indirizzo avrebbe giustificato un blocco attuativo di quel comma secondo e seguenti, col conseguente vuoto riempito prima da un astensionismo, poi da un interventismo legislativo, che, per via della legge Vigorelli, avrebbe tentato di aggirare il 39 della Costituzione, comma secondo e seguenti col conferire alla contrattazione collettiva una efficacia *erga omnes*, tramite una sua ricezione in una decretazione legislativa. Ma fu un successo solo iniziale, perché la proroga di tale legge sarebbe stata dichiarata incostituzionale dal giudice delle leggi, con una lettura da cui era dato dedurre *a contrario* che non esisteva alcuna "insanabile contraddizione logica" fra il primo ed il secondo comma e seguenti dell'articolo 39 della Costituzione: l'affermazione della libertà sindacale ben poteva essere armonizzata con una legge sindacale la quale prevedesse una promozione dei sindacati, condizionata dalla previa registrazione in forza di statuti su base democratica, con conseguente acquisizione della personalità giuridica; e consentisse, «rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti» di «stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

Nonostante qualche tentativo nobile ed autorevole di fine secolo di cogliere, all'interno del comma secondo e seguenti, un nucleo essenziale, sì da poter legittimare un intervento legislativo che ne salvasse il solo presunto principio ispiratore – di recente ripreso con rinnovato impegno ma sostanziale rimaneggiamento del testo costituzionale – rimane a tutt'oggi fermo l'orientamento del giudice delle leggi di un articolo 39 della Costituzione compatto e coerente.

Esso coniuga la libertà di organizzazione con la promozione del sindacato come associazione sindacale, cui viene richiesta una visibilità esterna ed una trasparenza interna per poter partecipare in ragione della sua forza rappresentativa alla delegazione negoziale legittimata a dar vita ad una contrattazione con efficacia *erga omnes*; peraltro, come pur

si è cercato e si cerca di fare, senza poter tracciare distinzione alcuna fra contrattazione nazionale, territoriale, aziendale.

A prescindere dal fatto che il padre costituente non poteva aver presente la contrattazione aziendale, questa rientra a pieno titolo in quell'ultimo comma dell'articolo 39 della Costituzione, sia per la *ratio*, perché trattasi pur sempre di dar ad una contrattazione una efficacia che le è intrinsecamente estranea, cioè *ultra partes*; sia per la lettera, perché la parola "categorie" è correttamente interpretata come equivalente ad unità contrattuali di qualsiasi livello e perché la frase «con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie» è riferita *in primis* proprio ai lavoratori non iscritti alle associazioni stipulanti a prescindere dagli ambiti dei relativi contratti.

2. ...e passando per il titolo III dello Statuto dei lavoratori

Hoc iure utimur, sicché bloccata la strada maestra di una legge sindacale attuativa dell'articolo 39, comma 2 e seguenti, della Costituzione restava aperta quella di una sua modifica costituzionale, come prefigurata dalla Commissione Bozzi degli anni '80, di una sua soppressione e contestuale sostituzione, con un rinvio alla legge ordinaria per una definizione della rappresentatività richiesta per condurre una contrattazione con efficacia *erga omnes*.

Non si fece niente di niente, ma addirittura l'articolo 39 della Costituzione sparì da qualsiasi successivo tentativo di riforma costituzionale, per una qual sorta di intesa garantista, per cui i Principi fondamentali e la parte I della Costituzione dovevano rimanere intoccabili, mentre la parte II poteva essere debitamente rivisitata, così facendo finta di non accorgersi che c'era una coerenza di ispirazione e di impostazione, tradibile solo a costo di dar vita a discutibili soluzioni di continuità. Se questo valeva, e vale in generale, in particolare l'articolo 39 della Costituzione ed il suo degno ed inseparabile compagno, l'articolo 40 della Costituzione, così come sono stati ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale, col conforto della prevalente dottrina, hanno finito per condizionare la stessa parte II, dettata in tema di *Ordinamento della Repubblica*, sì da restituircela per così dire arricchita, con la copresenza a fianco di un canale principale di partecipazione politica, di uno secondario, di partecipazione sindacale.

Già, però, con il titolo III dello Statuto dei lavoratori, il legislatore aveva dato per scontata la possibilità di scindere il primo comma dal resto dell'articolo 39 della Costituzione, facendone la *ratio* giustificativa di

una politica promozionale fondata sulla presenza sindacale nei luoghi di lavoro, senza farsi carico alcuno della contrattazione. Di più non era permesso dalla sopravvivenza del comma secondo e seguenti dell'articolo 39 della Costituzione; né di più era richiesto dal suo vero destinatario, quel sindacalismo confederale che privilegiava la pressione sulla politica economico-sociale della maggioranza rispetto alla stessa trattativa con la controparte datoriale.

Si può qui ritornare sul "modello" incorporato nel titolo III dello Statuto, così come consacrato nella giurisprudenza costituzionale, solo per tenerlo come termine di confronto in un processo che, pur avendo portato ad un suo vero e proprio rovesciamento, continua a considerarlo un referente obbligato di qualsiasi intervento successivo. Come ben noto, l'intento perseguito dal legislatore all'indomani dell'autunno caldo, così come di fatto condiviso da Corte costituzionale n. 54/1974, era di restituire al sindacalismo confederale, auto-elevatosi a protagonista politico in una stagione passata alla storia come quella della supplenza sindacale, una capacità di controllo su una mobilitazione di base fortemente radicalizzata, canalizzandola e dirottandola verso le grandi riforme destinate ormai a contare, assai più della contrattazione, nella redistribuzione sociale, tramite la spendita di quello sciopero di imposizione politico-economica che di lì a poco Corte costituzionale n. 290/1974 avrebbe riconosciuto come diritto *pleno iure*.

A riassumere il molto in poco, c'è da ricordare come per questo modello statutario, come tradotto negli articoli 14 e 19 dello Statuto, il comma primo dell'articolo 39 della Costituzione andava letto nel senso di legittimare: a) la previsione di una tutela a scalare per quel che riguardava la presenza sindacale nei luoghi di lavoro, con una disciplina garantista base per qualsiasi organizzazione sindacale, senza che peraltro ne fossero chiaramente individuati contenuto e destinatario; ed una disciplina promozionale per la sola associazione sindacale dotata di "rappresentatività", consistente nella possibilità di costituire proprie rappresentanze nelle unità produttive, con una congrua dote di diritti sindacali; b) la configurazione di tale "rappresentatività" secondo una sequenza discendente, cioè b') una maggiore rappresentatività "presunta" riconosciuta in via originaria alle confederazioni, da cui dedurre in via derivata quella delle associazioni aderenti e b'') una "rappresentatività effettiva" per associazioni sindacali non aderenti, purché firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali applicati nelle unità di riferimento.

Tale modello segnava il definitivo superamento di quello fondato sull'affiancamento alle Commissioni interne – composte da eletti – di

rappresentanze sindacali aziendali – formate da iscritti –, peraltro promosso senza troppo successo nel corso del decennio '60, a tutto favore di uno basato formalmente sulle sole RSA. Usciva così rafforzato il pluralismo associativo proprio di un sistema contrattuale costruito su contratti nazionali di categoria sottoscritti da quelle federazioni che, in quanto aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative, come per antonomasia Cgil, Cisl, Uil, erano legittimate a costituire altrettante RSA, se pur con la pudica riserva «ad iniziativa dei lavoratori», rivelatasi di fatto poco o nulla rilevante. Mentre persisteva immutato l'astensionismo legislativo rispetto a quello stesso sistema contrattuale, lasciato, per la gestazione, al principio del reciproco riconoscimento; e, per l'applicazione, al dato dell'effettività.

3. Regola ed “eccezioni” in merito all'efficacia della contrattazione collettiva: la legge n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e la legge delega n. 421/1992 sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego

La soluzione di continuità avrà luogo nel corso del decennio '90, con a sua antesignana una duplice disposizione legislativa, che non investiva il pluralismo associativo fondato sulle RSA, ma l'efficacia della contrattazione collettiva, peraltro in maniera indiretta: l'articolo 2, legge n. 146/1990, contenente norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, e l'articolo 5, comma 1, legge n. 223/1991, contenente norme su cassa integrazione, mobilità e licenziamenti collettivi.

A' sensi dell'articolo 2, comma 2 della prima, «Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi [...] concordano nei contratti collettivi [...], nonché nei regolamenti di servizio, da emanarsi in base agli accordi con le rappresentanze sindacali aziendali [...] le modalità e le procedure di erogazione» delle prestazioni indispensabili; mentre a' sensi dell'articolo 5, comma 1 della seconda, «L'individuazione dei lavoratori da licenziare deve avvenire [...] nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi stipulati con i sindacati di cui all'articolo 4, comma 2», cioè con le «rappresentanze sindacali aziendali costituite a norma dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché [...] le rispettive associazioni di categoria».

Peraltro la Corte costituzionale, ben consapevole del potenziale contrasto con l'articolo 39, comma 2 e seguenti, della Costituzione, non avrebbe riconosciuto alcun effetto generale diretto al contratto colletti-

vo così chiamato in causa, nazionale o aziendale che fosse. Facendo ricorso ad un *marchingegno* destinato a trovare più ampio utilizzo nel mondo dottrinale, con un percorso sostanzialmente coincidente, Corte costituzionale 22 giugno 1994, n. 268, e Corte costituzionale 18 ottobre 1996, n. 344, ricollegheranno tale effetto allo stesso esercizio di un potere regolamentare del datore costretto a conformarsi al contenuto del contratto collettivo.

La vera svolta avviene con la prima fase della c.d. privatizzazione del pubblico impiego aperta dall'articolo 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, cui fa seguito quel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, destinato ad essere continuamente rivisto fino al suo sostanziale recepimento nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Senza rimettere in discussione il pluralismo associativo nelle unità amministrative, si crea un sistema contrattuale modellato su quello privato, ma adattato con riguardo al duplice vincolo deducibile dal testo costituzionale: una spesa pubblica controllabile e una disciplina non differenziata in ragione della sola appartenenza sindacale. Il primo vincolo era assicurato da una forte centralizzazione e da una rigida articolazione: al vertice erano le confederazioni, che erano legittimate a concludere da sole gli accordi quadro e insieme alle organizzazioni sindacali i contratti di comparto e di area dirigenziale; alla base, erano le rappresentanze sindacali definite dagli stessi contratti nazionali, che erano autorizzate a stipulare contratti decentrati sanzionati con effetti reali. Mentre il secondo vincolo era assicurato dalla attribuzione alla contrattazione collettiva di una efficacia *erga omnes*, tramite una ricca strumentazione, di per sé tale da tradire la preoccupazione di una bocciatura da parte della Corte costituzionale: a) la costituzione di un'Agenzia per le relazioni sindacali provvista della rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni; b) la introduzione di un vincolo a carico delle amministrazioni pubbliche ad osservare i contratti collettivi; c) la previsione di un obbligo di un trattamento contrattuale paritario e, comunque, non inferiore a quello contemplato dal rispettivo contratto collettivo.

Naturalmente la preconditione politica e giuridica di una tale efficacia *erga omnes* era data dalla selezione delle confederazioni ed organizzazioni sindacali ammesse alla trattativa, rimessa ad una rappresentatività "presunta" che suonava identica a quella di cui all'articolo 19, lettera *a*, dello Statuto, senza peraltro esserlo nella rilevanza e nella nozione. Non vi coincideva del tutto nella nozione, poiché, mentre l'articolo 19, lettera *a*, la rinviava sostanzialmente all'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale; l'articolo 47 del decreto legislativo n. 29/1993 la regolava secondo una duplice sequenza temporale: in via temporanea, col

ricorso all'articolo 8, decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, per cui toccava alla Presidenza del Consiglio accertarla in base alla quantità delle deleghe, alla risultanza delle elezioni tenute per la partecipazione ad organi vari, alla distribuzione categoriale e territoriale delle strutture organizzative, e, in via definitiva, col rinvio ad un accordo fra la Presidenza del Consiglio e le confederazioni maggiormente rappresentative come sopra individuate. Soprattutto, non vi coincideva per nulla nella rilevanza, perché la rappresentatività "presunta" dell'articolo 19, lettera *a*, dello Statuto veniva sì riecheggiata dal decreto legislativo, ma con una ben diversa finalità, cioè per riconoscere alle organizzazioni sindacali il diritto non di costituire proprie RSA nei luoghi di lavoro, ma di partecipare alla contrattazione collettiva.

In aggiunta, la rappresentatività "effettiva" dell'articolo 19, lettera *b*, dello Statuto non era comunque mutuabile dal decreto legislativo, *per la contraddizione che nol consente*, dato che le organizzazioni sindacali ivi considerate avrebbero dovuto essere firmatarie di contratti già applicati, per essere ammesse... ai relativi tavoli negoziali. Così se l'articolo 19 dello Statuto era in grado di attribuire la rappresentatività "presunta" in via originaria alle sole confederazioni ed in via derivata alle organizzazioni sindacali loro aderenti, vista la possibilità di recuperare, per il tramite di una "rappresentatività effettiva" testimoniata dalla sottoscrizione di contratti applicabili, le organizzazioni rimaste escluse; l'articolo 47 del decreto legislativo n. 29/1993 era costretto a concedere la rappresentatività "presunta" in via originaria sia alle confederazioni sia alle organizzazioni sindacali affiliate o meno, data l'impossibilità logica di recuperare, per mezzo di una "rappresentatività effettiva" provata dalla conclusione di contratti applicabili, le organizzazioni lasciate fuori.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciare l'ultima parola, con una dimostrazione di quel *self-restraint* che la caratterizzava allora assai più di ora, salverà tale efficacia *erga omnes*, senza peraltro rimettere in discussione la sua consolidata giurisprudenza sull'articolo 39, comma 2 e seguenti, della Costituzione; bensì aggirandola, con la "scusante" di dover tener conto dell'articolo 97, comma 1, della Costituzione: riconducibile non alla contrattazione collettiva considerata in sé e per sé, ma all'esistenza di un obbligo posto *ex lege* a carico delle pubbliche amministrazioni (Corte costituzionale 16 ottobre 1997, n. 309).

4. Il processo costituente del sistema: il protocollo 23 luglio 1993

All'accelerazione sul fronte dell'impiego pubblico ne sarebbe seguita un'altra su quello del lavoro privato, con una differenza fondamentale costituita dalla fonte, non una legge ma un accordo interconfederale Confindustria/Cgil, Cisl, Uil, contenuto all'interno di una intesa triangolare, conosciuta come il protocollo del luglio 1993. E proprio l'accordo interconfederale costituirà la fonte "costante" anche per il futuro, peraltro col costo derivante dalla sua natura contrattuale in termini di limitazione dell'efficacia e della esigibilità.

Dopo aver proceduto su binari del tutto distinti, nell'arco di quel 1993 che vede consumarsi il tramonto della Prima Repubblica con il Governo tecnico Ciampi, i diritti sindacali del pubblico e del privato convergono e si influenzano reciprocamente. Per di più il protocollo del 23 luglio 1993 vara una politica dei redditi basata in prima ed ultima istanza su una dinamica retributiva in linea con una inflazione programmata concertata fra Governo e parti sociali, da rispettarsi per l'intero universo del lavoro dipendente; e ciò tramite un sistema contrattuale rigidamente articolato, con un sostanziale allineamento fra settore pubblico e privato: un livello nazionale, con un rinnovo biennale economico per il mantenimento del potere d'acquisto ed uno quadriennale normativo; ed un livello decentrato vincolato al rinvio previsto da quello nazionale.

Peraltro, nel settore privato il livello nazionale rimaneva affidato al principio del reciproco riconoscimento, dandolo di fatto per consolidato a favore delle sole Federazioni facenti capo a Cgil, Cisl, Uil; mentre il livello aziendale veniva attribuito congiuntamente alle neo-riconosciute RSU elettive e alle OO.SS. territoriali. Certo le RSU nelle unità produttive al di sopra dei quindici dipendenti erano già state accreditate unilateralmente come sostitute delle RSA statutarie, da ultimo dall'intesa quadro tra Cgil, Cisl e Uil sulle rappresentanze sindacali unitarie, sottoscritta in data 1° marzo 1991; ma ora lo erano bilateralmente, cioè anche dalla Confindustria, con contestuale attribuzione a parità di trattamento di una quota maggiore della dote legislativa e contrattuale prevista per le RSA (punto 2, *Assetti contrattuali, Rappresentanze sindacali*, lettere *a* e *b*).

Il che favoriva la partecipazione di base, coinvolta direttamente ed unitariamente su problematiche vissute in prima persona, sì da più che compensare una sindacalizzazione anche qui in calo; ma creava un duplice problema. Il primo era costituito dal tendenziale vuoto di presenza delle sigle sindacali all'interno delle aziende, destinato ad essere riempito dalla valorizzazione identitaria delle loro quote di partecipazione

nelle RSU, col porre così le premesse di una divisione per componenti sindacali, sempre pronta ad emergere in occasione di ogni nuova crisi dell'unità di azione. Il secondo problema era rappresentato dal deficit di coordinamento soggettivo così creato nell'ambito di un sistema contrattuale rigidamente articolato fra il livello nazionale, gestito dalle Federazioni, ed il livello aziendale amministrato dalle RSU; tanto più che il coordinamento oggettivo, tramite le clausole di specializzazione e di rinvio, poteva contare solo su un effetto obbligatorio intra o intersindacale, del tutto ipotetico.

Le confederazioni, ben consapevoli del deficit così prodotto nel coordinamento soggettivo, oltre al controllo sulla costituzione delle RSU e sulla elezione dei componenti consacrato nel successivo accordo interconfederale per la costituzione delle RSU del 1° dicembre 1993, prevedevano nel protocollo del 23 luglio 1993 sia la regola del "terzo riservato", per cui «Al fine di assicurare il necessario raccordo tra le organizzazioni stipulanti i contratti nazionali e le rappresentanze aziendali titolari delle deleghe assegnate dai contratti medesimi, la composizione delle rappresentanze deriva per 2/3 da elezione da parte di tutti i lavoratori e per 1/3 da designazione o elezione da parte delle organizzazioni stipulanti il CCNL, che hanno presentato liste, in proporzione ai voti ottenuti» (punto 2, *Assetti contrattuali, Rappresentanze sindacali*, lettera a); sia la regola della titolarità contrattuale congiunta, per cui «la legittimazione a negoziare al secondo livello le materie oggetto di rinvio da parte del CCNL è riconosciuta alle rappresentanze sindacali unitarie ed alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti il medesimo CCNL, secondo le modalità determinate dal CCNL» (punto 2, *Assetti contrattuali, Rappresentanze sindacali*, lettera e).

Due correttivi non senza inconvenienti, perché la regola del "terzo riservato" si sarebbe rivelata tale da assicurare in partenza alle Federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil una prevalenza *a priori* nelle RSU, sì da essere considerata contraddittoria rispetto allo stesso ricorso alle elezioni; mentre quella della titolarità contrattuale congiunta si sarebbe svelata tale da rendere difficile la conta della maggioranza rilevante, perché se per le RSU poteva essere quella dei componenti, per le organizzazioni sindacali territoriali non poteva altrettanto semplicemente essere quella delle sigle.

Tutti nodi destinati a venire al pettine. Ma importa qui sottolineare come il protocollo si facesse carico anche dell'efficacia della contrattazione, peraltro con la piena consapevolezza di non poter assicurarle una estensione *ultra partes*, sì da dover sollecitare una legge in tal senso,

articolandola a seconda del livello sul presupposto implicito di una certa interpretazione dell'articolo 39, comma 2 e seguenti, della Costituzione. Così, per i contratti collettivi aziendali, che erano considerati estranei all'ambito coperto dall'articolo 39, comma 4, della Costituzione, si auspicava «una generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori, nonché alla eliminazione delle norme legislative in contrasto con tali principi»; e per certi contratti collettivi nazionali, che non erano ritenuti estranei a tale ambito, ma comunque giustificati socialmente, si dava atto dell'impegno del Governo «ad emanare un apposito provvedimento legislativo inteso a garantire l'efficacia "erga omnes" nei settori produttivi dove essa appaia necessaria al fine di normalizzare le condizioni concorrenziali delle aziende» (punto 2, *Assetti contrattuali, Rappresentanze sindacali*, lettera f).

5. Segue: l'accordo interconfederale sulle RSU 1° dicembre 1993

Se il protocollo del 23 luglio 1993 si limitava a riconoscere le RSU elettive da parte delle organizzazioni stipulanti, cioè di Cgil, Cisl e Uil, il successivo accordo interconfederale fra Confindustria e le tre confederazioni sulle RSU del 1° dicembre 1993 si spingeva oltre, coll'attribuire l'iniziativa a costituire le RSU sia alle associazioni sindacali stipulanti il Ccnl, sia ad altre organizzazioni costituite in associazioni con propri statuti che aderissero all'accordo e fossero in grado di presentare liste sostenute dal 5% degli aventi diritto al voto.

Il fatto è che le confederazioni intendevano così recuperare l'*intentio* genuina della politica promozionale del titolo III dello Statuto, che le vedeva come le vere beneficiarie, col sovrapporre al sistema legale uno loro convenzionale. Un sistema, quest'ultimo, che appariva "chiuso" con riguardo al suo regolamento, dato che doveva essere condiviso in modo totale ed incondizionato, con l'impegno contestuale a non avvalersi comunque dell'articolo 19 dello Statuto, in forza della c.d. clausola di salvaguardia, per cui le «organizzazioni sindacali dotate dei requisiti di cui all'art. 19, L. 20 maggio 1970, n. 300, che siano firmatarie del presente accordo o, comunque, aderiscano alla disciplina in esso contenuta, partecipando alla procedura di elezione delle r.s.u., rinunciano formalmente ed espressamente a costituire Rsa ai sensi della norma sopra menzionata».

Ma risultava relativamente "aperto", con rispetto allo stesso accesso, perché esteso, oltre che alle associazioni sindacali firmatarie del proto-

collo o comunque del Ccnl applicato nell'unità produttiva, che avevano titolo a far ricorso all'articolo 19 dello Statuto; anche a quelle che non l'avevano, purché, provviste di propri statuti e atti costitutivi, accettassero il regolamento predisposto dal protocollo e fossero in grado di presentare le loro liste con firme pari al 5% degli aventi diritto al voto.

Il coordinamento soggettivo del sistema da parte delle associazioni sindacali firmatarie del Ccnl, già assicurato dalla regola del terzo riservato e dalla titolarità congiunta della contrattazione previste dal protocollo del luglio 1993, veniva rafforzato dalla legittimazione a costituire e a eleggere le RSU; nonché dalla conservazione di una quota minore dei diritti di cui al titolo III dello Statuto destinati ad essere trasferiti alle RSU, quali «a) diritto a indire singolarmente o congiuntamente l'assemblea dei lavoratori durante l'orario di lavoro, per 3 delle 10 ore annue retribuite, spettanti a ciascun lavoratore ex articolo 20, Legge n. 300/1970; b) diritto ai permessi non retribuiti, di cui all'articolo 24, Legge n. 300/1970; c) diritto di affissione di cui all'articolo 25, Legge 300/1970» (parte prima, *Diritti, permessi ecc.*, ultimo paragrafo).

Naturalmente il sistema era efficace nell'ambito coperto dalla Confindustria, corresponsabilizzata su quella materia delle rappresentanze sindacali aziendali prima gelosamente riservata all'autoregolamentazione sindacale, proprio per garantire la presenza delle RSU nelle aziende ad essa associate. Ma, *more solito*, quello con la Confindustria serviva come accordo-guida, che la stessa doveva farsi carico di estendere ad altre confederazioni sindacali per adesione (per mezzo della firma della stessa intesa) ovvero per ricezione autonoma (per tramite della sottoscrizione di altra intesa distinta e anche in qualche parte differenziata) che Cgil, Cisl, Uil dovevano riprodurre con altre confederazioni datoriali. Il che, però, lasciava aperto un duplice problema destinato a riprodursi in futuro: come avrebbe dovuto aver luogo l'adesione al sistema; e, soprattutto, come avrebbe potuto la ricezione autonoma convenuta fra Confindustria e altre sigle sindacali, nonché fra Cgil, Cisl e Uil e altre confederazioni datoriali dar luogo ad un sistema unitario.

Il che, però, non solo lasciava fuori l'area non coperta dall'associazionismo imprenditoriale, che, peraltro, coincideva in misura percentualmente maggiore con le unità produttive al di sotto dei sedici dipendenti non ricomprese; ma restava condizionato dalla capacità di influenza delle stesse confederazioni datoriali rispetto alle singole Federazioni ed aziende. E lo stesso poteva dirsi per Cgil, Cisl, Uil, costrette a contare sulla cooperazione delle Federazioni di categoria chiamate a

completare la stessa disciplina interconfederale, in vista di una tempestiva e uniforme generalizzazione delle RSU.

Visto *a posteriori*, questo sistema, destinato a costituire il referente obbligato di ogni successivo aggiornamento, era costruito su un presupposto implicito, ma essenziale, quello di un rapporto unitario fra Cgil, Cisl, Uil, tale da rendere accettabile quel “trentanovismo” aziendale costituito da una RSU elettiva, se pur con la correzione del “terzo riservato”. Venuto meno tale rapporto unitario, non sarebbe stato certo sufficiente ad evitare il rischio di decisioni prese per “componenti” sindacali il generico rinvio lasciato privo di riscontro per cui «Le decisioni relative a materie di competenza delle Rsu sono assunte dalle stesse in base ai criteri previsti da intese definite dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori stipulanti il presente accordo» (parte prima, *Decisioni*); né sarebbe stato sufficiente ad impedire il ritorno di un sindacato alla RSA l’inserimento della c.d. clausola di salvaguardia.

Di certo il lascito del protocollo e del relativo accordo interconfederale, confermato col passare del tempo, era quello di uno spostamento dell’equilibrio del sistema dal centro alla periferia, riconducibile non ad un decentramento formale del sistema contrattuale, che anzi veniva ripreso e definito come rigidamente articolato; ma al riconoscimento consensuale delle RSU, che, pur soggette al rischio di essere risucchiate dalle organizzazioni sindacali presentatrici delle liste e beneficiarie della regola del terzo riservato, restavano pur sempre esposte alla pressione della loro base elettorale.

6. I tre referendum abrogativi del 1995

Solo che da lì a poco si sarebbe visto di quanto scarso consenso godessero le tre grandi confederazioni, dopo che Corte costituzionale 11 gennaio 1994, n. 1, aveva dato semaforo verde a tre referendum abrogativi riguardanti gli stessi accreditamenti legislativi della loro rappresentatività: un primo attinente all’articolo 47 del decreto legislativo n. 29/1993; ed altri due concernenti l’articolo 19 della legge n. 300/1970, con un quesito “massimale”, teso a cancellare entrambe le lettere *a* e *b* ed uno “minimale”, inteso a eliminare la lettera *a* e a mantenere la lettera *b*, ma epurata della espressione “nazionali o provinciali”. Le cifre uscite dalla consultazione dell’11 giugno 1995 parlano da sole, dato che, con percentuali di votanti di poco superiori al 57%, l’articolo 47 è stato cassato con il 64,70%; mentre l’articolo 19 dello Statuto si è sal-

vato di misura dal quesito “massimale”, col 50,03% di no, ma si è visto amputato dal quesito “minimale”, col 62,10% di sì.

6.1. L’abrogazione dell’articolo 47, decreto legislativo n. 29/1993

L’abrogazione totale dell’articolo 47 del decreto legislativo n. 29/1993 creava un vuoto che avrebbe bloccato il funzionamento dell’intero sistema, se il legislatore non fosse da ultimo intervenuto a riempirlo a seguito della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, modificando ulteriormente il testo originario di quel decreto, coi decreti legislativi 4 novembre 1997, n. 396, e 31 marzo 1998, n. 80, seguiti dall’accordo quadro fra Aran e Cgil, Cisl e Uil sulle RSU 7 agosto 1998. Presentato con un previo richiamo allo Statuto, quasi ne rappresentasse un mero sviluppo, il nuovo modello costituiva un adattamento del precedente di cui al decreto legislativo n. 29/1993, peraltro messo a punto sotto l’influsso del protocollo del 23 luglio 1993 e del successivo accordo interconfederale sulle RSU del 1° dicembre dello stesso anno.

Come risposta al pollice verso del corpo elettorale, il primo passo era costituito dal passaggio da una rappresentatività “presunta” ad una “effettiva”. Dato che, come visto, tale rappresentanza “effettiva” non poteva derivare dalla partecipazione ad una contrattazione collettiva di cui doveva viceversa costituire la preconditione, col selezionare le organizzazioni sindacali legittimate a condurla; dato questo, occorreva recuperare le grandezze considerate da quell’articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 395/1988, cui rinviava l’abrogato articolo 47, cioè deleghe e risultanze elettorali, rimettendole non più ad una valutazione qualitativa, bensì ad una misurazione quantitativa ancorata alla presenza di base.

Era inevitabile tener presente il modello adottato qualche anno prima per il settore privato, senza peraltro contemplare alcuna c.d. clausola di salvaguardia, visto che qui la fonte non era un accordo confederale, ma la stessa legge, da cui non era assolutamente possibile chiamarsi fuori. Così il decreto legislativo n. 396/1997 contemplava la costituzione di organismi di rappresentanza unitaria del personale in ogni unità amministrativa con più di quindici dipendenti da parte delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dello stesso decreto; ed estendeva la possibilità di presentare liste elettorali anche ad altre organizzazioni sindacali, purché fossero costituite in associazioni con propri statuti e condividessero il regolamento concordato per l’elezione ed il funzio-

namento di tali organismi, senza peraltro richiedere una certa percentuale di firme, a meno che non fosse prevista per tutte le “organizzazioni promotrici”, nella misura del 3% o del 2% dei lavoratori occupati.

E se il modello introdotto dal protocollo del 23 luglio e dall'accordo interconfederale del 1° dicembre 1993 – che aveva a suo referente l'articolo 19 dello Statuto – si esauriva nella elezione delle RSU al posto delle RSA; quello del decreto legislativo n. 396/1997 – che aveva a suo precedente il testo originario del decreto legislativo n. 29/1993 – si doveva necessariamente proiettare dalla elezione delle RSU alla rappresentatività “effettiva”, rilevante per l'ammissione alla trattativa e per l'efficacia della contrattazione collettiva nazionale.

La contrattazione collettiva nazionale era riservata alle «organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media fra il dato associativo e il dato elettorale. Il dato associativo è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato» (ora articolo 43, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001). E l'Aran era legittimata a procedere alla relativa sottoscrizione, solo previa verifica «che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito» (ora articolo 43, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001).

Anche qui si presentava il problema del coordinamento soggettivo di un sistema contrattuale articolato, se pur attenuato rispetto al settore privato, dato che il coordinamento oggettivo, tramite le clausole di specializzazione e di rinvio, poteva contare su un effetto reale, garantito da un controllo interno ed esterno. Così, se pur non veniva mutuata dal protocollo del luglio 1993 la clausola del “terzo riservato” a favore delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti nazionali applicati, pur tuttavia neanche veniva rilasciata carta bianca alle RSU. A' sensi del decreto legislativo n. 396/1997, toccava ad appositi accordi fra l'Aran e le organizzazioni sindacali rappresentative non solo regolare la composizione e l'elezione delle RSU, ma disciplinare le modalità di esercizio dei diritti di informazione e di partecipazione previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva; nonché prevedere l'integrazione delle stesse RSU con rappresentanti delle organizzazioni sindacali fir-

matarie del contratto nazionale in sede di negoziato integrativo, come, d'altronde, ripreso e confermato dal citato accordo-quadro 7 agosto 1998.

Inoltre, come già avvenuto nel privato, veniva mantenuto uno spazio operativo alle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale; qui col riconoscimento esplicito del diritto a costituire RSA nelle stesse unità amministrative presidiate dalle RSU, con la conservazione di una quota minore dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto, cioè quelli degli articoli 23, 24 e 30 dello Statuto, sì da farle coesistere entrambe, ma con un rapporto di forza tutto a favore delle RSU per la legittimazione elettorale ricevuta, la agibilità operativa assicurata, la capacità negoziale esercitata.

Di sicuro il legato del passaggio dalla prima alla seconda fase della c.d. privatizzazione, in forza della legge delega n. 59/1997, destinato ad essere confortato col trascorrere del tempo, era quello di un progressivo decentramento del sistema, dall'accordo-quadro al contratto nazionale, dal contratto nazionale ad un contratto integrativo restituito ad un ruolo più ampio e significativo. Fenomeno, questo, accompagnato dal contestuale ridimensionamento delle confederazioni *vis-à-vis* delle federazioni, legittimate non più per se stesse, ma per l'adesione di federazioni rappresentative; e delle stesse federazioni *vis-à-vis* delle istanze di base, costituite non più da rappresentanze definite dalla stessa contrattazione nazionale, ma da RSU totalmente elettive.

6.2. L'amputazione dell'articolo 19 della legge n. 300/1970

L'abrogazione parziale dell'articolo 19 dello Statuto non era destinata ad avere a breve alcun effetto conforme all'intento di chi aveva proposto il quesito "minimale" poi confortato dal consenso popolare; anzi, semmai, contrario, almeno con riguardo a Cgil, Cisl e Uil. Una volta eliminata la lettera *a*, che così come interpretata dalla giurisprudenza era ormai tale da ospitare anche organizzazioni aderenti a confederazioni dall'assai discutibile maggiore rappresentatività, restava la lettera *b*, che legittimava quelle sole che avessero previamente sottoscritto contratti collettivi applicati nelle unità produttive interessate, cosa affatto scontata per le Federazioni targate Cgil, Cisl, Uil, ma non altrettanto per altre organizzazioni sindacali. Tant'è che la giurisprudenza costituzionale sulla residua lettera *b* sarà attivata proprio da organizzazioni sindacali c.d. autonome, escluse dalla contrattazione collettiva, in forza

di una regola del reciproco riconoscimento, applicata di massima a favore delle sole parti sociali “storiche”.

L’eliminazione della lettera *a* dell’articolo 19 dello Statuto certificava il venir meno di quell’intento perseguito della politica promozionale di cui al titolo III dello Statuto, cioè di permettere a quelle confederazioni destinate ad esserne le effettive beneficiarie, Cgil, Cisl e Uil, di recuperare una presa su una mobilitazione di base altamente conflittuale tramite una loro presenza nei luoghi di lavoro imposta ed assistita in forza di legge, sì da razionalizzarla e convogliarla a favore delle riforme in tema di fisco, casa, pensioni.

Un intento, questo, che la stessa Corte aveva a suo tempo apprezzato, per poi dover prendere atto dell’essere stata la lettera *a* diluita dalla giurisprudenza ordinaria fino ad attenuarne di molto la portata selettiva; e del restare comunque espressiva di una rappresentatività “presunta” calata dall’alto, non più rispondente alla crescente domanda di una rappresentatività “effettiva”, espressa dal basso, che la stessa lettera *b* non era in grado di soddisfare. Tanto che nella sentenza n. 30/1990 aveva sì sostenuto che l’articolo 19 dello Statuto fosse norma strettamente permissiva, sì da impedire che la rappresentatività potesse essere riconosciuta al di fuori delle sue lettere *a* e *b*; ma aveva ammesso trattarsi di norma resa obsoleta dall’evoluzione dei tempi, tale da richiedere una correzione legislativa ispirata «alla valorizzazione dell’effettivo consenso come metro di democrazia anche nell’ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacati».

E il perdurante silenzio legislativo doveva giocare un ruolo determinante nel convincere la Corte a superare il suo tradizionale *horror vacui*, col dar semaforo verde anche ad un quesito come quello “massimale”, che, se accolto, avrebbe permesso a qualunque soggetto collettivo l’accesso al titolo III dello Statuto. Peraltro, una volta passato il quesito “minimale”, la Corte si sarebbe trovata di fronte ad una duplice sfida, affrontata con una qual certa pragmatica sufficienza, tale da non risolverla, ma lasciarla aperta per il futuro.

La prima sfida era offerta dalla capacità espansiva manifestata dalla formula di “confederazione maggiormente rappresentativa” di cui alla lettera *a*, sì da essere utilizzata in una legislazione promozionale proiettata ben al di là della mera costituzione di RSA, cioè tale da attribuire la facoltà di condurre una contrattazione integrativa della stessa legge in materia di accordi di solidarietà e di selezione dei lavoratori licenziabili (decreto-legge n. 726/1984, articolo 1, comma 1, articolo 2, comma 1, articolo 3, comma 3; legge n. 223/1991, articolo 5, comma 1) o riconoscere la possibilità di avere un’informazione preventiva in tema di tra-

sferimento d'azienda e di ricorso alla mobilità (legge n. 428/1990, articolo 47; legge n. 223/1991, articolo 4, comma 2). E così Corte costituzionale n. 244/1996 dirà che la "maggior rappresentatività" era stata espulsa dall'articolo 19 dello Statuto, tramite l'abrogazione della sua lettera *a*, ma non dall'ordinamento, dove permaneva in ragione della legislazione che volta a volta la richiamava, secondo la nozione messa a punto dalla giurisprudenza ordinaria, da lei riassunta come data «oltre che dall'effettività dell'azione sindacale, dalla loro articolazione a livello nazionale e dai caratteri di intercategoriale e pluricategoriale».

La seconda sfida era costituita dalla sua precedente giurisprudenza, cioè da quella Corte costituzionale n. 30/1990 con cui aveva difeso la costituzionalità della lettera *b* nella sua versione pre-referendaria, coll'escludere che la rappresentatività deducibile dalla sottoscrizione di un contratto collettivo nazionale o provinciale fosse da ritenersi *octroyée*, cioè rimessa al mero accredito del singolo datore di lavoro, perché manifestazione di una «efficienza contrattuale almeno a livello locale».

Sicché la Corte sarà obbligata a ritornare su se stessa, per sostenere la legittimità della lettera *b* nella sua versione post-referendaria, col negare che la rappresentatività riconducibile alla firma di un contratto anche solo aziendale fosse da ritenersi *octroyée*, perché, se la firma del sindacato era preceduta da una «partecipazione attiva al processo di formazione» ed era apposta ad «un contratto normativo», ciò dava pur sempre testimonianza di una «capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro» (Corte costituzionale n. 244/1996); e, comunque, fosse da considerarsi "coatta", perché se la sottoscrizione del sindacato era dovuta a pena di perdere o di non ottenere la propria RSA, questo costituiva solo un «fattore del calcolo dei costi-benefici che esso, come ogni contraente, deve compiere per valutare la convenienza di stipulare o no il contratto a quelle condizioni» (Corte costituzionale n. 345/1996).

Come detto, una duplice sfida lasciata aperta per il futuro. La sopravvivenza assicurata alla formula di "confederazione maggiormente rappresentativa" dopo l'abrogazione dell'articolo 19, lettera *a*, dello Statuto, come nozione adottata dall'ordinamento, non avrebbe trovato conferma nella legislazione successiva, la quale le preferirà l'altra di "associazione comparativamente più rappresentativa" per una contrattazione c.d. delegata sempre più diffusa ed incisiva, proprio in ragione di quella discontinuità richiesta da un sistema non più controllabile da un oligopolio esercitato dal centro da Cgil, Cisl, Uil: se si trattava pur sempre di una rappresentatività presunta, la prima era assoluta, nonché declinata a

livello confederale, mentre la seconda era comparativa, nonché declinata a qualsiasi livello, preferibilmente nazionale e territoriale.

A sua volta, la difesa ad oltranza di una interpretazione dell'articolo 19, lettera *b*, dello Statuto, che considerava necessaria ma non sufficiente una partecipazione attiva non seguita dalla sottoscrizione, non avrebbe retto alla prova di una crisi dell'unità sindacale destinata a trovare la sua massima espressione nella vicenda Fiat.

7. L'approccio unitario espresso dalle Linee di riforma della struttura della contrattazione 12 maggio 2008

Il processo iniziato in quel fatidico 1993, col decreto legislativo n. 29 del marzo ed il protocollo del luglio si potrà considerare esaurito con la fine del decennio '90, quando si manifesterà l'effetto di un duplice cambiamento, destinato a divenire sempre più critico nel primo scorcio del nuovo secolo: il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, che condurrà ad una forte polarizzazione della dialettica partitica, con una alternanza alla guida del Paese, radicalizzata dalla vicenda giudiziaria del leader del centro-destra; l'ingresso nell'Euro, che costringerà ad una rigida gestione economica, con una ricaduta sulla situazione sociale, aggravata dalla crisi finanziaria mondiale.

L'alternanza nel Governo sarà segnata da una discontinuità nella politica perseguita con riguardo alla parte assegnata alle grandi confederazioni, alla opportunità di una legge sindacale, alla declinazione della *flexisecurity*: la concertazione, l'interventismo legislativo, la sicurezza caratterizzavano il centro-sinistra; il dialogo sociale, l'astensionismo legislativo, la flessibilità contrassegnavano il centro-destra. Una discontinuità, peraltro, assai più forte nella formulazione propagandistica che nella pratica effettiva, data la progressiva riduzione dell'area di manovra lasciata alla politica nazionale dalla UE ed in particolare dalla BCE, sì da costringere centro-sinistra e centro-destra ad una convergente politica di *austerity*, tanto da far sospettare la fine non solo ideologica ma anche programmatica della classica distinzione fra "sinistra" e "destra". Certo è che l'inizio del secolo assiste a una crescente crisi dell'unità di azione sindacale, con una rivendica da parte loro delle rispettive identità originarie, le quali si manifestano già nelle posizioni da assumere nei confronti dei Governi in carica ancor prima che nelle rivendicazioni specifiche, con la Cgil certo più sensibile di Cisl e Uil alla loro coloritura politica. Così essa non firmerà il Patto per l'Italia del luglio 2002 con il secondo Governo Berlusconi, adottando come scusante fonda-

mentale l'inclusione di una deroga temporanea e sperimentale all'articolo 18 dello Statuto; mentre sottoscriverà il protocollo welfare del 23 luglio 2007 con il secondo Governo Prodi.

La crisi dell'unità sindacale si manifesterà soprattutto nella riforma del sistema contrattuale definito dal protocollo del luglio 1993. Ciò non toglie che l'avvio sarà comune, costituito da quelle *Linee di riforma della struttura della contrattazione, piattaforma approvata dagli esecutivi nazionali Cgil, Cisl, Uil il 12 maggio 2008*, poi rimesse alla applicazione delle Federazioni di categoria, con in vista l'apertura di un tavolo triangolare per la tutela del reddito dei lavoratori tramite un *welfare* solidaristico ed efficiente ed un sistema contrattuale articolato su due livelli complementari ed interdipendenti.

Sotto attacco restava lo stesso elemento portante del protocollo del luglio '93, cui era dovuto per consenso quasi unanime il rientro da una spirale inflazionistica incompatibile con l'ingresso nell'Euro, cioè l'aver correlato la dinamica retributiva all'inflazione programmata. Ma ciò non senza un crescente costo per i sindacati, costretti a prendere atto di quella inflazione programmata decisa dal Governo senza alcuna previa concertazione; ed in particolare per i lavoratori, condannati a perdere in tutto od in parte la maggiore inflazione effettiva. Da qui la proposta di recuperare una «“inflazione realisticamente prevedibile” supportata da parametri ufficiali di riferimento, a livello del Cnel [...] quali il deflatore dei consumi interni o l'indice armonizzato europeo corretto con il peso dei mutui», con la conseguente previsione di un unico rinnovo triennale, al tempo stesso economico e normativo.

Il nuovo meccanismo di adeguamento del potere di acquisto era destinato ovviamente a valere per il settore pubblico e privato. Ma il resto del documento appariva costruito a misura del privato, con quel mero e semplice applicare al pubblico «regole analoghe [...] attraverso opportuni interventi di delegificazione», che risultava non solo generico, ma anche anacronistico. Di fatto, se l'ultimo decennio del secolo scorso aveva visto un progressivo avvicinamento dell'impiego pubblico al lavoro privato con un significativo crescendo della c.d. privatizzazione dalla prima fase della legge delega n. 421/1992 alla fase della legge delega n. 59/1997; il primo decennio di questo assisterà ad un costante allontanamento in ragione di un duplice processo normativo: sul fronte dell'impiego pubblico, una rilevante perdita di controllo sulla contrattazione collettiva, nazionale ma soprattutto integrativa, ritenuta capace di far saltare le limitazioni poste a salvaguardia dei poteri dirigenziali e dei limiti finanziari, giustificherà una ri-legificazione che sarà portata a sistema con la c.d. riforma Brunetta; sul fronte del lavoro privato, una

pressante domanda di flessibilità in entrata ed in uscita, considerata idonea a far lievitare le offerte di lavoro, legittimerà l'emanazione di una disciplina costruita a sua esclusiva misura che sarà condotta a completezza con la c.d. riforma Fornero.

Restava sostanzialmente immutata la distribuzione dei ruoli fra primo e secondo livello, sì da non lasciare trasparire il rinfocolato conflitto fra Cgil e Cisl circa il rapporto fra contratto di categoria e contratto aziendale, peraltro incentivato da un intervento di decontribuzione e detassazione del c.d. salario di produttività, secondo un auspicio già contenuto nel protocollo del luglio 1993 e recepito dal protocollo del 23 luglio 2007. Ma se mancava qualsiasi parola esplicita circa l'efficacia dello stesso contratto di categoria, che qualcosa si muovesse riusciva evidente dalla prefigurazione di una disciplina della rappresentatività modellata su quella del settore pubblico, tale da fondare e giustificare l'espansione della regola collettiva oltre i confini della rappresentanza. Così, una volta confermato «per il settore pubblico l'Accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998 e la vigente legge sulla rappresentanza», si prevedeva che per il settore privato «la base della certificazione sono i dati associativi, riferiti di norma alle deleghe, come possono essere numericamente rilevati dall'INPS, prevedendo un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali del DM10, e trasmessi complessivamente al CNEL, nonché i consensi elettorali risultanti ai verbali elettorali delle RSU, che andranno generalizzate dappertutto, come già regolamentate dall'Accordo interconfederale del 1 dicembre 1993 e dai CCNL, trasmessi dalle Confederazioni allo stesso CNEL».

Era una anticipazione destinata ad essere recuperata dopo la ripresa di quell'unità sindacale che, rotta con l'accordo-quadro del 22 gennaio 2009, sarà ricostituita con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Se qui c'era *in fieri* una rappresentatività basata sulla formula mista associativa/elettiva propria del settore pubblico, con la contestuale previsione di una procedura di raccolta e certificazione dei dati costruita a misura di quello privato, mancava ancora l'individuazione di una soglia percentuale. E, comunque, una tale rappresentatività sembrava sì destinata a rilevare per legittimazione negoziale agli occhi della controparte; ma non esauriva di per sé la domanda di "democrazia sindacale", tanto da esser prevista una complessa "procedura" che coinvolgesse passo a passo lavoratori e pensionati nella gestione della trattativa: oltre alla consultazione sulle piattaforme predisposte unitariamente, anche la costante sorveglianza sui percorsi negoziali tramite verifiche degli iscritti e assemblee aperte a tutti, nonché la votazione certificata sulle ipotesi di accordo.

8. Il dissenso manifestato dagli accordi “separati”: l'accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali 22 gennaio 2009

La rottura dell'unità sindacale emergerà con tutta la sua forza con l'accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, siglato dal Governo, dalla Confindustria, dalla Cisl e dalla Uil, ma non dalla Cgil. La presa di distanza da parte della Cgil riguardava sostanzialmente due questioni, caratterizzanti la sua identità ancor prima della sua strategia: la nuova modalità di calcolo dell'inflazione da assumere a referente per la dinamica retributiva di una contrattazione collettiva di categoria restituita ad una cadenza triennale unica per la parte economica e normativa; e la relazione fra contrattazione collettiva di primo e di secondo livello.

Quanto alla prima questione, secondo quanto già previsto dalle Linee di riforma della struttura della contrattazione del 12 maggio 2008, si sostituiva il tasso di inflazione programmata con un «indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia)», rimettendone l'«elaborazione [...] ad un soggetto terzo», con conseguente introduzione di una contrattazione di categoria economico-normativa a cadenza triennale; solo che questo «indice previsionale» veniva «depurato dalla dinamica dei prezzi energetici importati» (punto 2), sconto, questo, considerato non accettabile dalla Cgil, perché tale da scaricare l'effetto di un fattore esterno imprevedibile ed incontrollabile sul livello del potere di acquisto, col rischio di penalizzarlo pesantemente.

Quanto, invece, alla seconda questione, si ribadiva la funzione della contrattazione di categoria «di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale» (punto 2). Ma, se anche si considerava la contrattazione di secondo livello, territoriale o aziendale, tenuta a rispettare di massima le clausole di rinvio e la regola del *ne bis in idem*, come tale esercitabile solo «per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge» e, comunque, per «materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione» (punto 11), si prevedeva pur sempre che per «il raggiungimento di specifiche intese per governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale, le specifiche intese potranno definire apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici e normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria» (punto 16); formula questa ritenuta

non condivisibile dalla Cgil, perché tale da poter avere una ricaduta negativa sulla stessa compattezza e tenuta della disciplina di categoria. Ritornava qui la storica contrapposizione fra Cisl e Cgil, con le due confederazioni convinte di poter trarre conferme alle rispettive tesi tradizionali dallo stesso evolversi della crisi: per la Cgil, la “chiusura” a favore di una contrattazione collettiva, capace di garantire una sufficiente ed uniforme disciplina economico-normativa; per la Cisl, l’“apertura” a pro di una contrattazione aziendale, idonea ad assicurare una flessibilità organizzativa richiesta dall’impresa per svilupparsi o addirittura sopravvivere, senza peraltro escludere una qualche copertura aggiuntiva anche per quella che, pur soggetta alla contrattazione nazionale, fosse priva dell’aziendale, con l’applicarle «elementi economici di garanzia o forme analoghe», ulteriori rispetto ai trattamenti tabellari (punto 15).

Restava, invece, al margine una terza questione, peraltro destinata di lì a breve ad occupare l’intera scena, dato che si limitava a prevedere l’emanazione entro tre mesi delle «nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi comprese la certificazione all’INPS dei dati di iscrizione sindacale» (punto 17). Peraltro, con una percepibile presa di distanza dalle Linee di riforma della struttura della contrattazione del 12 maggio 2008, certo dettata dalla tradizionale preferenza cislina per il primato della dimensione associativa: mentre, là, nelle Linee, si era parlato di «rappresentanza/rappresentatività», tenendo presenti «i dati associativi [...] nonché i consensi elettorali»; qui, nell’accordo si parlava di «rappresentanza», tenendo esplicitamente conto dei soli «dati di iscrizione sindacale».

9. *Segue: l’accordo interconfederale 15 aprile 2009*

Se l’accordo-quadro si presentava «con carattere sperimentale e di durata quadriennale», senza rimettere in forse esplicitamente il protocollo del luglio 1993, il successivo accordo interconfederale 15 aprile 2009, per la sua attuazione, dichiarava *apertis verbis* che il nuovo sistema «sostituisce le regole già definite nel paragrafo “2. Assetti contrattuali” del Protocollo sottoscritto fra Governo e parti sociali il 23 luglio 1993» (Premessa, paragrafo 5), facendolo decorrere dal 15 aprile 2009 al 15 aprile 2013, con la previsione che tutti i contratti di primo e secondo livello in scadenza dopo il 15 aprile 2009 avrebbero dovuto essere rinnovati a’ sensi dello stesso accordo (*Disposizioni transitorie*). Il che dava

formalmente vita alla coesistenza di un doppio sistema, già complicato di per sé solo, se pure tutti i contratti in scadenza oltre quella data fossero stati rinnovati allo spirare della loro durata così come prevista; ma ancor più se lo fossero stati anticipatamente, come appunto l'ipotesi di accordo per il rinnovo del Ccnl per l'industria metalmeccanica privata, firmato il 15 ottobre 2009, da Federmeccanica e da Fim-Cisl e Uilm-Uil.

Non è qui la sede per soffermarsi sulla articolata disciplina prevista dall'accordo attuativo, se non per dare atto della sua sostanziale conformità all'accordo che lo aveva preceduto, sviluppandone in dettaglio l'introduzione dell'IPCA «depurato dalla dinamica dei prezzi energetici importati» per una contrattazione collettiva economico-normativa triennale (punto 2) e la previsione di «specifiche intese» modificative di «singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di categoria» (punto 5). Ma la preoccupazione di tenere sotto controllo una potenziale deriva derogatoria trovava espressione in una disciplina piuttosto rigida, per cui erano i contratti di categoria a poter consentire tali intese fra le istanze territoriali delle associazioni stipulanti sulla base di parametri oggettivi, fermo restando che sarebbero divenute efficaci solo dopo essere state approvate dalle associazioni nazionali.

Venivano, poi, riprese quasi alla lettera le disposizioni relative all'*Elemento di garanzia retributiva* per le aziende prive di contrattazione aziendale (punto 4); e alla *Rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva*, ma qui con un'aggiunta significativa relativa al c.d. dovere di influenza, per cui «le parti si impegnano a rispettare ed a far rispettare – nell'esercizio del cosiddetto potere d'influsso proprio delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori – tutte le regole che liberamente sono definite in materia di contrattazione collettiva» (punto 7).

Nonostante tutto, però, si dava per scontato che niente cambiasse la normale procedura per la contrattazione di secondo livello, sempre basata sulle RSU, così riconfermate come l'unica rappresentanza sindacale di base, per cui le «proposte di rinnovo [...], sottoscritte congiuntamente dalle rappresentanze sindacali unitarie costituite in azienda e dalle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale, devono essere presentate all'azienda e contestualmente all'Associazione industriale» (punto 3.5).

Il che metteva a nudo l'equivoco insito nel ritenere di poter cambiare la costituzione del sistema contrattuale, quale consacrata dal protocollo del luglio 1993, sostituendola con un'altra, non condivisa dalla principale confederazione, la Cgil, quindi non solo priva in partenza

dell'efficacia e dell'effettività prodotte solo da una comune approvazione, ma addirittura capace di esercitare un'influenza disgregatrice sull'intero sistema, con un primo livello gestito da associazioni legittimate a concludere contratti "separati"; ed un secondo livello affidato congiuntamente a RSU unitarie elettive e alle istanze territoriali delle associazioni stipulanti... quei contratti.

Possibilità, questa, destinata a trovar presto conferma nella categoria metalmeccanica, con una contrapposizione radicale fra Fiom e Fim/Uilm, che dalla conclusione di contratti nazionali "separati" da parte della Fim/Uilm porterà alla "vicenda Fiat".

10. La vicenda Fiat

Dando applicazione all'accordo del 15 aprile 2009, sei mesi dopo, Federmeccanica, Fim ed Uilm siglavano l'Ipotesi di accordo 15 ottobre 2009, che modificava il contratto nazionale del gennaio 2008, sottoscritto unitariamente da Fiom, Fim, Uilm. Solo che, secondo la "tempistica" di cui all'accordo, l'Ipotesi dell'ottobre 2009 prevedeva una decorrenza unica triennale, dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2012; mentre, stando alla "tempistica" di cui al protocollo del '93, il Ccnl unitario del 2008 contemplava una durata distinta, biennale per la parte economica, fino al 31 dicembre 2009, e quadriennale per la parte normativa, fino al 31 dicembre 2011.

Ora, dato che l'entrata in vigore dell'Ipotesi dell'ottobre 2009 era prevista per il 1° gennaio 2010, la difficoltà non riguardava tanto la parte economica del Ccnl unitario del gennaio 2008, la cui scadenza biennale era al 31 dicembre 2009, cioè precedente quella data se pur di un solo giorno; quanto la parte normativa, la cui scadenza quadriennale era al 31 dicembre 2011, cioè successiva a quella data di ben un anno, sì da dar luogo ad una sovrapposizione temporale della nuova alla vecchia disciplina, peraltro sostituita solo parzialmente.

Ciò avrebbe rilanciato la questione relativa all'efficacia da riconoscersi ad accordi che non solo fossero separati, ma intervenissero a sostituirne altri conclusi unitariamente, tanto più se non ancora scaduti, che, però, avrebbe trovato da parte della giurisprudenza la stessa univoca risposta privatistica di sempre, cioè di un'efficacia limitata in base alla rappresentanza o all'adesione volontaria, sì da ridurre l'effettività di rinnovi contrattuali sottoscritti solo da alcuni sindacati confederali.

Ma se questa era una lezione di cui le confederazioni avrebbero fatto tesoro in un prossimo futuro, per l'intanto a tener banco era la previsio-

ne di «specifiche intese» modificative di «singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di categoria», introdotta dal punto 16 dell'accordo-quadro del 22 gennaio e ripresa dal punto 5 dell'accordo interconfederale 15 aprile 2009, destinata a far da premessa alla vicenda Fiat. A conti fatti sarebbe stata sempre la grande casa automobilistica torinese ad accelerare una svolta definibile come storica, come nel 1980 con la "marcia dei quarantamila", ora più di allora pressata se non costretta da una concorrenza internazionale che ne metteva in discussione la stessa sopravvivenza, sì da vedersi a torto o a ragione messa di fronte all'alternativa estrema di uscire dal sistema confindustriale o uscire dal mercato.

Non è qui la sede per ricostruire un caso ormai ben noto per il gran parlare e scrivere che se n'è fatto, se non per segnalare l'intreccio stretto fra i protagonisti chiamati in gioco, peraltro quasi sempre condannati ad un recupero rivelatosi improvvisato e tardivo. Dopo l'accordo di Pomigliano del 15 giugno 2010, da cui la Fiom si chiamava fuori, considerandolo in deroga della disciplina di cui al Ccnl unitario del gennaio 2008, la Confindustria avrebbe inviato il 7 settembre 2010 alle controparti sindacali la disdetta/recesso da quel contratto, così da impedirne l'ultra-attività oltre la prevista scadenza del 31 dicembre 2011. E di lì a tre settimane, Federmeccanica, Fim e Uilm avrebbero sottoscritto l'accordo nazionale 29 settembre 2010 col titolo significativo di *Disco verde alle "intese modificative" del contratto per lo sviluppo e contro la crisi*, contenente il regolamento categoriale della contrattazione in deroga previsto dal punto 5 dell'accordo interconfederale 15 Aprile 2009, sì da "sanare" *a posteriori* lo stesso accordo di Pomigliano del 15 giugno 2010.

Too little, too late per una Fiat ormai decisa a liberarsi della presenza di una Fiom decisa a condurre una guerriglia interna contro il nuovo corso. Di lì ad un paio di mesi, la Fiat, la Fim e la Uilm firmavano l'accordo di Mirafiori del 23 dicembre 2010, con cui veniva resa esplicita l'uscita della stessa Fiat dal «sistema confindustriale». Così si compiva la svolta dall'*industrial collective agreement* a doppio livello, al *company agreement* monolivello, con il varo di un sistema autonomo: provvisto di una sua propria legittimazione originaria data dalle consultazioni dei lavoratori che ne avevano accompagnato il faticoso travaglio; aperto alle sole associazioni sindacali aderenti, con l'inevitabile conseguenza di una sostituzione delle RSU elettive con RSA loro riservate, a' sensi dell'interpretazione dell'articolo 19, lettera *b*, post-referendum fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale; reso esigibile con la previsione di apposite sanzioni.

Il lascito non sarà dato da un effetto imitativo tale da balcanizzare il “sistema confindustriale”, ma da un richiamo, così forte da essere vissuto come traumatico, ad un intervento che affrontasse il problema dell’efficacia e dell’esigibilità di una contrattazione collettiva resa più flessibile nella sua relazione fra primo e secondo livello. Un richiamo, questo, destinato ad essere raccolto dall’accordo interconfederale fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil del 28 giugno 2011, non senza il timore che altrimenti lo potesse fare il legislatore.

11. Il recupero unitario (prima tappa): l’accordo interconfederale 28 giugno 2011

L’accordo dava per risolta in pratica la questione posta al centro degli accordi separati del gennaio e dell’aprile 2009, data l’adozione generalizzata di un’unica scadenza triennale economica e normativa per la contrattazione di categoria, peraltro senza essere preceduta dalla prevista predeterminazione dell’inflazione in base all’IPCA da parte di una autorità terza. Ed affrontava di petto l’altra questione rimasta al margine di tali accordi, quella della rappresentatività sindacale, con l’offerirne una disciplina che coniugava la normativa del settore pubblico e del settore privato, peraltro secondo una formula compromissoria imposta dalla ritrovata unità sindacale.

Emergeva dall’accordo la convinzione che una auto-regolamentazione decisa dalle grandi confederazioni fosse di per sé completa ed autosufficiente, sì da poter dar vita ad una contrattazione collettiva articolata sul classico doppio livello, col contratto collettivo nazionale rivestito della «funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi *comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale*» (punto 2); ed i contratti collettivi aziendali esercitabili per «le materie delegate, in tutto o in parte dal contratto collettivo nazionale di lavoro o dalla legge» (punto 3) e per «le parti economiche e normative efficaci per tutto il personale» e vincolanti per «tutte le associazioni sindacali, espressione delle Confederazioni firmatarie del presente accordo interconfederale» (punto 4), da incentivare per via di una politica governativa di decontribuzione e detassazione della retribuzione di produttività (punto 8).

Si sapeva bene che non era in vigore per il settore privato alcun disposto normativo precedente, che avesse introdotto una efficacia *erga omnes*, come, invece, il decreto legislativo n. 165/2001 per quello pubblico; ma ciò nonostante non si sollecitava o auspicava alcun intervento

legislativo successivo, che comunque la introducesse, come, invece, nel protocollo del 23 luglio 1993. Non si intendeva riferirsi ad un'efficacia "legale" garantita dall'ordinamento giuridico, come tale limitata in base al principio di rappresentanza, ma ad un'efficacia "fattuale", assicurata dall'ordinamento intersindacale, come estesa potenzialmente a tutta la categoria o a tutta l'azienda in forza del criterio di effettività.

Si faceva affidamento sulla capacità delle tre grandi confederazioni di assicurare alla contrattazione collettiva una tale efficacia, proprio tramite la recuperata unità d'azione che le rendeva capaci di dividerla con quelle datoriali, a cominciare dalla Confindustria, dotandola di quella legittimazione politico-sindacale costituita dalla selezione delle parti stipulanti in base alla loro rappresentatività. Tanto che, proprio in apertura, veniva recuperata per la contrattazione di categoria la formula associativa/elettiva che le Linee di riforma della struttura della contrattazione 12 maggio 2008 avevano già mutuato dalla disciplina del settore pubblico; accompagnandola con la contestuale previsione di una procedura di raccolta delle deleghe e delle risultanze elettorali ad opera rispettivamente dell'Inps e del Cnel, cui toccava di effettuare la relativa ponderazione; ma, questa volta, diversamente da allora, anche completandola con la previsione dell'identica percentuale del 5% «considerando a tal fine la media fra il dato associativo (iscrizioni certificate) ed il dato elettorale (percentuale dei voti ottenuti sui voti espressi)» nelle elezioni delle RSU (punto 1).

Il che avrebbe dovuto contare su una generalizzazione delle RSU, che, data per ovvia dal protocollo del 23 luglio 1993 e dall'accordo interconfederale del 1° dicembre 1993, risultava ancora sollecitata dalle Linee di riforma della struttura della contrattazione del 12 maggio 2008. Solo che qui non era più solo l'espressione di una rappresentanza di base costituita secondo l'elezione aperta all'intera forza lavoro occupata, tale da dotarla di per sé di indiscussa rappresentatività aziendale; ma, qui stava la novità, era anche la pre-condizione per calcolare la rappresentatività categoriale. Sicché si dava per scontata la presenza delle RSU, che erano state «elette secondo le regole interconfederali vigenti», riconfermando loro la titolarità di una contrattazione aziendale ad efficacia generale, da esercitare secondo la regola della maggioranza dei componenti, se pur almeno qui senza alcuna esplicita previsione di una presenza delle istanze territoriali delle organizzazioni sindacali partecipi della contrattazione di categoria (punto 4).

Ma, al tempo stesso, non si chiudeva la porta alle RSA, le quali di fatto continuavano ad esistere, non per mera inerzia, ma per scelta consapevole delle organizzazioni sindacali legittimate a costituirle a' sensi

dell'articolo 19 dello Statuto che non vi avevano mai rinunciato o vi erano ritornate nel corso delle crisi dell'unità sindacale. Peraltro, non si riprendeva la strada aperta dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, di una convivenza fra RSU "forti" e RSA "deboli"; ma se ne percorreva una tutta propria, di una eventuale presenza delle RSA, se non privilegiata certo tollerata, col prevedere che «in caso di presenza delle rappresentanze sindacali aziendali costituite *ex art.* 19 della legge n. 300/70», venisse loro attribuita la titolarità di una contrattazione aziendale con efficacia generale, da esercitare secondo una regola maggioritaria riferita non alle stesse RSU, ma alle deleghe raccolte dalle organizzazioni sindacali nel cui ambito risultavano costituite. Tuttavia, una volta varata, tale contrattazione doveva passare al vaglio di un referendum, sempreché richiesto da almeno un 30% dei lavoratori o da una organizzazione sindacale "espressione" di una delle confederazioni firmatarie dell'accordo (punto 5).

Questa procedimentalizzazione all'insegna di una regola maggioritaria, declinata in chiave elettiva per le RSU e associativa per le RSA, faceva da premessa ad una apertura nei confronti di quella contrattazione in deroga già recepita dagli accordi del 22 gennaio e del 15 aprile 2009 ma a costo di lasciar fuori la Cgil. E lo faceva con una doppia formula, accompagnata dalla esplicita notazione di una sua efficacia generale: si rinviava per il futuro, *sic et simpliciter* alle «regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro»; mentre si prevedeva, per il presente, che tale contrattazione fosse non più territoriale, ma aziendale, condotta dalle stesse RSU, assistite dalle istanze territoriali delle organizzazioni "espressione" delle confederazioni firmatarie dell'accordo medesimo, peraltro con un ambito almeno formalmente delimitato, perché ora ristretto «agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro» (punto 7).

E sulla base della polemica suscitata dalla vicenda Fiat se già al punto 4, con successivo richiamo al punto 5, si era stabilito che la contrattazione aziendale conclusa secondo le modalità previste avesse efficacia generale «per le parti economiche e normative», mentre vincolava implicitamente per la parte obbligatoria le sole organizzazioni sindacali; al punto 6, si precisava che la eventuale introduzione di «clausole di tregua sindacale finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti [...] hanno effetto vincolante esclusivamente per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori espressione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda e non per i singoli lavoratori».

12. L'intermezzo legislativo: l'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148

Se dietro l'accelerazione data dalle tre confederazioni all'accordo del 28 giugno 2011 c'era il timore di un intervento legislativo, questo si sarebbe subito concretizzato con l'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148, dovuto all'intento del buon ministro Sacconi di prender spunto da quell'accordo per forzare un radicale decentramento del sistema considerato ormai del tutto maturo non senza pagare un doveroso tributo a quella vicenda Fiat che ne aveva costituito la causa prossima, con un'apposita sanatoria *a posteriori* (articolo 8, comma 3).

Solo che l'articolo rivela nel suo stesso testo un confuso sovrapporsi di quel duplice indirizzo legislativo caratterizzante l'intero sviluppo del nostro diritto sindacale, visto che sembra legittimare le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ad una contrattazione territoriale o aziendale comprensiva di «specifiche intese», che, se sottoscritte dalle «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011», hanno «efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati» (articolo 8, comma 1).

Il primo dato, più appariscente se non più significativo, perché destinato a far da contesto di riferimento, è offerto dall'uso della nozione di «associazione comparativamente più rappresentativa», sostituita dalla legislazione promozionale della c.d. contrattazione delegata a quella di «confederazione maggiormente rappresentativa», dopo l'abrogazione referendaria della lettera *a* dell'articolo 19 dello Statuto. Ma, come visto, fra la vecchia e la nuova nozione, pur nella discontinuità logica e dimensionale, restava una costante, cioè quella di una rappresentatività «presunta», per di più qui declinata sul piano non solo nazionale, ma anche territoriale; cosa che contrastava con quella rappresentatività «effettiva», calcolata a livello nazionale per via della formula associativa/elettiva che costituiva la base stessa su cui era stata ricostruita l'unità sindacale nell'accordo in parola.

Il secondo dato, meno percepibile ma più rilevante, è costituito dall'utilizzo di una nozione di «loro rappresentanze sindacali» individuata con l'espressione già riportata di «operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011». Ma, come noto,

le associazioni comparativamente più rappresentative non possono come tali aver titolo a costituire «loro» rappresentanze sindacali: non in senso proprio, cioè come RSA, per essere queste riservate alle associazioni previste dall'articolo 19, lettera *b*, dello Statuto, cioè già firmatarie di contratti applicabili nelle unità produttive di riferimento; ma neppure, in senso improprio, cioè come RSU, per essere queste elette dai dipendenti secondo l'accordo interconfederale del 1° dicembre 1993.

Quel che importava al legislatore non era tanto recepire quanto utilizzare l'accordo 28 giugno 2011 come un'occasione per rendere l'efficacia generale della contrattazione aziendale ivi prevista dotata di forza di legge ben oltre l'area coperta dalla Confindustria, col dare come del tutto scontata la compatibilità di una tale scelta con l'articolo 39, ultimo comma, della Costituzione; non senza, peraltro, una duplice condizione, relativa alla modalità seguita ed alla finalità perseguita.

Quanto alla modalità, era costituita dall'essere la sottoscrizione richiesta «sulla base di un criterio maggioritario relativo alle [...] rappresentanze sindacali», che certo orecchiava quanto al riguardo previsto distintamente dall'accordo 28 giugno 2011 per le RSU e per le RSA, ma lo faceva nei termini di un rinvio implicito leggibile a piacere come “formale” o come “materiale”, destinato comunque a restare alquanto problematico. Quanto, poi, alla finalità, era rappresentata dall'essere la lista contemplata tanto lunga quanto generica, nonché dalla rilevanza giuridica dubbia se non nulla, relativa com'era «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 nuove attività».

La soluzione di continuità netta e radicale nei confronti dell'accordo del 28 giugno 2011 era data dalla possibilità che questa contrattazione aziendale esplicasse un'efficacia generale derogatoria, declinata dall'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 secondo una triplice forzatura. In primo luogo, con in apertura l'anodina clausola di salvaguardia, «Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro» la possibilità di deroga riguarda le «disposizioni di legge» oltre le «regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro» (articolo 8, comma 2-*bis*); cosa, questa, che, a prescindere dalla problematica di costituzionalità sollevata, specie con riguardo alla ampiezza e genericità della lista delle materie derogabili (articolo 8, comma 2), era del tutto fuori non solo dalla previsione ma anche da una possibile intesa fra Cgil, Cisl, Uil.

In secondo luogo, allarga illimitatamente la precedente disciplina interconfederale circa tale possibilità di deroga, sì da privarla della sua controllabilità dall'alto e della sua natura eccezionale, necessarie per mantenere al sistema contrattuale sufficienti compattezza e coerenza. Come visto, l'accordo rimandava per l'entrata a regime alle «regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro»; e prevedeva, per quella transitoria, che la contrattazione fosse condotta *specificamente* dalle stesse RSU, assistite dalle istanze territoriali delle organizzazioni “espressione” delle confederazioni firmatarie dell'accordo medesimo, peraltro con un oggetto limitato «agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro».

Mentre, a quanto sopra riportato, l'articolo 8 contempla una normativa destinata a durare per cui la contrattazione è gestita *genericamente* da rappresentanze aziendali proprie di associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, per di più con un oggetto tanto illimitato da riuscire potenzialmente esteso all'intero diritto del rapporto di lavoro, in quanto riferito: «a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato, flessibile, al regime della solidarietà negli appalti ai casi di ricorso alla somministrazione; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partire IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno d'età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento» (articolo 8, comma 2).

L'impatto destrutturante dell'intervento legislativo sul sistema configurato dall'accordo era accresciuto dal fatto che, a quanto previsto dal suo punto 3, la contrattazione collettiva aziendale si esercitava per le materie delegate non solo dal «contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria», ma anche dalla «legge»; sicché questo rinvio alla “legge” poteva ben essere interpretato, come in effetti fu fatto, quale un canale d'ingresso all'interno del sistema concordato a livello interconfederale

di quanto prodotto dal meccanismo di cui all'articolo 8. Di fatto le parti stipulanti l'accordo del 21 giugno 2011 mostrarono di attenersi al profetico avvertimento messo da Virgilio in bocca a Laocoonte, «timeo Danaos et dona ferentes», tanto da sterilizzare implicitamente quell'articolo 8 con la affermazione della piena auto-sufficienza della disciplina interconfederale contenuta in una postilla apposta il 21 settembre 2011: «Confindustria, Cgil, Cisl e Uil concordano che le materie delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate all'autonoma determinazione delle parti. Conseguentemente si impegnano ad attenersi all'Accordo del 28 giugno 2011, applicandone compiutamente le norme e a far sì che le rispettive strutture, a tutti i livelli, si attengano a quanto concordato nel suddetto accordo interconfederale».

Se si eccettua qualche suo utilizzo più o meno sottobanco, l'articolo 8 è rimasto sostanzialmente ignorato quasi non fosse mai stato scritto, monito per le parti sociali di quanto rischioso possa risultare fare affidamento sul legislatore. Ma il fatto è che lo stesso legislatore, dopo un goffo tentativo di restituirgli un minimo di visibilità compiuto col decreto-legge n. 76/2013, si è visto costretto ad un rapido *dietro-front* in sede di conversione; certo convinto di non poter fare affidamento su un qualcosa non condiviso da chi avrebbe dovuto esserne il beneficiario, cioè le stesse parti sociali. E le parti sociali nel loro successivo corso scandito dal protocollo d'intesa 31 maggio 2013 e dal Testo Unico 10 gennaio 2014 si sono comportate come se non ci fosse.

C'è, però, da tener presente che l'articolo 8 costituisce pur sempre un esempio di quella legislazione favorevole a delegare alla contrattazione la flessibilizzazione della normativa lavoristica, destinata a trovare la sua massima fioritura a cavallo del passaggio di secolo, con a sua espressione esemplare la legge 24 giugno 1997, n. 196, e il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Sembra, invece, che sia ora la legge stessa a volersi far carico personalmente di rendere più flessibile la normativa, se è vero che le due materie "calde" dell'elencazione fatta dall'articolo 8, comma 2, sono state, ieri (le «conseguenze del recesso» di cui alla lettera e), e sono, oggi (i «contratti a termine» di cui alla lettera c), disciplinate *ex lege*, dalla legge Fornero e dal decreto-legge Renzi.

13. Il recupero unitario (seconda tappa): il protocollo d'intesa 31 maggio 2013

Ci vorrà, però, quasi un paio d'anni perché vedesse la luce quel protocollo d'intesa 31 maggio 2013, che, sotto l'aspetto di un accordo applicativo di quello del 28 giugno 2011, restava pur sempre un accordo di «principi ai quali ispirare la regolamentazione attuativa e le necessarie convenzioni con gli enti interessati».

Le parti firmatarie e le parti obbligate coincidono, tant'è che se nella postilla aggiunta il 21 settembre 2011 all'accordo del giugno precedente erano Confindustria, Cgil, Cisl e Uil ad assumersi l'impegno di osservare e far osservare l'accordo; qui sono le "parti firmatarie" a farsi carico di un identico obbligo (*Titolarità ed efficacia della contrattazione*, punto 6). D'altronde nell'accordo del 28 giugno 2011, si parlava sempre di «associazioni sindacali, espressione delle Confederazioni firmatarie del presente accordo interconfederale» (punti 4, 5, 6, 7); e in questo protocollo d'intesa, pur con una qualche variante terminologica si faceva la stessa cosa, col richiamare via via «ogni Organizzazione Sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie della presente intesa» (*Misurazione della rappresentatività*, punto 3), «ogni singola organizzazione sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie della presente intesa» (ivi, punti 4 e 5), le «organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa» e le «Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie del presente accordo» (ivi, punto 6), le «Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo» (*Titolarità ed efficacia della contrattazione*, punto 1), le «Parti firmatarie e le rispettive Federazioni» (ivi, punto 4).

Di suo il sistema così delineato risultava efficace all'interno dei confini della Confindustria; ma *more solito* era destinato a servire come modello/guida, che la stessa Confindustria si sarebbe fatta carico di estendere ad altre confederazioni sindacali per adesione o per ricezione autonoma, e che Cgil, Cisl, Uil si sarebbero sforzate di riprodurre con altre confederazioni datoriali. Per quel che concerneva la parte relativa alla *Misurazione della rappresentatività*, c'è una sostanziale ripresa della disciplina di cui al punto 1 dell'accordo del 28 giugno 2011, sia con rispetto alla formula associativa/elettiva, qui calcolata a scampo di equivoci «come media semplice fra la percentuale degli iscritti (sulla totalità degli iscritti) e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle RSU (sul totale dei votanti), quindi, con un peso pari al 50% per ognuno dei due dati» (*Misurazione della rappresentatività*, punto 5); sia con rispetto alla procedura di raccolta delle deleghe a cura dell'Inps tramite

un'apposita sezione della Uniemens e dei dati elettorali ad opera del Cnel, qui «se possibile, tramite i Comitati Provinciali dei Garanti di cui all'accordo interconfederale 20 dicembre 1993, o analogo organismo», fermo restando che la ponderazione restava affidata allo stesso Cnel (ivi, punti 1, 2, 4).

C'erano, però, due "novità", di cui la prima affatto scontata, perché una volta che il protocollo d'intesa riconfermava la possibile presenza delle RSA quale prevista ai punti 4 e 5 dell'accordo del 28 giugno 2011, ne seguiva inevitabilmente che «Laddove siano presenti RSA [...] sarà rilevato il solo dato degli iscritti (deleghe certificate)». Ma la stessa restrizione alle sole deleghe certificate era estesa anche «ove non vi sia alcuna forma di rappresentanza», sì da dare ad una rappresentatività che si voleva effettiva la massima base di riferimento, col recuperare dell'area coperta dalla Confindustria anche quella priva di RSU o RSA, ma non di una presenza di iscritti (ivi, punto 3, terzo periodo).

La seconda novità era meno scontata, ma pur sempre deducibile dalla lettera, a cominciare dalla previsione per cui «Ai fini della misurazione del voto espresso [...] nella elezione della Rappresentanza Sindacale Unitaria varranno esclusivamente i voti assoluti espressi per ogni Organizzazione Sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie della presente intesa» (ivi, punto 3, primo periodo). Dal che sembrava doversi dedurre che il sistema risultava "chiuso" con riguardo all'accesso alla contrattazione nazionale di categoria, riservato a favore delle Federazioni aderenti alle confederazioni che avevano sottoscritto il protocollo d'intesa, dato che solo i voti elettorali raccolti dalle loro federazioni erano conteggiabili in vista della rappresentatività richiesta. Deduzione confermata poco oltre dall'esplicita previsione che «Sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo che abbiano nell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro una rappresentatività non inferiore al 5%» (*Titolarità ed efficacia della contrattazione*, punto 1).

Ma una simile conclusione avrebbe contrastato con la stessa *ratio* della messa a punto di un sistema siffatto, sicché una tale lettera non poteva certo escludere che qualora ci fosse stata una adesione al protocollo d'intesa 31 maggio 2013, altre organizzazioni sindacali avrebbero potuto essere ammesse alla misura e certificazione della loro rappresentatività. Peraltro tale adesione è nello stesso protocollo esplicitamente prevista, con riguardo alle organizzazioni sindacali diverse da quelle aderenti alle confederazioni sindacali, ma titolate a prendere l'iniziativa per la costituzione o a partecipare alla elezione delle RSU, laddove le si

vincola con la clausola di salvaguardia di cui *infra*, solo che qui sono solo quelle individuate e selezionate in base a certe caratteristiche.

Il sistema restava “aperto” con rispetto all’iniziativa per la costituzione e la partecipazione alle elezioni delle RSU in forza del rinvio implicito all’accordo interconfederale del dicembre 1993 anche a pro di quelle associazioni sindacali che fossero comunque firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro ovvero che, dotate di propri statuti e atti costitutivi, accettassero espressamente e formalmente il regolamento di cui a quello stesso accordo e corredassero le loro liste con un numero di firme pari al 5% degli aventi diritto al voto.

Tale rinvio implicito scontava quanto previsto dall’accordo del 28 giugno 2011 e dallo stesso protocollo d’intesa, tanto da prevedere l’impegno di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil «a rendere coerenti le regole dell’accordo interconfederale del dicembre 1993, con i suddetti principi» (*Misurazione della rappresentatività*, punto 7). E i «suddetti principi» riprendevano quella “clausola di salvaguardia” prevista dall’accordo interconfederale 1° dicembre 1993, parte prima, 4, «le organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa o che comunque ad essa aderiscano, partecipando alla procedura di elezione delle Rsu rinunciano formalmente ed espressamente a costituire Rsa ai sensi della legge n. 300/70»; e la integravano con l’ulteriore previsione che «le organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa o che comunque ad essa aderiscano, nelle realtà in cui siano state o vengano costituite le RSU si impegnano a non costituire RSA» (*Misurazione della rappresentatività*, punto 6, primo e secondo paragrafo).

La qual cosa suonava implicitamente come una garanzia di sopravvivenza delle RSA esistenti, dettata dalla piena consapevolezza della resistenza riscontrabile sulla strada di una effettiva generalizzazione delle RSU, tanto da essere accompagnata dalla previsione che «in ragione della struttura attuale della rappresentanza, che vede la presenza di Rsu e di Rsa, il passaggio alle elezioni delle Rsu potrà avvenire solo se definito dalle Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie il presente accordo» (ivi, punto 6, terzo paragrafo).

Ed in parte tali principi innovavano la disciplina delle RSU di cui allo stesso accordo interconfederale del 1° dicembre 1993, coll’allinearsi al modello di cui al decreto legislativo n. 165/2001, eliminando *d’emblée* il discusso “terzo riservato”; ma non senza introdurre una sorta di garanzia circa la lealtà dei componenti delle RSU nei confronti delle organizzazioni sindacali che li avevano messi in lista, per cui «il cambiamento di appartenenza sindacale da parte di un componente la Rsu

ne determina la decadenza dalla carica e la sostituzione con il primo dei non eletti della lista di originaria appartenenza del sostituito» (ivi, punto 6, quinto e sesto paragrafo).

Peraltro l'influsso del modello adottato nel settore pubblico era ben percepibile anche e soprattutto nella previsione che i «contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali che rappresentino almeno il 50%+1 della rappresentanza, come sopra determinata [...] saranno efficaci ed esigibili»; solo che qui tale maggioranza associativa/elettiva era calcolata al 50% +1, non al 51%, e non era sostituibile dalla sola maggioranza elettiva del 60%. Ma, soprattutto, qui risultava sì necessaria, ma non sufficiente, per essere richiesta una previa approvazione a maggioranza semplice della bozza da sottoscrivere, in una consultazione dei lavoratori interessati svolta secondo le modalità previste dagli stessi contratti collettivi (*Titolarità ed efficacia della contrattazione*, punto 3).

L'introduzione di una maggioranza del 50% +1 delle organizzazioni firmatarie era dovuta alla pressante esigenza di rafforzarne un'efficacia generale in termini di effettività, coll'evitare la conclusione di contratti collettivi di lavoro "separati". Da qui la preoccupazione di "preparare" tale maggioranza, col prevedere che nel «rispetto della libertà e autonomia di ogni Organizzazione Sindacale, le Federazioni di categoria – per ogni singolo CCNL – decideranno le modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante e le rispettive attribuzioni con proprio regolamento», ma dovranno farlo in modo da favorire «in ogni categoria, la presentazione di piattaforme unitarie»; ed, addirittura col fare affidamento sulla collaborazione delle controparti datoriali, chiamate a far sì che «la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% +1» (ivi, punto 2).

Non mancava l'avvertenza di enfatizzare la classica distinzione fra parte normativa e parte obbligatoria, per cui quest'ultima obbliga i sindacati ma non i lavoratori. Così, quando si dice che i contratti collettivi di lavoro formati nei modi e nei termini previsti sono efficaci ed esigibili, si aggiunge subito che, una volta sottoscritti formalmente, sono vincolanti per entrambe le parti stipulanti. E, così, più avanti si aggiunge ancora che essi comportano «oltre l'applicazione [...] all'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici, la piena esigibilità per tutte le organizzazioni aderenti alle parti firmatarie della presente impresa» (ivi, punti 3 e 4).

Veniva così richiamata la problematica centrale dell'«esigibilità», che peraltro qui non andava al di là dell'obbligo assunto dalle «Parti firmatarie e [...] rispettive Federazioni [...] a dare piena applicazione e a non promuovere iniziative di contrasto agli accordi così definiti»; nonché del dovere previsto a carico dei contratti collettivi di categoria di «definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzato a garantire, per tutte le parti, l'esigibilità degli impegni assunti e le conseguenze di eventuali inadempimenti» (ivi, punti 4 e 5).

Non era molto, ma molto di più non sembrava al momento di poter fare. Casomai sorprende che il protocollo d'intesa tacesse del tutto della contrattazione aziendale, che pure così com'era stata trattata dall'accordo interconfederale del 21 giugno 2011, certo avrebbe meritato una qualche considerazione aggiuntiva, ma se ne libera come di una materia scottante col visto rinvio all'aggiornamento dell'accordo interconfederale del 1° dicembre 2011, che dovrebbe essere effettuato con specifico riferimento alla «titolarità della contrattazione di secondo livello», oltreché «all'esercizio dei diritti sindacali e, segnatamente [...] in tema di diritto di assemblea in capo alle Organizzazioni sindacali firmatarie della presente impresa, [...] e diritto di voto per l'insieme dei lavoratori dipendenti» (*Misurazione della rappresentatività*, punto 7).

E non c'era bisogno che il Tribunale di Roma, con decreto del 9 maggio 2013, rendesse edotte le confederazioni firmatarie della loro incapacità di vincolare direttamente ed automaticamente le loro Federazioni, perché, ben consapevoli della cosa, si limitavano a prevedere un dovere di influenza, cioè «a far rispettare i principi qui concordati e [...] altresì, affinché le rispettive strutture ad esse aderenti e le rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale si attengano a quanto concordato nel presente accordo», che, però, non sembrava tenere in debito conto che «le rispettive articolazioni a livello [...] aziendale», non erano affatto tali, almeno nella misura in cui le RSU sostituivano le RSA. E le confederazioni non si spingevano oltre, se non per rinviare alla futura regolazione «di modalità di definizione di eventuali controversie sorte come conseguenza della [...] concreta applicazione» dei principi contenuti nel protocollo d'intesa (*Titolarità e efficacia della contrattazione*, punti 5, 6, 7).

14. L'intermezzo giurisprudenziale: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231

Avanti, adagio ma non troppo, sembrava essere il *leitmotiv* del comportamento tenuto a livello interconfederale; e avrebbe continuato ad esserlo se a poco meno di un paio di mesi dal protocollo d'intesa di fine maggio non fosse intervenuta, come effetto ritardato della vicenda Fiat, Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231, per la quale «Va [...] dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera b) [...] nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

È una inversione di rotta rispetto alla sua precedente giurisprudenza tutta attestata sulla necessità della sottoscrizione, se pur preceduta dalla partecipazione attiva alla negoziazione, che la Corte giustifica con un cambio dello «scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali» tale da evidenziare quello «sbilanciamento per difetto» già presente nell'articolo 19, lettera *b*: «sin qui oscurato dall'esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali», viene ora portato in piena luce dal caso sottopostole, proprio là dove «dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo è derivata la negazione di una rappresentatività che, esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva». E per rimediare essa si presta a riscrivere quella stessa lettera *b*, con la copertura costituita dal presentare la sua sentenza come meramente “additiva”, che, però, tale non è, perché con riguardo alla lettera aggiunge la condizione non scritta della previa partecipazione, ma toglie quella prevista *apertis verbis* della sottoscrizione.

Il fatto è che la Corte appare completamente presa dal caso Fiat, sì da sentirsi tenuta a darvi una risposta immediata, anche a costo di costruirla a stretta misura di una fattispecie concreta, quale quella di una Fiom che, pur avendo partecipato alla trattativa, è stata estromessa solo per non avere proceduto alla sottoscrizione dell'unico contratto collettivo ormai applicabile. Sicché a questo punto le è possibile limitarsi a considerare sufficiente la partecipazione per far riammettere la stessa Fiom, scaricando sul legislatore l'onere di riconciliare col sistema quanto da lei deciso.

È ben consapevole del fatto che una lettera *b* così come da lei riscritta, lascia aperto il problema del come applicarla, laddove non vi sia alcuna

contrattazione o vi sia, ma non conduca ad alcuna sottoscrizione; ma ritiene di non potersene far carico, essendo fuori dal *petitum dei iudici a quibus*, sì da far supporre che ben potrebbe essere fatto valere al riguardo un vizio di legittimità costituzionale meritevole di attenzione. Ma lo è certo meno del carattere non risolutivo del suo *decisum*, perché a ben guardarlo trasferisce a monte con riguardo all'ammissione al tavolo negoziale quel condizionamento datoriale prima ravvisabile a valle con rispetto alla sottoscrizione. Perché, finché rimane come principio generale quello del reciproco riconoscimento, il datore, associato o singolo, ben potrebbe, domani, negare un posto al tavolo negoziale ad un sindacato non disposto a far proprio almeno un punto di partenza comune ad ogni altro sindacato partecipante; così come, ben poteva, ieri, estromettere dal suo stabilimento un sindacato non pronto a sottoscrivere il contratto collettivo concluso.

Qui, però, la Corte s'ingarbuglia su che cosa sia quella rappresentatività richiesta dalla lettera *b*, così come da lei stessa rimodellata. Se nella sua precedente giurisprudenza aveva finito per ritrovarla nella capacità di un sindacato di imporre al datore di lavoro un contratto più o meno conforme a quanto rivendicato, tanto da poter essere sottoscritto senza ricatto alcuno; ora sembra individuarla proprio nella capacità di costringere lo stesso datore a farlo partecipare al negoziato. Sembra, ma, poi, la ravvisa nella «acquisita rappresentatività», configurabile a capo di un «soggetto maggiormente rappresentativo, a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo».

Così, con un primo giro di valzer, la Corte recupera quella nozione di una rappresentatività “presunta” di cui all'abrogata lettera *a* dell'articolo 19 dello Statuto, ma declinandola a livello non più confederale, ma aziendale, per di più con una formula estesa da quella classica di “maggiore” a quella spuria di “comunque significativa”. Poi, con un secondo giro di valzer, ribalta quella rappresentatività “presunta” in una “effettiva”, quale deducibile «nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva», sì da rinviare più o meno esplicitamente ad una verifica della presenza in azienda in termini di adesioni associative o elettorali.

Sicché alla fine non è facile raccapezzarsi, perché rimane l'impressione che la rappresentatività “effettiva” di cui alla lettera *b*, sia vista e ricostruita in maniera ben diversa nel dispositivo e nella motivazione: nel primo è provata dalla partecipazione alla trattativa; nella seconda pare testimoniata alla fin fine dalla stessa consistenza associativa e/o elettorale, considerata in sé e per sé, a prescindere dalla partecipazione alla trattativa. Tanto che, facendo forza proprio su quest'ultima, non s'è

mancato di sostenere che chi vanta una tale consistenza sia pienamente legittimato a prender parte alla negoziazione, sì da poter far valere come comportamento antisindacale a' sensi dell'articolo 28 dello Statuto una sua eventuale estromissione.

Non ci si raccapezza neppure la Corte, che, a chiusura, chiama a far quadrare i conti, da lei lasciati aperti, il legislatore, ma prospettandogli una rosa di possibili soluzioni, assembleate alla buona, come conferma una mera e semplice rilettura: «Queste potrebbero consistere, fra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbaramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente; oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze nei luoghi di lavoro».

Non è, però, senza significato che questa rosa si apra e si chiuda con soluzioni tese a valorizzare una rappresentatività "effettiva" basata sul numero degli iscritti o dei voti conseguiti nelle elezioni delle rappresentanze nei luoghi di lavoro, cioè prospettando, se pur come alternative e non concorrenti, quelle fatte proprie dagli accordi interconfederali con la formula mista associativa/elettiva.

15. Il recupero unitario (terza tappa): il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014

L'invito della Corte a ripartire dalla sua rilettura dell'articolo 19, lettera *b*, non poteva lasciare insensibile un legislatore già da tempo al lavoro sul tema della rappresentatività sindacale, se pur senza troppo costrutto; ma ora sollecitato ulteriormente dal potenziale impatto sul sistema di un diritto di accesso al titolo III dello Statuto riconosciuto in base ad una formula difficile da interpretare e pericolosa da applicare. Come visto, a prenderla così come risultante dal dispositivo, richiedeva la sola partecipazione, che, anche a prescindere dalla difficoltà di definirla, lasciava di per sé l'ultima parola alla controparte datoriale. Di contro, ad assumerla così come emergente dalla motivazione, rinviava ad una maggiore o comunque significativa rappresentatività, rimessa di fatto alla consistenza associativa o elettorale, che risultava di per sé idonea a legittimare la partecipazione alla trattativa, facendo valere l'eventuale pretesa ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto.

Come risultato di un processo di effetto e contro effetto, le confederazioni impegnate nell'ambizioso progetto di un regolamento auto-concluso ed auto-sufficiente del loro sistema contrattuale, accelerarono a loro volta, consapevoli che quanto entra in Parlamento di un colore, può ben uscirne di un altro tutt'affatto diverso. Il più era fatto, così come definito nell'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e nel protocollo d'intesa 31 maggio 2013, con la definizione dei principi, della struttura e della dinamica del sistema; restavano da mettere a punto i criteri richiesti per una sua effettiva ed efficace funzionalità.

Ed è questo il compito che si assume il Testo Unico sulla rappresentanza Confindustria, Cgil, Cisl, Uil 10 gennaio 2014, secondo una sequenza articolata su una parte prima: misura e certificazione della rappresentanza ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria; seconda: regolamentazione delle rappresentanze in azienda; terza: titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale di categoria e aziendale; quarta: disposizioni relative alle clausole e alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento; più delle clausole transitorie e finali.

Il termine Testo Unico richiama quello usato per indicare un complesso di testi succedutisi nel tempo su una stessa materia, potendo essere "normativo" o "compilativo", a seconda che sia fornito di forza "originaria", si da potersi spingere ad innovare, oppure di forza solo "derivata", si da doversi limitare a riordinare la disciplina pregressa. Ad un primo sguardo, sembrerebbe un testo "normativo", essendo frutto delle stesse parti che hanno siglato a suo tempo l'accordo interconfederale 1° dicembre 1993 e nell'ultimo triennio l'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e il protocollo d'intesa 31 maggio 2013, per poi recepirli qui, certo quasi alla lettera, ma non senza qualche significativa novità, offerta soprattutto dalla parte quarta e dalle clausole transitorie e finali; e, comunque, riorganizzandoli a sistema, col chiaro intento di farne l'unica fonte di riferimento. Ma scorrendolo, si riscontra un continuo richiamo al rispetto dell'intero corpo, quale costituito dagli accordi interconfederali pregressi e dallo stesso Testo Unico, sicché parrebbe che tali accordi siano dati per sopravvissuti, non senza creare problemi ermeneutici delicati.

Può sorprendere, invece, che il Testo Unico sia sulla rappresentanza e non sulla rappresentatività. Al riguardo qualcosa ce la può dire la vicenda trascorsa: le Linee di riforma della struttura della contrattazione 12 maggio 2008, Cgil, Cisl, Uil, usavano l'endiadi «rappresentanza e rappresentatività», con riguardo a quella formula mista, associativa/elettiva, destinata a risultare vincente; l'accordo-quadro 22 gennaio

2009 e l'accordo interconfederale 15 aprile 2009, Confindustria, Cisl, Uil, utilizzavano solo la parola "rappresentanza", con rispetto ad una formula semplice, solo associativa; l'accordo interconfederale 28 giugno 2011 ed il protocollo d'intesa 31 maggio 2013 adoperavano solo la parola "rappresentatività", con rispetto alla recuperata formula mista, associativa/elettiva.

Da una prospettiva strettamente tecnica, parlare di rappresentanza risulta cosa del tutto corretta laddove a contare siano solo le deleghe, come negli accordi interconfederali "separati" del 2009; ma non più nell'accordo interconfederale del 2011 e nel protocollo d'intesa 2013, "unitari", dove a rilevare sono al tempo stesso deleghe e risultanze elettorali, anche se le prime possono essere sufficienti, in difetto delle seconde. Solo da una prospettiva politico-sindacale sembra possibile capire perché il Testo Unico recuperi la "rappresentanza" a scapito della "rappresentatività", pur tenendo ferme deleghe e risultanze elettorali, cioè col ravvisarvi una concessione a quella preferenza per una legittimazione in chiave associativa propria della Cisl.

Ora, nel passare ad una ricognizione del Testo Unico, va premesso che essa sconterà inevitabilmente l'essere questo largamente, se pur non totalmente, debitore dell'accordo interconfederale 1° dicembre 1993, dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e del protocollo d'intesa 31 maggio 2013, sì da dover richiedere al volenteroso lettore di ritornare sui paragrafi 5, 11 e 13, loro dedicati. Ciò, però, non mi ha trattenuto dal riprendere sinteticamente i contenuti rilevanti di quei testi, per accompagnarli con osservazioni e valutazioni ulteriori rispetto a quelle già fatte, ritenendo che fosse meglio esprimerle con riguardo al punto d'arrivo dell'intero percorso, essendo questo destinato a costituire il referente per il futuro prossimo venturo.

15.1. Parte prima: misura e certificazione della rappresentanza ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria

Non per nulla proprio questa materia è stata da sempre considerata il tallone d'Achille dell'intero sistema, perché nel settore pubblico, da cui è stato mutuato, c'era uno scenario favorevole, quale costituito dalla esistenza di una agenzia, fornita di una rappresentanza legale per tutte le amministrazioni assoggettate alla c.d. privatizzazione, così da poterle far carico di effettuare la misura e la certificazione della rappresentatività di ogni organizzazione sindacale in vista della sua ammissione alla contrattazione nazionale sulla base di dati associativi ed elettorali estesi

all'intera realtà coperta. Nel settore privato non c'è niente di ciò, per cui nella ricerca di un qualche surrogato, riesce del tutto naturale far affidamento sulle due istituzioni utilizzabili all'uopo, cioè l'Inps ed il Cnel; ma c'è bisogno di dettagliare più e meglio quanto già previsto in proposito dai testi interconfederali precedenti.

L'apertura di questa parte prima sembra confermare l'esistenza di un sistema "chiuso", laddove recupera alla lettera la vista previsione del protocollo d'intesa 31 maggio 2013, secondo cui per «la misura e la certificazione delle organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013 e del presente Accordo, ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria, si assumono i dati associativi [...] e i dati elettorali». Ma, in seguito, lascia presumere che sia "aperto", prima con riguardo all'obbligo del datore di accettare «anche le deleghe a favore delle organizzazioni sindacali di categoria che aderiscano e si obblighino a rispettare integralmente i contenuti del presente Accordo nonché dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo 31 maggio 2013»; poi, con rispetto all'impegno delle «organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo» di attribuire «uno specifico codice identificativo a tutte le organizzazioni sindacali di categoria interessate a partecipare alla rilevazione della propria rappresentanza per gli effetti della stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro», qui addirittura senza porre come condizione l'adesione agli accordi.

a) Raccolta dei dati associativi: Inps. Su quest'ultimo punto occorrerà tornare, perché al riguardo il Testo Unico appare tutt'altro che chiaro, ma per l'istante c'è da dire come la raccolta delle deleghe nelle unità produttive con più di quindici dipendenti, già a partire dal secondo semestre del 2014, preveda una previa convenzione tra Confindustria, Cgil, Cisl, Uil e Inps, chiamata a predisporre una apposita sezione nelle dichiarazioni mensili Uniemens; qui il datore, dopo aver proceduto alla raccolta delle stesse tramite l'utilizzo di un modulo *ad hoc* riempito dai lavoratori, indica il contratto di categoria applicato e il numero delle deleghe ricevute per ogni singola organizzazione sindacale di categoria, coi relativi codici identificativi predisposti dalle organizzazioni sindacali firmatarie del Testo Unico, nonché la forma di rappresentanza presente nelle unità produttive con più di quindici dipendenti.

En passant, c'è da osservare come, per evitare fin troppo facili giochi al ribasso, viene esplicitamente previsto che il contributo associativo «non potrà essere inferiore ad un valore percentuale di una retribuzione con-

venzionale costituita dal minimo tabellare in vigore, nel mese di gennaio di ciascun anno, che ogni singolo ccnl individuerà».

b) Raccolta dei dati elettorali e ponderazione dati associativi/dati elettorali: Cnel. Tocca, poi, all'Inps elaborare annualmente i dati raccolti, per poi trasmetterli al Cnel. Il Cnel, in forza di una ulteriore previa convenzione conclusa con le stesse confederazioni, li pondererà «con i consensi ottenuti nelle elezioni periodiche delle Rappresentanze Sindacali Unitarie da rinnovare ogni tre anni».

La procedura di raccolta dei “consensi” passa attraverso la trasmissione dei relativi verbali da parte delle Commissioni elettorali ai Comitati provinciali dei garanti («o analogo organismo che dovesse essere costituito per lo scopo»), che vi ricaveranno «tutti i dati relativi alle r.s.u. validamente in carica alla data del 31 luglio di ogni anno» con riguardo a ciascuna organizzazione sindacale di categoria, per poi trasmetterli al Cnel «entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello di rilevazione».

Entro il mese di aprile di ciascun anno, il Cnel provvede alla ponderazione del dato elettorale col dato associativo con riguardo ad ogni singolo Ccnl, secondo la formula già messa a punto precedentemente della «media semplice fra la percentuale degli iscritti (sulla totalità degli iscritti) e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle r.s.u. sul totale dei votanti, quindi, con un peso del 50% per ciascuno dei due dati»; per poi comunicare, entro il mese di maggio dell'anno successivo a quello della rilevazione – peraltro, segno del continuo oscillare fra sistema “chiuso” ed “aperto”, solo «alle parti stipulanti il presente accordo» – «il dato di rappresentanza di ciascuna organizzazione sindacale di categoria relativo ai singoli contratti collettivi nazionali di lavoro». Per quanto possa suonare strano, è previsto che ai fini del calcolo delle relative percentuali, gli iscritti risultanti nelle unità produttive con più di quindici dipendenti ove siano presenti RSA o non siano per niente presenti rappresentanze sindacali comunque configurate, siano sommati non agli altri iscritti, ma ai voti di ciascuna organizzazione sindacale di categoria, facendoli così valere come equivalenti a voti non espressi per difetto di elezioni.

Peraltro è previsto uno scadenziario diverso per l'anno 2015 e per il periodo successivo circa i dati sulla rappresentanza utilizzabili, oltre che per il raggiungimento della soglia del 5%, anche per il raggiungimento del 50 % + 1 ai fini della misurazione della maggioranza prevista per la presentazione delle piattaforme e per la conclusione dei contratti nazionali di categoria.

Si è voluto riportare qui con un certo dettaglio il meccanismo predisposto per la misura e la certificazione della rappresentatività, perché proprio nel passaggio dal disegno di massima prefigurato nei testi interconfederali precedenti al progetto esecutivo appare evidente quanto sia difficile farlo funzionare. Non deve trarre in inganno il rigido sincronismo con cui è stato costruito, perché, per quanto necessario in astratto, è umanamente impossibile che trovi riscontro in concreto, presupponendo una raccolta dei dati associativi ed elettorali tale, per ampiezza e coincidenza temporale, da fornire una fotografia realistica della rappresentatività delle associazioni sindacali operanti nelle singole categorie. Ma va anche aggiunto, facendo tesoro del vecchio proverbio per cui "l'ottimo è nemico del buono", che basterebbe che a regime un tale meccanismo operasse al di sopra di un certo margine di tolleranza, tale da non falsare la situazione reale.

Il problema dei problemi risiede nel manico, cioè negli enti e organi con cui devono essere fatte le convenzioni necessarie per far girare il sistema. Per l'Inps il servizio richiesto fuoriesce dal suo scopo istituzionale, come esplicitato dagli articoli 3 e 4 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, tanto che per far svolgere ad esso un servizio non statutario è stato necessario emanare l'articolo unico della legge 4 giugno 1973, n. 311, a' sensi del quale «L'Inps e l'Inail possono essere autorizzati dal Ministro per il lavoro e la sicurezza sociale, su richiesta delle associazioni sindacali a carattere nazionale, ad assumere il servizio di esazione dei contributi associativi dovuti dagli iscritti, nonché dei contributi per assistenza contrattuale che siano stabiliti dai contratti di lavoro. I rapporti tra gli istituti di cui al precedente comma e le organizzazioni sindacali saranno regolati da convenzioni, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai soli fini di accertare che il servizio di riscossione non sia pregiudizievole per il corretto adempimento dei compiti di istituto, che siano rimborsate le spese incontrate per l'espletamento del servizio e che gli istituti medesimi siano sollevati da ogni e qualsiasi responsabilità verso terzi derivanti dall'applicazione della convenzione».

Ma qui il servizio non riguarda la semplice esazione dei contributi associativi, attuabile anche a mezzo dei ruoli esattoriali, dato che essa avviene tramite versamenti effettuati dal datore di lavoro sul conto corrente dell'organizzazione sindacale di categoria indicata nella delega; riguarda, invece, una complessa attività di raccolta a partire da una modifica delle dichiarazioni Uniemens, che quindi risulterebbe non vincolante per il datore. E, comunque, anche a considerare tale attività espe-

ribile, non può essere certo prestata senza farsi carico della spesa sostenuta, cosa di cui non c'è traccia alcuna nel Testo Unico.

Per il Cnel il presente è più roseo, ma il futuro è nero, perché se è vero che fino a ieri ogni necrologio a suo nome è suonato in anticipo, oggi c'è Matteo Renzi a volerlo eliminare a breve, se non a brevissimo termine, in un aggiornamento del testo costituzionale, in cui mette in gioco se stesso e... il Paese.

15.2. Parte seconda: regolamentazione delle rappresentanze in azienda

a) Questa parte è aperta da una sezione prima (*Regole generali sulle forme della rappresentanza in azienda*), che pare non solo anteposta, ma altresì sovrapposta, alla sezione seguente. Qui ci si limita ad affermare che «in ogni singola unità produttiva con più di quindici dipendenti dovrà essere adottata una sola forma di rappresentanza», per poi precisare che «qualora non si proceda alla costituzione di rappresentanze sindacali unitarie, ma si opti per il diverso modello della rappresentanza sindacale aziendale: a) dovrà essere garantita l'invarianza dei costi aziendali rispetto alla situazione che si sarebbe determinata con la costituzione della rappresentanza sindacale unitaria; b) alla scadenza della rsa, l'eventuale passaggio alle r.s.u. potrà avvenire se deciso dalle organizzazioni sindacali che rappresentino, a livello nazionale, la maggioranza del 50% +1 come determinata nella parte prima del presente accordo».

Dunque, deve esserci una sola forma di rappresentanza, che può essere costituita dalle RSU e da RSA, pudicamente indicate come «il diverso modello della rappresentanza sindacale», con una preferenza per le prime; ma senza un'esclusione per le seconde «ove non siano mai state forme di rappresentanza sindacale»; anzi, con una qual sorta di garanzia a loro favore, perché se già esistenti, sono sostituibili alla scadenza con le RSU solo con un via libera espresso a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali che raggiungano la maggioranza del 50% +1, calcolata secondo la modalità prevista dalla parte prima.

Tutto chiaro; no, perché, poi, la sezione seconda (*Modalità di costituzione e di funzionamento delle Rappresentanze Sindacali Unitarie*), recita in premessa che le «seguenti regole in materia di rappresentanze sindacali unitarie, riprendono la disciplina contenuta nell'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 con gli adeguamenti alle nuove intese interconfederali». E di fatti riprende, al suo punto 8, la clausola

di salvaguardia introdotta dell'accordo interconfederale 1° dicembre 1993, peraltro nella stesura di cui al protocollo d'intesa 31 maggio 2013.

Così vi è previsto, prima, che le organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni firmatarie degli accordi interconfederali o che comunque aderiscano alla disciplina ivi contenuta, partecipando alla procedura di elezione delle RSU, «rinunciano formalmente ed espressamente a costituire r.s.a. ai sensi dell'art. 19, legge 20 maggio 1970»; e poi, in particolare, che le organizzazioni aderenti alle confederazioni firmatarie degli accordi interconfederali o che comunque ad essi aderiscano «si impegnano a non costituire r.s.a. nelle realtà in cui siano state o vengano costituite r.s.u.».

C'è una questione di coerenza interna fra le due parti della clausola di salvaguardia, perché la rinuncia formale ed espressa a costituire RSA prevista dalla prima, sembra per le organizzazioni sindacali facenti capo alle confederazioni firmatarie assoluta, cioè estesa anche alle unità produttive in cui non preesista alcuna forma di rappresentanza sindacale; e per le altre organizzazioni sindacali comunque aderenti tramite la partecipazione alle elezioni delle RSU è relativa, in quanto ristretta alle sole unità produttive dove ci sono RSU costituite o costituende, alle cui elezioni prendono parte. Mentre l'impegno a non costituire RSA contemplato dalla seconda parte per le organizzazioni sindacali facenti capo alle confederazioni firmatarie o comunque aderenti, qui senza precisare come, è sempre relativo, cioè ristretto alle unità produttive dove ci sono RSU costituite o costituende.

Dunque, la clausola di salvaguardia lascia aperta una questione di non poco conto, cioè se anche le organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni sindacali firmatarie possano costituire RSA nelle unità produttive in cui non preesista alcuna forma di rappresentanza sindacale, perché sembrerebbe “no” in base alla sua prima parte e “sì” in base alla sua seconda. Ma una risposta positiva sembra ricavabile dalla sezione del Testo Unico precedente a questa, che, come sopra riportato, prevede che le organizzazioni sindacali firmatarie possono optare a favore delle RSA, ove «non siano mai state costituite forme di rappresentanza sindacale».

Se, poi, sono già state costituite RSA, non c'è contrasto fra la sezione seconda e la sezione prima, almeno con riguardo al passaggio alle RSU, che per entrambe potrà avvenire alla loro scadenza, solo con un via libera dato dalle organizzazioni sindacali; perché, per la sezione seconda, «solo se definito unitariamente dalle organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie del Protocollo 31 maggio 2013»; mentre,

per la sezione prima, come già visto, «se deciso dalle organizzazioni sindacali che rappresentino a livello nazionale la maggioranza del 50+1».

b) Per il resto nelle sezioni seconda e terza (*Disciplina delle elezioni delle r.s.u.*) si ottempera all'impegno assunto da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil, col protocollo d'intesa 31 maggio 2013, a rendere coerenti le regole dell'accordo interconfederale del dicembre 1993, con i principi contestualmente menzionati, cioè, oltre a quelli già visti relativi alla clausola di salvaguardia a favore delle RSU e alla sostituibilità delle RSA con RSU alla loro scadenza, anche l'eliminazione del "terzo riservato" e la decadenza dei componenti delle RSU che cambino "casacca" sindacale.

Il sistema resta "aperto" con rispetto all'iniziativa per la costituzione e alla partecipazione alle elezioni delle RSU, attribuita non solo alle organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni firmatarie dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011, del protocollo 31 maggio 2013 ed ora pure del Testo Unico; ma anche a quelle associazioni sindacali che siano comunque firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro ovvero che, dotate di propri statuti e atti costitutivi, accettino espressamente e formalmente il contenuto di quei testi interconfederali e corredino le loro liste con un numero di firme che qui viene differenziato, perché risulta ancora pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti, ma cala a sole tre firme per quelle fra i 16 e i 59 dipendenti.

E, ribadito il passaggio della dote di cui al titolo III dello Statuto dalle RSA alle RSU, se ne conserva una parte a capo delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie il Ccnl applicato nell'unità produttiva, quale costituita dal diritto ad indire assemblee per 3 delle 10 ore retribuite di cui all'articolo 20 dello Statuto, dal diritto ai permessi non retribuiti di cui all'articolo 24 dello Statuto, dal diritto di affissione di cui all'articolo 25 dello Statuto.

In seguito, nella parte terza, si precisa che ai fini del «riconoscimento dei diritti sindacali previsti dalla legge, ai sensi dell'art. 19 e ss. della legge 20 maggio 1970, n. 300», non è sufficiente che le organizzazioni sindacali di categoria siano firmatarie del Ccnl applicato nell'unità produttiva, ma è necessario che «abbiano partecipato alla negoziazione in quanto hanno contribuito alla definizione della piattaforma e hanno fatto parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del c.c.n.l. definito secondo le regole del presente accordo». Questo risponde evidentemente allo scopo di escludere dall'accesso a quei diritti statutari riservati dal Testo Unico alle organizzazioni sindacali firmatarie del Ccnl appli-

cato nelle unità produttive, non solo quelle rimaste assenteiste nel corso della trattativa, ma anche quelle firmatarie di un Ccnl pur sempre applicato nell'unità produttiva, ma non definito secondo il percorso previsto, cioè, per leggerlo in controluce, "separato". Ma certo rappresenta una interpretazione alquanto estensiva di Corte costituzionale n. 231/2013, destinata a valere solo per le parti firmatarie o aderenti, sempre solo con la limitata efficacia attribuibile allo stesso Testo Unico.

Per quanto attiene alle condizioni di svolgimento delle elezioni, riprese quasi pari pari dall'accordo interconfederale 1° dicembre 1993, non resta che rinviare alla dettagliata disciplina della sezione terza, dato che qui costituirebbe un fuor d'opera rispetto al tema centrale affrontato, per di più destinato a prolungare a dismisura questo scritto.

15.3. Parte terza: titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale di categoria e aziendale

In questa parte terza viene recuperata quasi alla lettera dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e dal protocollo d'intesa 31 maggio 2013 la disciplina della contrattazione collettiva, che, come allora sottolineato, appare articolata su un contratto nazionale di lavoro e su un contratto aziendale competente per le materie delegategli dallo stesso contratto collettivo nazionale o dalla legge, se pur tale da poter derogare al regime categoriale, sotto un controllo dall'alto configurato diversamente per la fase transitoria e per la fase a regime. E viene considerata fornita di efficacia ed esigibilità generale in base al principio di effettività per quanto concerne la parte economico-normativa, con riguardo a «tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale» (nel caso del contratto nazionale) e, rispettivamente, «per tutto il personale in forza» (nel caso del contratto aziendale); nonché dotata di vincolatività per quanto attiene alla parte obbligatoria, con rispetto alle organizzazioni sindacali firmatarie comunque aderenti alle parti firmatarie del Testo Unico (nell'ipotesi del contratto nazionale) e, rispettivamente, a «tutte le associazioni sindacali, espressione delle Confederazioni sindacali firmatarie dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e del presente Accordo o che, comunque tali accordi abbiano formalmente accettato, operanti all'interno dell'azienda» (nell'ipotesi del contratto aziendale).

a) La procedura idonea a produrre la prevista efficacia/esigibilità e vincolatività del contratto nazionale è quella messa a punto dal protocollo d'intesa 31 maggio 2013, con la richiesta, per l'ammissione al tavolo

del contratto nazionale di una rappresentatività calcolata in base alla ben nota formula mista associativa/ elettiva, con la soglia costituita dalla percentuale del 5% (che, peraltro, stando alla lettera, sembra pur sempre valere solo per le «Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo e dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo del 31 maggio 2013»); e di sottoscrizione formale del testo contrattuale da parte delle «Organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% +1 della rappresentanza come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice – le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto».

Si presenta qui un duplice quesito. Anzitutto c'è da interrogarsi sul se per il calcolo della maggioranza del 50% +1 si debba tener conto di tutte le organizzazioni sindacali che abbiano raggiunto la fatidica soglia del 5%, oppure solo di quelle che abbiano anche partecipato alla trattativa. La lettera del Testo Unico, come ripresa dal protocollo d'intesa 31 maggio 2013, è chiaramente nel primo senso, perché recita «I contratti collettivi che rappresentino almeno il 50%+1 della rappresentanza come sopra determinata», cioè quella richiesta per l'ammissione alla trattativa; anche se ciò non appare del tutto coerente rispetto alla importanza data alla definizione di una piattaforma unitaria proprio in vista del raggiungimento del 50% +1, quale può essere assicurata solo da una attiva partecipazione.

Poi, c'è da chiedersi se tale maggioranza sia richiesta per la formulazione della bozza definitiva da sottoporre alla consultazione dei lavoratori ancor prima che per la sottoscrizione. La lettera del Testo Unico non è affatto univoca, perché la contempla solo per la sottoscrizione; ma suona del tutto incoerente rispetto all'intera procedura, se la si interpreta nel senso che sia sufficiente anche una maggioranza inferiore per sottoporre la bozza alla consultazione dei lavoratori, dato che non si saprebbe quale, e che, comunque, una volta approvata, dovrebbe pur sempre essere sottoscritta dal 50% +1.

Passando dal teorico al pratico, si è già avuto occasione di sottolineare a suo tempo come proprio la consapevolezza della possibile difficoltà di raggiungere una tale maggioranza abbia suggerito, per così dire, di “prepararla”, col richiedere la cooperazione delle Federazioni di categoria, per mezzo della predisposizione di regolamenti circa le modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante, tali da permetterne la presentazione di una unitaria; e col prevedere in ultima istanza una collaborazione della stessa controparte datoriale, per tramite di un'attività non meglio definita, idonea a favorire l'avvio della nego-

ziazione «sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% +1».

Solo che la previsione di quella previa consultazione dei lavoratori, non si sa bene da chi e come «certificata», può essere controproducente. Già di per sé denuncia una esplicita riserva circa la sufficienza della sola rappresentatività, tanto più che la consultazione viene decisa a maggioranza semplice, con a sua conseguenza inevitabile la delegittimazione delle organizzazioni sindacali ammesse al tavolo negoziale; ed esercita una potenziale influenza sfavorevole sullo stesso negoziato, perché a seconda della risposta che le organizzazioni si aspettano dalle loro basi, sono invogliate a tener duro su una rivendicazione o ad avanzarne una addirittura opposta.

Controproducente, ma non priva di una sua ragione. A cercarne una diversa da quella coltivata soprattutto all'interno della Cgil, di una qual sorta di primazia della democrazia "diretta"; c'è da tener conto della consapevolezza comune a tutte le parti della differenza esistente fra il settore privato ed il settore pubblico con riguardo ad una democrazia "rappresentativa", declinata in termini non di "rappresentanza" ma di "rappresentatività". Nel settore privato la procedura relativa alla verifica della rappresentatività risulta non solo meno affidabile, ma soprattutto meno capace di restituire una a misura della realtà coperta, perché, a prescindere d'altro, la bassa sindacalizzazione riduce il significato dei dati associativi e la mancata generalizzazione delle RSU ridimensiona il rilievo dei dati elettorali.

Comunque sia, non è escluso che, nonostante tutta la loro buona volontà, le organizzazioni sindacali non trovino l'accordo su una piattaforma unitaria o lo trovino ma lo perdano nel corso della trattativa, anche per il comportamento della parte datoriale, certo non disponibile a fare concessioni giudicate da lei non tollerabili, solo per salvare l'unità di azione delle controparti sindacali. Sicché è possibile che alla fin fine non emerga una bozza definitiva con dalla sua l'approvazione della prevista maggioranza del 50% + 1.

E se la prevista maggioranza del 50% + 1 non viene raggiunta, l'alternativa che si presenta alla controparte datoriale è quella fra il "non rinnovo" o il "rinnovo con chi ci sta". Certo, il "rinnovo con chi ci sta" fa scattare il sistema sanzionatorio previsto dal Testo unico e ridimensiona l'effetto del contratto concluso a quello di un contratto "separato". Quindi da un punto di vista formale non significherebbe il collasso del sistema, ma da un punto di vista sostanziale lo significherebbe di certo, perché c'è un insegnamento facilmente deducibile dal passato,

che, cioè, quanto è costruito sull'unità sindacale non sopravvive alla sua rottura.

b) A sua volta la procedura idonea a produrre la prevista efficacia/esigibilità e vincolatività del contratto aziendale è quella definita dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011, che, sulla premessa di una preferenza accordata alle RSU, ridimensionata dalla lezione dei fatti da assoluta a relativa, contempla anche la sopravvivenza delle RSA.

b1) Nel caso della presenza delle RSU, il Testo Unico prevede che il contratto aziendale debba essere approvato dalla «maggioranza dei componenti». Tale regola, esplicitata nella parte terza, sembrerebbe valida in generale, in forza del rinvio effettuato nella parte seconda, a' sensi della quale le «decisioni relative a materie di competenza delle r.s.u. sono assunte dalle stesse, a maggioranza, in base a quanto previsto nella parte terza del presente accordo che recepisce i contenuti dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011»: si parla solo di «maggioranza», ma in base al rinvio la si dovrebbe intendere come «maggioranza dei componenti». Ora, appare illogico che l'unico riferimento del Testo Unico al funzionamento interno delle RSU – per il resto lasciato a se stesso, senza neppure precisare chi e come se ne debba far carico – sia quello di far della «maggioranza dei componenti» la regola unica ed esclusiva per tutte le loro decisioni, più o meno rilevanti. È fin troppo facile prevedere quale ne sarebbe l'impatto negativo sulla loro attività quotidiana; sicché riesce preferibile leggere l'espressione «decisioni relative alle materie di competenza delle r.s.u.» di cui alla parte seconda come se riguardasse solo quelle decisioni su materie delegate dal livello nazionale o dalla legge al livello aziendale.

L'approvazione da parte della RSU del testo del contratto collettivo aziendale è sufficiente, dato che non è prevista una partecipazione delle associazioni territoriali, nella forma *hard* della contitolarità, o nella forma *soft* dell'assistenza; eccezion fatta per la disciplina transitoria dell'eventuale deroga al contratto collettivo nazionale, dove, appunto, è richiesta l'«intesa» con le organizzazioni territoriali di categoria delle confederazioni sindacali che l'hanno sottoscritta. Il che potrebbe apparire comunque idoneo a blindare un sistema ancora rigidamente centrato su un livello nazionale gestito dalle organizzazioni sindacali categoriali, perché se a livello aziendale le RSU lo devono solo osservare, sono in grado di farlo da sole; mentre se lo possono derogare, sono tenute a farlo d'accordo con le organizzazioni sindacali territoriali.

Tutto bene, dunque, ma solo sulla carta, dal momento che nella prassi quotidiana ne esce ulteriormente indebolito il coordinamento “soggettivo” del sistema, già intaccato dal bando del terzo riservato; sì da conse-

gnarlo tutto al controllo dall'“alto” delle elezioni delle RSU, con a salvaguardia del risultato uscitone la prevista decadenza dell'eletto “sleale”, ma solo se cambia “casacca” sindacale, non anche se si limita a far resistenza alla linea ufficiale della sua organizzazione. Indebolimento, questo del coordinamento “soggettivo”, che appare ancor più rilevante se si tiene conto del fatto che il coordinamento “oggettivo” è inficiato dall'essere privo di quell'effetto reale di cui è provvisto nel settore pubblico.

b2) Invece, nel caso della presenza delle RSA, il Testo Unico prevede che il contratto aziendale debba essere licenziato da una maggioranza riferita non alle stesse RSA, ma alle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dalle organizzazioni sindacali nel cui ambito risultano costituite. Ma la cosa può anche non bastare, perché se ne viene fatta richiesta, entro 10 giorni, da almeno un 30% dei dipendenti o da una organizzazione sindacale “espressione” di una delle confederazioni firmatarie, quel contratto deve essere sottoposto ad un referendum, che risulta valido solo con la partecipazione del 50% + 1 degli aventi diritto al voto; mentre poi basta la maggioranza semplice dei votanti per bocciare il contratto stesso.

Riesce evidente la diversità delle procedure negoziali previste con riguardo alle RSU e alle RSA. Le RSU sono uniche, sì da dover gestire la trattativa unitariamente, con la decisione finale rimessa alla maggioranza dei componenti; e tale decisione è appellabile davanti ai lavoratori; le RSA sono plurime, sì da poter anche condurre la trattativa separatamente, con l'approvazione finale affidata alla maggioranza delle deleghe complessive; e tale approvazione è appellabile innanzi ai lavoratori, se c'è una significativa insoddisfazione fra i lavoratori, quale espressa da almeno il 30% dei dipendenti o qualificata contrarietà fra le organizzazioni sindacali facenti capo alle confederazioni firmatarie dell'accordo, quale esplicitata da una loro RSA.

Il che pare spiegabile in ragione del loro differente grado di credibilità agli occhi degli lavoratori, essendo le RSU elette da tutti e le RSA composte dai soli iscritti; ma anche del loro differente grado di affidabilità agli occhi delle stesse organizzazioni sindacali. Come detto, le RSU gestiscono la trattativa unitariamente, sicché anche le organizzazioni sindacali, che non contribuiscono a formare la maggioranza dei componenti, sono esenti dal rischio di esservi tagliate fuori; mentre le RSA possono condurre la trattativa anche separatamente, sicché quelle organizzazioni sindacali che non contribuiscono a creare la maggioranza delle deleghe sono esposte al rischio di rimanervi, se non formalmente, certo sostanzialmente escluse.

15.4. Parte quarta: disposizioni relative alle clausole e alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento

Il vero e proprio *aliquid novi* del Testo Unico è dato dal tentativo di fornire il sistema di quella esigibilità auto-garantita di cui poco si era interessata la disciplina interconfederale precedente; non per la mancata consapevolezza della sua rilevanza, ma per la persistenza di quella concezione del contratto collettivo come mero “armistizio” e non “pace” fra le parti, prodotta dall’“autunno caldo” e teorizzata dalla migliore dottrina del tempo. Tant’è che proprio qui è esploso drammaticamente il contrasto fra la Cgil e la Fiom sullo stesso Testo Unico, la cui soluzione è stata rimessa ad una consultazione dei lavoratori, discussa e contestata con riguardo alle stesse regole con cui dovrebbe svolgersi.

La parte quarta è aperta da una dichiarazione d’intenti, per cui le parti «convengono sulla necessità di definire disposizioni volte a prevenire e a sanzionare eventuali azioni di contrasto di ogni natura, finalizzate a compromettere il regolare svolgimento dei processi negoziali come disciplinati dagli accordi interconfederali vigenti nonché l’esigibilità e l’efficacia dei contratti collettivi stipulati nel rispetto dei principi e delle procedure contenute nelle intese citate». A questa fa seguito una serie di “contenuti obbligatori” dei contratti collettivi nazionali, se pur individuati in termini generali, sì da poter essere declinati con notevoli margini di discrezionalità: a loro tocca «definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzate a garantire per tutte le parti, l’esigibilità degli impegni assunti [...] e a prevenire il conflitto»; nonché «determinare le conseguenze sanzionatorie per gli eventuali comportamenti attivi od omissivi che impediscano l’esigibilità» degli stessi, con la precisazione che tali conseguenze «dovranno riguardare i comportamenti di tutte le parti contraenti e prevedere sanzioni, anche con effetti pecuniari, ovvero che comportino la temporanea sospensione di diritti sindacali di fonte contrattuale e di ogni altra agibilità derivante dalla presente intesa».

Ora quel che qui c’è di nuovo, rispetto al poco previsto dal protocollo d’intesa 31 maggio 2013, è la previsione esplicita di sanzioni a carico delle parti, per comportamenti in contrasto con gli impegni assunti, peraltro fatta in maniera approssimativa: con una certa indeterminatezza con riguardo alla loro natura, costituita da generici «effetti pecuniari» e da altrettanto generici limiti ai diritti sindacali, la cui «temporanea sospensione» si estende da quella limitata ai «diritti sindacali di fonte contrattuale» a quella illimitata «di ogni altra agibilità derivante dalla

presente intesa»; nonché, con una qualche forzatura, rispetto anche alla loro distribuzione fra le parti, perché solo i generici «effetti pecuniari» possono riguardare anche la controparte datoriale, per esempio tramite multe a diversa destinazione, ma non certo la temporanea sospensione dei diritti sindacali contrattuali e di ogni altra agibilità.

Ed è da qui che trae ragione la resistenza di una Fiom che nella vicenda Fiat si era ostinatamente rifiutata di firmare un testo che, a suo giudizio, non solo derogava al contratto categoriale unitario del 2008, ma anche includeva sanzioni per comportamenti difformi sia per i sindacati, causando la sospensione temporanea dei diritti sindacali contrattuali, sia per i singoli, legittimando l'apertura di procedimenti disciplinari.

Resistenza, questa, non attenuata dal fatto che ormai è lezione acquisita dalla disciplina interconfederale quella per cui gli impegni assunti dai sindacati sono in nome e per conto proprio, sì da risultare sanzionabili esclusivamente a loro carico. Tant'è che viene qui recuperato quasi alla lettera un punto dell'accordo interconfederale 28 giugno 2011, relativo ai contratti aziendali, conclusi nei modi e termini previsti, che «definiscono clausole di tregua sindacale e sanzionatorie, finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva» le quali «hanno effetto vincolante, oltre che per il datore di lavoro, per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori nonché per le associazioni sindacali espressioni delle confederazioni firmatarie del presente accordo, e per le organizzazioni che ad esso abbiano formalmente aderito, e non per i singoli lavoratori».

15.5. Clausole transitorie e finali

La sua formula di apertura, ripresa dal protocollo d'intesa 31 maggio 2013, recita che le «parti firmatarie della presente intesa si impegnano a far rispettare le regole qui concordate e si impegnano, altresì, affinché le rispettive organizzazioni di categoria ad esse aderenti e le rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale si attengano a quanto pattuito nel presente accordo»; e così fa emergere la consapevolezza acquisita dalle stesse parti di non essere in grado di obbligare le loro strutture categoriali, ma di potersi far carico solo del dovere di influenzarle. Ma questa formula è seguita da una disciplina transitoria – destinata a durare fino a quando i contratti collettivi nazionali si dotino dei “contenuti obbligatori” previsti dalla parte quarta – che contempla «una procedura arbitrale da svolgersi a livello confederale»: riguarda «eventuali comportamenti non conformi agli accordi»; e risulta obbligatoria per

«le organizzazioni di categoria appartenenti ad una delle confederazioni firmatarie del presente accordo, ovvero che comunque tale accordo abbiano formalmente accettato».

Tali organizzazioni «sono obbligate a richiedere alle rispettive Confederazioni la costituzione di un collegio di conciliazione e arbitrato composto, pariteticamente, da un rappresentante delle organizzazioni sindacali confederali interessate e da altrettanti rappresentanti della Confindustria, nonché da un ulteriore membro, che riveste la carica di Presidente, individuato di comune accordo o, in mancanza di accordo, a sorteggio fra esperti della materia indicati in una apposita lista definita di comune accordo, entro 30 giorni, dalle parti stipulanti il presente accordo». Il Collegio dovrà, entro il termine di dieci giorni dalla sua costituzione, prendere una decisione comprensiva delle «misure da applicarsi nei confronti delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro in caso di inadempimento degli obblighi assunti con il presente accordo e, in particolare, dell'obbligo di farne rispettare i contenuti alle rispettive articolazioni a tutti i livelli».

Vista dalla prospettiva delle parti costituenti sembrerebbe una ripresa in chiave non “descrittiva”, ma “prescrittiva” della famosa tesi dell’“ordinamento intersindacale” elaborata da Gino Giugni, prima che l'intervento dello Stato sul sistema delle relazioni collettive si facesse invasivo, se pur a partire da un testo promozionale come lo Statuto dei lavoratori, se pur limitato alle stesse. A dire il vero, non ci sono adesioni per mezzo della firma del Testo Unico, ma ricezioni autonome, per tramite della sottoscrizione di altre intese distinte fra Confindustria e Ugl, Confindustria e Cisl, e fra Cgil, Cisl e Uil e Confservizi, sì da lasciar aperto il problema di come il tutto possa essere ricondotto ad un sistema unitario.

Ma già con rispetto all'ambito originario, limitato alle parti costituenti, emerge pur sempre tutta la relativa debolezza di una esigibilità affidata solo a procedure e sanzioni prive di rilevanza nell'ordinamento statale. Perché qui, come visto, non sorge alcun obbligo azionabile di richiedere la costituzione del Collegio; e, anche a prescindere dal fatto che tale Collegio, di cui non si conosce chi e come dovrebbe farsi carico del suo regolamento, dovrebbe somigliare a *Speedy Gonzales*, per risolvere il tutto in una decina di giorni, non sorge neppure alcun obbligo azionabile con riguardo alle sanzioni previste a carico delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro.

Peraltro, a conferma dell'intenzione di dar vita ad un sistema interconfederale auto-concluso ed auto-sufficiente, c'è la previsione di una Commissione interconfederale permanente, costituita «a cura delle parti

firmatarie del presente accordo [...] con lo scopo di favorirne e monitorarne l'attuazione, nonché di garantirne l'esigibilità».

Composta «da sei membri, designati dalla Confindustria e dalle tre organizzazioni sindacali più rappresentative al momento della costituzione», maniera elegante per dire dalle sole Cgil, Cisl e Uil, si da far emergere come il sistema sia formalmente “aperto”, ma sostanzialmente “chiuso” a pro delle tre grandi confederazioni sindacali; con in più un «settimo componente [...] che assumerà funzioni di Presidente [...] individuato fra esperti della materia indicati in una apposita lista definita di comune accordo», formula usuale per indicare persone per cui conta assai meno la competenza che la controllabilità.

Dopodiché a questa specie di Corte suprema dell'ordinamento intersindacale così creato, viene concessa una competenza tanto generica quanto larga, perché, fatte «salve le clausole che disciplinano l'esigibilità per i singoli contratti collettivi nazionali di categoria», può stabilire con proprio regolamento non solo «le modalità del proprio funzionamento», ma anche «i poteri di intervento per garantire l'esigibilità dei contenuti del presente accordo, definendo ogni controversia anche attraverso lo svolgimento di un giudizio arbitrale».

Sembrerebbe una Costituzione scritta se non per l'eternità, certo per più di una generazione, sempreché confermata dalla prevista consultazione dei lavoratori promossa dalla Cgil, se non suonasse in senso contrario la scontata ma poco scaramantica previsione finale per cui «Il presente accordo potrà costituire oggetto di disdetta e recesso ad opera delle parti firmatarie, previo preavviso pari a 4 mesi».

D'altronde il finale potrebbe essere assai più prossimo e drammatico di quanto previsto al momento della sottoscrizione, perché a seguito di una eventuale bocciatura nella consultazione promossa dalla Cgil, questa sarebbe costretta a dar il suo bravo recesso/disdetta, facendo così venire meno lo stesso presupposto del sistema configurato dal Testo Unico, cioè il concerto unitario delle tre grandi confederazioni sindacali. Ed anche a ritenere che, una volta uscita dal Testo Unico, la Cgil rimanga a far parte degli accordi interconfederali pregressi, sopravvissuti o resuscitati che dir si voglia, risulterebbe ben difficile renderli operativi, sì da creare un vuoto di per sé solo tale da stimolare il legislatore a riempirlo.

Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)

– **Riassunto.** *L'A. ripercorre le tappe più significative del diritto sindacale dal dopoguerra ad oggi, nel tentativo di evidenziare il processo che ha condotto al Testo Uni-*

co del 10 gennaio 2014. Prendendo le mosse dall'inattuazione dell'art. 39 Cost., l'A. esamina criticamente il modello statutario degli artt. 14 e 19; la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; la privatizzazione del pubblico impiego; il protocollo del 23 luglio 1993 ed il successivo protocollo del 1° dicembre del medesimo anno. Il "cammino" del diritto sindacale prosegue con la stagione referendaria che conduce all'abrogazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 29/1993 e alla manipolazione dell'art. 19 Stat. lav., legittimata dalla Corte costituzionale. Si giunge alla crisi dell'unità sindacale con l'accordo del 29 gennaio 2009, ricostruita a partire dall'accordo del 28 giugno 2011 e nuovamente rimessa in questione con il c.d. caso Fiat e l'art. 8 del d.l. n. 138/2011. Il nuovo atto "ricostruttivo" sarebbe arrivato con il protocollo del 31 maggio 2013, che deve però confrontarsi con la riscrittura dell'art. 19 Stat. lav. ad opera della Corte costituzionale. Ripercorso il travagliato processo che ha condotto al Testo Unico del 2014, l'A. ne analizza il contenuto, che lascia aperti molti interrogativi. La sua eventuale bocciatura nella consultazione promossa dalla Cgil potrebbe costringere tale confederazione al recesso, facendo così venire meno lo stesso presupposto del sistema ivi configurato, cioè il concerto unitario delle tre confederazioni sindacali.

From Title III of the Workers' Statute to the Consolidated Act on Representation of 10 January 2014: The Long and Winding Road of Union Representation in Italy (Article in Italian) – Summary. *Taking as a starting point the post-war period, the paper retraces the most significant stages during which trade union rights were established, examining the run-up to the Consolidated Law of 10 January 2014. A critical examination is provided of the following measures, taking as a starting point the failure to implement Article 39 of the Italian Constitution: the statutory provisions laid down in Articles 14 and 19, those regulating the strikes in the essential public services, the privatization of the public sector, and the Protocols of 23 July and 1 December issued in 1993. A series of referenda repealing Article 47 of Law Decree No. 29/1993 and amending Article 19 of the Workers' Statute followed, which added to the approval process of trade union rights and were upheld by a Constitutional Court ruling. Trade union unity was undermined by the conclusion of the Inter-confederal Agreement of 28 June 2011, restored by the Agreement of 29 January 2009, and then again called into question by the Fiat case and Article 8 of Legislative Decree No. 183/2011. This unity could have been benefitted from the provisions laid down in the Protocol of 31 May 2013, yet its effects were mitigated by the intervention of the Constitutional Court, which reviewed Article 19 of the Workers' Statute. The paper proceeds to describe the troubled process which accompanied the introduction of the 2014 Consolidated Act, the contents of which still leave many questions unsolved. The paper concludes by warning that rejecting the 2014 Consolidated Act during the consultation process might result in the withdrawal of CGIL, thus undermining the attempt to unify the three main union confederations.*