



LaBoUR & Law Issues
Rights | Identity | Rules | Equality

Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)

MARCO MARAZZA

Università di Roma “Universitas Mercatorum”

vol. 4, no. 2, 2018

ISSN: 2421-2695





Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)

MARCO MARAZZA

Università di Roma “Universitas Mercatorum”

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro

m.marazza@unimercatorum.it

ABSTRACT

The essay launches the presentation of a research path dedicated to the world of trade union representation, its measurement and the effects of such measurement on collective bargaining and on the application of the law that refers to collective agreements signed by the comparatively most representative trade unions. In the current regulatory framework, the essay reconstructs, in particular, the evolution of the contractual rules applicable to the confindustrial system, drawing: a) the attention to the absence of continuity between the 2014 single text and the 2018 interconfederal agreement; b) highlighting the reasons that make legislative intervention and the possible methods and techniques of intervention necessary.

Keywords: Trade Union; employer’s organization; collective bargaining.

Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori) ¹

SOMMARIO: 1. Rappresentatività sindacale e fattispecie legali. – 2. La misurazione della rappresentatività nell'ordinamento intersindacale ed il "particolare" del sistema confindustriale. – 3. Perché tra il T.u. del 2014 e l'A.I. del 9 marzo 2018 non c'è continuità. – 4. Il T.u. del 2014 come moltiplicatore del *dumping* contrattuale. – 5. I perimetri di misurazione della rappresentatività nell'A.I. 9 marzo 2018. – 6. L'A.I. del 2018 ed i limiti di una soluzione esclusivamente convenzionale. – 7. L'ipotesi di una legge sindacale (minimale) dedicata esclusivamente alla rilevazione del dato della rappresentatività. – 8. I due possibili obiettivi di un intervento legislativo più profondo. – 9. Legge sindacale ed esigibilità delle norme di rinvio alla contrattazione collettiva (e della fattispecie del contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi). – 9.1. segue: nell'impostazione del T.u. del 2014. – 9.2. segue: nell'impostazione dell'A.I. 9 marzo 2018. – 10. Legge sindacale e attuazione dell'art. 39 Cost.

1. Rappresentatività sindacale e fattispecie legali

L'ordinamento statale, pur senza delinearne il contenuto nel dettaglio, contempla una pluralità di fattispecie di sindacato, singolarmente o congiuntamente, dotato di una rappresentatività qualificata (maggiore o comparativamente tale²) specificandone, di volta in volta, gli effetti. Per lo più tali fattispecie vengono utilizzate per individuare i titolari di diritti informazione oppure i contratti collettivi cui la legge, nell'ambito di un

¹ Il presente scritto rappresenta la prima fase di un percorso di esposizione sistematica di approfondimenti iniziati nel 2015 con il Gruppo Freccia Rossa per la stesura di una proposta di legge in materia sindacale (pubblicata, nella sua prima versione, *RIDL*, 2015, III, 205 e nella seconda versione, che contiene anche la disciplina della rappresentanza datoriale, ancora inedita), poi proseguiti con l'organizzazione del seminario *Rappresentanza sindacale (anche dei datori di lavoro) e governo delle relazioni industriali*, nell'ambito del Festival "Luci sul Lavoro", Montepulciano, 4-7 luglio 2018, e con il successivo l'intervento dal titolo *Ruolo del sindacato, accordo 9 marzo 2018 e politiche di governo* tenuto ai Seminari di Bertinoro, Bologna 28-29 novembre 2018. Con il presente contributo, destinato ad essere sviluppato in un successivo saggio in via di pubblicazione, si vuole in particolare introdurre la raccolta di studi prodotta in occasione del seminario di Montepulciano.

² Più di recente e con specifico riferimento alla nozione di organizzazione sindacale "comparativamente più rappresentativa" M. Magnani, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 376/2018; A. Lassandari, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, DLRI, 2017, 1; P. Passalacqua, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, DRI, 2016, 378; P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, DRI, 2016, n. 2, 367 ss.

complesso sistema di rinvii, vuole attribuire una peculiare rilevanza. L'utilizzo di tali fattispecie è ovviamente demandato alla giurisprudenza (non è da trascurare anche l'impatto della prassi amministrativa³) ma la loro interpretazione, soprattutto in mancanza di riferimenti quantitativi circa il numero degli iscritti al sindacato, può risultare assai difficile⁴. E, in effetti, gli stessi giudici, quando si è trattato di affrontare le questioni più spinose, hanno talvolta preferito affidarsi – com'è avvenuto per i criteri di composizione dei tavoli di negoziazione – alla verifica empirica dell'esito del naturale rapporto di forza tra parti sociali. Ovviamente pretendendo il rispetto di fondamentali vincoli esterni, quali il divieto di discriminazioni, e degli obblighi di correttezza e buona fede.

³ Il riferimento è, a titolo esemplificativo, all'Interpello 15 dicembre 2015-Assocontact che, per individuare l'organizzazione sindacale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, rinvia ai seguenti indici elaborati dalla giurisprudenza: a) numero complessivo dei lavoratori occupati; b) numero complessivo delle imprese associate; c) diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali); d) numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti. Si specifica che il tema è stato poi più volte affrontato dal Ministero del lavoro con riferimento: i) al riconoscimento degli organismi paritetici di cui all'art. 2 lett. ee) del D.lgs. n. 81/2008 – Circolare 5 giugno 2012, n. 13 a tal proposito S. Scarponi, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, LD, 2003, 223; ii) alla corretta individuazione del contratto collettivo applicabile nel settore delle cooperative in attuazione dell'art. 7 del d.l. 248/2007 in materia di lavoro non regolare e di società cooperative- nota 6 marzo 2012, n. 37; iii) alle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi di prossimità di cui all'art. 8 della l. n. 148/2011 con nota del Ministero del lavoro prot. n. 10599 del 24 maggio 2016. Altresì la lettera circolare sugli Osservatori sulla cooperazione prot. n. 37 0004610/MA003.A001 del 06/03/2012 che rimanda a quanto già specificato nella nota del Ministero del Lavoro Prot. n. 25/I/0018931/MA002.A007.1452 del 09.11.2010 in tema di indici sintomatici di rappresentatività sindacale, individuati «in particolare, al fine di determinare con sufficiente chiarezza il grado di rappresentatività, in termini comparativi, delle OO.SS. stipulanti»; si veda anche, da ultimo, la Circolare 5 gennaio 2018, n. 3 dell' Ispettorato territoriale del lavoro che individua gli ambiti in cui l'ordinamento riserva l'applicazione di determinate discipline alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi.

⁴ La giurisprudenza, a differenza della prassi amministrativa, sembra, infatti, limitarsi a far riferimento alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative senza tuttavia soffermarsi a chiarire cosa debba intendersi con tale espressione. Da ultimo Cass. 15 marzo 2018, n. 6428 che nell'interpretare la l. n. 30/2003 richiama, senza specificarne la nozione, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

2. La misurazione della rappresentatività nell'ordinamento intersindacale ed il "particolare" del sistema confindustriale

Nella crescente complessità del sistema delle relazioni industriali tale situazione di incertezza, soprattutto all'esito della nota vicenda Fiat⁵, ha spinto l'ordinamento intersindacale a declinare i criteri di misurazione della rappresentatività sindacale.

Ciò essenzialmente con l'obiettivo di stabilizzare il sistema della contrattazione collettiva e di raccordare meglio l'evoluzione del fenomeno sindacale all'ordinamento statale. Offrendo, in altri termini, se pur con l'efficacia dell'accordo, i parametri necessari a guidare l'utilizzo delle fattispecie legali che fanno riferimento a un sindacato dotato di una rappresentatività qualificata e l'applicazione dei relativi effetti.

Il risultato di questo delicatissimo lavoro di raccordo tra fenomeno sindacale e ordinamento statale è di vitale importanza perché l'adattamento delle regole del lavoro alle mutevoli esigenze della società moderna dipende, in prima istanza, proprio dall'autonomia collettiva, dalla dinamicità ed efficienza delle relazioni industriali e dalla capacità dei contratti collettivi di dare concrete risposte alle esigenze delle persone e della produzione. Ciò, a ben vedere, soprattutto in un momento storico nel quale il legislatore interviene in modo restrittivo con provvedimenti, ad esempio in tema di mercato del lavoro, la cui portata è suscettibile di modulazione da parte di contratti collettivi (in alcuni casi solo di livello nazionale) sottoscritti da sindacati (di datori di lavoro e lavoratori, quando si tratta di contratti di livello nazionale) comparativamente più rappresentativi.

Per capire lo stato di avanzamento di questo sforzo dell'ordinamento intersindacale occorrerebbe considerare i (numerosi, molto più di quanto si pensi!) accordi sottoscritti da (tutte) le concorrenti centrali di rappresentanza dei datori di lavoro, non importa se confederali o no, giacché ciascun accordo

⁵ Si veda tra la copiosa letteratura sulle vicende che hanno interessato Fiat Industrial: M. Persiani, *A proposito di Pomigliano: fedeltà alla legge e presupposte aspettative sociali*, *GI*, 2012, I, 123 ss.; F. Carinci, *La cronaca fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, *ADL*, 2011, 11 ss.; R. Del Punta, *Del gioco e delle sue regole. Note sulla "sentenza Fiat"*, *RIDL*, 2011, 1421 ss.; G. Santoro Passarelli G., *I contratti collettivi della Fiat di Mirafiori e Pomigliano*, *RIDL*, 2011, 161 ss.; R. De Luca Tamajo, *I quattro accordi del gruppo Fiat, una prima ricognizione*, *RIDL*, 2011, 113 ss.; M. Magnani, *Gli effetti dell'accordo di Pomigliano sulle relazioni industriali*, *Iustitia*, 2011, 11 ss.; P. Tosi, *Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo*, *ADL*, 2010, 1091 ss.; R. Voza, *Effettività e competenze della contrattazione decentrata nel lavoro privato alla luce degli accordi del 2009*, *DLRI*, 2010, 572 ss.; V. Bavaro, *Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'archetipo Fiat di Pomigliano d'Arco*, *QRS*, 2010, n. 3.

nel definire l'assetto delle relazioni industriali che si svolgono nel suo campo di applicazione è espressione del principio di libertà sindacale (art. 39 Cost.) ed alimenta un sistema autoreferenziale perché non esportabile al suo esterno e, per converso, neanche condizionabile dall'esterno.

È però ragionevole dire che il modello confindustriale ancora oggi rappresenta un riferimento primario sia per la trasversalità dei settori produttivi che coinvolge che per la rilevanza quantitativa delle imprese rappresentate e dei lavoratori ivi occupati. Ne deriva che mi soffermerò sugli accordi sottoscritti da Confindustria e, più nel dettaglio, dovendosi qui trattare della misurazione del livello di rappresentanza sindacale e degli effetti della rappresentanza misurata, mi concentrerò sul T.u. del 10 gennaio 2014⁶ e sull'accordo interconfederale del 9 marzo 2018⁷. Premettendo da subito che tra queste due intese non esiste, a mio avviso, alcuna continuità. Non sono l'una il completamento dell'altra, anzi.

3. Perché tra il T.u. del 2014 e l'A.I. del 9 marzo 2018 non c'è continuità

Ed infatti il T.u. del 10 gennaio 2014 e l'A.I. 9 marzo 2018:

- a) vogliono, ciascuno (forse) tardivamente, tentare di offrire una soluzione a due criticità del sistema delle relazioni sindacali ben diverse: l'unità sindacale (2014) e il dumping contrattuale (2018).
- b) completamente diverse, di conseguenza, sono le soluzioni tecniche ipotizzate dalle parti firmatarie;
- c) l'intesa del 2014, come noto, è incentrata sulla misurazione della rappresentatività sindacale (dei soli lavoratori) nel campo di applicazione di

⁶ Sul T.u. del gennaio 2014 esiste, ormai, una bibliografia sterminata, v. senza pretesa di esaustività, limitatamente ai contributi più recenti, F. Carinci, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, DRI, 2014, 309; B. Caruso, *Testo Unico sulla Rappresentanza*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 227/2014; R. Del Punta, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, DRI, 2014, 673; A. Di Stasi, *Il testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil - Una riflessione critica*, RGL, 2014, 149; P. Lambertucci, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione collettiva dopo il testo unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, RIDL, 2014, 237; F. Scarpelli, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, DRI, 2014, 687.

⁷ M. Ricci, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta importante, ma non scontata, nel sistema delle relazioni industriali, in corso di pubblicazione su ADL*, 2018, 6; F. Liso, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 23 aprile 2018, n. 16, 2.

ciascun contratto collettivo catalogato dalle confederazioni firmatarie onde vincolare la minoranza dissenziente. Non tutte le minoranze, ma solo le minoranze “qualificate” del sindacato tradizionalmente rappresentativo, nei casi di crisi di unità sindacale, o, al più, quelle minoranze che hanno accettato il criterio di catalogazione voluto dai firmatari del T.u. e che, dunque, intendono, esplicitamente (perché hanno aderito al T.u. del 2014), tentare la loro affermazione nel campo di applicazione dei contratti collettivi alimentati dai sindacati “storicamente” rappresentativi;

d) l’A.I. del 2018, invece, spostando il perimetro della misurazione dal campo di applicazione del contratto al settore, e auspicando in tale più ampio perimetro la misurazione sia delle rappresentanze di lavoratori che dei datori di lavoro, persegue esplicitamente l’obiettivo di porre un freno al *dumping* contrattuale⁸. Per questo non rivolge la sua attenzione alla minoranza dissenziente “qualificata” nell’ambito del campo di applicazione del medesimo contratto bensì alla contrattazione collettiva parallela;

e) il T.u. del 2014, se pur implicitamente, rifiuta l’intervento del legislatore mentre l’accordo del 2018, all’opposto, lo auspica.

Il rapporto tra i due accordi (2014 e 2018) riecheggia l’evoluzione del giudizio di costituzionalità sulla versione post referendaria dell’art. 19 dello statuto dei lavoratori. Un giudizio, come noto, radicalmente cambiato dal 1996 al 2013 in conseguenza del «mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali» (Corte Cost. n. 231 del 2013⁹).

Ecco, l’impressione di fondo che si trae dai due accordi in questione è che tra il 2014 e il 2018 lo scenario delle relazioni sindacali è cambiato così profondamente (e rapidamente) che il T.u. del 2014 ne è risultato travolto prima ancora di aver prodotto qualche effetto. E ciò ha richiesto

⁸ Sul proliferare dei contratti collettivi, D. Gottardi, *Contrattazione collettiva, destrutturazione e ri-regolazione*, LD, 2016, 887; G. Olini, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, DLRI, 2016, 417 ss. Sul numero dei contratti collettivi, 8° Report Periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell’Archivio CNEL-aggiornamento Settembre 2018

⁹ Tra i diversi interventi, F. Carinci, *La tenuta del sistema di relazioni industriali alla prova del legislatore e della magistratura. Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013*, n. 231, DRI, 2013, 899; F. Guarriello, *L’articolo 19 dello statuto rivisitato*, DLRI, 2014, 767; M. Magnani, *Le rappresentanze sindacali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231/2013*, Working Paper ADAPT, 25 settembre 2013, n. 135; A. Maresca, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e sconnessioni sistemiche*, in AA.VV., *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 13, 5-6; M. Rusciano, *Sindacato “firmatario” o “trattante”, purché “rappresentativo (Commento della sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale)*, RGL, 2013, I, 517.

all'ordinamento intersindacale una drastica inversione di rotta con l'intesa del 2018. Ma la cosa interessante è che il tutto è accaduto nello spazio temporale di soli quattro anni e c'è quindi da chiedersi, proprio al fine di ponderare meglio il contenuto delle possibili future iniziative, se l'impostazione di fondo del T.u. del 2014, e mi riferisco essenzialmente al perimetro della misurazione ed ai suoi effetti, non abbia, per caso, essa stessa causato il problema che l'accordo del 2018 vuole risolvere: il *dumping* contrattuale.

Il che, se anche fosse, come in verità credo sia, non vuole essere una critica (senza senso, perché postuma) al T.u. del 2014 ma, più che altro, come appena detto, uno spunto di riflessione utile alla possibile evoluzione di questa complicatissima vicenda.

4. Il T.u. del 2014 come moltiplicatore del *dumping* contrattuale

Il T.u. del 2014 è stato, probabilmente, un acceleratore del *dumping* contrattuale e, più in generale, per chi non vuole connotare il fenomeno con un giudizio di valore che quel termine evoca, del fenomeno della proliferazione dei contratti collettivi nazionali (e, quindi, anche del suo necessario ed ineliminabile presupposto che è la frammentazione della rappresentanza sindacale datoriale) perché:

a) la perimetrazione della misurazione della rappresentanza nell'ambito del campo di applicazione di ciascun contratto collettivo nazionale ha indebolito la capacità selettiva delle fattispecie legali di riferimento ed ha reso ancora più critico il lavoro dell'interprete chiamato ad utilizzare, per i rilevanti effetti previsti dall'ordinamento statale, le fattispecie legali di sindacato dotato di una rappresentatività qualificata.

b) ciò è avvenuto, a ben vedere, soprattutto in presenza del criterio legale della rappresentatività comparativa. Risultando, come evidente, più difficile comparare la rappresentatività di sindacati firmatari di diversi contratti collettivi nazionali a fronte delle previsioni del T.u. del 2014 per l'ovvia ragione che il modello offerto da quell'accordo interconfederale, come noto, prevede che il perimetro della misurazione si esaurisca proprio nell'ambito del campo di applicazione di ciascun contratto collettivo;

c) l'indebolimento delle fattispecie legali ha incentivato le minoranze fino a quel momento operanti nel T.u., o ancora indecise se aderirvi o no, ad alimentare aree contrattuali parallele. Ad assecondare la nascita e la

proliferazione di luoghi di negoziazione privi di una rappresentatività egemone e, quindi, anche ideali, tra l'altro, per dare vita a nuove forme di bilateralità;

d) tale possibilità è stata resa ulteriormente attraente per la possibilità concessa a questi sindacati dei lavoratori, a dire il vero difficile da comprendere, di operare, allo stesso tempo, sia all'interno del sistema del T.u. del 2014 (come sindacati coinvolti nel processo di misurazione nell'ambito di applicazione di ciascun CCNL catalogato ai sensi di quanto previsto da quell'intesa) che al suo esterno (come sindacati firmatari di CCNL con rappresentanze datoriali del tutto alternative al mondo confindustriale e, in generale, al mondo della rappresentanza datoriale tradizionalmente inteso);

e) la disponibilità di forme di rappresentanza dei lavoratori a dare vita a nuovi contratti collettivi, concorrenti con quelli riconducibili al tradizionale mondo della rappresentanza (confindustria, confcommercio, confartigianato, ecc.), ha stimolato una crescente e progressiva frammentazione della rappresentanza datoriale perchè, in sostanza, ha alimentato l'uscita dei datori dal perimetro del T.u. del 2014. Ciò è accaduto sia per il minor costo del lavoro di questi nuovi contratti collettivi (stimato in media intorno al 20%, pur senza significativi scostamenti rispetto ai salari minimi) che, a dire il vero, per un'offerta di contenuti piuttosto moderna e accattivante in termini di produttività e flessibilità di impiego;

f) da questo punto di vista l'impianto del T.u. del 2014 ha, quindi, stimolato il *dumping* per via della concorrente scarsa attrattività, per i datori di lavoro, delle tendenze evolutive dei rinnovi dei CCNL sottoscritti dai sindacati tradizionali;

g) infine, e quest'ultima considerazione appare a miei occhi correlata alla precedente, la progressiva frammentazione della rappresentanza datoriale, che poi coincide con il rafforzamento delle associazioni datoriali alternative a quelle tradizionali, è anche l'effetto riflesso della più generale (e, direi, sociologica) crisi della rappresentanza dei lavoratori. Della perdita di centralità dei cosiddetti corpi intermedi, della tendenza alla disintermediazione che inevitabilmente emerge allorché i lavoratori creano il loro convincimento, singolarmente e come gruppi, al di fuori delle assemblee sindacali e, in ogni caso, in modo autonomo e indipendente dal sindacato. Un percorso nel quale, anche senza incidere sul tesseramento, il convincimento di gruppi di lavoratori (sindacalizzati e non) matura sui *social* e si esprime, talvolta in modo imprevedibile, spesso per smentire il percorso negoziale portato avanti dai sindacati, nelle consultazioni referendarie. Un nuovo modello di società che, quanto meno, dovrebbe portare a riconsiderare il rapporto tra

datori di lavoro e lavoratori anzitutto in termini di comunicazione diretta, non necessariamente mediata dal sindacato. Ma, a prescindere da ciò, che utilità ha per i datori di lavoro, indipendentemente dalla comparazione dei costi tra CCNL paralleli, un sistema tradizionale di relazioni industriali nel quale l'interlocutore appare così (imprevedibilmente) debole?

Nel sistema, dunque, si affermano e proliferano nuove "coppie di fatto", composte da sindacati confederali di lavoratori e di datori di lavoro, alternativi al modello di relazioni riconducibili alle tradizionali centrali di rappresentanza datoriale, che danno vita, ciascuna, ad una significativa offerta di contratti collettivi nazionali di lavoro. Ed in molti casi i sindacati dei lavoratori che partecipano a queste coppie, con un ruolo a dire il vero preminente rispetto al partner di turno, sono anche attivi nello stesso mondo della rappresentanza disegnato dal T.u. del 2014.

È stata la conseguenza, naturale, forse inevitabile, di un modello che, senza voler chiedere il supporto del legislatore, all'epoca forse pure disponibile ad intervenire se fosse stato esplicitamente richiesto, ha preteso, senza essere in grado di strutturare un'offerta di contenuti in linea con le esigenze del momento, di creare sistemi autoreferenziali di rappresentatività nell'ambito di applicazione di ciascun contratto collettivo individuato dei firmatari del T.u.

5. I perimetri di misurazione della rappresentatività nell'A.I. 9 marzo 2018

Per porre rimedio alle criticità ora evidenziate, sintetizzate (a torto o a ragione, dal mio punto di vista senza alcun giudizio di valore) nel termine di *dumping* contrattuale, l'intesa di marzo 2018, essenzialmente, invoca la necessità di un criterio di misurazione della rappresentanza datoriale¹⁰, auspica

¹⁰ Sulla rappresentanza datoriale, il cui tema è approfondito, tra l'altro, nei contributi pubblicati nel presente volume, L. Bellardi, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, LD, 2016, 939; Ead., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in *Verso nuove relazioni industriali*, a cura di M. Carrieri - T. Treu, il Mulino, 2013, 241; B. Caruso, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, ADL, 2017, 555; A. Lassandari, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, DLRI, 2017, 1; il volume monografico di V. Papa, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, 2017; M. Vitaletti, *"Dall'altra parte": rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, DLM, 2016, 353; da ultimo, M. Forlivesi, *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, LD, 2018, 521.

l'intervento del legislatore ma, soprattutto, cerca di ridefinire il tema del perimetro di misurazione della rappresentatività.

Se nel 2014 la rappresentatività doveva essere misurata nell'ambito di applicazione di ciascun contratto collettivo nazionale catalogato, nel modello del 2018 la rappresentatività andrebbe misurata nell'ambito di «perimetri contrattuali» ove sembrerebbero operare diversi contratti collettivi nazionali di categoria. Proprio a tal fine, come noto, è prevista la «ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale» affinché le parti sociali possano, successivamente, «intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale».

Per quanto la formulazione non brilli in chiarezza, l'idea che se ne ricava è quella della progressiva definizione di macro aree contrattuali (cosiddetti “perimetri” della contrattazione), forse coincidenti con settori merceologici della produzione (con un margine di minore o maggiore ampiezza, variabile a seconda dell'obiettivo finale che si intende perseguire), nell'ambito delle quali insistono diversi contratti collettivi nazionali da individuare anche con riguardo ad un criterio di coerenza dei relativi agenti contrattuali.

Soprattutto, un'area contrattuale (o, meglio, settore) con riferimento alla quale effettuare la misurazione della rappresentatività sindacale di associazioni sindacali datoriali e dei lavoratori onde poter accertare chi sono i sindacati maggiormente o comparativamente più rappresentativi e, di conseguenza, quali sono i contratti collettivi da questi stipulati.

6. L'A.I. del 2018 ed i limiti di una soluzione esclusivamente convenzionale

L'attuazione di tale modello, se affidata esclusivamente all'autonomia negoziale, può comportare l'apprezzabile risultato di ridurre il numero di contratti collettivi sottoscritti da soggetti che operano nell'ambito delle confederazioni sindacali firmatarie dell'accordo del 2018. Risultato, questo, certamente non trascurabile. Ma si tratterebbe di un passaggio che, certamente, non riuscirebbe a risolvere il problema del *dumping* contrattuale.

Ancora più apprezzabile potrebbe essere il risultato ove tale lavoro di razionalizzazione dei perimetri vedesse il coinvolgimento non solo di tutti i sindacati dei lavoratori che hanno aderito successivamente al T.u. del 2014 (dubito che accada) ma anche delle altre associazioni datoriali tradizionalmente

rappresentative. Giacché in tale ipotesi – allo stato piuttosto teorica – si finirebbe per misurare una platea ampia di sindacati dei lavoratori e anche per capire in quali ambiti è più rappresentativa Confindustria, Confcommercio o Confartigianato e, di conseguenza, quali sono i contratti collettivi di riferimento.

Ma rimarrebbe comunque insoddisfatto, anche in questo caso, l'obiettivo principale dell'intesa del 2018 e, cioè, contrastare il *dumping* contrattuale. Limitare, in altri termini, quel fenomeno di proliferazione contrattuale alimentato da rappresentanze sindacali, spesso confederazioni, chiaramente alternative a quelle tradizionali, che difficilmente accetteranno di entrare pienamente nel campo di applicazione dell'accordo del 2018. Centri di rappresentanza che hanno tratto ulteriore legittimazione a partire dal 2014 nei confronti dei quali, come ovvio, l'intesa di cui stiamo parlando rimarrebbe, sempre e comunque, terza.

In fin dei conti, ed è questo il punto sul quale convengono anche le Parti sociali firmatarie dell'A.I. del 2018, i limiti della soluzione esclusivamente convenzionale sono evidenti ed è solo con l'intervento della legge che la frammentazione del sistema contrattuale, ed ancora prima quello della rappresentanza, può trovare una sua reale ed effettiva composizione.

7. L'ipotesi di una legge sindacale (minimale) dedicata esclusivamente alla rilevazione del dato della rappresentatività

Un intervento legislativo minimale potrebbe essere finalizzato alla raccolta dei dati sulla rappresentanza imponendo a tutti i datori di lavoro, per legge, la loro comunicazione onde consentire poi all'autonomia collettiva di disporre per il campo di applicazione di ciascun CCNL (2014) e/o per settori (2018)¹¹.

Si tratterebbe, però, di un intervento che non risolverebbe il problema del *dumping* contrattuale giacché ogni contratto avrebbe la sua autonoma sfera soggettiva di applicazione e sotto altro profilo l'utilizzo del dato rilevato resterebbe, come in passato, affidato a strumenti esclusivamente convenzionali.

¹¹ Si rinvia alla nt. 1, si veda altresì per una analisi delle proposte in precedenza presentate, S. Scarponi, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – n. 295/2016.

La rilevazione per legge del dato della rappresentatività, in se considerata, probabilmente neanche risolverebbe in modo compiuto il problema della operatività (in chiave selettiva) delle fattispecie legali di sindacato qualificato per il suo livello di rappresentatività in quanto al momento di individuare quale è il contratto collettivo sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi resterebbe pur sempre da affrontare il problema della definizione, solo convenzionale, del perimetro di confronto dei dati sulla rappresentatività di ciascuna organizzazione (o di gruppi di esse).

8. I due possibili obiettivi di un intervento legislativo più profondo

In verità, assodato che solo il legislatore potrebbe imporre la comunicazione dei dati associativi/elettivi a tutti i soggetti coinvolti, una legge sindacale che intenda occuparsi degli effetti della rappresentatività misurata potrebbe, alternativamente, a seconda del grado di profondità dell'intervento, a) intervenire per definire la fattispecie di contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi, per rendere di conseguenza concretamente esigibile la selettività delle norme di rinvio; b) oppure dare applicazione all'art. 39 Cost.

9. Legge sindacale ed esigibilità delle norme di rinvio alla contrattazione collettiva (e della fattispecie del contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi)

L'obiettivo di definire la fattispecie di contratto collettivo sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi può essere perseguito, a sua volta, sia nell'ambito del modello del T.u. del 2014 che dando attuazione al sistema dei "perimetri/settori" dell'accordo interconfederale del 2018. In entrambe le ipotesi si pone, comunque, il tema della rappresentanza datoriale, che qui non si intende considerare dal punto di vista della tecnica di misurazione (numero imprese e/o numero dipendenti, ecc...), bensì della metodologia di utilizzo del dato rilevato nell'ambito, rispettivamente, delle due ipotesi di lavoro ora considerate (ambito di applicazione del singolo contratto o settore).

9.1. Segue: nell'impostazione del T.u. del 2014

Tornando al modello del 2014, che senza l'introduzione di settori di riferimento per la misurazione pretende la misurazione della rappresentanza nell'ambito di applicazione di ciascun CCNL, l'unico approccio che sembra condurre ad una effettiva comparazione della rappresentatività di sindacati firmatari di diversi contratti collettivi è, probabilmente, quello di valorizzare la rappresentatività della confederazione nel cui ambito opera il sindacato. Superando, dunque, la questione dei perimetri in modo radicale giacchè, a seguire questa prospettiva, la misurazione avrebbe sempre una portata generale e nazionale in quanto risulterebbe riferita alle confederazioni sindacali e non più alle associazioni che ad esse aderiscono.

Tale ipotesi di lavoro nel valorizzare il ruolo della confederazione sindacale rievoca la vecchia formulazione dell'art. 19, lettera a), dello statuto dei lavoratori ed appare la più lontana dall'orientamento politico attualmente prevalente anche se, va ricordato a tutti, è la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale a rimarcare il particolare valore costituzionale del sindacato confederale (art. 2 Cost.) inteso quale centro di raccordo di interessi ampi e diversificati.

Inoltre, va da se che la rilevazione della rappresentatività a livello di confederazione appare adatta a completare e rendere esigibile la nozione di contratto collettivo sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi ma: a) non è idonea ad assecondare il più ambizioso progetto di estendere l'efficacia soggettiva del contratto collettivo nazionale di lavoro, perché non sembra coerente con l'art. 39, comma quarto, Cost.; b) dovrebbe in ogni caso essere modulata per quei settori dove la rappresentatività è, in modo quasi esclusivo o comunque significativo, gestita da associazioni (di datori di lavoro e lavoratori) prive di struttura confederale (ABI, ANIA, FABI, associazioni professionali, ecc...).

9.2. Segue: nell'impostazione dell'A.I. 9 marzo 2018

A voler seguire, invece, l'impostazione dell'A.I. del 2018 la rappresentatività potrebbe essere misurata sulle strutture di rappresentanza cosiddette "verticali" ma occorrerebbe valorizzare i risultati della ricognizione dei settori avviata dalle parti sociali (auspicando che ciò avvenga con la

massima condivisione possibile) e istituzionalizzare, con la forza della legge, i perimetri della contrattazione collettiva.

Occorrerebbe, in altri termini, definire in via eteronoma, se pur limitandosi ad un lavoro di ricognizione del risultato portato a termine dalle parti sociali, i settori nell'ambito dei quali effettuare la misurazione della rappresentatività sindacale (auspicabilmente differenziati, a parità di area macro merceologica, anche in ragione della dimensione occupazionale dei datori di lavoro) onde poi comparare, nell'ambito di quel perimetro, la rappresentatività di soggetti e contratti.

Ma vi è di più. Ove nell'ambito del settore così definito si intenda misurare la rappresentatività solo al fine (e non è affatto poco) di poter individuare il contratto collettivo sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi sarebbe necessario comparare la rappresentatività misurata dei soggetti che hanno sottoscritto i contratti collettivi che insistono in quel settore onde individuare, tra quelli, quale è il contratto *leader* da considerare ai fini della (assai rilevante) normativa legale di rinvio alla contrattazione collettiva¹².

In questo specifico percorso le complessità da affrontare possono essere notevoli, e non vanno sottovalutate, giacché non è da escludere che, nell'ambito del medesimo perimetro/settore, insistano contratti collettivi nazionali negoziati da soggetti da hanno un diverso grado di rappresentatività tra i datori di lavoro e tra i lavoratori.

Ad esempio, contratti che registrano una rappresentatività molto alta tra i primi e bassa tra i secondi, o viceversa. Ond'è che si pone il problema di sapere se la misurazione della rappresentatività, ad esempio: a) è cumulativa di tutti i soggetti firmatari (associazioni di datori di lavoro e lavoratori); b) richiede che venga prioritariamente considerata la rappresentatività dei datori di lavoro, giacché si tratta di una misurazione preliminare a quella che riguarda

¹² Sui rinvii alla contrattazione collettiva, in particolare con riguardo all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, S. Mainardi, *Le relazioni collettive nel «nuovo» diritto del lavoro*, Relazione alle Giornate Studio A.I.D.La.S.S., Napoli 16-17 giugno 2016, dattiloscritto; T. Treu, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in *Il codice dei contratti di lavoro, Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della l. 10 dicembre 2014, n. 183* a cura di M. Magnani - A. Pandolfo - P.A. Varesi, Giappichelli, 2016, 250; P. Passalacqua, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art 51 d.lgs. 81 del 2015*, *DLM*, 2016, 2, 275.

Sul c.d. contratto *leader* nell'esperienza dell'ordinamento tedesco, M. Fuchs, *Il principio dell'unità contrattuale nel diritto del lavoro tedesco*, *DLM*, 2018, 53; L. Nogler, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla legge sull'unicità del contratto collettivo*, *DLRI*, 2017, 633.

i sindacati dei lavoratori, sul modello della linea che sembra seguire la prassi amministrativa; c) richiede che si prenda in considerazione (solo o anche) il numero di rapporti di lavoro cui si applica il contratto collettivo, sganciandosi così dal criterio della rappresentatività misurata in termini associativi e/o elettivi per guardare, più che altro, al suo grado di sostanziale effettività.

10. Legge sindacale e attuazione dell'art. 39 Cost.

Del tutto diverso, invece, è il caso in cui il legislatore intenda dare applicazione al dettato costituzionale dell'art. 39 Cost, onde arrivare, nel settore, sempre definito in via eteronoma come detto prima, al contratto collettivo *erga omnes*.

In questo caso, anzitutto, a differenza di quanto potrebbe accadere nelle ipotesi sopra considerate, i perimetri dovrebbero essere individuati quasi necessariamente con riferimento a settori merceologici piuttosto specifici (settori, in senso proprio), semmai, anche in questo caso, tenendo conto della dimensione dell'impresa in modo da consentire perimetri differenziati per i settori della piccola e della media/grande impresa.

Nel loro ambito occorrerebbe, poi, misurare la rappresentatività delle diverse associazioni datoriali presenti onde comporre, anche dal punto di vista dei datori di lavoro, una rappresentanza unitaria in proporzione agli iscritti legittimata alla sottoscrizione del contratto collettivo dotato, per l'intero perimetro considerato, di efficacia *erga omnes*. Così come richiede l'art. 39 Cost., senza affatto escludere dal suo campo di applicazione, come raccontano anche i lavori preparatori, l'organizzazione della rappresentanza sindacale dei datori di lavoro. Seguendo tale percorso l'ordinamento statale non porterebbe più ad individuare il contratto *leader* di un macro settore, ma l'unico contratto collettivo del settore considerato.

Bibliografia

- Alvino I., *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Napoli, Jovene, 2017.
- Bavaro V., *Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'archetipo Fiat di Pomigliano d'Arco*, in *QRS*, 2010, n. 3.
- Bellardi L., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in *Verso nuove relazioni industriali*, a cura di M. Carrieri - T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 241.
- Bellardi L., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *LD*, 2016, p. 939.

- Carinci F., *La cronaca fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, in *ADL*, 2011, I, p. 11.
- Carinci F., *La tenuta del sistema di relazioni industriali alla prova del legislatore e della magistratura. Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, in *DRI*, 2013, p. 899.
- Carinci F., *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *DRI*, 2014, p. 309.
- Caruso B., *Testo Unico sulla Rappresentanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 227/2014*.
- Caruso B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *ADL*, 2017, p. 555.
- De Luca Tamajo R., *I quattro accordi del gruppo Fiat, una prima ricognizione*, in *RIDL*, 2011, p. 113.
- Del Punta R., *Del gioco e delle sue regole. Note sulla "sentenza Fiat"*, in *RIDL*, 2011, p. 1421.
- Del Punta R., *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, in *DRI*, 2014, p. 673.
- Di Stasi A., *Il testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil - Una riflessione critica*, in *RGL*, 2014, p. 149.
- Forlivesi M., *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in *LD*, 2018, p. 521.
- Fuchs M., *Il principio dell'unità contrattuale nel diritto del lavoro tedesco*, in *DLM*, 2018, p. 53.
- Gottardi D., *Contrattazione collettiva, destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, p. 887.
- Guarriello F., *L'articolo 19 dello statuto rivisitato*, in *DLRI*, 2014, p. 767.
- Lambertucci P., *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione collettiva dopo il testo unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, in *RIDL*, 2014, 237.
- Lassandari A., *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *DRI*, 2016, p. 378.
- Lassandari A., *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, in *DLRI*, 2017, p.1.
- Liso F., *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Boll. Adapt*, 23 aprile 2018, n. 16, p. 2.
- Magnani M., *Gli effetti dell'accordo di Pomigliano sulle relazioni industriali*, in *Iustitia*, 2011, p. 11.
- Magnani M., *Le rappresentanze sindacali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231/2013*, in *WP ADAPT*, 25 settembre 2013, n. 135.
- Magnani M., *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 376/2018*.
- Mainardi S., *Le relazioni collettive nel «nuovo» diritto del lavoro*, Relazione alle Giornate Studio A.I.D.La.S.S., Napoli 16-17 giugno 2016, dattiloscritto.
- Maresca A., *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e sconnessioni sistemiche*, in *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, *Adapt Labour Studies e-Book series*, 2013, n. 13, p. 5.
- Nogler L., *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla legge sull'unicità del contratto collettivo*, in *DLRI*, 2017, p. 633.
- Olini G., *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, p. 417.
- Papa V., *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, Giappichelli, 2017.
- Passalacqua P., *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale*

- all'autonomia collettiva ex art 51 d.lgs. 81 del 2015*, in *DLM*, 2016, 2, p. 275.
- Persiani M., *A proposito di Pomigliano: fedeltà alla legge e presupposte aspettative sociali*, in *GI*, 2012, I, p. 123.
- Ricci M., *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta importante, ma non scontata, nel sistema delle relazioni industriali, in corso di pubblicazione* in *ADL*, 2018, n. 6.
- Rusciano M., *Sindacato "firmatario" o "trattante", purché "rappresentativo (Commento della sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale)*, in *RGL*, 2013, I, p. 517.
- Santoro Passarelli G., *I contratti collettivi della Fiat di Mirafiori e Pomigliano*, in *RIDL*, 2011, p. 161.
- Scarpelli F., *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, in *DRI*, 2014, p. 687.
- Scarponi S., *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, in *LD*, 2003, p. 223.
- Scarponi S., *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in *WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT* – 295/2016.
- Tomassetti P., *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *DRI*, 2016, n. 2, p. 367.
- Tosi P., *Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo*, in *ADL*, 2010, p. 1091.
- Treu T., *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in *Il codice dei contratti di lavoro, Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della l. 10 dicembre 2014, n. 183*, a cura di M. Magnani - A. Pandolfo - P.A. Varesi, Torino, Giappichelli, 2016, p. 250.
- Vitaletti M., *"Dall'altra parte": rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, in *DLM*, 2016, p. 353.
- Voza R., *Effettività e competenze della contrattazione decentrata nel lavoro privato alla luce degli accordi del 2009*, in *DLRI*, 2010, p. 572.