

## **Stella Laforgia**

### **L'Accordo interconfederale del 10 gennaio 2014: la riforma del sistema di relazioni sindacali e il principio di maggioranza**

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** La successione di Accordi Interconfederali e gli 'eventi epifanici': storia di unità e disunità sindacale. **3.** L'Accordo Interconfederale del 14 gennaio 2014. **4.** La misura della rappresentanza: dall'auto-accreditamento all'«oggettività» dei numeri. **4.1.** Il dato associativo e il dato elettorale. **5.** A cosa serve la misura della rappresentanza. **5.1.** L'ammissione alla contrattazione e la presentazione delle piattaforme contrattuali. **5.2.** La sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali efficaci ed esigibili. **6.** Governo del dissenso e gestione del conflitto: clausole/procedure di raffreddamento e clausole/procedure sulle conseguenze dell'inadempimento. **7.** La rappresentanza nei luoghi di lavoro: le 'nuove' rsu e i contratti aziendali. **8.** Osservazioni conclusive.

#### *I. Premessa*

Dal 2008, e precisamente dall'approvazione delle Linee di riforma della struttura della contrattazione collettiva a firma di Cgil, Cisl e Uil, si avvia, snodandosi attraverso diverse tappe, un lungo processo di riforma del sistema regolativo delle relazioni sindacali il cui assetto era stato definito dall'Accordo Interconfederale del 20 dicembre 1993<sup>1</sup>.

Esso ha avuto un andamento non lineare, sincopato, fatto di passi in avanti e poi indietro, proclami e ripensamenti. Tuttavia, gli Accordi bilaterali (sottoscritti, cioè, senza l'intervento del soggetto pubblico<sup>2</sup>) che, con una certa frequenza, si sono succeduti negli ultimi sei anni sono il segno che le parti sociali, sebbene a fatica e a volte in modo parziale e tardivo, hanno av-

<sup>1</sup> A proposito delle Linee guida del 2008, parla di abbrivio VISCOMI, *Prime note sul Protocollo 31 maggio 2013*, in *RIDL*, 2013, I, p. 769 ss., spec. p. 753.

<sup>2</sup> Invero, nel 2009, come vedremo, è stato sottoscritto l'AQ del 28 gennaio anche dal Governo in qualità, però, di datore pubblico.

vertito l'esigenza di ripensare le regole – messe in discussione e, a volte, saltate del tutto – sulle quali si sono fondate le relazioni sindacali.

Infatti, dal 1993, sono passati più di vent'anni nei quali si sono succeduti eventi che hanno assunto le proporzioni di veri e propri rivolgimenti in ambito economico, produttivo e sociale: le trasformazioni dell'impresa postfordista, i fenomeni riassumibili nell'abusata ma efficace formula di 'globalizzazione' e le lacerazioni del tessuto sociale, che hanno reso oltremodo difficile qualsiasi sintesi degli interessi da parte delle organizzazioni sindacali.

Tutto ciò ha messo in discussione, secondo la prospettiva del diritto del lavoro, non solo il modello tradizionale di rapporto individuale di lavoro (ora, delocalizzato, appaltato, somministrato e sempre più 'flessibile')<sup>3</sup> ma anche la (fisiologica) dialettica delle relazioni sindacali<sup>4</sup>.

È da quest'angolo visuale che si vuole osservare la serie di Accordi che hanno condotto all'AI del 14 gennaio 2014 (d'ora innanzi TU), intervallati da accadimenti che costituiscono dei veri e propri momenti epifanici dello stato delle relazioni sindacali e squarciano il velo su scenari imprevisi e, talvolta, imprevedibili; si fa riferimento alle c.d. vicende Fiat e all'introduzione nel nostro ordinamento dell'art. 8 della l. 148 del 2011 che hanno provocato una sorta *shock* tra i soggetti dell'autonomia collettiva e inducono a ripensare le categorie tradizionali con le quali esse sono state analizzate per lungo tempo<sup>5</sup>.

Dunque, il radicale cambiamento delle condizioni materiali, oltre al susseguirsi di governi connotati dalla profonda diffidenza nei confronti dei sog-

<sup>3</sup> Da ultimo, v. CARABELLI, *Il sogno ipnotico della flessibilità occupazionale e della riduzione delle tutele legali e contrattuali del lavoro come strumenti indispensabili per il rilancio dell'economia e dell'occupazione*, in [www.dirittisocialiedellacittadinanza.org](http://www.dirittisocialiedellacittadinanza.org), 2014; ZOPPOLI L., *Il "riordino" dei modelli di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-213/2014*.

<sup>4</sup> Rispetto alla crisi del sistema delle relazioni sindacali, utilizza evocativamente l'immagine dello 'sfarinamento', MARIUCCI, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 Costituzione?*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-207/2014*, p. 2; sul punto, v. anche RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art.39 della Costituzione*, in *questa rivista*, 2013, p. 263 ss., spec. p. 273 ss.; ZOPPOLI A., *Il Protocollo di maggio 2013, una svolta sospesa tra prassi (assenti) e norme (inadeguate)*, *ibidem*, 2013, p. 249 ss. e LAZZERONI, *Attori, potere rappresentativo e consenso nella recenti vicende sindacali*, *ibidem*, 2013, p. 331 ss.

<sup>5</sup> Parla di 'intermezzi' (legislativi e giurisprudenziali), CARINCI F., *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale: dal Tit. III dello statuto dei lavoratori al testo unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, in *DRI*, 2014, p. 309 ss.

getti sindacali e di ogni pratica concertativa, hanno fatto sì che le organizzazioni sindacali confederali, superando la stagione delle divisioni, ritrovassero l'unità e, accettando di mettere in discussione qualsiasi posizione 'acquisita', si sottoponessero a nuove regole<sup>6</sup>.

La prospettiva scelta in questo contributo implica, perciò, non solo la descrizione della trasformazione delle relazioni sindacali e dei passaggi più salienti della riforma delle regole contenuta nel TU, ma è, altresì, la narrazione di un cambio di passo inedito e, per certi versi, irreversibile.

I soggetti sindacali, infatti, sostituiscono con il ricorso 'ai numeri' il principio, proprio dell'ordinamento intersindacale, della libertà di esercizio del potere di auto-accreditamento rispetto agli interlocutori negoziali<sup>7</sup>.

Così, attraverso i numeri, si misura la rappresentatività utile per ciascuna fase del processo negoziale (dall'ammissione alla trattative alla stipulazione del contratto)<sup>8</sup>.

Il ricorso ai numeri sembra dare risposta ad una serie di esigenze.

Essi garantiscono al soggetto sindacale che li detiene di essere riconosciuto come interlocutore (affidabile) dalla controparte datoriale senza il rischio di pretestuose estromissioni; a quest'ultima sono utili per avere la certezza che la propria controparte mantenga fede agli impegni assunti.

Dunque, l'utilità dei numeri costituisce la chiave di lettura del cambio di passo al quale poco innanzi si faceva riferimento.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. BELLAVISTA, *Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*, in WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-208/2014; DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, in DRI, 2014, p. 673 ss., spec. p. 675.

<sup>7</sup> Sul punto, seppure a proposito dell'AI 2013, cfr. MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, in RIDL, 2013, I, p.712 secondo il quale si viene così a superare "(...) il principio per il quale l'individuazione delle parti con cui avviare e concludere una trattativa sindacale avviene per reciproco riconoscimento, quindi in base a valutazioni insindacabili sul piano formale, non essendo imposti dalla legge criteri predeterminati ed oggettivi".

<sup>8</sup> Il TU parla, invero, di rappresentanza. Tuttavia, per la distinzione tra rappresentanza e rappresentatività si parlerà più ampiamente in seguito (§ 8). Per il momento, più propriamente, si sceglie di parlare, anziché di rappresentanza, di rappresentatività che è, in questo caso, precondizione della rappresentanza, nell'accezione utilizzata da GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, p. 65: "(...) capacità dell'organizzazione di unificare i comportamenti dei lavoratori in modo che gli stessi operino non ciascuno secondo scelte proprie ma, appunto, come gruppo" e da GAROFALO M. G., *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, in PD, 1985, p. 418 che distingue la rappresentanza quale 'legittimazione a creare norme vincolanti per certi soggetti' e la rappresentatività come 'giudizio di fatto, che ha ad oggetto l'effettività del potere esercitato dall'organizzazione sindacale su un sistema dato di relazioni industriali'.

In particolare, l'utilità diventa necessità per le organizzazioni sindacali 'provate' ormai da un'insanabile disunità manifestatasi nella prassi degli Accordi e dei c.d. contratti separati e chiamate, perciò, a fare i conti con il dissenso<sup>9</sup>.

E così, l'unità difficile da trovare sul merito, si ripristina con riguardo alle regole sulle quali si sposta, dunque, il confronto. Si riscrivono, quindi, le regole con le quali si procedimentalizzano i percorsi negoziali sottratti alla libera dinamica contrattuale: il ricorso ai numeri perciò, diventa il succedaneo funzionale dell'unità sindacale<sup>10</sup>.

Non essendoci più nel fronte sindacale l'unità che aveva garantito la tenuta del sistema si segmenta il processo negoziale scandito da numeri e percentuali.

Conseguentemente, all'unità (e all'unanimità) si contrappone – per le fasi 'decisionali' (discussione della piattaforma e sottoscrizione del contratto) – il principio di maggioranza che rappresenta il principale corollario della logica dei numeri: questi ultimi determinano il soggetto che detiene maggiore consenso rispetto agli altri e al quale, evidentemente, si riconoscerà un peso maggiore<sup>11</sup>.

La portata di questa novità pone inevitabili dubbi che costituiscono i profili sui quali si intende soffermarsi e intorno ai quali si articolerà il contributo.

Innanzitutto, ci si chiede se davvero le relazioni sindacali (almeno per

<sup>9</sup> Si pensi, oltre al ccnl Metalmeccanici dell'11 ottobre 2009 sottoscritto da Federmeccanica con Fim e Uilm, anche al ccnl Terziario, Distribuzione, Servizi sottoscritto in data 15 marzo 2011 tra Confcommercio e Fisascat-Cisl e Uil-Tucs. Più recentemente, si consideri l'Intesa sugli esuberi 'Alitalia' sottoscritta in data 12 luglio 2014 da Fit-Cisl, Uil Trasporti e Ugl Trasporto aereo; il ccnl Trasporto aereo-sezione specifica Vettori e il ccnl integrativo Gruppo Alitalia-Cai sottoscritti in data 16 luglio 2014 da Filt-Cgil e Fit-Cisl.

<sup>10</sup> In questo senso, SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, in *DRI*, 2014, 3, p. 687 ss., spec. p. 689: "Le grandi confederazioni delineano una 'unità procedurale' diretta a «compensare il venir meno dell'unità d'azione» che per decenni aveva garantito il funzionamento del sistema nel contesto caratterizzato dalla (per lungo tempo, positiva) anomia legale".

<sup>11</sup> Sul principio di maggioranza nell'ambito delle relazioni industriali, v. BAVARO, *Il principio maggioritario nelle relazioni industriali*, cit., p. 3 ss.; SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *RIDL*, 2013, I, p. 76 ss.; più risalente, FIORAI, *Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza. Riconoscimento sulle regole per la gestione del conflitto*, 1991, Giuffrè; MARTINUCCI, *Principio di maggioranza ed efficacia del contratto collettivo*, in *RIDL*, 1991, I, p. 439 ss.; sul tema, anche verificandone la compatibilità con l'art. 39 Cost., si sofferma GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'*.it-205/2014.

le modalità con cui si sono sviluppate nel nostro paese) siano permeabili alla logica dei numeri o non siano piuttosto refrattarie ad essa.

Soprattutto, la regola della maggioranza, che la vulgata vorrebbe quale espressione matura del principio di democrazia<sup>12</sup>, non avendo la medesima estensione di quest'ultimo, pone il rilevante problema del rapporto tra la maggioranza e la minoranza e della possibilità di quest'ultima di poter esprimere il proprio dissenso<sup>13</sup>.

Ebbene, è proprio questa polarità a costituire uno dei profili più critici del principio di maggioranza<sup>14</sup>; infatti, certo esso garantisce, o almeno dovrebbe garantire, la governabilità e la tenuta del sistema evitando la deflazione dello stesso poiché comporta la 'massimizzazione del consenso' e cioè che si obbedisce alle 'leggi' cui si è dato il proprio consenso<sup>15</sup>; tuttavia, affinché un sistema possa dirsi genuinamente democratico, è necessario sapere quanti sono coloro che beneficiano dei vantaggi derivanti dalle decisioni prese dalla maggioranza e quanti sono coloro cui è consentito esprimere il proprio consenso mediante il principio di maggioranza e, infine, quali garanzie ci sono per coloro che esprimono il loro dissenso<sup>16</sup>.

Insomma, regola dei numeri, principio di maggioranza, rapporto tra maggioranza e minoranza e gestione del dissenso sono i poli concettuali rispetto ai quali leggere tutto il percorso inaugurato nel 2008 e sfociato nel

<sup>12</sup> Cfr., invece, quanto mirabilmente scrive BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Einaudi, 1999, p. 383: "Che i sistemi politici che si sogliono chiamare democratici, o più frequentemente di democrazia occidentale, siano sistemi in cui vale la regola della maggioranza sia per la elezione di coloro cui è attribuito il potere di prendere decisioni valide per la collettività sia per la formazione di decisioni dei supremi organi collegiali, non implica che: a) la regola della maggioranza sia esclusiva dei sistemi democratici; b) che le decisioni collettive in questi sistemi vengano prese esclusivamente mediante la regola della maggioranza".

<sup>13</sup> Sul principio di maggioranza, in generale, e sul rapporto di questo con la democrazia, cfr. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, il Mulino, 2007, spec. p. 231 ss.; CANFORA, *Critica della retorica democratica*, Laterza, 2002, spec. p. 10 ss.; BOBBIO, *op. cit.*, spec. p. 383 ss.; RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Adelphi, 1976.

<sup>14</sup> Ed è infatti questo aspetto ad aver destato maggiori critiche nei primi commenti. V. ROMAGNOLI, *La dittatura della maggioranza nel sindacato*, in [www.uuguaglianzaeliberta.it](http://www.uuguaglianzaeliberta.it); ID., *In difesa della democrazia sindacale*, in [www.dirittisocialiecitadionza.org](http://www.dirittisocialiecitadionza.org); *ibidem*, ALLEVA, *I pericoli dell'Accordo confederale sulla rappresentanza*.

<sup>15</sup> L'espressione è di BOBBIO, *op. cit.*, spec. p. 390 ss.; più specificatamente, CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, FrancoAngeli, 1992.

<sup>16</sup> Sempre BOBBIO, ma in *Democrazia rappresentativa e diretta*, in *Il Futuro della democrazia*, Einaudi, 1994, p. 33 ss. spec. 59 si chiede: "... Che cosa ne facciamo di questi dissenzienti una volta ammesso che il consenso unanime è impossibile (...)? Del resto che valore ha il consenso dove il dissenso è proibito? è ancora consenso o è pura accettazione passiva del comando del più forte?"

Protocollo Interconfederale del 28 giugno 2011 (PI 2011), in quello del 13 maggio 2013 (PI 2013) e, infine, nel TU 2014<sup>17</sup>.

Prima di iniziare la trattazione vera e propria degli Accordi e del TU in particolare, però, si impone un'ultima avvertenza (invero, preliminare) che attiene non già ai contenuti ma al linguaggio con il quale essi sono scritti.

Esso è quello proprio degli Accordi sindacali: potente, fortemente evocativo e, a volte, allusivo (potendo solo alludere in taluni casi).

Essi, infatti, dispongono per le parti contraenti, ad esse parlano e solo a queste si applicano; è, dunque, tenendo conto di ciò che devono essere letti e cioè per quello che possono dire senza chiedere altro o di più. Trarre conseguenze per soggetti estranei rispetto alla dinamica sindacale può essere fuorviante quando addirittura non corretto.

Il riferimento immediato è alla nozione di 'efficacia *erga omnes*' che il TU attribuisce ai contratti sottoscritti a maggioranza; ebbene, benché rivesta grande importanza, e la dottrina si stia impegnando nell'interpretarla, questa formula deve essere contestualizzata, non potendosi prescindere dalla fonte nella quale è inserita e cioè un Accordo che ha natura privatistica, e, quindi, vale sempre e soltanto per coloro che lo hanno sottoscritto.

Dunque, la rilevanza del TU deve essere confinata nel perimetro dell'ordinamento intersindacale fuori dal quale non ha (la medesima) valenza giuridica, potendone avere, però, una (soprattutto) simbolica.

Anche tenendo conto di quest'ultima annotazione, si ripercorre il travagliato percorso che ha condotto a questo Accordo.

## 2. *La successione di Accordi Interconfederali e gli 'eventi epifanici': storia di unità e disunità sindacale*

Questo percorso segue la successione di diversi Accordi ma è anche la 'storia' dell'alternarsi di unità e disunità nel fronte sindacale; condizioni, queste, che hanno segnato profondamente le scelte attuate dalle Parti.

Non è un caso che il momento propulsore di questo percorso sia rappresentato dall'approvazione unitaria da parte di Cgil, Cisl e Uil, il 12 maggio

<sup>17</sup> Descrivono questo percorso, CARINCI F., *op. cit.*; TOSI, *Gli assetti contrattuali tra tradizione e innovazione*, in ADL, 2013, p. 506 ss.; LIEBMAN, *Le clausole che regolano la trattativa sindacale nel protocollo d'intesa del 31 maggio 2013: l'occasione per una ricostruzione diacronica*, in ADL, 2013, 5, p. 737 ss.

2008, delle Linee di riforma della struttura della contrattazione<sup>18</sup>; il documento risulta ambizioso negli intenti (*il miglioramento delle condizioni di reddito, di sicurezza e qualità del lavoro dei lavoratori attraverso la crescita della qualità, delle reti materiali e immateriali, dello stato sociale e della qualità, competitività e produttività delle imprese*) e nell'obiettivo, tra gli altri, di realizzare un accordo unico che definisca un modello contrattuale per tutti i settori pubblici e privati.

Intenti ed obiettivi, questi, di ampio respiro quanto generici nella loro stringatezza; infatti, il documento è un elenco di punti programmatici che rappresentano poco più che una traccia per le Parti sociali.

In realtà, ben presto si capirà che il Governo non prenderà mai parte ad alcun accordo e, anche per quanto concerne i soggetti sindacali – chiamati a costruire un nuovo *sistema contrattuale per tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni e per redistribuire la produttività* –, il percorso sarà tutt'altro che agevole. Tuttavia, un dato emerge con chiarezza: per la prima volta, tutte le parti concordano nell'introdurre, accanto a forme di democrazia diretta per l'approvazione dei contratti collettivi, un meccanismo, seppure ancora embrionale, di certificazione della rappresentatività basato sul dato associativo e su quello elettorale.

Per darvi seguito, però, sarebbe stato necessario il consenso di tutti i firmatari e, quindi, la loro unità; ma, evidentemente, così non è stato.

Infatti, l'anno successivo, vengono sottoscritti, entrambi senza la firma della Cgil, l'Accordo Quadro 28 gennaio 2009 (AQ 2009) e l'Accordo Interconfederale di attuazione del 15 aprile 2009 (AI 2009)<sup>19</sup>.

I due Accordi si presentano complessi e densi nel loro contenuto<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Il contenuto delle Linee guida del 2008 viene confermato dal documento unitario del 30 aprile 2013 propedeutico alla stipulazione del Protocollo del 13 maggio 2013.

<sup>19</sup> L'AQ sembra un accordo trilaterale vista la presenza del Governo che, in realtà, si presenta in qualità di 'semplice' datore pubblico: cfr. RICCI, *L'accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale Confindustria del 2009: contenuti e modelli di relazioni industriali*, in RIDL, 2009, p. 358 e CARINCI E., *Una dichiarazione d'intenti: l'accordo quadro del 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in RIDL, 2009, p. 177 ss.

<sup>20</sup> A livello contenutistico in senso stretto segnaliamo soltanto che la novità di rilievo rispetto al Protocollo del 1993 è rappresentata dall'introduzione, al fine di misurare la dinamica degli effetti economici dei ccnl (in sostituzione del tasso di inflazione programmata), dell'indicatore della crescita dei prezzi al consumo per il triennio in un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati ed elaborato da un soggetto terzo di riconosciuta autorevolezza ed affidabilità.

Tuttavia, la parte sulla rappresentanza è molto breve; in essa si manifesta alquanto genericamente l'interesse delle Parti alla definizione di "... *uno specifico Accordo Interconfederale per rivedere ed aggiornare le regole che disciplinano la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate ... ivi compresa la certificazione dell'Inps dei dati di iscrizione sindacale*". Altrettanto generico risulta l'impegno "... *a rispettare e a far rispettare – nel c.d. potere di influsso proprio delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori – tutte le regole che liberamente sono definite in materia di contrattazione ...*".

La mancanza, nella firma dell'Accordo, di una organizzazione sindacale 'qualificata' come la Cgil ha, probabilmente, 'annacquato' la parte sulla rappresentanza che risulta molto poco incisiva, nonostante le parti si proponessero di sostituire il sistema vigente di contrattazione collettiva<sup>21</sup>. Ed effettivamente, gli eventi dimostreranno quanto sarebbe stato necessario porvi mano.

Infatti, di lì a poco esplose il 'caso Fiat' che mette a nudo '*i grandi limiti della sostanziale anomia in cui da lungo tempo vive il nostro sistema legale delle relazioni industriali*'<sup>22</sup>.

Si assiste negli stabilimenti del gruppo Fiat ad un crescendo inaspettato e parossistico di eventi che vanno dalla disdetta anticipata del ccnl del 2008 da parte di Fim-Cisl e Uilm-Uil alla completa uscita di Fiat dal sistema confindustriale e alla sottoscrizione di contratti collettivi specifici di primo livello<sup>23</sup>. Insomma, Fiat, dapprima sperimenta una serie di soluzioni inedite quanto raffinate giuridicamente per evitare l'applicazione del ccnl; in seguito, in modo meno sofisticato ma, evidentemente, più efficace (anche per le inevitabili implicazioni giudiziarie sulle quali si dirà meglio in seguito nel § 10.1), si pone proprio al di fuori delle regole tradizionali della dialettica sindacale, in un'ottica, si potrebbe dire, del tutto 'asindacale'<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Così, BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, 2009, p. 476.

<sup>22</sup> LISO, *Brevi note sull'accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e sull'art. 8 della legge n. 148/2011*, in *DLRI*, 2012, p. 453 ss.

<sup>23</sup> Si fa riferimento al contratto collettivo specifico di primo livello per i lavoratori di Fabbrica Italia Pomigliano del 29.12.2010 e all'Accordo per lo stabilimento di Mirafiori del 23.12.2010.

<sup>24</sup> Gli studi sulle vicende Fiat sono numerosissimi. Cfr. SARACINI, *Contratto e legge dopo il caso Fiat: le nuove regole sindacali*, in *questa rivista*, 2012, p. 287 ss.; CARINCI, *Da Pomigliano a Mira-*

Tutto ciò 'impressiona' le parti sociali che, a questo punto, sospinte dal timore della deflagrazione totale del sistema, in un moto di lucidità, ritrovano la loro unità e, riprendendo quanto intrapreso con documento unitario del 2008, sottoscrivono l'Accordo del 28 giugno 2011<sup>25</sup>.

Quest'Accordo, preludio del c.d. trittico che si sarebbe completato con il PI 2013 e il TU 2014, segna un salto di qualità nel percorso di riforma delle relazioni sindacali. Infatti, come si legge nella premessa dell'AI 2011, "è essenziale un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e quindi in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai livelli, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sull'affidabilità ed il rispetto delle regole stabilite".

Per realizzare ciò, l'AI 2011 punta, anticipando quanto più dettagliatamente disporrà il TU, sul meccanismo di certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e sulla ridefinizione del rapporto tra contratto collettivo nazionale e quello aziendale.

Nello specifico, tutta la disciplina riguardante soggetti, procedure, oggetto ed efficacia viene ripresa integralmente nel TU (e ad esso si rinvia).

Insomma, le parti, poiché (ri)unite, riescono a sottoscrivere un Accordo profondamente innovativo sulle regole. Evidentemente, però, la ritrovata unità sindacale che conferisce 'forza' all'Accordo del 2011 viene 'intercettata'

*fiore: la cronaca si fa storia*, Ipsoa, 2011; CELLA, *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e 'fallimenti' nelle culture sindacali*, in *DLRI*, 2011, pagg. 103 e ss.; FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto 138/2011*, in *ADL*, 2011, p. 1260 ss.; BAVARO, *Dall'«Archetipo» al «Prototipo» nella vicenda Fiat: nuove questioni giuridico-sindacali*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it); DEL PUNTA, *Note su Pomigliano d'Arco*, in *DLM*, 2010, p. 505 ss.; PROIA, *Il contratto collettivo comune di lavoro dopo Mirafiori*, in *MGL*, 2011, p. 206 ss.; LISO, *Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende Fiat*, in *DLRI*, 2011, p. 334 ss.; SANTORO PASSARELLI G., *I contratti collettivi della FIAT di Mirafiori e Pomigliano*, in *RIDL*, 2011, 3, pp. 161 ss.; CARUSO, *La rappresentanza negoziale irrisolta. Il caso Fiat tra teoria, ideologia, tecnica e cronaca*, in *RIDL*, 2011, p. 265 ss.; CHIECO, *Accordi FIAT, clausola di pace sindacale e limiti al diritto di sciopero*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-117/2011*; ALES, *Dal "caso Fiat" al "caso italia". Il diritto del lavoro 'di prossimità', le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *WP C.D.S.L.E. 'Massimo D'Antona'.it*; MAGNANI, FERRARESI, (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: viaggio nell'attualità del diritto sindacale italiano*. Atti del convegno-Università di Pavia, 3 febbraio 2011; SCARPELLI, *Pomigliano: variazioni sul tema*, in *questa rivista*, 2010, p. 527 ss.; FERRARO, *La parabola di Pomigliano d'Arco tra occupazione e diritti*, in *RDSS*, 2010, p. 585 ss.

<sup>25</sup> Di ritrovata lucidità, parla FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto 138/2011*, in *ADL*, 2011, p. 1249 ss.; v anche LISO, *Osservazioni sull'accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e sulla «contrattazione collettiva di prossimità»*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.INT - 157/2012*; RICCI, *L'accordo Interconfederale del 28 giugno 2011: un'inversione di tendenza nel sistema di relazioni industriali*, in *ADL*, 1, 2012, p. 43 ss.

e temuta dal Governo che interviene con l'art. 8, d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (conv. in l. 14 settembre 2011 n. 148); questa norma non solo rovescia il rapporto tra ccnl e contratto di secondo livello come disegnato nell'AI 2011, prevedendo che quest'ultimo possa derogare il primo ma rappresenta il *più incisivo caso di sovrapposizione della sfera dell'autonomia a quello dell'eteronomia mai attuato dai pubblici nel periodo post-costituzionale*<sup>26</sup>.

Certo i contratti aziendali ex art. 8 cit. devono perseguire determinate finalità<sup>27</sup>, devono essere sottoscritti, a livello aziendale o territoriale, da soggetti aventi particolari requisiti<sup>28</sup> e rispettare la *Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro*; ma una volta osservati questi limiti, i contratti collettivi aziendali e territoriali acquistano efficacia *nei confronti di tutti i lavoratori interessati*<sup>29</sup>.

Per 'neutralizzare' il tentativo del Governo di introdurre attraverso l'art. 8 cit. un elemento di rottura nella ritrovata unità sindacale consacrata dalla sottoscrizione dell'AI 2011<sup>30</sup>, le parti sociali hanno sottoscritto una postilla che conferma la pacificazione delle relazioni industriali raggiunta proprio con quell'Accordo<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Così, LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *DLRI*, 2012, p. 479 ss.

<sup>27</sup> Le specifiche intese devono essere finalizzate: "... alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività" ai fini della certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

<sup>28</sup> Secondo l'art. 8, co. 1: "I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011".

<sup>29</sup> La dottrina sull'art. 8 cit. è copiosissima. *Ex multis*, CARINCI F. (a cura di), *Contrattazione in deroga*, Ipsoa, 2012; PERULLI, SPEZIALE, *L'art. 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione d'agosto"* in *WP C.S.D.L.E.* "Massimo D'Antona", n. 132/2011; SCARPELLI, *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, in *WP C.S.D.L.E.* "Massimo D'Antona", n. 127/2011; GARILLI, MAGNANI, DE LUCA TAMAJO, MARESCA, DEL CONTE, MARAZZA, PESSI, PISANI, TIRABOSCHI, tutti in *DRi*, 1, 2012; ALLEVA, GARILLI, SCARPELLI, LASSANDARI, GOTTARDI, SANLORENZ, CARABELLI, *Scritti su contrattazione di prossimità e art. 8 della l. n. 148/2011*, in *RGL*, 2012, 3.

<sup>30</sup> Cfr. BARBIERI, *Il rapporto tra l'art. 8 e l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, in *RGL*, 2012, I, pp. 461 ss.; DE STEFANO, LIEBMAN, *Le clausole che regolano la trattativa sindacale nel protocollo d'intesa del 31 maggio 2013: l'occasione per una ricostruzione diacronica*, in *ADL*, 2013, p. 737 ss.

<sup>31</sup> Nella Postilla si legge: "Confindustria, Cgil, Cisl e Uil concordano che le materie delle relazioni

In ogni caso, l'art. 8 della l. 148/11 rimane lì, a stigmatizzare l'intervento 'a gamba tesa' nel gioco delle parti, alterandone e 'inquinandone' le regole. Regole di cui si continua ad avvertirne l'esigenza se, dopo qualche mese, viene sottoscritto un Accordo, il 16 novembre 2012, ancora una volta senza la firma della Cgil, sulla *crescita dello sviluppo, della produttività e della competitività* che, seppure tematico, non perde l'occasione per ribadire che "diviene essenziale definire compiutamente, attraverso specifiche intese, un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e, quindi, in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sull'affidabilità ed il rispetto delle regole stabilite"<sup>32</sup>. Invero, questo, rimane un auspicio senza possibilità di concretizzazione.

Insomma, ciò che è accaduto negli ultimi anni nelle relazioni industriali evidenzia che i meccanismi sui quali queste si sono fondate sono state minati sì dall'esterno ma, nell'anomia che caratterizza il nostro sistema, è stata la mancanza di unità sindacale a determinarne la crisi definitiva.

Di qui la sottoscrizione unitaria con Confindustria del Protocollo Interconfederale del 31 maggio 2013<sup>33</sup> e del successivo TU del 14 gennaio 2014<sup>34</sup>.

*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".*

<sup>32</sup> BARBIERI, *Un accordo senza respiro*, in RIDL, 2013, p. 272 ss.

<sup>33</sup> Sull'AI 2013, cfr. LISO, *Brevi note sul Protocollo Confindustria, CIGL, CISL e UIL del maggio 2013*, in RGL, 2013, p. 837 ss., spec. 843; LAI, *La rappresentanza sindacale tra contrattazione, legge e giurisprudenza*, in DRI, 2014, I, p. 18 ss.; ZOPPOLI L., *Il Protocollo di maggio 2013*, cit., p. 249 ss.; LAZZERONI, *Attori, potere rappresentativo*, cit., p. 331 ss.; DEL CONTE, p. 618 ss.; MARAZZA, p. 621 ss.; POTESTIO, p. 633 ss.; TOSI, p. 638 ss.; TURSI, p. 642 ss.; VALLEBONA, p. 649 ss., tutti in DRI, 2013, 3; MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale*, cit., p. 709; VISCOMI, *Prime note sul Protocollo*, cit., p. 753; SPEZIALE, *Il nuovo assetto della contrattazione collettiva dopo il Protocollo di intesa del 31 maggio 2013*, in [www.dirittodellacittadinanza.org](http://www.dirittodellacittadinanza.org).

<sup>34</sup> Sul TU 2014, cfr. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico*, cit., p. 673 ss.; SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 687 ss.; ID., *Dissensi e consensi sul testo Unico sulla rappresentanza: un bilancio tra politica e diritto*, in RGL, I, p. 652 ss.; DI STASI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL. Una riflessione critica*, ibidem, p. 632 ss.; LISO, *Alcune osservazioni a proposito dell'Accordo del 10 gennaio 2014*, ibidem, p. 642 ss.; ROMEO, *Il processo di "aziendalizzazione" della contrattazione collettiva tra prossimità e crisi di rappresentatività sindacale*, in ADL, 2014, p. 857 ss., spec. p. 870 ss.; LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale e gli effetti della contrattazione collettiva dopo il Testo Unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, in RIDL, 2014, I, p. 237 ss.; CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*

### 3. *L'Accordo Interconfederale del 14 gennaio 2014*

I problemi sul tavolo sono tanti e con l'AI del 2014 le Parti decidono di affrontarli nel loro complesso<sup>35</sup>.

L'Accordo, infatti, si presenta ambizioso, aspirando ad essere il *corpus* regolativo di riferimento, un Testo Unico appunto, sulla rappresentanza<sup>36</sup>.

Proprio dal titolo, allora, occorre iniziare.

Infatti, il TU utilizza sin dall'epigrafe la nozione di *rappresentanza* e, in due casi, in modo del tutto fungibile quello di *rappresentatività*.

Non è il caso di dissertare oltremodo sulla scelta linguistica compiuta dalle Parti poiché non è detto che vi sia stata una piena consapevolezza sulle implicazioni teoriche di essa<sup>37</sup>; tuttavia, i sottoscrittori hanno voluto collegare al peso numerico delle organizzazioni sindacali il riconoscimento del loro potere negoziale. In questo senso, dunque, la nozione di rappresentanza appare intimamente connessa e, quindi, contigua a quella di rappresentatività<sup>38</sup>.

*10 gennaio 2014*, 2014, ADAPT *Labour studies*, E-book series n. 26; ID., *Il lungo cammino per Santiago*, cit.; CARRIERI, *La lunga fuoriuscita dall'incerta rappresentanza: un approdo finalmente solido?*, in DLRI, 2014, p. 549 ss.; BARBIERI, *Il testo unico alla prova delle norme giuridiche*, ibidem, p. 577 ss.; PESSI, *La democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, in DRI, 2014, 2, p. 368 ss.; CORAZZA, *Il conflitto collettivo sulla rappresentanza prime note*, in DRI, 2014, 1, p. 3 ss.; BAVARO, *Note sul Testo Unico sulla Rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014*, in [www.diariodellavoro.it](http://www.diariodellavoro.it), 2014; FERRARO, *Sul "rinnovato sistema" di relazioni industriali*, in ADL, 2014, p. 549 ss.; MARAZZA, *Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, ibidem, p. 608 ss.; ANGIOLINI, *"Testo Unico sulla rappresentanza" convenuto da Confindustria-Cgil, Cisl e Uil il 10 gennaio 2014* e VALENTE, *Rappresentanza sindacale: l'Accordo tra le parti sociali*, in DPL, 2014, p. 454 ss.

<sup>35</sup> Nella stessa data, il 10 gennaio 2014 è stato sottoscritto il TU tra Ugl e Confindustria; è del 10 febbraio 2014, il TU sottoscritto tra Cgil, Cisl e Uil e Confservizi.

<sup>36</sup> Tanto che non si è esitato ad attribuirgli valenza costituzionale e, assimilandolo alle fonti di produzione normativa, viene considerato insieme di norme sulla produzione dell'autonomia collettiva. Così, seppure con riferimento al Protocollo 2013, MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale*, cit., p. 707 ss. Parla di "patto costitutivo" FERRARO, *Sul "rinnovato sistema"*, cit., p. 550.

<sup>37</sup> In questo senso, SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 692 ss.; LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 240; cfr. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico*, cit., p. 676, secondo il quale "Il pilastro portante dell'assetto regolativo disegnato nel TU è, come è noto, il sistema di misurazione e certificazione della "rappresentatività" (un termine più corretto di quello di "rappresentanza", utilizzato dal documento – nel quale, peraltro, spunta anche la "rappresentatività" – ma per riecheggiare non tanto l'omonimo istituto civilistico, quanto l'accezione sindacale della parola ...)".

<sup>38</sup> Quanto alla differenza tra le due nozioni di rinvia alla Premessa e alla nt. 8). Inoltre, si consideri che la dottrina si è interrogata sulla scelta del termine 'rappresentanza' in luogo di quella di 'rappresentatività', chiedendosi, altresì, se i criteri individuati nel TU per determinare la maggiore 'rappresentanza' possano essere utilizzati dalla legge per individuare il sindacato

Il nesso tra rappresentatività e titolarità negoziale è, dunque, centrale nell'economia del TU ed è evidente sin dal titolo della prima delle quattro parti di cui esso si compone: *'Misura e certificazione della rappresentanza ai fini della contrattazione nazionale di categoria'*<sup>39</sup>.

4. *La misura della rappresentanza: dall'auto-accreditamento all'«oggettività» dei numeri*

Il TU, sulla scorta di quanto già auspicato nelle Linee guida del 2008 e anticipato nell'AI 2011, fissa, inequivocabilmente, il principio secondo il quale occorre che la rappresentanza delle Organizzazioni sindacali (firmatarie) sia misurata sulla base dei *dati associativi (deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori) e di quelli elettorali ottenuti (voti espressi) in occasione delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie.*

Si consuma, così, definitivamente il superamento degli indici politico-sociali sui quali si basava la rappresentatività (v. sent. C. Cost. 244/1996 nonché la più recente 231/2013 su cui *amplius* § 10.1) attraverso il ricorso, ora, ad una tecnica di misurazione della stessa chiaramente ispirata al pubblico impiego. In quest'ultimo caso, è evidente che si tratta di un sistema previsto dalla legge e come tale inderogabile ed efficace *erga omnes*. Il TU, invece, ha efficacia limitata ai soggetti firmatari; a parte questo scontato rilievo, si deve osservare sin d'ora che le caratteristiche dell'ambito privato sono tali (il numero elevatissimo di contratti collettivi, la mancata definizione dei settori produttivi e quindi dell'ambito di applicazione dei ccnl medesimi) da rendere alquanto problematica la rilevazione dei dati.

È evidente che se il dato numerico è difficilmente calcolabile o risulta par-

maggiormente rappresentativo. Sono favorevoli a questo utilizzo LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 241; BELLAVISTA, *Il sindacato confederale*, cit., p. 8; altri Autori sono più critici: SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 698; PASSALACQUA, *Il modello di sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *DRI*, 2014, p. 388.

<sup>39</sup> Esse sono: 1) Misura e certificazione della rappresentanza ai fini della contrattazione collettiva nazionale di categoria; 2) Regolamentazione delle rappresentanze in azienda; 3) Titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale di categoria aziendale; 4) Disposizioni relative alle clausole e alla procedure di raffreddamento e alla clausole sulle conseguenze dell'inadempimento. Il maggior dettaglio della disciplina dell'Accordo spiega la quadripartizione di questo rispetto alla bipartizione del PI 2013 (Misurazione della rappresentatività e titolarità ed efficacia della contrattazione).

ticolarmente ‘sensibile’ alle modalità con cui si applica può risultare poco ‘oggettivo’ o, meglio, può non descrivere esattamente la realtà. Inoltre, si deve sottolineare che la portata letterale delle disposizioni sul punto non è del tutto lineare tanto da aver dato luogo ad interpretazioni anche molto diverse tra loro.

Queste considerazioni inducono ad un’analisi accurata dei due dati presi in considerazione.

Il TU, infatti, fissa una regolamentazione dettagliata, cadenzata e, a tratti, farraginoso (in gran parte già introdotta dall’AI 2011), delle modalità di misurazione dei due dati in cui viene coinvolto il datore di lavoro che deve effettuare la rilevazione del numero delle deleghe dei lavoratori iscritti alle Organizzazioni sindacali di categoria firmatarie dei suddetti Accordi.

#### 4.1. *Il dato associativo e il dato elettorale*

Per la misurazione della rappresentanza si assume, innanzitutto, il numero delle deleghe rilasciate a ciascuna organizzazione sindacale.

L’operazione vede coinvolti, oltre al datore di lavoro, l’Inps e il Cnel (almeno fino alla sua soppressione ora oggetto di discussione politica).

Il numero delle deleghe verrà così rilevato attraverso il modulo Uniemens (il documento con cui il datore denuncia mensilmente all’Inps la posizione contributiva relativa ad ogni lavoratore dipendente) in cui sarà data indicazione del ccnl applicato nell’unità produttiva e del numero delle deleghe ricevute da ogni organizzazione sindacale nonché la forma di rappresentanza presente (ove presente) nell’unità produttiva con più di quindici dipendenti. Il dato associativo (aggregato) per ciascun contratto collettivo relativo alle deleghe raccolte da ogni organizzazione sindacale di categoria (relativamente al periodo gennaio-dicembre) sarà elaborato dall’Inps con cadenza annuale.

Ovviamente, verranno presi in considerazione i dati relativi ai soggetti firmatari; tuttavia, nel TU si legge che “*Le imprese accetteranno anche le deleghe a favore delle organizzazioni sindacali di categoria che aderiscano e si obblighino a rispettare integralmente i contenuti dell’Accordo ...*”.

Di qui il carattere aperto dell’Accordo alla successiva adesione di altri soggetti<sup>40</sup>. Ciò troverebbe conferma nell’ulteriore previsione, a questo punto

<sup>40</sup> Sul punto, VISCOMI, *L’adesione successiva alla disciplina pattizia. Brevi note sul testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014*, in questa rivista, 2014, p. 43 ss.; CARINCI F., Adelante Pedro, con juicio: *dall’Accordo interconfederale 28 giugno 2011 al protocollo d’intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione “in costituzionale” dell’art. 19, lett. b) St.*, in WP C.S.D.L.E. ‘Massimo

pleonastica, secondo la quale “*le organizzazioni sindacali firmatarie attribuiranno 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 e ne daranno tempestiva informativa all’INPS, alla Confindustria e al Cnel*”. Sembra (il dato letterale non brilla per chiarezza) che si vogliano censire ed eventualmente rendere disponibili i dati relativi ad una platea di soggetti maggiore rispetto a quella coincidente con l’ambito di applicazione originario del TU facendo, cioè, riferimento non solo alle organizzazioni di categoria delle (organizzazioni) firmatarie ma anche ad altre (purché aderiscano ad esso).

Se in tal modo sarà possibile avere una fotografia quasi in tempo reale delle percentuali del dato associativo, tuttavia, è possibile che la periodicità annuale sia troppo bassa e che, almeno agli inizi, si possano riscontrare difficoltà pratiche.

Orbene, i rilievi applicativi (che nel dettaglio andremo ad analizzare) lungi dall’essere, in questo caso, meri accidenti fattuali, consentono già di sfatare la presunta neutralità dei numeri<sup>41</sup>.

Innanzitutto, il dato associativo si computa in tutte le imprese<sup>42</sup>; tuttavia, tale misurazione deve effettuarsi con riferimento a *ciascun ambito di applicazione del contratto collettivo*, prendendo in considerazione il numero degli iscritti ad una determinata organizzazione sindacale rispetto al numero totale degli iscritti (che è evidentemente maggiore). Invero, la determinazione del-

*D’Antona*.it-182/2013, p. 5 ss. che mette in evidenza che il Protocollo appare chiuso anche perché, in sostanza, è costruito a misura di Confederazione; ID., *Il lungo cammino per Santiago*, cit. Tuttavia, si deve riportare l’opinione di chi ritiene che si tratti, sostanzialmente, di un sistema meno aperto e inclusivo ancorché formalmente non chiuso: BARBIERI, *Il testo unico alla prova delle norme giuridiche*, cit., p. 581.

<sup>41</sup> Seppure con riferimento ad un profilo diverso, secondo SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 697: “... la rappresentanza (o rappresentatività) sindacale, in quanto rappresentanza di interessi, non è riconducibile allo schema ‘una testa un voto, ma pone problemi più complessi di adeguata fotografia dei processi di composizione degli interessi economico-professionali’”.

<sup>42</sup> Così, DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico*, cit., p. 677 e 678; SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 697; LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 243 ss.; ZAMPINI, *Il TU 10 gennaio 2014. Misura e certificazione della rappresentanza sindacale tra Costituzione e autonomia collettiva*, in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., pp. 12 e 13; di avviso contrario CARINCI F., *Il lungo cammino per Santiago*, cit., p. 353 e BAVARO, *Note sul Testo Unico*, cit., p. 7 secondo i quali per ragioni di omogeneità rispetto all’ambito di riferimento per la misurazione del dato elettorale, anche per il dato associativo si devono considerare soltanto le imprese con più di 15 dipendenti non comprese, secondo la loro lettura, dal TU.

l'ambito di applicazione del ccnl è possibile solo a valle, a seguito cioè proprio della stipulazione del contratto nazionale e non a monte della stessa. Quindi, occorre preventivamente chiarire a quale contratto si debba fare riferimento per stabilirne l'ambito di applicazione (per esempio, nel caso di una auspicata e necessaria ridefinizione dei ccnl, può variare il loro ambito di applicazione)<sup>43</sup>; operazione quest'ultima non sempre agevole, poiché, dato l'alto tasso di frammentazione contrattuale del nostro sistema, nella prassi, vi possono essere, nello stesso settore produttivo, più contratti collettivi firmati dalla medesima organizzazione sindacale che avrà, quindi, percentuali di rappresentatività (rispetto al solo dato associativo) diversi<sup>44</sup>.

Ancora, da tale ambito saranno esclusi i dipendenti di aziende nelle quali pure si applica il ccnl ma che non sono associate alle organizzazioni datoriali stipulanti oppure i lavoratori appartenenti al medesimo settore merceologico ma ai quali non si applica il ccnl<sup>45</sup>; la rilevazione, perciò, si effettuerà con riferimento alle imprese aderenti a Confindustria.

Insomma, l'ambito di misurazione del dato associativo non è privo di insidie e, in generale, il dato numerico che emergerà rischia di dare una fotografia abbastanza sfocata della realtà.

Per quanto riguarda il dato elettorale, invece, esso è rappresentato dai voti espressi nelle elezioni delle rsu<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *RGL*, 2014, I, p. 69 ss., spec. p. 81; ID., *Prime note sul Protocollo*, cit., p. 764; MARAZZA, *Dalla "autoregolamentazione"*, cit. In senso opposto, SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 694, che sdrammatizza la difficoltà poiché ritiene che la definizione dell'ambito contrattuale, secondo la logica del sistema di relazioni industriali che è evidentemente diversa da quella del diritto positivo, è coincidente con l'area di applicazione dei contratti collettivi sinora stipulati.

<sup>44</sup> Sul punto, PINTO, *Problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma ed eteronoma della categoria contrattuale*, in BARBERA, PERULLI, (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Cedam, 2014, p. 361.

<sup>45</sup> In questo senso, DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico*, cit., p. 676.

<sup>46</sup> Per ottenere la rilevazione, a partire dalle elezioni delle rsu successive all'entrata in vigore dell'AI 2014, la Commissione elettorale dovrà inviare copia del verbale delle operazioni di voto al Comitato Provinciale dei Garanti (o analogo organismo che dovesse essere costituito per lo scopo) per consentire la raccolta dei dati relativi ai consensi ottenuti. I dati saranno relativi sia alle rsu elette successivamente alla data dell'accordo, sia a quelle elette antecedentemente ma ancora in carica. Successivamente, a regime, entro il mese di gennaio di ciascun anno, il Comitato Provinciale dei Garanti (o analogo organismo) raccoglierà tutti i dati relativi alle rsu validamente in carica alla data del 31 luglio di ogni anno, desumendoli dai singoli verbali elettorali pervenuti al Comitato medesimo, raggruppandoli per ciascuna organizzazione sindacale di categoria, e li trasmetterà al Cnel entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello di rilevazione.

Il numero delle deleghe raccolto dai Comitati Provinciali dei Garanti e raggruppati per ciascuna organizzazione sindacale viene trasmesso al Cnel che effettuerà la *ponderazione* dei dati e cioè sommerà al numero degli iscritti (per ambito contrattuale e per ciascuna organizzazione sindacale) il numero dei voti determinando le relative percentuali.

Tuttavia, nelle unità produttive con più di quindici dipendenti nelle quali sono presenti rsa o non vi sia alcuna forma di rappresentanza sindacale verrà considerato soltanto il dato associativo. Esso, però, avrà una doppia valenza; infatti, varrà come dato associativo 'puro' ma sarà anche computato come una sorta di voto virtuale. Il Cnel, una volta ottenuto dall'Inps il numero degli iscritti risultanti nelle unità produttive con più di quindici dipendenti, provvederà a sommare lo stesso ai voti conseguiti da ciascuna organizzazione sindacale. In altri termini, per correggere la distorsione che si avrebbe in questi casi, se si considerasse esclusivamente il dato associativo, quest'ultimo viene computato due volte presumendo che se i lavoratori avessero votato, avrebbero scelto l'organizzazione sindacale alla quale sono associati. Ebbene, se il ricorso a questo *escamotage* serve a correggere una distorsione, non si può escludere che se ne potrebbe generare un'altra. Infatti, non è detto che la scelta associativa e quella elettorale coincidano necessariamente<sup>47</sup>.

Insomma, proprio gli indici sui quali si basa la misurazione e le modalità di quest'ultima inducono a dubitare o quantomeno a relativizzare l'oggettività dei numeri che si rivelano ancora una volta 'sensibili' agli strumenti di misurazione: il peso specifico del numero inciderà profondamente sull'utilizzo del numero stesso.

##### 5. *A cosa serve la misura della rappresentanza*

La 'logica dei numeri' non si esaurisce nella volontaria sottoposizione delle parti alla misurazione della loro rappresentanza ed anzi, il 'peso' numerico ottenuto da ciascuna organizzazione sindacale è evidentemente finalizzato all'accesso ad ogni singola fase contrattuale: dall'ammissione alla trattativa alla sottoscrizione vera e propria del contratto collettivo.

Dunque, nella Parte Terza del TU, si 'segmenta' il procedimento negoziale e si prevede per ciascuna fase il presupposto numerico per prendervi parte.

<sup>47</sup> Su questo profilo, si sofferma ZAMPINI, *Il TU 10 gennaio 2014*, cit., pp. 12 e 13.

### 5.1. *L'ammissione alla contrattazione e la presentazione delle piattaforme contrattuali*

Innanzitutto, si fissa una 'soglia di sbarramento', ammettendo al tavolo negoziale solo le organizzazioni sindacali che abbiano almeno il 5% di rappresentatività. Tuttavia, per essere titolari dei diritti statutari, il TU specifica che si intendono partecipanti alle trattative coloro che non solo superino questa soglia ma che abbiano, altresì, contribuito alla definizione della piattaforma e abbiano fatto parte della delegazione trattante.

Il ricorso alla doppia condizione, seppure effettivamente discutibile, sembra essere più invito all'effettiva partecipazione (o al non ostruzionismo) che una previsione ad *excludendum*<sup>48</sup>; una lettura di questo genere appare conforme a quanto espresso nella sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 3 luglio 2013<sup>49</sup> che detta al legislatore, invitato ad intervenire sul punto, una gamma di possibili soluzioni<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. LISO, *Alcune osservazioni a proposito*, cit., pp. 643-644 secondo il quale l'intervento è inappropriato e ambiguo. Inappropriato perché non rientra nella competenza delle parti sociali specificare il contenuto della legge. Ambiguo dal momento che sembra più che altro perseguire finalità 'educative' nei confronti del sindacato dissenziente, ispirate alla promozione del metodo unitario. Altrettanto critico è DI STASI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 636.

<sup>49</sup> La sentenza per la sua portata è stata molto commentata; v. GARILLI, *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)*, in *ADL*, 2014, p. 18 ss.; TRIA, *Il quadro della rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013*, in *RGL*, I, p. 7 ss.; LECCESE, *Partecipazione alle trattative, tutela del dissenso e art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *LD*, 2013, p. 552 ss.; ZOPPOLI A., *Articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza 231/2013*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-201/2014*; CARUSO, *La Corte costituzionale tra don Abbondio e il passero solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sent. n. 231/13*, in *RIDL*, I, 2013; p. 901 ss.; ESPOSITO, *Introduzione alle opinioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013: "sentieri" e "cantieri" per una nuova stagione sindacale*; LASSANDARI, *Tra diritti sindacali e contrattazione collettiva: la Consulta trova una difficile vita*, PROIA, *Corte costituzionale e rappresentanze sindacali aziendali*, VALLEBONA, *L'art. 19 stat. lav.: la Corte costituzionale stravolge la volontà del popolo (opinioni su C. Cost. 23 luglio 2013 n. 231)*, tutti in questa rivista, 2013; SCARPONI, *La sentenza della Corte costituzionale: una quadratura del cerchio*, *LD*, 2013, 4; DE LUCA, *Rappresentatività sindacale nel protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 ed in recente pronuncia di incostituzionalità (dell'articolo 19 dello statuto dei lavoratori: dall'ordinamento intersindacale alla rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-193/2013*.

<sup>50</sup> La sentenza, infatti, si conclude con un invito al legislatore ad intervenire prospettando una serie di possibili soluzioni: "Queste potrebbero consistere, tra 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 sbarramento, o nell'attribuzione al

Quindi, predisposte le piattaforme e costituita la delegazione trattante, se le piattaforme non sono unitarie come auspica il TU, il datore di lavoro si concentrerà sulla piattaforma maggioritaria anche perché presentata da quei soggetti che hanno la titolarità per addivenire, in seguito, alla stipulazione del contratto per la quale si richiede una percentuale del 50% +1<sup>51</sup>.

Tuttavia, una volta, fissato il principio della rappresentanza certificata, segmentato il processo negoziale e attribuita a ciascuna fase la percentuale numerica per la conclusione della stessa, il TU introduce nel medesimo processo negoziale un elemento ascrivibile alla democrazia diretta attraverso la *'consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori'*.

Infatti, definita la piattaforma con le organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% +1 (e non la maggioranza semplice), prima di sottoscrivere il contratto, occorre che si esprimano sulle piattaforme tutti i lavoratori della categoria (anche se non iscritti né votanti)<sup>52</sup>.

Questa fase consultiva abbastanza disallineata rispetto al rigido percorso 'numerico' tracciato del TU, evidentemente, deve garantire che il contratto che si sottoscriverà, avendo già ottenuto il consenso dei lavoratori, abbia già l'investitura 'dal basso' e dunque, la 'massimizzazione del consenso'; e ciò si riflette sull'efficacia del contratto medesimo<sup>53</sup>.

*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 sindacali nei luoghi di lavoro*". In dottrina, sulla possibile declinazione di 'partecipazione alle trattative', v. l'ipotesi di MARTELLONI, *Presenza nel conflitto e rappresentatività nell'interregno del sistema sindacale*, in LD, 2014, p. 55 ss., spec. p. 67, che propone lo sciopero per fini contrattuali con significativa adesione dei lavoratori come indice della rappresentatività effettiva.

<sup>51</sup> Si prevede prima un regime 'transitorio' valido per l'anno 2015: *I dati sulla rappresentanza saranno determinati e comunicati dal CNEL entro il mese di maggio dell'anno successivo a quello della rilevazione e, per l'anno 2015, saranno utili, oltre che per il raggiungimento della soglia del 5%: a) per la verifica della maggioranza del 50% + 1, per tutti i rinnovi contrattuali che saranno sottoscritti dopo la comunicazione effettuata dal CNEL; b) ai fini della misurazione delle maggioranze relative alle piattaforme di rinnovo per i contratti che scadono dal novembre 2015.*

<sup>52</sup> A questo proposito parla di *'deriva referendaria della contrattazione, che ridimensiona la coraggiosa scelta poco prima operata, e nella quale si manifestano, d'altronde, tutte le paure da essa evocate'*, DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 682; di avviso contrario, SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 691 ss.

<sup>53</sup> Si osservi che con l'inserimento di questo elemento si verifica un effetto ulteriore e cioè si consente, anche dal punto di vista individuale, l'estensione dell'efficacia del contratto anche a quei lavoratori dissenzienti – (iscritti ad un sindacato dissenziente, in disaccordo con il proprio sindacato consenziente o non iscritti affatto) – che abbiano partecipato alla consulta-

### 5.2. La sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali efficaci ed esigibili

I contratti collettivi nazionali di lavoro così ‘certificati’ e sottoscritti acquistano, come dice testualmente il TU, efficacia ed esigibilità; su questi concetti è opportuno soffermarsi.

Quanto all’efficacia (nei confronti dell’*insieme di tutti i lavoratori*), essa non è un’efficacia generalizzata, *erga omnes*, propria dell’art. 39 Cost.; essa indica (soltanto) che il contratto maggioritario si applica a coloro che lo abbiano stipulato.

Dal punto di vista strettamente giuridico, non si poteva aggiungere di più<sup>54</sup>.

Sul piano dell’ordinamento intersindacale, invece, l’efficacia dei ccnl è strettamente connessa all’esigibilità degli stessi; connessione stigmatizzata linguisticamente nell’endiadi utilizzata dal TU (i contratti collettivi ‘... saranno efficaci ed esigibili’)<sup>55</sup>.

La nozione di ‘esigibilità’ – che si riferisce alle organizzazioni sindacali ed è assai frequente – si connota in questo contesto in modo preciso<sup>56</sup>. Infatti,

zione accettandone gli esiti. Cfr. PINTO, *Problemi teorici (e pratici)*, cit., p. 361, secondo il quale “... non pare vi possano essere dubbi sulla circostanza che tale effetto [l’efficacia *ultra partes* del contratto collettivo, ndr] si produca nei confronti dei dipendenti che abbiano preso parte alla consultazione elettorale sull’ipotesi di accordo, qualsiasi sia la loro opinione sul testo negoziato. Prendendo parte alla consultazione elettorale, infatti, ciascun lavoratore dichiara di appartenere al gruppo professionale al quale il CCNL si riferisce e, proprio in virtù di questa appartenenza, si può ritenere che egli sia vincolato alla decisione della maggioranza anche quando non la condivide”. Secondo VISCOMI, *Prime note sul Protocollo 31 maggio 2013*, in *RIDL*, 2013, I, p. 769 ss., p. 775, molto dipenderà dalle effettive modalità di partecipazione democratica al processo negoziato.

<sup>54</sup> Per una ricostruzione lucida sul contratto collettivo quale strumento espressione di diritto dei privati, si legga GAROFALO M.G., *Per una teoria giuridica del contratto collettivo: qualche osservazione di metodo*, in *DLRI*, 2011, p. 515 ss.

<sup>55</sup> Sulla correlazione tra efficacia ed esigibilità, v. BELLOCCHI, *Divisione ed unità sindacale nel Testo Unico sulla rappresentanza: tutte le regole per la contrattazione*, in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 147 ss., spec. pp. 182 e 183.

<sup>56</sup> Sul punto, infatti, Barbieri, *Il testo unico alla prova*, cit., p. 577, afferma che il concetto esigibilità esorbita il suo significato ‘ordinario’ – possibilità per ogni situazione di vantaggio definibile come diritto di ottenere una tutela anche coattiva in caso di inadempimento – per assumerne uno ideologicamente denso volto a estinguere il conflitto. L’A. dissente, peraltro, dalle possibili accezioni della nozione di esigibilità espresse da *L’esigibilità del contratto collettivo nazionale: enigma od opportunità praticabile?*, in *DLRI*, 2014, p. 566. L’A. infatti distingue un primo significato con riferimento all’immodificabilità del contratto ed un secondo con riguardo “all’interesse qualificato dell’impresa ad avvalersi delle opportunità acquisite con la firma del contratto ...”.

il TU per garantire la stabilità delle condizioni contrattuali pattuite ne esige il rispetto da parte di tutte le organizzazioni sindacali ed anche di quelle dissenzienti che non abbiano sottoscritto il ccnl ai cui lavoratori, quindi, questo si applica (in questo senso, l'esigibilità si riflette sull'efficacia)<sup>57</sup>.

Ma non solo. Il rispetto di quanto pattuito comporta, altresì, l'impegno da parte di tutte le organizzazioni sindacali a sospendere ogni azione di contrasto e lotta.

Questo è il salto di qualità contenuto nel TU: le Parti hanno stabilito che il contratto maggioritario venga rispettato anche dalle organizzazioni sindacali che abbiano espresso il loro dissenso, accettando, quindi, quanto deciso dalla maggioranza e impegnandosi a non mettere in discussione l'Accordo raggiunto e a deporre le armi del conflitto.

Poiché l'esigibilità è un dato interno all'ordinamento intersindacale<sup>58</sup>, è evidente che essa pone una serie di problemi (giuridici) tra i quali proprio l'individuazione dei soggetti vincolati al patto di non belligeranza.

Non c'è dubbio che siano quelli che abbiano sottoscritto il ccnl (così come non vi sono dubbi che rimangano estranei coloro che non abbiano sottoscritto né il ccnl né il TU).

Più complessa è la questione relativa alle organizzazioni di categoria aderenti alle confederazioni che abbiano sottoscritto il TU e che, per esempio, non vogliano sottoscrivere il ccnl. In questo caso, la giurisprudenza recente ha messo in dubbio che possano esservi conseguenze se non di carattere endoassociativo per le associazioni di categoria che violino le regole contenute negli accordi interconfederali<sup>59</sup>. E dunque, il problema che *sfugge alla presa giuridica*<sup>60</sup>, è rimesso agli statuti delle organizzazioni sindacali<sup>61</sup>.

Sull'estensione semantica della nozione, anche LUNARDON, *Regole della contrattazione collettiva e governo del conflitto*, in CARINCI E (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 221 e ss.

<sup>57</sup> Quindi il principio di maggioranza non solo implica che il contratto nazionale maggioritario venga considerato proprio anche dalle organizzazioni, facenti parte del sistema, che siano state dissenzienti rispetto ai suoi contenuti, ma implica anche l'impegno, per esse e per tutte, a non mettere in discussione l'accordo maggioritario raggiunti: così LISO, 2013, p. 844.

<sup>58</sup> In questo senso, MAIO, *Struttura ed articolazione della contrattazione collettiva*, Cedam, 2013, p. 146.

<sup>59</sup> V. Trib. Roma 13 maggio 2013, in *LG*, 2013, p. 703 con nota di MISCIONE e in *DRI*, 2013, p. 771 con nota di PANIZZA. Nello stesso senso, anche Trib. Taranto 13 dicembre 2013, inedita.

<sup>60</sup> L'efficace espressione è di MAIO, *op. cit.*, p. 146.

<sup>61</sup> In questo senso, BARBIERI, *Il testo unico alla prova*, cit., p. 584, e LISO, *Brevi note sul Protocollo*, cit., p. 642.

6. *Governo del dissenso e gestione del conflitto: clausole/procedure di raffreddamento e clausole/procedure sulle conseguenze dell'inadempimento*

Il TU non si limita a prevedere l'esigibilità, declinandola così incisivamente come abbiamo visto, ma ne suggella l'effettività con inedite disposizioni sanzionatorie.

Tutta la parte quarta, mancante nell'AI del 2013 e molto osteggiata dalla Fiom, è dedicata, infatti, alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento.

In essa, 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<sup>62</sup>. Per questi motivi, si delegano i ccnl a definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti e in caso di violazione di essi a determinare, altresì, le conseguenze sanzionatorie pecuniarie ovvero che comportino la temporanea sospensione di diritti sindacali di fonte contrattuale e di ogni altra agibilità derivante dal TU<sup>63</sup>.

È evidente che diventa centrale, a questo punto, il ruolo dei ccnl chiamati a disciplinare nel dettaglio procedure e sanzioni.

Tuttavia, il TU, in via transitoria, in attesa che i ccnl intervengano, prevede una procedura di arbitrato collettivo a carattere confederale per eventuali comportamenti non conformi agli accordi presi<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Proprio su questa parte diffusamente, MARESCA, *L'esigibilità del contratto collettivo nazionale*, cit., p. 563 ss.; CORAZZA, *Il conflitto collettivo*, cit., p. 3 ss.

<sup>63</sup> Sempre, CORAZZA, *Il conflitto collettivo*, cit., p. 6 ss. mette in evidenza la differenza tra clausole e procedure: "Se le definizioni hanno un significato, dalle clausole alle procedure vi è una differenza rilevante. Le prime incidono sull'azione collettiva in modo diretto e in qualche modo fine a se stesso. Le seconde si inseriscono invece in una logica più ampia, procedurale appunto".

<sup>64</sup> Infatti, nelle Clausole Transitorie e finali si prevede quella che MARESCA (*L'esigibilità del contratto collettivo nazionale*, cit., p. 575) chiama *disciplina di servizio*. Le parti, cioè, già, in via transitoria, in attesa che i ccnl intervengano (v. l'ultima parte con le Clausole Transitorie e Finali), si impegnano a rispettare e a far rispettare – le rispettive organizzazioni di categoria e le articolazioni a livello territoriale e aziendale – quanto pattuito. A questo proposito, viene istituita una procedura di arbitrato collettivo a carattere confederale. Il collegio di conciliazione e arbitrato (composto pariteticamente da i rappresentanti delle Confederazioni sindacali e di Confindustria) è chiamato a decidere le misure da applicarsi nei confronti delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro in caso di inadempimento degli obblighi assunti. Per favorire e monitorare l'attuazione, nonché di garantire l'esigibilità della descritta procedura arbitrale, si prevede anche l'istituzione di una Commissione Interconfederale permanente.

A questo punto, la mancata identità tra le parti che hanno sottoscritto il TU e quelle che sottoscriveranno i ccnl, pone il problema dell'individuazione dei destinatari delle richiamate sanzioni<sup>65</sup>.

Per l'applicazione delle sanzioni (come per l'individuazione dei soggetti obbligati al rispetto delle disposizioni del TU), i problemi più complessi si pongono per le organizzazioni sindacali inadempienti che siano affiliate alle Confederazioni sottoscrittrici (impegnate a rispettare e a far rispettare quanto disposto nel TU medesimo).

In ogni caso, a parte i diversi risvolti tecnici, rimane chiara la direzione intrapresa dalle Parti che hanno voluto certo governare il dissenso intersindacale, finendo per gestire il conflitto<sup>66</sup>, dal momento che il TU 'dispone' sostanzialmente del diritto di sciopero pur se inteso, questo, non già nella sua dimensione individuale ma in quella collettiva, limitandone, cioè, l'iniziativa da parte delle organizzazioni sindacali<sup>67</sup>.

In questo senso, come si è fatto rilevare, diventa labile il confine tra gestione del dissenso, limitazione e cooptazione del dissenso<sup>68</sup> ma si deve, tuttavia, osservare che l'apparato sanzionatorio è coesistente e, quindi, coerente,

<sup>65</sup> Svolge un'analisi dettagliata sul punto, RUSSO, *I destinatari delle sanzioni convenzionali nel T.U. sulla rappresentanza*, in WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-230/2014.

<sup>66</sup> Cfr. BAVARO, *Il principio maggioritario nelle relazioni industriali*, in LD, 2014, p. 3 ss., spec. pp. 15 e 16, secondo il quale "L'esigibilità del contratto garantisce sia gli interessi sindacali a che le imprese osservino le norme sulle prerogative sindacali, sia gli interessi delle imprese dalle conseguenze del conflitto (soprattutto mediante scioperi)". Adesivamente ma con un giudizio diverso, MARESCA, *L'esigibilità del contratto collettivo nazionale*, cit., p. 569; SCARPELLI, *Dissensi e consensi sul testo Unico*, cit., p. 653; DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico*, cit., p. 685. Problematizza, CORAZZA, *Il conflitto collettivo*, cit., p. 15 ss. parlando di estinzione del conflitto; BARBIERI, *Il testo unico alla prova*, cit., pp. 581.

<sup>67</sup> Sulla complessa tematica della titolarità del diritto di sciopero e sulle notevoli implicazioni, GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit., p. 263 e la sua 'classica' definizione di sciopero quale diritto individuale ad esercizio collettivo; con impostazione diversa v. ZOPPOLI A., *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, 2006. L'A. ritorna sul tema proprio a proposito dell'AI 2013 in *Il Protocollo di maggio 2013*, cit., p. 261 ss.; CORAZZA, *Il nuovo conflitto collettivo*, FrancoAngeli, 2012; NOGLER, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-183/2013; GHERA, *Titolarità del diritto di sciopero, tregua o pace sindacale (spunti critici e di metodo)*, in questa rivista, 2012, p. 248.

<sup>68</sup> BAVARO, *Il principio maggioritario*, cit., p. 17 ss.: "La "maggioranza", allora, non è solo (e tanto) una regola di governo del conflitto intersindacale, cioè una disciplina del rapporto "esterno" al soggetto sindacale, ma è anche (e quanto) regola di governo del conflitto industriale, cioè una disciplina del rapporto "esterno" al soggetto sindacale (quello con le imprese); anzi, a voler essere più precisi, la "maggioranza" coopta il dissenso della maggioranza".

a tutto l'impianto del TU al quale deve conferire effettività<sup>69</sup>. La parte quarta 'blinda' così il contratto maggioritario; da quanto disporranno i ccnl e dall'effettivo funzionamento delle sanzioni dipenderà, poi, una valutazione più compiuta.

### 7. *La rappresentanza nei luoghi di lavoro: le 'nuove' rsu e i contratti aziendali*

Il principio maggioritario permea di sé anche la regolamentazione della contrattazione aziendale laddove 'si imprime' nel soggetto negoziale.

Infatti, per i contratti aziendali, il TU che sul punto riprende testualmente l'AI 2011, prevede, innanzitutto, che la titolarità negoziale spetti in via esclusiva alle rsu senza la firma congiunta delle organizzazioni sindacali territoriali<sup>70</sup>.

Detti contratti sono efficaci ed esigibili per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni sindacali firmatarie (del TU) se approvati a maggioranza dei componenti delle rsu elette.

Quindi, il principio di maggioranza, in questo caso, prende la forma di criterio deliberativo del soggetto negoziale, la rsu, che viene modificata in senso più democratico<sup>71</sup>. Essa acquista nella disciplina del TU natura genuinamente elettiva/rappresentativa; infatti, si prevede che per la sua costituzione si procede mediante elezione a suffragio universale tra liste concorrenti, eli-

<sup>69</sup> Cfr. SCARPELLI, *Dissensi e consensi sul testo Unico*, cit., p. 660 secondo il quale "... il problema non è la "repressione" dello sciopero come valore generale (o icona) del conflitto industriale, ma la sua limitazione come corrispettivo della ... procedimentalizzazione dei processi negoziali, e della sottoposizione a penetranti verifiche democratiche (di democrazia maggioritaria)".

<sup>70</sup> A differenza del protocollo del 1993, non c'è più la presenza negoziale dei sindacati territoriali tranne nel caso dell'attivazione delle c.d. clausole di uscita. Cfr. LISO, *Brevi note sull'accordo*, cit., p. 457 parla di abbandono del principio proprio dell'accordo del 1993 della corresponsabilizzazione rispetto al contratto aziendale tra rsu e sindacato territoriale.

<sup>71</sup> Cfr. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 690 secondo il quale "Il rafforzamento (democratico n.d.r.) viene giocato anche sul terreno delle rappresentanze dei lavoratori nei luoghi di lavoro dove (...) viene rafforzato il carattere direttamente rappresentativo delle rsu (con la rinuncia al c.d. terzo riservato dei seggi)". In generale, sulle caratteristiche delle 'nuove' rsu, cfr. ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico*, in WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-204/2014; DE MOZZI, *Regole generali sulle forme di rappresentanza in azienda*, e in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 37 ss.; SANTINI, *Modalità di costituzione e di funzionamento delle RSU*, in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., p. 55 ss.; sia consentito il riferimento a LAFORGIA, *L'Accordo Interconfederale del 10 gennaio 2014 e le 'nuove' RSU*, in RGL, 2014, p. 513 ss.

minando così la previsione del terzo riservato alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto applicato nell'unità produttiva<sup>72</sup>.

La novità viene ribadita nel successivo punto 18 dell'AI sull'attribuzione dei seggi: *Ai fini dell'elezione dei componenti della r.s.u., il numero dei seggi sarà ripartito, secondo il criterio proporzionale, con applicazione del metodo dei resti più alti, in relazione ai voti conseguiti dalle singole liste concorrenti*<sup>73</sup>.

Dunque, metodo decisionale a maggioranza e natura elettiva determinano l'investitura della rsu del potere negoziale di stipulare contratti collettivi efficaci *'erga omnes'*<sup>74</sup>; prerogativa questa di rilievo che ha suggerito, probabilmente, un'altra modifica di segno opposto relativa al c.d. cambio di casacca. Infatti, il punto 6) del TU prevede che *"Il cambiamento di appartenenza sindacale da parte di un componente della rsu ne determina la decadenza dalla carica e la sostituzione con il primo dei non eletti della lista di originaria appartenenza del sostituito"*<sup>75</sup>.

Se sono le caratteristiche della rsu a determinare l'efficacia *'generalizzata'* dei contratti da essa stipulati, per quanto riguardano i contratti aziendali stipulati dalle rsa, acquistano la medesima efficacia se queste risultino destinate alla maggioranza delle deleghe e se approvati dalla maggioranza dei lavoratori, qualora il 30% di loro faccia richiesta di *referendum*<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Quanto ai soggetti promotori, riprendendo la formula del Protocollo istitutivo delle stesse, il TU prevede che, nelle unità produttive con più di quindici dipendenti, possano essere costituite rsu ad iniziativa, questa volta, delle Confederazioni firmatarie (dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo 31 maggio 2013 e dell'AI 2014) e delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del ccnl applicato nell'unità produttiva. Tuttavia, possono concorrere anche le associazioni sindacali formalmente costituite con un proprio statuto ed atto costitutivo a condizione che: 1) accettino espressamente, formalmente ed integralmente i contenuti dell'AI 2014, dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo del 31 maggio 2013; 2) la lista sia corredata da un numero di firme di lavoratori dipendenti dall'unità produttiva pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti. Si prevede, inoltre, che, nelle aziende di dimensioni comprese fra 16 e 59 dipendenti la lista dovrà essere corredata da almeno tre firme di lavoratori.

<sup>73</sup> Per LISO, *Brevi note sul Protocollo*, cit. p. 840, la *decisione dell'eliminazione del terzo riservato costituisce un forte contributo – forse non voluto – all'aziendalizzazione delle relazioni collettive*.

<sup>74</sup> Sul rapporto intercorrente tra il soggetto negoziale e l'efficacia del contratto stipulato, v. ampiamente, BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012, p. 177 ss.; per tutte le problematiche connesse all'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, con particolare riguardo al contratto aziendale, cfr. LECCESE, *op. cit.*, p. 479 ss., ed i riferimenti bibliografici ivi presenti.

<sup>75</sup> Su questo profilo, v. IMBERTI, *Singolo componente di r.s.u., rilevanza dell'appartenenza sindacale e contrattazione collettiva aziendale*, in BARBERA, PERULLI, (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza*, cit.

<sup>76</sup> Nel TU si manifesta una *'preferenza'* per le rsu come si evince dalla clausola di salva-

Il profilo dell'efficacia dei contratti aziendali è intimamente connesso alle caratteristiche e alla modalità di funzionamento dei soggetti negoziali. Connessione viepiù importante se si considera la possibilità di questi contratti di 'modificare' *rectius* peggiorare le previsioni dei contratti collettivi nazionali con o senza delega di questi ultimi.

Infatti, i contratti collettivi aziendali possono definire, anche in via sperimentale e temporanea, specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei ccnl nei limiti e con le procedure previste dagli stessi ccnl.

Ove, però, quest'ultime non dovessero essere previste ed in attesa che i rinnovi definiscano la materia, i contratti collettivi aziendali conclusi con le rappresentanze sindacali operanti in azienda, purché d'intesa con le relative organizzazioni sindacali territoriali di categoria, possono definire intese modificative – in materia di prestazione lavorativa, orari e organizzazione del lavoro – al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa.

#### 8. Osservazioni conclusive

Attraverso il percorso tracciato in questo contributo, evidenziando la successione degli Accordi e di ulteriori passaggi che abbiamo definito 'intermezzi epifanici', si è voluto mettere in rilievo non solo con quanta fatica si è addivenuto al TU 2014 ma anche e, soprattutto, quanto quest'ultimo sia

*guardia: "Le organizzazioni sindacali di categoria aderenti alle Confederazioni firmatarie dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo 31 maggio 2013 e del presente accordo o che, comunque, aderiscano alla disciplina in essi contenuta partecipando alla procedura di elezione della r.s.u., rinunciano formalmente ed espressamente a costituire r.s.a. ai sensi dell'art. 19, della legge 20 maggio 1970, n. 300 In particolare, le organizzazioni sindacali di categoria aderenti alle Confederazioni firmatarie dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo 31 maggio 2013 e del presente Accordo, o che comunque ad essi aderiscano, si impegnano a non costituire r.s.a. nelle realtà in cui siano state o vengano costituite rsu". Tuttavia può essere costituita la rsa e le si riconosce titolarità negoziale. Anzi, in alcuni passaggi si deve sottolineare la volontà sindacale di conservare a questi organismi un ruolo che si percepisce da alcune disposizioni. Nella Parte II, si legge, infatti che: "Nel caso di unità produttive con più di quindici dipendenti ove non siano mai state costituite forme di rappresentanza sindacale, le organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo concordano che, qualora non si proceda alla costituzione di rappresentanze sindacali unitarie ma si opti per il diverso modello della rappresentanza sindacale aziendale: ... 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".*

proprio il portato del cammino accidentato descritto. Non si vuol dire che l'Accordo per come appare, sia stato necessitato nei contenuti; è vero però che, d'altro canto, sarebbe stato molto diverso senza quel substrato di 'accadimenti' nel quale è maturato.

Un Accordo, quindi, figlio del suo tempo.

Ed allora, se così è, negli stessi termini occorre valutare la scelta delle parti sociali di affidare ai numeri la misurazione della loro rappresentatività e al corollario di questa, il principio di maggioranza, la costruzione di un processo negoziale 'blindato' dall'efficacia dei ccnl e dall'esigibilità delle patruzioni in essi contenute.

Il TU disegna un circuito obbligato (dalla misurazione all'esigibilità) che non è certo privo di insidie non solo connesse all'incerta attivazione dello stesso (riguardante, oggi, soltanto una parte dei soggetti dell'autonomia collettiva) ma, soprattutto, quelle concernenti i limiti coesenziali proprio al principio di maggioranza.

Il suo limite e il suo rischio maggiore risiede nel potere conferito alla maggioranza (certo misurata e certificata) di disporre della minoranza.

Tuttavia, l'attribuzione alla maggioranza delle organizzazioni sindacali del potere di approvare il ccnl dotato di efficacia ed esigenza e la rinuncia da parte dei dissenzienti ad esercitare azioni di lotta è il tributo pagato alla necessità di (ri)darsi delle regole<sup>77</sup>.

In questo senso 'sacrificare' le legittime istanze della minoranze talvolta può rendersi necessario a sventare il pericolo dell'ingovernabilità e tanto, con le dovute e necessarie differenze, sia nel sistema politico quanto in quello sindacale<sup>78</sup>.

Invero, occorre analizzare partitamente i casi in cui può manifestarsi il dissenso e, quindi, quali spazi vi siano alla sua manifestazione.

Infatti, un'organizzazione che abbia preso parte alle trattative può essere in disaccordo sulla piattaforma o, in seguito, sul testo finale del contratto da sottoscrivere; in nessun caso, però, è obbligata a fare proprio o a sottoscrivere alcunché.

<sup>77</sup> Con riferimento alla rinuncia al conflitto parla di 'costo' (il più importante se non l'unico effettivo), SCARPELLI, *Dissensi e consensi sul testo Unico*, cit., p. 660.

<sup>78</sup> Per la distinzione tra partiti politici e sindacati, valga sempre il monito metodologico di GAROFALO M.G., *Osservazioni sulla democrazia dei sindacati*, cit., p. 269 ss.; sul punto, a proposito del TU 2014, v. CARRIERI, *La lunga fuoriuscita*, cit., p. 562, secondo il quale "... queste disposizioni, oltre ad uscire dall'incertezza le nostre relazioni industriali, aiutano a costruire alcuni antidoti contro pulsioni socio-politiche, assi diffuse, che mettono in discussione l'utilità stessi dei corpi intermedi".

Quindi, sarà chiaro sempre agli iscritti di un'organizzazione dissenziente la posizione e le ragioni di questa. Tuttavia, a questi si applicheranno gli effetti del contratto, pur se sottoscritto senza la firma dell'organizzazione cui aderiscono, né quest'ultima potrà promuovere forme di lotta affinché ciò non avvenga.

Invero, il sindacato dissenziente se non è in grado di imporsi (numericamente) durante il processo negoziale, non potrà opporre le sue ragioni in seguito. Tuttavia, anche in questo caso, il dissenso non può dirsi tacitato; esso non si (perde o) 'disperde' ma è sempre rintracciabile (dai propri iscritti e non).

Perciò, per rispondere ai dubbi che si sono posti nella Premessa, si può dire, innanzitutto, che le relazioni sindacali sono refrattarie ai numeri; invero, è proprio la sintesi degli interessi che la rappresentatività implica ad essere difficile se il substrato di riferimento è frammentato e magmatico. Tuttavia, proprio per questo, si impone l'utilità (divenuta necessità) del ricorso ai numeri e quindi al principio di maggioranza.

Ed è dunque, questo il nodo cruciale: il rapporto che intercorre tra maggioranza e minoranza. Affinché la dialettica sia garantita e la minoranza non venga fagocitata e tacitata occorre che possa sempre manifestarsi. È altresì vero, però, che occorre trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza di stabilità e affidamento del sistema di relazioni sindacali e governo del dissenso.

Il dissenso appunto; esso è la cifra caratterizzante gli ordinamenti democratici ma non può condurre allo stallo della maggioranza.

Insomma, minoranza e maggioranza non possono essere l'uno ostaggio dell'altra.

L'esigibilità, da questa prospettiva e nelle forme che vedremo assumere nella prassi, richiama al rispetto delle regole stabilite da chi ha i numeri per decidere.

Fermi restando gli eventuali rimedi privatistici dei singoli, questa è, oggi, la scelta dell'ordinamento intersindacale<sup>79</sup>; anzi, attesa proprio la 'tipicità' di questo e degli interessi in esso coinvolti, e per tutelare l'uno e gli altri, che dinnanzi all'*impasse* dei contratti collettivi separati, alla negazione delle prerogative statutarie alle organizzazioni dissenzienti, all'intervento eteronomo volto ad alterare il già fragile equilibrio tra le parti sociali, si può osservare

<sup>79</sup> Sul punto, v. la recente Cass. 10 giugno 2013 n. 14511, con nota critica di SCARANO, in *RGL*, 2014, II, p. 103 ss.

che la regola della maggioranza – che le parti *autonomamente* si sono date e alla quale hanno scelto di sottoporsi – rappresenta una soluzione di compromesso utile.

Ora, è opportuno mettere alla prova dei fatti l'ordinamento sindacale che deve assestarsi sulle nuove regole; solo con il tempo, si vedrà se questo è stato in grado di rinnovarsi pienamente e quando diventi necessario un intervento, in materia, del legislatore<sup>80</sup>.

In ogni caso, senza aspettarsi che interventi autonomi o eteronomi che siano possano essere definitivamente risolutivi della crisi dei gruppi intermedi nella post-modernità riconducibili, in larga misura, alla crisi di (e della) Rappresentatività<sup>81</sup> e, più in generale, (più che alla crisi) al 'disagio' della democrazia, alla delusione di cioè di ciò che essa promette e non mantiene (almeno, non più)<sup>82</sup>.

### Abstract

Il contributo analizza il Testo Unico sulla rappresentanza sottoscritto il 10 gennaio 2014, che conclude un faticoso percorso intrapreso dalle parti sociali a partire dal 2008 (con l'approvazione delle linee di riforma del sistema di relazioni sindacali) e snodatosi in diverse tappe, tra le quali diversi Accordi Interconfederali (non sempre sottoscritti dalla Cgil) intervallati da veri e propri momenti epifanici dello stato delle relazioni sindacali (c.d. vicende Fiat e art. 8 della l. 148 del 2011). L'A. passa in rassegna i nuclei tematici portanti del TU – misura e certificazione della rappresentanza attraverso il dato associativo ed elettorale; regolamentazione della rappresentanza in azienda; titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale ed aziendale; clausole e procedure di raffreddamento e sanzioni –, mettendo in evidenza i profili più problematici. Questi ultimi ruotano intorno alla scelta delle Parti di sostituire al

<sup>80</sup> Sulle proposte di legge, v. quella contenuta in *questa rivista*, 2014, p. 155 ss; e quella di CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-206/2014*. Cfr., anche, MARAZZA, *Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"?*, cit.; MARIUCCI, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 Costituzione?*, in *WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'.it-207/2014*; RUSCIANO, in *Lettura e rilettura dell'art.39*, cit., p. 283.

<sup>81</sup> Sulla crisi di rappresentatività e democrazia, cfr. GAROFALO M. G., *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, in *LD*, 1988, p. 269 ss.

<sup>82</sup> GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, 2011, p. 81: "Il disagio della democrazia nasce ... dall'esperienza delle sue insufficienze e contraddizioni, oggi più acute che mai. È come se ci si trovasse in un supermarket dei diritti, e si scoprisse che la merce (i diritti) non c'è, sostituita da slogan che l'annunciano e la proclamano già presente".

meccanismo dell'auto-accreditamento nei confronti della controparte il ricorso alla misurazione numerica e, quindi, al principio di maggioranza, consentendo la gestione del dissenso e l'esigibilità dei ccnl.

The paper analyzes the Agreement of 10 January 2014 (so called “Testo Unico sulla rappresentanza”) which brings to conclusion the difficult work carried out by the social partners since 2008 (with the endorsement of the guide lines for the reform of the industrial relations system). The paper recalls how the process has evolved through the twists and turns of several national multi-industry agreements (not always undersigned by CGIL), and interspersed with moments of real epiphany of the state of labor relations (i.e. the events regarding Fiat and the art. 8 of Law 148/2011). The Author reviews the core themes of the 2014 Agreement – measurement and certification of trade union representation through the number of members and electoral results of plant representatives, ownership of the right and effectiveness of national and company bargaining, cooling off clauses, procedures and sanctions – and highlights its more problematic aspects. The paper underlines how these aspects derive from the choice of the social partners to replace the self-accreditation mechanism with a numerical measurement and therefore with the principle of majority in the management of dissent and the enforceability of the industry-wide agreements.

### **Key words**

Riforma, relazioni, sindacali, maggioranza, efficacia, esigibilità.

Reform, relations, trade union, majority, effectiveness, enforceability.