

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
Istituzioni e Mercati Diritti e Tutele**

Ciclo XXIX

**Settore Concorsuale di afferenza:** 12/B2

**Settore Scientifico disciplinare:** IUS/07

**LA MISURAZIONE DELLA RAPPRESENTATIVITÀ  
DELLE ASSOCIAZIONI SINDACALI:  
FUNZIONI, PROBLEMI, METODI**

**Presentata dal:** dott. MICHELE FORLIVESI

**Coordinatrice Dottorato**

**Relatrice**

**Chiarissima  
Prof.ssa MARCELLA GOLA**

**Chiarissima  
Prof.ssa PATRIZIA TULLINI**

**Esame finale anno 2017**



**La misurazione della rappresentatività  
delle associazioni sindacali:  
funzioni, problemi, metodi.**

*A mio padre*

## INDICE

<b>Introduzione</b>	6
---------------------	---

### **Capitolo I.**

#### **Le funzioni selettive della rappresentatività sindacale**

1. Approccio funzionale alla rappresentatività sindacale.	9
2. La funzione istituzionale: rappresentatività e partecipazione sindacale ad organi collegiali della pubblica amministrazione.	10
3. La funzione statutaria: rappresentatività e rappresentanze sindacali aziendali.	16
4. Le funzioni delegate dalle norme eteronome di rinvio.	24
5. La funzione negoziale: rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva.	29

### **Capitolo II**

#### **Rappresentatività, contrattazione e democrazia sindacale.**

1. Istituzionalizzazione del sindacato e democrazia sindacale: la questione dei rinvii legislativi.	33
2. Democrazia sindacale e democrazia politica: affinità e divergenze.	39
3. La dimensione interna della democrazia sindacale.	44
4. La dimensione esterna: rappresentatività, pluralismo, principio di maggioranza e referendum.	49
5. Il valore della democrazia sindacale nell'ordinamento giuridico.	55

### **Capitolo III**

#### **I pilastri dell'ordinamento intersindacale in trasformazione: rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza.**

1. La crisi dei pilastri fondativi del sistema sindacale "di fatto".	57
2. La transizione in atto: rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza nel trittico di accordi interconfederali 2011-2014.	59
3. La misurazione della rappresentatività sindacale.	70
4. Le due velocità del Testo Unico e le proposte di intervento eteronomo.	76

5. Il Testo Unico al di là del Testo Unico: i sistemi pattizi di misurazione della rappresentatività negli altri settori produttivi.	87
--	----

#### **Capitolo IV**

##### **La misurazione della rappresentatività sindacale come possibile strumento di governo dell'interazione tra legge e contratto collettivo**

1. La nozione di “rappresentatività comparata” nell'interazione tra legge e contratto collettivo.	94
2. Le diverse funzioni dei rinvii al “sindacato comparativamente più rappresentativo”.	102
3. I criteri di misurazione della rappresentatività prodotti dall'ordinamento intersindacale quali possibili parametri di decodificazione della nozione di rappresentatività comparata.	107
4. (segue) l'art. 51 d.lgs. 81/2015.	111
5. Eteronomia o autonomia per rendere effettivo il sistema interconfederale?	116

#### **Capitolo V**

##### **La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, metodi di accertamento**

1. Le associazioni imprenditoriali in Italia: caratteristiche e modelli di rappresentanza.	120
2. L'evoluzione del modello tra frammentazione e nuove aggregazioni.	124
3. Dalla rappresentanza alla rappresentatività imprenditoriale: la nozione legale di “organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa”.	130
4. Gli indici di misurazione della rappresentatività datoriale tra prassi amministrative e modelli eteronomi.	137
5. Verso un “Testo Unico della rappresentanza datoriale”?	145

<b>Conclusioni</b>	148
--------------------	-----

<b>Abbreviazioni delle riviste scientifiche</b>	167
---	-----

<b>Bibliografia</b>	170
---------------------	-----

## INTRODUZIONE

Nell'approcciarsi all'indagine sui meccanismi di misurazione della rappresentatività sindacale lo studioso si trova immediatamente spiazzato di fronte all'evidenza che nel nostro ordinamento esistono svariate forme e nozioni di "rappresentatività sindacale" giuridicamente rilevanti, al punto che non pare possibile parlarne in termini di categoria concettuale unitaria.

Fin dagli albori del diritto del lavoro, dottrina e giurisprudenza si sono prodigate con raffinate argomentazioni nell'arduo tentativo di inquadrare giuridicamente tale concetto con risultati assai differenti e, quasi mai, univoci <sup>(1)</sup>.

È noto l'appassionante dibattito sull'essenza della rappresentatività e sul suo corrispondere ad un "giudizio di fatto", ossia ad una qualità propria dei sindacati che l'ordinamento statale si limita a riconoscere e riflettere <sup>(2)</sup>, oppure ad un vero e proprio "giudizio di valore" corrispondente ad una scelta normativa discrezionale del potere pubblico <sup>(3)</sup>.

A testimonianza di quanto il percorso definitorio fosse impervio, non sono mancati orientamenti che ne hanno negato ogni valenza giuridica, riducendo la rappresentatività sindacale a un concetto meta-giuridico, descrittivo e sociologico <sup>(4)</sup>. Più spesso si è sostenuto che essa tende ad assumere connotati giuridici poliedrici, multiformi e cangianti strettamente correlati alla natura dell'organizzazione sindacale e alla sua capacità di esprimere ed organizzare interessi collettivi <sup>(5)</sup>. Tuttavia anche tale formula "aperta" di rappresentatività sindacale, non è del tutto appagante, in quanto la nozione "rappresentanza di interessi" è a sua volta suscettibile di molteplici accezioni e significati <sup>(6)</sup>. Come è stato dimostrato dalla dottrina tedesca <sup>(7)</sup>, il concetto di "capacità rappresentativa" può essere inteso sia in chiave descrittiva, come mera riproduzione delle volontà dei

---

<sup>(1)</sup> Sul punto cfr. le ricostruzioni di B. VENEZIANI, *Stato ed autonomia collettiva*, Cacucci, 1992; e P. GRECO, *La rappresentatività sindacale*, Giappichelli, 1996.

<sup>(2)</sup> Sul punto si v., per tutti, G. GAROFALO, *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, *Politica del diritto*, 1985, 3, 417-420;

<sup>(3)</sup> Il riferimento è soprattutto a A. ORSI BATTAGLINI, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, *Politica del diritto*, 1985, 3, 385-406.

<sup>(4)</sup> Emblematico il saggio di G. SANTORO PASSARELLI, *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, *DLRI*, 1989, 329 ss.; in cui l'autore definisce la rappresentatività sindacale come un «indistinto sociologico».

<sup>(5)</sup> Per una dettagliata ricostruzione di tale posizione si veda in particolare M. NAPOLI, v. *Sindacato*, *DDPSC*, Utet, 1999.

<sup>(6)</sup> In tema cfr. A. H. BIRCH, *Representation*, Praeger, 1972; H. PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, 1972; D. NOCILLA – L. CIAURRO, v. *Rappresentanza politica*, *ED*, XXXXVIII, Giuffrè, 1987, 543 ss.; B. ACCARINO, *Rappresentanza*, il Mulino, 1999.

<sup>(7)</sup> Si v. in particolare G. LEIBHOLZ, *Das wesen der Repräsentation und der Gestanwandel der Demokratie im. Jahrhundert*, De Gruyter, 1966; il quale distingue concettualmente tra *Drastellung*, *Repräsentation* e *Vertretung*.

rappresentati, sia in chiave valoriale, come rappresentazione dei profili identitari del gruppo rappresentato, sia, ancora, in senso tecnico-giuridico come rappresentanza in senso privatistico. Anche volendo prescindere da tali distinzioni e prediligendo la nozione di rappresentatività come rappresentazione valoriale degli interessi di un gruppo organizzato, diviene assai complesso graduare e distinguere la rappresentatività in concreto delle singole organizzazioni, in quanto il concetto di “rappresentazione” comprende intrinsecamente anche l’aspetto della somiglianza e/o dell’identità tra rappresentante e rappresentato e dunque ha come effetto quello di rendere rappresentativa qualunque organizzazione di persone e, dunque, anche quelle espressione di un mero interesse particolare o cetuale <sup>(8)</sup>.

Preclusa in radice la strada definitoria, pare allora più opportuno ricostruire la nozione di “rappresentatività sindacale” in chiave funzionale sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall’ordinamento a tale concetto.

Seguendo tale impostazione metodologica la rappresentatività sindacale può essere concepita come tecnica selettiva impiegata dall’ordinamento, al fine di individuare i sindacati delegati a realizzare peculiari funzioni progressivamente emergenti nell’ordinamento nazionale e sovranazionale <sup>(9)</sup>. In altre parole la rappresentatività sindacale altro non è che un meccanismo di “misurazione della forza sociale” del sindacato, necessariamente dipendente dal rapporto con i rappresentati, interiorizzata dall’ordinamento statuale come tecnica selettiva per accedere a quell’area di privilegio che porta a riconoscere ad alcune organizzazioni, e solo ad esse, la titolarità di diritti e/o prerogative ulteriori rispetto alla libertà sindacale sancita dall’art. 39, co. 1 Cost. <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Il riferimento è innanzitutto alle “rappresentanze identitarie” del diritto corporativo ma potrebbe benissimo essere applicato alle forme moderne di rappresentanze “di mestiere”, etniche” o di “genere”.

<sup>(9)</sup> Per quanto concerne l’ordinamento internazionale, la lente funzionale prescelta permette di risalire al Trattato di Versailles e in particolare alla scelta da parte del potere politico di nominare un sindacalista della CGdL come membro della delegazione tripartita da inviare alla prima conferenza OIL del 1919 operata, in applicazione della previsione di cui all’art. 389 par. 3 del Trattato così come interpretato dalla Corte internazionale di giustizia, sulla base del criterio del “sindacato più rappresentativo” da intendersi come l’organizzazione sindacale dota di “maggior armonia con le opinioni dei rappresentati”. Sul punto in dottrina v. N. VALTICOS, *International labour law*, IELLIR, I, 1983, 94 ss.; F. DE FELICE, *Sapere e politica. L’organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre. 1919-1939*, Franco Angeli, 1988, 43 ss. Parallelamente è degna di nota la prassi seguita nel nostro ordinamento a partire dalla fine del XIX secolo, nelle nomine dei rappresentanti sindacali negli organismi collegiali pubblici, a partire dai collegi dei probiviri, sulla base di criteri di rappresentatività, inizialmente mutevoli e discrezionali e successivamente definiti in maniera più puntuale dal r. d. l. 29 ottobre 1922, n. 1529 (*Disposizioni per la registrazione delle organizzazioni professionali*), secondo parametri numerici-quantitativi (decreto, tuttavia rimasto inattuato a causa dell’imminente avvento del fascismo). In merito si rinvia alla completa ricostruzione di P. GRECO, *La rappresentatività sindacale*, cit., spec. 1-6.

<sup>(10)</sup> La concezione di “rappresentatività” come riconoscimento del “potere sociale” del sindacato trae origine dall’ordinamento tedesco e, in particolare, dal concetto di *Tariffähigkeit* da intendersi come la capacità dell’organizzazione di essere “forza sociale”. Tale qualità dipendente, secondo la dottrina tedesca, da una pluralità di fattori quali la consistenza numerica, la combattività

Poiché i criteri di misurazione e verifica della rappresentatività variano a seconda delle funzioni, degli ambiti in cui deve essere applicata ed in base al modello sindacale prodotto dall'ordinamento, modelli, funzioni ed ambiti sono inevitabilmente destinati ad intrecciarsi, combinarsi e variare nel tempo.

Proprio per questo diventa cruciale stabilire, ad ogni nuovo assestamento dell'ordinamento intersindacale, se sussista o meno, e quale sia, l'equilibrio instauratosi fra la zona di "privilegio" assicurata alle organizzazioni sindacali dotate di un certo grado di rappresentatività, e quella nella quale operano le altre organizzazioni dei lavoratori mediante il riconoscimento dei diritti "minimi" di libertà, pluralismo e conflitto sindacale.

Tali profili di analisi sono sempre più rilevanti, alla luce del progressivo ampliarsi delle prerogative regolative riconosciute dal legislatore ai sindacati in base alla loro rappresentatività (art. 8 l. 148/2011; art. 51 d.lgs. 81/2015), del rinnovato giudizio di costituzionalità dell'art. 19 St. lav. post referendario (C. Cost. n. 231/2013) e della più recente evoluzione dell'ordinamento intersindacale (TU rappresentanza 2014).

Questi fattori sembrano mettere nuovamente in discussione l'assetto promozionale basato su criteri di misurazione della rappresentatività storico-presuntivi, in favore di una nuova istituzionalizzazione del sindacato sulla base di un giudizio di rappresentatività condotto secondo parametri certi e misurabili.

Sulla base di tali premesse l'obiettivo dell'indagine è duplice e comprende, da un lato, la verifica della tenuta sistemica delle regole sulla misurazione della rappresentatività sindacale prodotte del trittico di accordi interconfederali 2011-2014 e della loro idoneità alla definizione della formula di "sindacato dei lavoratori comparativamente più rappresentativo"; dall'altro, la decodificazione dell'emergente nozione di "associazione dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale", verificando la possibilità di elaborare in via ermeneutica e ricorrendo all'analisi comparata, indici di rappresentatività delle associazioni datoriali.

Sullo sfondo riemerge il dibattito sull'opportunità o meno di un intervento eteronomo in grado di dare nuova linfa agli attori sindacali ed arginare la tendenza disgregatrice del sistema di relazioni industriali. L'intervento eteronomo è rilanciato dalla decisa presa di posizione di alcuni giuristi del lavoro che, muovendosi nel solco tracciato dal c.d. "Testo Unico sulla rappresentanza", propongono, con soluzioni e tecniche differenti, una regolamentazione organica e valorizzano, seppur con intensità e declinazioni diverse, il principio di maggioranza quale regola procedurale generale dell'agire sindacale.

---

nelle azioni di autotutela, la stabile presenza nei consigli di azienda e una non trascurabile dotazione di mezzi finanziari.

## CAPITOLO I

### Le funzioni selettive della rappresentatività sindacale

SOMMARIO: 1. Approccio funzionale alla rappresentatività sindacale. – 2. La funzione istituzionale: rappresentatività e partecipazione sindacale ad organi collegiali della pubblica amministrazione. – 3. La funzione statutaria: rappresentatività e rappresentanze sindacali aziendali. – 4. Le funzioni delegate dalle norme eteronome di rinvio – 5. La funzione negoziale: rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva.

#### *1. Approccio funzionale alla rappresentatività sindacale*

Come si è già sottolineato, la rappresentatività sindacale emerge nel nostro ordinamento con differenziazioni strutturali e funzionali che ne impediscono una ricostruzione in chiave di categoria concettuale e normativa unitaria.

Sul piano strutturale è possibile distinguere tra una rappresentatività di tipo assoluto e una di tipo relativo <sup>(11)</sup>. La prima si caratterizza per il fatto di non essere comparabile e, dunque, rileva dal punto di vista squisitamente qualitativo come rappresentatività considerevole o sufficiente: così, ad esempio, in base all'art. 19 St. lav. possono esservi una serie indeterminata di sindacati rappresentativi che, in quanto partecipanti alle trattative per la stipula di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, vengono abilitati dalla legge a godere dei diritti e delle prerogative sanciti dal titolo III dello Statuto. Al contrario, la rappresentatività relativa presuppone un giudizio di tipo comparato perché vincolata a parametri rigidamente quantitativi. Tale rappresentatività è richiesta, ad esempio, per la partecipazione al CNEL, o per la nomina di rappresentanti sindacali nei collegi di enti pubblici. In tali casi il numero limitato di posti disponibili impone di effettuare una scelta tra le varie associazioni sindacali, e quindi il richiamo alla "rappresentatività" viene utilizzato quale mero criterio di comparazione. La selezione è operata direttamente in funzione del *quantum* di partecipazione all'organismo pubblico è riservato ai sindacati e non implica alcun giudizio di valore <sup>(12)</sup>.

Dal punto di vista funzionale è possibile scomporre la nozione di rappresentatività in quattro sottotipi, corrispondenti alle differenti finalità selettive riconosciute dall'ordinamento: a) partecipazione a organi collegiali di istituzioni pubbliche; b) esercizio di diritti sindacali promozionali nell'impresa; c)

---

<sup>(11)</sup> Per approfondire tale distinzione si v. G. GIUGNI, *La ragion pratica di una riforma, PD*, 1985, 3, 481 ss.;

<sup>(12)</sup> Sul punto cfr. G. FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Cedam, 1981, spec. 67 ss.

contrattazione collettiva attuativa di norme eteronome di rinvio; d) selezione degli agenti negoziali <sup>(13)</sup>.

Tale scomposizione funzionale non solo permette di sintetizzare le prerogative che il legislatore ha attribuito al sindacato rappresentativo ma, focalizzandosi esclusivamente sui compiti selettivi riconosciuti dall'ordinamento a tale formula, pare idonea a valutare la coerenza e la razionalità dei differenti criteri di misurazione utilizzati per selezionare le organizzazioni, di volta in volta e in base allo specifico scopo che la norma legale intende realizzare.

## *2. La funzione istituzionale: rappresentatività e partecipazione sindacale ad organi collegiali della pubblica amministrazione.*

Fin dagli albori del movimento sindacale si è posto il problema della presenza e della selezione dei soggetti in grado di rappresentare i lavoratori presso le sedi istituzionali pubbliche <sup>(14)</sup>. La partecipazione sindacale assume intensità e connotati differenti a seconda che riguardi organi a carattere prevalentemente tecnico-consultivo (CNEL, Commissioni con competenze specifiche in materia di collocamento e mobilità, Commissioni di conciliazione), ovvero organi direttivi che dotano i rappresentanti sindacali di un vero e proprio potere collaborativo-decisionale (enti previdenziali, enti parasindacali, patronati di assistenza sociale).

Tuttavia poiché la presenza dei sindacati nelle istituzioni è una variabile contingente che dipende dalla discrezionalità del legislatore, non potendo essere ricompreso nella libertà sindacale il diritto a partecipare ad organi collegiali della pubblica amministrazione <sup>(15)</sup>, le formule utilizzate per selezionare i sindacati sono alquanto eterogenee, generalmente connesse alle finalità politiche dell'amministrazione.

---

<sup>(13)</sup> Oltre alla classificazione proposta si segnala la ricostruzione di rappresentatività come nozione modulare sulla base dell'interesse perseguito teorizzata da B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato. Atti delle giornate di studio di macerata 5, 6 maggio 1989*, Giuffrè, 1990, 19ss., il quale individua a) un interesse all'uniformità del mercato del lavoro che si esprime anche nei codici professionali; b) un interesse a controllare la gestione del mercato del lavoro attraverso varie funzioni che vanno dall'impiego del potere contrattuale collettivo sino alla partecipazione a commissioni; c) l'interesse ad incidere sull'organizzazione del lavoro d) l'interesse a svolgere un ruolo di contropotere in azienda; e la ricostruzione funzionale di M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, *QDLRI*, 1989, 11 ss.; secondo il quale la rappresentatività è utilizzata dal legislatore per realizzare quattro specifici effetti; a) composizioni delle istituzioni pubbliche; b) esercizio di diritti sindacali promozionali nell'impresa; c) contrattazione collettiva qualificata da particolari effetti nel settore privato; d) selezione degli agenti negoziali e dei sindacati legittimati a esercitare i diritti sindacali nel pubblico impiego.

<sup>(14)</sup> Per una puntuale ricostruzione delle primissime fasi della partecipazione istituzionale sindacale cfr. G. VARDARO, *Contratti collettivi e rapporti individuali di lavoro*, Franco Angeli, 1985, 17 ss.; F. L. NEUMANN, *Sindacalismo, democrazia, dittatura*, in *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Il Mulino, 1983, 287 ss.; U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, Il Mulino, 1986.

<sup>(15)</sup> Sul punto v. M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, cit., 11 ss.

Ciò spiega perché le previsioni eteronome non adoperino sempre la medesima espressione. Occorre distinguere quando la promiscuità terminologica abbia un valore puramente lessicale (“organizzazione sindacale più rappresentativa”; “organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa”; “sindacato più rappresentativo”), dal caso in cui il legislatore voglia operare una selezione sulla base di parametri di tipo statistico-quantitativo in base alle iscrizioni sindacali ovvero ad altri indici (in tali casi il legislatore richiama i “sindacati di maggiore importanza” o fa direttamente riferimento alla “importanza numerica” delle diverse associazioni sindacali).

Senza nessuna pretesa di completezza, le formule selettive possono essere suddivise in alcuni macro-gruppi:

- a) quelle che richiamano la rappresentatività maggiore in senso lato <sup>(16)</sup>;
- b) quelle che richiamano l’importanza numerica delle organizzazioni dei lavoratori <sup>(17)</sup>;
- c) quelle che contengono criteri selettivi minimi <sup>(18)</sup>;
- d) quelle contenenti criteri ideologici o discrezionali <sup>(19)</sup>.

Anche limitando l’analisi alle sole prime due tipologie, la rappresentatività richiesta dal legislatore non è univoca: talvolta viene riferita alle associazioni locali, in altri casi alle associazioni nazionali di categoria, in altri ancora alle strutture confederali. Ciò rileva ai fini del procedimento selettivo, in quanto la rappresentatività a livello categoriale può essere definita in base a indici più o meno oggettivi, riflettenti un’elevata consistenza dell’associazione nel contesto di un’ipotetica categoria professionale, mentre la rappresentatività delle confederazioni comporta la considerazione congiunta di una serie di indici, quanto meno indicativi d’una presenza omogenea nei diversi settori produttivi e d’una distribuzione equilibrata sul territorio nazionale. Sicché il criterio numerico-quantitativo va necessariamente integrato con altri criteri qualitativi che, congiuntamente considerati, potrebbero modificare il risultato del giudizio valutativo <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Cfr. d.lgs. 13 maggio 1947, nn. 435, 436 e 438; art. 3, d.l. 5 gennaio 1948, n. 27; art. 7, d.l. 23 marzo 1948, n. 361; art. 5, d.p.r. 29 luglio 1949, n. 652; art. 5, l. 30 ottobre 1953, n. 841; art. 18, l. 25 giugno 1952, n. 766; art. 195, l. 14 ottobre 1957, n. 1203; art. 19, lett. a) e art. 2, l. 19 dicembre 1984, n. 863.

<sup>(17)</sup> Cfr. art. 1, l. 28 febbraio 1949, n. 43; artt. 3 e 25, l. 29 aprile 1949, n. 264.

<sup>(18)</sup> Cfr. art. 3, l. 5 gennaio 1947, n. 33; art. 5, d.p.r. 18 dicembre 1954, n. 1512; art. 383, d.p.r. 27 aprile 1955, n. 547; l. reg. Sicilia 23 gennaio 1957, n. 7; art. 26, l. 29 aprile 1949, n. 264; art. 18, l. 25 luglio 1956, n. 860; art. 5, l. 15 agosto 1949, n. 533; art. 3, l. 23 ottobre 1962, n. 1544.

<sup>(19)</sup> Ci si riferisce a tutti quei casi in cui la legge autorizza direttamente i vertici politici a nominare rappresentanti sindacali, appartenenti a Confederazione ritenute e riconosciute discrezionalmente come rappresentative, deputati a svolgere compiti consultivi o di partecipazione istituzionale. Cfr. d.p.c.m. 22 ottobre 1954; artt. 2 e 6, d.l. 16 settembre 1947, n. 929; art. 18, comma 3, l. reg. Sicilia 10 agosto 1965, n. 21; art. 3, l. 10 dicembre 1954, n. 1181.

<sup>(20)</sup> Sul punto v. G. FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, cit., 63.

Non mancano casi in cui viene adottato un criterio promiscuo, nel senso che non esiste alcuna precisa corrispondenza tra l'ambito territoriale o ambientale entro il quale l'azione sindacale viene presa in considerazione ed il corrispondente livello organizzativo rilevante ai fini della determinazione della rappresentatività. Vale a dire che la rappresentatività non è definita con riguardo ai sindacati che operano in quel determinato contesto territoriale o ambientale, bensì con riferimento ad altre strutture sindacali operanti su di un piano più esteso e frequentemente intercategoriale <sup>(21)</sup>.

Dietro lo scollamento tra la realtà considerata ed il livello organizzativo cui viene riferita la maggiore rappresentatività si nasconde una precisa volontà di conformazione e di condizionamento del rapporto tra ordinamento statale e intersindacale. La previsione normativa si collega a una scelta politica che sottintende la volontà di attribuire al sindacato non soltanto la rappresentatività dei lavoratori in un determinato contesto territoriale ma anche interessi più vasti (intera categoria o classe lavoratori) <sup>(22)</sup>.

Quanto più gli interessi considerati non coincidono con quelli del singolo gruppo professionale, tanto maggiore è la tendenza a discostarsi da uno stretto criterio numerico-quantitativo imperniato su una relazione proporzionale tra l'organizzazione sindacale ed il sottostante gruppo professionale, e quindi parallelamente aumenta la discrezionalità legislativa.

Questo processo è apparso ben chiaro alla Corte Costituzionale <sup>(23)</sup>, la quale ha enunciato il principio secondo cui il legislatore ha una notevole discrezionalità nello stabilire il criterio da seguire per la partecipazione dei rappresentanti sindacali in organi pubblici, tanto più quando tale presenza non risponde ad obiettivi di rappresentanza di interessi settoriali e di categoria ma dell'intera collettività dei lavoratori. In particolare, l'*iter* logico può essere così sintetizzato: i criteri di individuazione delle oo.ss. legittimate a partecipare agli enti pubblici sono riconducibili alla discrezionalità politica; tale discrezionalità trova un limite invalicabile nel soddisfacimento di quelle esigenze cui è volta la legge disciplinante la partecipazione medesima; è sempre necessaria una puntuale e rigorosa corrispondenza logica fra le finalità ed i compiti istituzionali dell'ente pubblico e gli indici di individuazione dei soggetti sindacali legittimati a parteciparvi; nella formazione dei criteri per la ripartizione dei posti disponibili nell'organo collegiale il referente costituito dalle finalità dell'ente è da ritenersi prevalente; i criteri definiti dalla pubblica amministrazione (di natura quantitativa, qualitativa o complessa) potranno, di volta in volta, risultare legittimi o meno a seconda delle esigenze per il cui soddisfacimento l'organo è costituito.

---

<sup>(21)</sup> Cfr. art. 5 l. n. 164/1975; art. 5 l. n. 877/1973; art. 1 l. n. 876/1977

<sup>(22)</sup> Così G. FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, cit., 65.

<sup>(23)</sup> Ci si riferisce a C. Cost. 5 febbraio 1975, n. 15, *GC*, 1975, 62 con nota di G. PERONE, *Rappresentatività e partecipazione dei sindacati alle funzioni pubbliche*, ivi, 1975, I, 1090 ss.

La discrezionalità riconosciuta dalla Corte ha favorito il proliferare di formule selettive foriere di contenzioso giurisprudenziale <sup>(24)</sup>.

In una prima fase la giurisprudenza si è attenuta ad elementi di natura essenzialmente quantitativa: la maggiore rappresentatività è stata ricondotta «alla consistenza numerica degli iscritti, al numero delle organizzazioni periferiche ed al numero degli affari trattati» <sup>(25)</sup>, o ancora «al numero dei voti riportati nelle elezioni delle commissioni interne e alla partecipazione delle oo.ss. alla stipula di contratti collettivi di lavoro nei vari settori di produzione» <sup>(26)</sup>. Alla base di tale orientamento vi è la considerazione secondo cui le oo.ss. che possono vantare un largo consenso e sono attive in più settori produttivi sono le più idonee a valutare e difendere gli interessi dell'intera categoria in seno all'organo <sup>(27)</sup>.

Successivamente, intorno alla metà degli anni Settanta del Novecento, gli indirizzi giurisprudenziali hanno cominciato a diversificarsi lungo direttrici talvolta anche in netto contrasto tra loro.

Alcune pronunce si limitano a specificare i criteri quantitativi già elaborati integrandoli con nuovi criteri qualitativi, quali l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative del sindacato <sup>(28)</sup>, l'intensità delle attività sindacali <sup>(29)</sup>, la partecipazione delle oo.ss. alle vertenze individuali plurime e collettive <sup>(30)</sup>, il numero di deleghe per la riscossione dei contributi associativi <sup>(31)</sup>, i risultati delle

---

<sup>(24)</sup> Sul punto v. T. TREU, *Il sindacato fuori della Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, *Jus*, 1975, 2123 ss., il quale parla di «mancanza di direttive unitarie» e di «difficile interpretazione coordinata della normativa». Per una panoramica giurisprudenziale cfr. F. DI NUNZIO, *La partecipazione sindacale negli enti pubblici*, *QDLRI*, 1989, 179 ss.

<sup>(25)</sup> Cfr. C. Stato 21 novembre 1956, n. 896, *CS*, 1956, I, 1383; C. Stato 19 gennaio 1966, n. 11, *ivi*, 1966, I, 32; C. Stato 16 maggio 1972, n. 238, *ivi*, 1972, II, 1110.

<sup>(26)</sup> Così C. Stato 22 novembre 1961, n. 1019 *CS*, 1961, I, 2029.

<sup>(27)</sup> Sul punto si v. C. Stato 17 ottobre 1969, n. 456, *CS*, 1969, I, 1760; TAR Umbria 11 luglio 1975, n. 210, *TAR*, 1975, I, 2194; in dottrina cfr. L. LEVI SANDRI, *Sul concetto di sindacato maggiormente rappresentativo*, *RDL*, 1959, I, 169 ss.; G. BRANCA, *L'associazione sindacale*, Giuffrè, 1960, 124 ss.

<sup>(28)</sup> Cfr. Tar Lazio 5 aprile 1976, *TAR*, 1976, I, 1736; Tar Liguria 13 maggio 1976, n. 168, *TAR*, 1976, I, 2419; Tar Calabria 13 luglio 1976, n. 134, *TAR*, 1976, I, 3153; Tar Abruzzo 30 marzo 1977, n. 160, *TAR*, 1977, I, 1817; Tar Umbria 28 maggio 1977, n. 265, *TAR*, 1977, I, 2317; Tar Molise 30 agosto 1977, n. 89, *TAR*, I, 3254; Tar Sardegna 21 luglio 1978, n. 256, *TAR*, 1978, I, 3795; Tar Emilia Romagna 26 settembre 1979, n. 372, *TAR*, 1979, I, 3514; Tar Lazio 14 settembre 1981, n. 697, *TAR*, 1981, I, 2959; Tar Campania 2 dicembre 1981, n. 1008, *TAR*, 1981, I, 616; Tar Lombardia 20 ottobre 1981, n. 390, *TAR*, 1982, I, 135; C. stato 2 marzo 1983, n. 118, *CS*, 1983, I, 293; C. Stato 2 maggio 1983, *CS*, 1983, I, 556; C. Stato 29 luglio 1983, n. 624, *CS*, 1983, I, 845; C. Stato 17 settembre 1984, n. 517, *CS*, 1984, I, 1078; Tar Lazio 4 marzo 1985, n. 255, *TAR*, 1985, I 1079.

<sup>(29)</sup> Cfr. Tar Lazio 14 settembre 1981, n. 697, *cit.*; Tar Lombardia 20 ottobre 1981, n. 390, *cit.*; C. stato 2 marzo 1983, n. 118, *cit.*; C. Stato 2 maggio 1983, *cit.*; C. Stato 29 luglio 1983, n. 624, *cit.*; C. Stato 17 settembre 1984, n. 517, *cit.*; Tar Lazio 4 marzo 1985, n. 255, *cit.*

<sup>(30)</sup> Cfr. C. stato 2 marzo 1983, n. 118, *cit.*; Tar Sicilia 13 ottobre 1984, 685, *TAR*, 1984, I, 3959.

<sup>(31)</sup> Cfr. Tar Lazio 2 ottobre 1984, n. 1355, *TAR*, 1984, I, 3291.

precedenti elezioni del medesimo organo <sup>(32)</sup>, la diffusione del campo d'azione <sup>(33)</sup>, la capacità di proclamare con successo uno sciopero <sup>(34)</sup>.

Altre pronunce, influenzate da quanto statuito dalla Corte Costituzionale, valutano tali indici in riferimento alle funzioni proprie dell'organo collegiale nel quale le forze sindacali sono chiamate ad operare con il dichiarato fine di evitare l'inserimento di rappresentanze inidonee a fornire un concreto apporto alla soluzione dei problemi che interessano l'ente pubblico <sup>(35)</sup>. Tale graduazione finalistica, pur lasciando inalterata la natura prevalentemente quantitativa dei criteri utilizzati, amplia notevolmente il margine di discrezionalità della p.a. nel giudizio di rappresentatività <sup>(36)</sup>.

Degno di nota è anche il dibattito giurisprudenziale sulla rilevanza del criterio della consistenza numerica degli associati. A fronte d'un orientamento che considera detto indice come «l'elemento che più di ogni altro è in grado di esprimere il consenso della categoria all'azione svolta dal singolo sindacato» <sup>(37)</sup>, in quanto «in un regime di democrazia il numero degli iscritti non è solo un dato quantitativo, ma è soprattutto un elemento di qualità, giacché esprime la misura dell'adesione e consenso delle categorie sociali interessate nei confronti delle diverse oo.ss.» <sup>(38)</sup>, si contrappongono pronunce che negano qualunque affidabilità al dato numerico-associativo, asserendo che «il numero degli iscritti ... è elemento opinabile, in quanto essenzialmente rimesso alle dichiarazioni delle stesse associazioni» <sup>(39)</sup>.

A ricomporre il quadro è intervenuto il Consiglio di Stato che ha adottato una posizione intermedia, contemperando i principi di proporzionalità e pluralismo. I giudici amministrativi hanno statuito che, sebbene il grado di rappresentatività sia correlato all'ampiezza ed alla diffusione delle strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla partecipazione effettiva alla formazione ed alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi di lavoro nonché alla composizione delle controversie individuali o collettive di lavoro, il criterio della maggiore rappresentatività va necessariamente integrato con quello costituzionale del pluralismo rappresentativo. In particolare, è legittima l'assegnazione di un seggio a

---

<sup>(32)</sup> Cfr. Tar Lazio 27 aprile 1977, n. 228, *TAR*, 1977, I, 1557; Tar Lazio 22 marzo 1978, n. 288, *TAR*, 1978, I, 1323; Tar Piemonte 23 luglio 1980, n. 669, *TAR*, 1980, I, 3259.

<sup>(33)</sup> Tar Campania 15 marzo 1978, n. 247, *TAR*, 1978, I, 2273.

<sup>(34)</sup> Tar Friuli Venezia Giulia 12 ottobre 1978, n. 200, *TAR*, 1978, I, 4553.

<sup>(35)</sup> Tar Lazio 14 settembre 1981, n. 697, cit.; Tar Lazio 5 aprile 1982, n. 450, *TAR*, 1982, I, 1490; Tar Marche 20 dicembre 1982, n. 56, *TAR*, 1983, I, 632.

<sup>(36)</sup> Così F. DI NUNZIO, *La partecipazione sindacale negli enti pubblici*, cit., 185.

<sup>(37)</sup> Così Tar Lazio 23 aprile 1980, n. 454, *TAR*, 1980, I, 1468.

<sup>(38)</sup> Così Tar Lazio, 16 dicembre 1981, n. 1017, *TAR*, 1982, I, 15. In dottrina si schierano per l'esclusività dell'indice numerico-proporzionale per l'individuazione dei sindacati rappresentativi C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, 1958, 183 ss.; G. BRANCA, *L'associazione sindacale*, Giuffrè, 1960, 125 ss.; M. GRANDI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da L. RIVA SANSEVERINO – G. MAZZONI, Cedam, 1971, 139 ss.

<sup>(39)</sup> Così Tar Abruzzo 10 giugno 1983, n. 266, *TAR*, 1983, I, 2622. In dottrina propendono per la pluralità di indici B. MAZZARELLI, *La «rappresentatività» delle associazioni sindacali*, *RGL*, 1957, I, 167 ss.; L. LEVI SANDRI, *Sul concetto di sindacato maggiormente rappresentativo*, cit., 170 ss.

un'associazione minoritaria dal punto di vista degli iscritti ma dotata di una "certa rappresentatività" nella categoria secondo i concorrenti criteri qualitativi <sup>(40)</sup>.

Tale orientamento è stato ulteriormente precisato dalla giurisprudenza successiva, la quale ha distinto tra la situazione in cui i posti da distribuire siano uguali o inferiori rispetto alle associazioni più rappresentative da quella in cui vi sia una prevalenza del numero di posti rispetto al numero di associazioni maggiormente rappresentative. Nel primo caso il giudizio di rappresentatività dev'essere necessariamente comparativo e basarsi sul principio maggioritario-proporzionale, individuando nel novero delle organizzazioni maggiormente rappresentative quelle più rappresentative. Nel secondo caso, sussistendo un'ampia disponibilità di seggi da ripartire tra le oo.ss., il contemperamento del principio di pluralità con quello di proporzionalità postula la compresenza nell'organo pubblico anche di organizzazioni dotate di minore rappresentatività sul piano dei coefficienti numerici, specie allorché dette organizzazioni operino in peculiari settori economici che altrimenti risulterebbero privi di rappresentanza. In altre parole, il principio proporzionale, che tiene conto della presenza di una certa organizzazione nell'ambito territoriale, dev'essere adeguatamente temperato con il principio pluralistico volto ad attribuire rilievo agli interessi categoriali nelle loro differenziate composizioni <sup>(41)</sup>.

Il richiamo al principio pluralistico e all'impiego di criteri qualitativi, tuttavia, non convince dal punto di vista teleologico. Si può osservare che quando la rappresentatività è utilizzata per individuare i rappresentanti sindacali nell'ambito di strutture ed apparati pubblici, le finalità partecipative sono esterne alla sfera della libertà sindacale sancita dall'art. 39, comma 1 Cost. La *ratio* di tali previsioni è direttamente connessa all'esistenza d'un numero limitato di posti disponibili e alla conseguente esigenza di effettuare una scelta tra le varie associazioni sindacali. In tali situazioni il richiamo alla rappresentatività deve essere interpretato come criterio matematico di comparazione, espressione della necessità di elaborare una graduatoria tra i sindacati. In altre parole, essendo la selezione direttamente operata in funzione d'un numero di posti limitati ed essendo finalizzata a compiti partecipativi estranei alla sfera della libertà sindacale, il giudizio di rappresentatività non comporta alcuna valutazione di disvalore delle associazioni escluse. In tali situazioni, la verifica della rappresentatività non implica alcun giudizio qualitativo o di valore, neppure è idoneo a creare una contrapposizione di interessi tra i sindacati che sono considerati rappresentativi e quelli che non lo sono.

Ciò induce a concludere che, ai fini della partecipazione sindacale ad enti pubblici, il ricorso al criterio quantitativo-numericò è sicuramente quello preferibile per definire la rappresentatività in quanto più idoneo ad effettuare una graduatoria trasparente tra le diverse strutture sindacali.

---

<sup>(40)</sup> Cfr. C. Stato, ad. Plen., 1 luglio 1975, n. 7; C. Stato., sez. VI, 9 giugno 1986, n. 429; C. Stato, sez. VI, 15 settembre 1986, n. 718; C. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1987 n. 1486; C. Stato, VI, 10 luglio 1989, n. 846; C. Stato 12 febbraio 1993, n. 159; C. Stato 3 giugno 1996, n. 767; Tar Toscana 4 dicembre 2002, n. 2875; Tar Lazio, 24 maggio 2006, n. 3825.

<sup>(41)</sup> Così C. Stato, sez. VI, 7 marzo 2007, n. 1067; conformi Tar. Lazio, sez. I, 9 giugno 2011, n. 5158, *DJ*; Tar. Lazio, sez. I, 4 maggio 2011, n. 3845, *DJ*,

### 3. La funzione statutaria: rappresentatività e rappresentanze sindacali aziendali

Discorso del tutto diverso va fatto per quanto concerne la funzione statutaria della rappresentatività, concepita come chiave di volta dell'intera legislazione promozionale in grado non solo di selezionare i soggetti ai quali è garantito l'accesso privilegiato ai luoghi di lavoro ma, anche e soprattutto, di costituire «la cerniera del sistema» tra l'ordinamento statale e quello intersindacale <sup>(42)</sup>.

Con lo Statuto, infatti, il legislatore delinea un vero e proprio modello organico di relazioni Stato-sindacati alternativo a quello della seconda parte dell'art. 39 Cost. privilegiando criteri selettivi qualitativi rispetto a quello proporzionalistico/maggioritario di matrice costituzionale <sup>(43)</sup>.

La regola costituzionale non pone un problema di selezione (e quindi di differenziazione) tra associazioni sindacali, in quanto prevede che tutti i sindacati registrati siano ammessi al procedimento di formazione dei contratti collettivi, declinando diversamente la capacità rappresentativa delle organizzazioni concorrenti mediante il criterio della proporzionalità del numero degli iscritti. In altre parole, nella seconda parte dell'art. 39 Cost. non è contenuto un parametro di rappresentatività ma un criterio di capacità negoziale differenziata *a priori* e idoneo a fornire la misura della rappresentanza di ciascun sindacato nel procedimento unitario di stipulazione dei contratti collettivi <sup>(44)</sup>.

Interpretato in tali termini, il quarto comma dell'art. 39 Cost. risulta essere una norma sui conflitti di rappresentatività che possono insorgere in sede negoziale, risolti *ab originem* ricorrendo al principio proporzionale/maggioritario <sup>(45)</sup>. Il criterio di accertamento prescelto è sicuramente quantitativo, in quanto rapporta la capacità di rappresentanza del sindacato alla consistenza numerica degli iscritti e svolge una funzione distributivo-compositiva del peso di ciascun sindacato nei rapporti intersoggettivi tra i partecipanti al negoziato. E tuttavia, poiché viene declinato secondo il principio di maggioranza, risulta essere anche intrinsecamente qualitativo in quanto regola di risoluzione di conflitti e principio di funzionamento della contrattazione *erga omnes* <sup>(46)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Sul punto cfr. T. TREU, *Statuto dei lavoratori*, ED, XLII, Giuffrè, 1990, 1043 ss.; F. MANCINI, *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, PD, 1970, I, 204 ss.; M. PERSIANI, *Il sindacato tra partecipazione e contestazione*, QAS, 1970, XXI, 66 ss.

<sup>(43)</sup> Sul punto v. G. FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, cit., 66 ss.

<sup>(44)</sup> Così M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, cit., 20 ss.; *contra* M. GRANDI, *Maggiore rappresentatività del sindacato e nuovi problemi di legittimità costituzionale*, DLRI, 1983, 167 ss., secondo cui «l'indicatore essenziale della nozione di rappresentatività è l'elemento quantitativo numerico, da accertare ai vari livelli dell'organizzazione sindacale come requisito realmente e non presuntivamente posseduto».

<sup>(45)</sup> Sul punto v. G. GIUGNI, *La ragion pratica di una riforma*, PD, 1985, 3, 481 ss.

<sup>(46)</sup> Sul punto cfr. M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, cit., 20, secondo cui «è un principio

È dunque la particolare architettura della norma costituzionale che impone una nozione e una misurazione della rappresentatività sindacale secondo parametri numerico-quantitativi. Al di fuori del procedimento di cui all'art. 39, comma 4, Cost., la rappresentatività sindacale può essere misurata con criteri differenti, anche qualitativi, purché connessi alla specifica funzione riconosciuta dall'ordinamento<sup>(47)</sup>.

Se si accettano tali premesse non può stupire il fatto che l'art. 19 St. lav. nella sua formulazione originaria abbia adottato una nozione di rappresentatività qualitativa e assoluta la cui rilevazione ignorava ogni comparazione di rapporti tra grandezze. La rappresentatività statutaria, infatti, misura la forza rappresentativa, la consistenza e il peso sociale del sindacato. In quest'ottica, la maggiore rappresentatività non è un attributo concesso dal legislatore ma una qualità intrinseca del sindacato, desumibile dall'essere e dall'agire dell'organizzazione, riconosciuta e valorizzata dal legislatore mediante il titolo III dello Statuto.

Tale qualità era accertata o mediante l'affiliazione ad una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale ovvero tramite sottoscrizione di contratti collettivi, di livello nazionale o provinciale, applicati nell'unità produttiva. La prima è una rappresentatività che potremmo definire "irradiata" o "derivata", che l'associazione sindacale possiede per luce riflessa ed in via presuntiva per effetto del mero legame associativo con una confederazione dotata di una rappresentatività propria empiricamente valutabile secondo elementi indiziati<sup>(48)</sup>. La seconda, invece, è una rappresentatività "tecnica" o "effettiva" originaria dell'associazione sindacale in quanto derivante da fatto proprio, la partecipazione e la stipula di un contratto collettivo extraziendale applicato nell'unità produttiva, riscontrabile di volta in volta sulla base di un dato empiricamente verificabile<sup>(49)</sup>.

Così il legislatore aveva creato un raccordo virtuoso tra l'ordinamento statutario e l'ordinamento sindacale, concependo la rappresentatività "semplice" come una qualità intrinseca e originaria del sindacato, caratterizzante il carattere genuinamente sindacale dell'organizzazione, e la maggiore rappresentatività come «qualificazione derivante dalla legge e riconosciuta al sindacato in funzione dell'integrazione dell'ordinamento intersindacale nell'ordinamento statutario»<sup>(50)</sup>.

---

qualitativo che una regola numerica diventi criterio decisivo o principio di funzionamento di un organismo».

<sup>(47)</sup> Sul punto cfr. L. MARIUCCI, *Il sindacato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, RGL, 1988, 331 ss., spec. 335, secondo il quale il legislatore sarebbe «libero di adottare modelli difformi da quello previsto dall'art. 39, purché però si tratti di disporre rispetto ad un "contesto operativo del tutto diverso" quale quello dei "sindacati ammessi a legittimare nel proprio ambito organismi di rappresentanza aziendale"».

<sup>(48)</sup> Per una valorizzazione del criterio delle confederazioni maggiormente rappresentative si v., per tutti, F. MANCINI, *Commento sub art. 19*, in *Statuto dei lavoratori*, a cura di G. GHEZZI – F. MANCINI – L. MONTUSCHI – U. ROMAGNOLI, Zanichelli, 1972; sugli indici di maggiore rappresentatività si v. G. GIUGNI, *Libertà sindacale*, DDPComm, 1993, IX, 33-34.

<sup>(49)</sup> Sul punto cfr. S. LIEBMAN, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, DRI, 1996, 1, 9 ss.; G. GIUGNI, *La rappresentanza sindacale dopo il referendum*, DLRI, 1995, 67, 366 ss.

<sup>(50)</sup> Così E. GHERA, *L'art. 19 dello Statuto, una norma da cambiare?*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, AA.VV., Giappichelli, 2013, 155 ss., spec. 156.

Tale *ratio* originaria della norma statutaria è stata ribadita dalla Corte Costituzionale in una celebre sentenza del marzo del 1974 <sup>(51)</sup> nella quale si è definita la rappresentatività statutaria come nozione «razionale», aperta ed allusiva di una capacità di rappresentanza effettiva degli interessi sindacali, conseguibile da ciascuna associazione «per fatto proprio o in base a propri atti concreti» e, dunque, connessa ad un giudizio di fatto, assoluto e non comparativo.

La nozione aperta accolta dalla Corte Costituzionale, tuttavia, porta con sé più di un effetto distorsivo: a) si basa su criteri presuntivi ed indiziari <sup>(52)</sup>; b) riduce la nozione giuridica di rappresentatività a un mero «dato di fatto», l'affiliazione a una confederazione maggiormente rappresentativa ovvero la firma di un contratto collettivo extraziendale <sup>(53)</sup>; c) amplia discutibilmente i margini di discrezionalità del giudice ordinario nella definizione degli indici di rappresentatività <sup>(54)</sup>. Tali criticità hanno avuto come effetto quello di allargare oltre misura, e forse in modo irrazionale, il perimetro dei soggetti beneficiari della tutela privilegiata di cui al titolo III dello Statuto. La giurisprudenza, infatti, in nome della tutela del pluralismo e sulla base del carattere aperto della norma statutaria, ha valorizzato *lo status* di affiliazione alle confederazioni maggiormente rappresentative, individuate secondo parametri presuntivi e qualitativi che prescindono dalla verifica del consenso dell'organizzazione sindacale in azienda <sup>(55)</sup>, confinando la rappresentatività tecnica a mero criterio sussidiario e residuale. Ciò ha progressivamente trasformato il meccanismo di cui alla lettera a) dello Statuto da un giudizio di rappresentatività effettiva/qualitativa della confederazione a mero criterio di accertamento della genuinità del sindacato confederale <sup>(56)</sup>.

---

<sup>(51)</sup> Ci si riferisce a C. cost. 6 marzo 1974, n. 54, in *GC*, 1974, 389 ss., nt. GIUGNI; *FI*, 1974, I, c. 953, nt. PERA; *MGL*, 1974, I ss, nt. TAMBURRINO.

<sup>(52)</sup> I criteri elaborati dalla giurisprudenza sono quelli: a) della diffusione territoriale; b) della inter e pluri-categorialità; c) dell'effettività dell'azione sindacale testimoniata dalla rilevante consistenza numerica degli affiliati e dallo svolgimento continuo e sistematico di attività di contrattazione ed autotutela. In giurisprudenza v. C. cost. 24 marzo 1988, n. 334, *MGL*, 1988, 189 ss., nt. PESSI; Cass. 27 ottobre 1990, n. 10392, *DPL*, 1991, 374 ss.; Cass. 22 agosto 1991, n. 9027, *RGL*, 1992, II, 421 ss.; Pret. Genova 12 ottobre 1988, *DPL*, 1988, 3397 ss. In dottrina cfr. B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, cit., 28 ss.;

<sup>(53)</sup> Sul punto cfr. F. LUNARDON, *L'elaborazione giurisprudenziale del concetto di M.R., QDLRI*, 1989, 159 ss.;

<sup>(54)</sup> Cfr. P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, 2000, 126 ss.

<sup>(55)</sup> Cfr. Cass. 29 ottobre 1981, n. 5664, *FI*, 1982, I, 2569; Cass. 18 febbraio 1985, n. 1418, *MGL*, 1985, 135; Cass. 1 marzo 1986, n. 1320, *RIDL*, 1987, II, 290 ss., nt. SCARPONI; Cass. 17 marzo 1986, n. 1820, *MGL*, 1986, 340 ss., Cass. 10 luglio 1991, n. 7622, *RGL*, 1992, II, 417 ss.; Pret. Torino 8 ottobre 1971, *NGL*, 1971, 963 ss.; Pret. Torino 27 gennaio 1979, *RIDL*, 1979, II, 97 ss.; Pret. Pomigliano d'Arco 20 marzo 1981, *DL*, 1981, II, 184 ss.; Pret. Milano 23 aprile 1981, *NGL*, 1981, 221 ss.; Pret. Trieste 18 giugno 1981, *L80*, 1981, 662 ss.; Pret. Venezia 25 settembre 1981, *L80*, 1982, 323 ss.; Trib. Napoli 21 aprile 1983, *L80*, 1984, 623 ss. Pret. Firenze 14 febbraio 1984, *FI*, 1984, 2372 ss.

<sup>(56)</sup> Sul punto v. in particolare G. SANTORO PASSERELLI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale. Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, cit., 57 ss.; secondo cui «proprio il riconoscimento del carattere aperto della norma ha innescato quel processo di progressivo aumento del numero dei sindacati che ha indebolito la funzione selettiva della formula».

Per rimediare a tali effetti collaterali, la stessa Corte Costituzionale, a distanza di pochi anni, è stata costretta ad operare un vero e proprio *revirement* della propria giurisprudenza.

Se sono condivisibili l'assunto secondo cui «è andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività» e il monito lanciato al legislatore affinché detti «nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione, i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal primo comma dell'art. 39 Cost.; prevedendo, da un lato, strumenti di verifica dell'effettiva rappresentatività delle associazioni, ivi comprese quelle di cui all'art. 19 dello Statuto; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno - pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche - siano attribuite anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina ed incisiva azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso». Concludendo che «l'apprestamento di tali nuove regole - ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato - è ormai necessario per garantire una più piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali»<sup>(57)</sup>.

Non è esente da critiche, invece, il ripensamento della nozione di maggiore rappresentatività confederale trasformata da norma aperta e definitoria, in norma rigida ed inderogabile. Tale rivisitazione della norma avviene tramite un duplice passaggio logico: dapprima la Corte avvalorava una nozione di intercategorialità restrittiva a tal punto da tradursi nella pluricategorialità, da intendersi quale equilibrata consistenza associativa in tutto l'arco delle categorie legali<sup>(58)</sup>; dall'altro nega a sindacati rappresentativi a livello aziendale, ma privi dei requisiti dell'art. 19 St. lav., l'accesso pattizio, mediante accordi di riconoscimento, alle misure di sostegno del titolo III dello Statuto, attribuendo all'art. 19 St. lav., letto in combinato disposto con l'art. 17 St. lav., i caratteri dell'inderogabilità assoluta<sup>(59)</sup>.

In tal modo la Corte riduce la rappresentatività statutaria a un *mix* di indici concorrenti ed essenzialmente qualitativi, riferibili al solo sindacato confederale, incomparabili tra loro e difficilmente misurabili<sup>(60)</sup>. La rappresentatività statutaria diviene uno *status* assoluto ed irrevocabile tendente ad essere acquisito una volta per tutte e permanere nel tempo, inidonea a governare il dissenso *intra* e *inter-organizzativo* in quanto sprovvista di criteri di verifica del consenso in azienda. Di qui il monito rivolto al legislatore affinché provveda a una riformulazione della norma, ribadito nella sentenza n. 1/1994 nella quale, dichiarando ammissibili i quesiti referendari sull'art. 19 St. lav., si auspica un nuovo intervento del legislatore

---

<sup>(57)</sup> Così C. cost. 26 gennaio 1990, n. 30, *FI*, 1992, I 30; la rigidità del criterio espresso dalla Corte, al limite dell'insostenibilità, potrebbe anche essere letta come uno strumento argomentativo utilizzato dal giudice delle leggi per rafforzare l'invito rivolto al legislatore ad intervenire con una nuova regolamentazione eteronoma.

<sup>(58)</sup> Così C. cost. 26 gennaio 1990, n. 30, cit.; riprendendo quanto già statuito in C. cost. 24 marzo 1988, n. 334, cit.

<sup>(59)</sup> Cfr. C. cost. 26 gennaio 1990, n. 30, cit.; in tal senso v. già Cass. 7 febbraio 1986, n. 783, *MGL*, 1986, 345 ss.; Cass. 19 marzo 1986, n. 1913, *RIDL*, 1986, II, 699 ss.

<sup>(60)</sup> Numero di iscritti, diffusione organizzativa a livello territoriale, intercategorialità, pluricategorialità, effettività dell'azione sindacale testimoniata dallo svolgimento sistematico dell'attività di autotutela e contrattazione.

volto a dettare «una disciplina sostanzialmente diversa improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori»<sup>(61)</sup>.

Tali considerazioni, unite all'inerzia del legislatore, spiegano almeno parzialmente il successo del quesito minimalista dei referendum dell'11 giugno 1995, proposto con il dichiarato fine di superare il requisito della maggiore rappresentatività irradiata, e con esso le forme di rappresentanza aziendale non sostenute da un consenso effettivo, con contestuale accreditamento e valorizzazione della rappresentatività tecnica o effettiva di cui alla lettera b) dell'art. 19 St. lav., depurata dal riferimento all'affiliazione alle confederazioni e alla stipula di contratti extra-aziendali, in un'ottica di ampliamento della portata normativa del precetto legale anche al sindacato aziendale firmatario di contratti collettivi di secondo livello<sup>(62)</sup>.

Tuttavia, l'abrogazione «ortopedica»<sup>(63)</sup> dell'art. 19 St. lav. ha causato un'ennesima mutazione della nozione di rappresentatività statutaria che ha posto più problemi di quanti si prefiggeva di risolvere<sup>(64)</sup>, soprattutto in termini di coerenza tra fattispecie ed effetti della rappresentatività sindacale, con conseguenti possibili esiti distorsivi della stessa *ratio* del sostegno legale.

Infatti, di fronte alla rinnovata valorizzazione *ex lege* della sottoscrizione del contratto collettivo, elevata a criterio unico ed esclusivo di accertamento della rappresentatività ai fini statuari, la Corte Costituzionale si è vista costretta ad intervenire nuovamente formulando un'interpretazione correttiva volta a recuperare la sua *ratio* selettiva originaria.

In particolare nelle pronunce successive<sup>(65)</sup>, i giudici costituzionali hanno fornito una lettura restrittiva dei requisiti dell'art. 19 St. lav. richiedendo, oltre alla natura associativa del sindacato, anche la partecipazione attiva alla formazione del negozio collettivo, non ritenendo sufficiente la mera sottoscrizione per adesione e la stipula di un contratto collettivo di tipo normativo idoneo a regolare «in modo organico i rapporti di lavoro almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale applicato nell'unità produttiva». In tal modo i giudici delle leggi

---

<sup>(61)</sup> Così C. cost. 12 gennaio 1994, n. 1, *GC*, 1994, I, 579 ss.

<sup>(62)</sup> Sul dibattito pre-referendario cfr. A. MARESCA, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo il referendum (problemi interpretativi e prime osservazioni)*, *QADL*, 1996, 1, 28 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *La nuova disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali*, *QADL*, 1996, 1, 7 ss.

<sup>(63)</sup> Così M. D'ANTONA, *Nel «cratere» dei referendum sulla rappresentatività sindacale (lavoro pubblico e privato alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali nei rapporti collettivi)*, *FI*, 1996, I, 335.

<sup>(64)</sup> Tale esito era stato preconizzato da autorevole dottrina alla vigilia del referendum cfr. G. GHEZZI, *Dopo l'XI legislatura: la rappresentatività sindacale tra iniziativa legislativa e referendum*, *LD*, 1994, 3, 351 ss.

<sup>(65)</sup> Ci si riferisce rispettivamente a C. cost. 27 giugno 1996, n. 244, *LG*, 1996, 12, 1023 ss.; e C. cost. 18 ottobre 1996, n. 345, *NGL*, 1996, 655 ss.; C. cost. 23 maggio 1997, n. 148, *GC*, 1997, 1616 ss.; C. Cost. 1998, n. 76, *NGL*, 1998, 521 ss.

valorizzano quale *ratio* della norma, la «capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale»<sup>(66)</sup>.

Nonostante l'apprezzabile sforzo interpretativo, la rappresentatività *post* referendaria rimane una nozione qualitativa ed assoluta, inidonea ad organizzare il pluralismo secondo regole di maggioranza e minoranza operanti sulla base metodo comparativo/numerico ma, anzi, è ispirata ad una logica paritaria e qualificatoria. L'aver abolito il collegamento originario tra criteri qualitativi e rappresentatività dell'organizzazione accertata a livello extraziendale/confederale ha creato il paradosso di ridurre la rappresentatività ad un dato presuntivo collegato ad un mero evento fattuale, la firma del contratto collettivo, che altro non è che un indice dell'essere rappresentativo del sindacato, svincolato da ogni accertamento sul consenso effettivo dell'associazione sindacale. In altre parole, l'irragionevolezza del criterio della sottoscrizione del contratto è insita nel far coincidere un criterio di rappresentatività con un dato di mera effettività. Come è stato osservato in dottrina «la dinamica contrattuale non rappresenta tutta la rappresentatività», ma «ne costituisce solo un momento centrale»<sup>(67)</sup>. Inoltre, l'aver perpetrato l'idea di una rappresentatività paritetica<sup>(68)</sup>, intesa alla stregua di una «qualità genetica che tutti i sindacati [ai quali] viene riconosciuta possiedono in egual misura»<sup>(69)</sup>, porta inevitabilmente a una corsa sfrenata e concorrenziale al riconoscimento rappresentativo pericolosamente lasciata alle disponibilità della controparte contrattuale, il datore di lavoro, che di fatto la governa. È innegabile che il criterio statutario di rappresentatività *post* referendario, la firma di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, presuppone e si fonda su una necessaria e discrezionale collaborazione del datore di lavoro, il quale vanta un certo potere di interferenza nella dinamica sindacale, potendo selezionando l'agente sindacale con il quale firmare il contratto collettivo tutte le volte in cui non vi sia una proposta unitaria di tutti gli attori sindacali.

Questa possibile eterogenesi dei fini della norma statutaria è emersa nel caso Fiat<sup>(70)</sup> che ha portato a un nuovo intervento della Corte Costituzionale nel 2013.

---

<sup>(66)</sup> Così C. cost. 27 giugno 1996, n. 244, cit., 1023.

<sup>(67)</sup> Così F. AMATO, *Spunti interpretativi per il dopo-referendum sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, *DRI*, 1996, 1, 16.

<sup>(68)</sup> Sul punto si v. M.G. GAROFALO, *Rappresentanze sindacali aziendali e referendum. Le opinioni di*, *DLRI*, 1995, 665 ss.

<sup>(69)</sup> Così M. D'ANTONA, *Sindacati e Stato a vent'anni dallo Statuto dei lavoratori*, *RGL*, 1989, I, 414 ss.

<sup>(70)</sup> Sul punto la letteratura è sterminata, senza pretesa di completezza cfr. E. ALES, *Dal "caso FIAT" al "caso Italia. Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, *CSDLE, It.* 134/2011; V. BAVARO, *Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia*, *DLRI*, 2011, 313 ss.; ID., *Rappresentanza e rappresentatività nella evoluzione delle relazioni industriali*, *DLM*, 2012, I, 31; A. BOLLANI, *Contratti collettivi separati e accesso ai diritti sindacali nel prisma degli accordi Fiat del 2010*, *CSDLE, It.* 124/2011; F. CARINCI, *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, *CSDLE, It.* 113/2011; ID., *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, *CSDLE, It.* 133/2011; B. CARUSO, *La rappresentanza negoziale irrisolta. Il caso Fiat tra teoria, ideologia tecnica ... e cronaca*, *RIDL*, 2011, III, 265 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *L'accordo di Pomigliano: una storia italiana*, in *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, a cura di F. CARINCI, Ipsosa, 2011, 7 e ss.; M. ESPOSITO - G. NATULLO, *I limiti del dialogo tra ordinamento sindacale e ordinamento*

La Corte, nel prendere atto dei mutamenti intercorsi nelle relazioni sindacali degli ultimi anni, caratterizzate dalla rottura dell'unità d'azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative e dalla conclusione di contratti collettivi "separati", ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 19 St. lav. post-referendario per contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 Cost., «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale sia costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda»<sup>(71)</sup>.

In particolare, la Corte precisa che nel momento in cui viene meno la funzione originaria dell'art. 19 di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, «per una sorta di eterogenesi dei fini», diviene meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo o comunque significativamente rappresentativo a livello aziendale, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost. Nel caso specifico, secondo la Corte «risulta violato l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza intrinseca di quel criterio, e della disparità di trattamento che è suscettibile di ingenerare tra sindacati», i quali nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – «che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost.» – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, «per il rilievo

---

*statale nel cono della controversia FIOM vs. Fiat, DLM, 2012, 136 ss.; M. NAPOLI, Osservazioni sul sostegno legislativo alla contrattazione aziendale in Risistemare il diritto del lavoro, a cura di L. NOGLER - L. CORAZZA, Franco Angeli, Milano, 2012, 684; V. PAPA, L'art. 19 Stat. nell'affaire Fiat tra dissensi giurisprudenziali e sospetti di incostituzionalità, CSDLE, It. 147/2012; G. PROIA, Il diritto del lavoro e le relazioni industriali: cosa cambia dopo Mirafiori, in www.cuorecritica.it; P. TOSI, Uno sguardo d'insieme, in Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia, a cura di F. CARINCI, Ipsoa, 2011, 19 e ss.; ID., Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo, in ADL, 2010, 1091 ss.; nonché i contributi di AA. VV. raccolti in RGL, 2010, 1, 3 ss.; DLM, 2010, 2, 505 ss.; DRI, 2011, 2, 362 ss.; DLRI, 2011, 1, 95 ss., e 2011, 2, 321 ss.; LD, 2011, 2;*

<sup>(71)</sup> Ci si riferisce a C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, RIDL, 2013, 4, II, 979 ss., nn.tt. ROMEI; LAMBRETTUCCI; FI, 2013, 12, I, 3368 ss., nn.tt. DE LUCA; SANTORO-PASSERELLI; GC, 2013, 4, 3417 ss., nn.tt. ROMAGNOLI; ALGOSTINO; PESSI; DRI, 2013, 4, 1143 ss., nt. SANTORO-PASSERELLI; Nuovo notiziario giuridico, 2013, 2, 352 ss., nt. LUNARDON. In dottrina cfr. V. BAVARO, La razionalità pratica dell'art. 19 St. lav. e la democrazia industriale, CSDLE It., 184/2013; F. CARINCI, Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, CSDLE. It., 182/2013; ID., Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lett. b) St.), CSDLE. It., 179/2013; B. CARUSO, La corte costituzionale tra Don Abbondio e il Passero Solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sent. n. 231/13, RIDL, 2013, I, 901; M. ESPOSITO, Introduzione alle opinioni sulla sentenza della corte cost. n. 231 del 2013: «sentieri» e «cantieri» per una nuova stagione sindacale, DLM, 2013, 689; A. GARILLI, Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della corte cost. N. 231 del 2013), ADL, 2014, 19; F. LISO - M. MAGNANI - R. SALOMONE, Opinioni sul «nuovo» art. 19 dello statuto dei lavoratori, DLRI, 2014, 105 ss.; P. TOSI, Avventure della rappresentatività sindacale «effettiva» dopo corte costituzionale 231/2013, NNG, 2014, 423 ss.

condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa». In altre parole il modello disegnato dall'art. 19 post referendario prevedendo la stipulazione del contratto collettivo quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali, condiziona il beneficio legale esclusivamente «ad un atteggiamento consonante con l'impresa, o quanto meno presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale». Alla luce di tali premesse «risulta evidente anche il *vulnus* all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale» (72).

Tale riscrittura interpretativa dell'art. 19 St. lav. fa assurgere a nuovo criterio selettivo della norma statutaria la partecipazione alle trattative, attribuendo ad essa (e non più alla sottoscrizione del contratto) la funzione di indice esteriore di una "rappresentatività effettiva" propria dell'associazione sindacale acquistata da quest'ultima «nei fatti e nel consenso dei lavoratori dell'unità produttiva» (73). È chiaro che questa rappresentatività «nei fatti» che rispecchi il «consenso dei lavoratori dell'unità produttiva» non potrà più basarsi esclusivamente su criteri qualitativi/presuntivi in quanto la verifica del consenso dei lavoratori dell'unità produttiva necessariamente presuppone un giudizio selettivo/comparativo di differenziazione, implicante il ricorso anche a criteri quantitativi, che precede concettualmente la trattativa per la stipula del contratto collettivo regolandole l'accesso.

Emblematico in tal senso è il passaggio della motivazione in cui si prospetta la possibilità di ricorrere all'art. 28 St. lav. in caso di non giustificata esclusione di un sindacato la cui rappresentatività sia "acquisita" (74). Tuttavia, questa considerazione apre almeno tre questioni: sulla base di quali criteri un sindacato potrà essere considerato "effettivamente rappresentativo"? Come la partecipazione alle trattative può essere garantita al sindacato sufficientemente rappresentativo, senza riconoscere esplicitamente un obbligo a trattare in capo al datore di lavoro? Se la partecipazione alle trattative diviene al contempo un indice di rappresentatività effettiva e un criterio selettivo ai fini dell'applicazione del titolo III St. lav., l'esclusione dalla trattativa di un sindacato ne decreta un giudizio di insufficiente rappresentatività o vi possono essere altre strade per dimostrare nei fatti il consenso dei lavoratori nell'unità produttiva? (75).

---

(72) Tutte le citazioni sono contenute nel considerando in diritto 7, C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, cit.

(73) Così C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, cit., considerando in diritto 6.5.

(74) Così C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, cit., considerando in diritto 7 u.p.

(75) Su tali quesiti cfr. M.V. BALLESTRERO, *Osservazioni a margine della sentenza 231/2013 della Corte Costituzionale*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 55 ss. Più in generale sulle questioni aperte dalla sentenza cfr. A. LASSANDARI, *Tra diritti sindacali e contrattazione collettiva: la Consulta trova una difficile via*, *DLM*, 2013, 3, 750 ss.; U. CARABELLI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013*, in *op. ult. cit.*, 165 ss.; C. CESTER, *Brevi osservazioni sulla sentenza 231/2013 della Corte Costituzionale*, in *op. ult. cit.*, 197 ss.; R. DEL PUNTA, *L'art. 19 st. lav. davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, in *op. ult. cit.*, 283 ss.; O. MAZZOTTA, *L'art. 19 dello statuto dei lavoratori davanti alla Corte costituzionale: in memoria di Gianni*, in *op. ult. cit.*, 587 ss.; S. SCARPONI, *L'assetto delle rappresentanze nei luoghi di lavoro tra contratto e legge*, in *op. ult. cit.*, 921 ss.; T. TREU, *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni industriali*,

Tali questioni giustificano il monito finale della Corte affinché il legislatore provveda ad elaborare «un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori in azienda nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale»<sup>(76)</sup>.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale induce a concludere che, ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali aziendali, è imprescindibile provvedere a una verifica della rappresentatività aziendale del sindacato condotta secondo un *mix* di criteri qualitativi e numerico/quantitativi che, in assenza di una previsione eteronoma *ad hoc*, spetterà alla giurisprudenza e/o all'ordinamento intersindacale individuare (numero di lavoratori iscritti, presenza nel conflitto, raggiungimento di una soglia di rappresentatività sufficiente a livello nazionale per l'ammissione al tavolo delle trattative per la stipula del ccnl). In altre parole, la misurazione del seguito di consensi raggiunto da ciascuna organizzazione in azienda (e non solo) riveste una valenza prioritaria tendente a prevalere rispetto allo stesso criterio fondato sull'effettività della partecipazione alla trattativa, che diviene mera caratteristica di presunzione della rappresentatività ai fini statutari.

#### 4. Le funzioni delegate dalle norme eteronome di rinvio.

Accanto alle previsioni statuarie, ulteriori e sempre più rilevanti funzioni sono riconosciute alla rappresentatività dall'ordinamento mediante previsioni eteronome di rinvio che demandano alla contrattazione collettiva posta in esse da sindacati dotati di effettiva rappresentatività di integrare, supplire o derogare la disciplina legale, questa è tradotta dall'ordinamento sotto la formula della “rappresentatività comparata”.

Rimandando al cap. IV la specifica trattazione delle legislazioni di rinvio, in tale sede è sufficiente anticipare che la formula della “rappresentatività comparata” è stata elaborata dal legislatore a metà degli anni Novanta del Novecento soprattutto per arginare il fenomeno emergente della c.d. “contrattazione pirata”<sup>(77)</sup> ed è concepita in funzione alternativa al concetto di “maggiore rappresentatività”. Essa si prefigge di selezionare il contratto collettivo da assumere a riferimento per

---

in *op. ult. cit.*, 953 ss.; A. VALLEBONA, *L'art. 19 st. lav. La Corte costituzionale stravolge la volontà del popolo*, in *op. ult. cit.*, 995 ss.; A. ZOPPOLI, *Art. 19 dello statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, in *op. ult. cit.*, 1071 ss.; L. ZOPPOLI, *Impresa e relazioni industriali dopo la “guerra dei tre anni”: verso una nova legge sindacale? Considerazioni a valle di Corte cost. 231/2013*, in *op. ult. cit.*, 1087 ss.

<sup>(76)</sup> Così C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, cit., considerando in diritto 9

<sup>(77)</sup> Come è noto la formula appare per la prima volta nell'art. 2, comma 25, l. n. 549/1995 per selezionare il contratto collettivo applicabile per calcolo del minimale contributivo dell'art. 1, l. n. 389/1989. Successivamente diviene formula generale di rinvio legislativo alla contrattazione collettiva: art. 23, l. n. 196/1997; art. 1, l. n. 409/1998; art. 45, co. 20, l. n. 144/1999; d.lgs. n. 61/2000; d.lgs. 276/2003; art. 8, l. n. 148/2011; l. n. 92/2012; l. n. 99/2013. Sul fenomeno della c.d. “contrattazione pirata” cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria*, *LD*, 1997, 2, 261 ss.; G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, *RIDL*, 1997, I, 381 ss.; D. GOTTARDI, *Significato e anomalia di un contratto*, *LI*, 1997, 5, 21 ss.

integrare la norma legale di rinvio in presenza di una pluralità di accordi collettivi azionabili in un medesimo (o limitrofo) ambito di applicazione <sup>(78)</sup>.

L'indeterminatezza della formula selettiva ha permesso alla dottrina di dare diverse letture. Per alcuni autori saremmo di fronte ad una sorta di rimedio *ex ante* con funzione prevenzionale e limitativo dei conflitti intersindacali connessi al passaggio da una contrattazione acquisitiva ad una concessiva <sup>(79)</sup>. Per altri la nozione è strettamente funzionale ad arginare i fenomeni di *dumping* contrattuale e, dunque, essenzialmente preordinata alla selezione di interlocutori genuini ed affidabili <sup>(80)</sup>. Infine, c'è chi la interpreta come uno strumento atto ad evitare che una pluralità di accordi collettivi con lo stesso ambito di applicazione blocchi di fatto il meccanismo specificatamente predisposto dal legislatore <sup>(81)</sup>

Almeno da un punto di vista di teorico, tale formula impone un salto di qualità nel procedimento selettivo <sup>(82)</sup>. Mentre il criterio della maggiore rappresentatività presupponeva la sussistenza di una qualità rappresentativa che prescindeva dalla valutazione comparativa con altri sindacati e, anzi, era ispirata ad una logica paritaria di mutuo riconoscimento e/o effettività, la nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo" impone un giudizio selettivo di misurazione e confronto tra attori e prodotti negoziali.

Il punto qualificante non è tanto l'abbandono o il ridimensionamento degli indici qualitativi di maggiore rappresentatività <sup>(83)</sup>, quanto il superamento dell'accertamento della rappresentatività in senso assoluto. Infatti, la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, sia che venga tradotta come preordinata alla selezione di interlocutori affidabili oppure ai fini di *reductio ad unum* della fonte negoziale in ambito categoriale, dovrebbe assicurare un'unica regia negoziale mediante il procedimento comparativo senza impedire la coesistenza

---

<sup>(78)</sup> Sul punto cfr. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, in ID. *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 107 ss.; L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, *CSDLE it.*, n. 284/2015;

<sup>(79)</sup> Così F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, *DLRI*, 1998, 20, 2, 191 ss.

<sup>(80)</sup> Cfr. O. BONARDI, *Prime osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzia*, *RIDL*, 1997, I, 404 ss.; R. ROMEI, *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il lavoro temporaneo*, a cura di F. LISO – U. CARABELLI, Franco Angeli, 144 ss.; L. SILVAGNA, *Il sindacato comparativamente più rappresentativo*, *DRI*, 1999, 2, 213 ss.; V.S. LECCESE – V. PINTO, *Artt. 1-11 – Osservazioni in tema di lavoro temporaneo*, in *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, a cura di E. GHERA, Jovene, 1998, 79 ss.

<sup>(81)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il lavoro interinale fra contratto di lavoro e contratto di fornitura*, *D&L*, 1997, 30, 2076 ss.

<sup>(82)</sup> Si v. in particolare G. GIUGNI, *Intervento*, in *Autonomia collettiva e occupazione, Atti del XII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro*, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, 1998, 240; che definì tale formula come «escogitazione linguistica intelligente e feconda».

<sup>(83)</sup> Sugli indici di maggiore rappresentatività v. G. GIUGNI, *Libertà sindacale*, *DDPComm*, 1993, IX, 33-34; B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato. Atti delle giornate di studio di Macerata 5, 6 maggio 1989*, AIDLASS, Giuffrè, 1990, 29 ss.

di più contratti collettivi in ordine ad una stessa fattispecie da regolare <sup>(84)</sup>. Il condizionale è d'obbligo perché in mancanza di ulteriori indicazioni del legislatore, la formula lascia aperti interrogativi di non poco conto: in quale fase del procedimento va effettuata la comparazione? Quali sono i criteri selettivi? Qual è l'ambito della selezione? <sup>(85)</sup>.

Nel tentativo di rispondere a tali interrogativi il parametro della rappresentatività comparata è stato interpretato come rinvio al “prodotto dell'autonomia collettiva” affermando la necessità di comparare il grado di rappresentatività reciprocamente rivestito dalle coalizioni negoziali ai fini di individuare il contratto collettivo espressione del rinvio legislativo <sup>(86)</sup>. Tale selezione *ex post* rispetto alla conclusione delle trattative assicura la libertà negoziale di ogni organizzazione sindacale, tuttavia, si espone al rischio di una definizione “strumentale” della categoria, consentendo a organizzazioni scarsamente rappresentative di presentarsi come uniche nell'ambito considerato disinnescando, in tal modo, la portata selettiva del giudizio comparativo. A tale orientamento si contrappone quello che interpreta la formula della rappresentatività comparata come predeterminazione *ex ante* di sindacati che acquistano la veste di soggetti negoziali necessari, senza escludere la presenza di altre organizzazioni minoritarie alle trattative <sup>(87)</sup>. Interpretata in tali termini la formula non solo rimane vaga, in quanto sconta la mancanza di indici sicuri di rappresentatività ma, soprattutto, viene fortemente depotenziata nella sua capacità selettiva. Va ricordato anche l'indirizzo secondo cui il criterio selettivo deve operare esclusivamente a monte del processo negoziale in modo che in quest'ultimo siano impegnate soltanto le organizzazioni sindacali legittimate <sup>(88)</sup>. Anche tale interpretazione non si sottrae

---

<sup>(84)</sup> Sul punto cfr. G. FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, RGL, 2011, 4, I, 742 ss.; M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, DLRI, 2011, 132, 4, 531 ss.; V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Atti del XVII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, 2013, 31; PINTO V., *Intervento*, in *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, Atti delle giornate di studio AIDLASS di diritto del lavoro, Padova, 21-22 maggio 2004, Giuffrè, 2005, 275 ss.

<sup>(85)</sup> Tali interrogativi sono posti da P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, 2000, 164 ss. Sul punto cfr. i rilievi critici di F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, 2013, in DLRI, 665 ss.; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, 116 ss.; S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, 2005, 122 ss.

<sup>(86)</sup> Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il pacchetto Treu*, a cura di M. NAPOLI, NLCC, 1998, 1185 ss.; N. DE MARINIS, *I modelli della rappresentanza sindacale tra lavoro privato e lavoro pubblico*, Utet, 2002, 83 ss.

<sup>(87)</sup> Sul punto v. S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, cit., 129.

<sup>(88)</sup> Sul punto cfr. V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, DLRI, 2002, 94, 229; P. LAMBERTUCCI, *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, DLRI, 2009, 124, 579.

dal rilievo di disinnescare la portata selettiva della formula, in quanto implicitamente ammette la possibilità di una contemporanea coesistenza di più contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali ritenute *ex ante* comparativamente più rappresentative e come tali legittimate alla stipula dei contratti delegati.

Tutte le ipotesi ermeneutiche fin qui illustrate, seppur pregevoli dal punto di vista tecnico-giuridico, contengono elementi di criticità. Pare, allora, più opportuno abbandonare la strada definitoria e ricostruire la nozione di “rappresentatività comparata” in chiave funzionale sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall’ordinamento <sup>(89)</sup>. Occorre innanzitutto differenziare la nozione a seconda che il richiamo normativo sia effettuato per rendere il sindacato “corresponsabile” dei processi di flessibilizzazione e deroga, soprattutto in *peius*, della disciplina legale (d.lgs. n. 276/2003; art. 8 l. n. 184/2011; l. n. 92/2012; d.lgs. 81/2015) <sup>(90)</sup>, ovvero per definire parametri minimi inderogabili di trattamento (art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006; art. 7, comma 4, d.l. 248/2007; art. 1 co. 1, lett. ggg, l. n. 11/2016; art. 30, comma 4, d.lgs. 50/2016).

Quando il legislatore vuole realizzare le finalità da ultimo menzionate, il richiamo alla rappresentatività comparata non può che essere interpretato come parametro legale per selezionare, non i soggetti, ma i prodotti dell’ordinamento intersindacale, ossia gli accordi collettivi ai quali viene riconosciuta validità ai fini legali <sup>(91)</sup>. Da ciò consegue che la rappresentatività da sottoporre a comparazione non è quella dei sindacati da abilitare alla negoziazione, bensì quella delle coalizioni

---

<sup>(89)</sup> Propendono per l’approccio funzionale P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, cit., 166 ss; F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Autonomia collettiva e occupazione. Atti delle giornate di studio Aidlass*, Giuffrè, 1998, 45 ss.; M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 675 ss.

<sup>(90)</sup> Sul punto cfr. P. TULLINI, *Breve storia delle fonti nel mercato del lavoro*, ADL, 2005, I, 137 ss.; E. ALES, *Dal “caso FIAT” al “caso Italia”. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, DRI, 2011, 4, 1061 ss.; M. BARBIERI, *Il rapporto tra l’art. 8 e l’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, RGL, 2012, 3, 461 ss.; F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, CSDLE *it.*, n. 133/2011, 25 ss.; A. PERULLI, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso FIAT*, LD, 2011, 343 ss. A. BELLAVISTA, *Riforma Fornero e autonomia collettiva*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi, Atti del XVII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro*, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, 2013, 539 ss.; M. RUSCIANO, *Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012 n. 92*, ADL, 2013, 6, 1288 ss.; A. ZOPPOLI, *Jobs Act e formante sindacale: quale ruolo per quale contrattazione collettiva?*, in *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO E L. ZOPPOLI, CSDLE *coll.*, n. 3/2014; L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, cit; G. SANTORO PASSARELLI, *Sulle categorie del diritto del lavoro “riformate”*, CSDLE *it.*, n. 288/2016.

<sup>(91)</sup> Sul punto cfr. F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e rappresentatività sindacale tra funzione gestionale e funzione normativa*, RIDL, 1987, I, 633; G. VARDARO, *Differenze funzionali e di livello tra contratti collettivi*, LD, 1987, 229;; G. PROSPERETTI, *L’efficacia dei contratti collettivi nel pluralismo sindacale*, Giuffrè, 1989, 98 ss; F. SCARPELLI, *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Giuffrè, 1993, 319; A. TURSI, *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, 1996.

negoziali stipulanti. Stando così le cose, il contratto collettivo realizzerà l'effetto legale di rinvio, se e solo se, sarà il contratto collettivo dotato di maggiore rappresentatività rispetto ad altri eventuali accordi stipulati per la medesima categoria e, al contempo, se sarà sottoscritto da organizzazioni sindacali dotate di una rappresentatività complessivamente maggiore rispetto alle concorrenti organizzazioni della categoria che non hanno preso parte al procedimento negoziale (o perché firmatarie di un altro contratto collettivo applicato nella categoria o perché in disaccordo con le piattaforme contrattuali). In tali casi la legge si limita far propri i prodotti dell'autonomia collettiva, pertanto i criteri di accertamento della rappresentatività non possono che essere quantitativi ed *ex post*. Infatti, la selezione *ex post* rispetto alla conclusione del processo negoziale lascia formalmente intatta la libertà sindacale, la comparazione tra coalizioni firmatarie e non, depotenzia gli effetti di una definizione "strumentale" della categoria contrattuale e il ricorso al criterio quantitativo-numerico permette di effettuare una graduatoria trasparente tra le diverse coalizioni negoziali.

Quando, invece, il concetto di rappresentatività comparata è utilizzato dal legislatore per dotare la contrattazione collettiva di poteri di delega e/o deroga del precetto legale, il giudizio comparativo non sarà solo sui prodotti della contrattazione ma sull'intero sistema contrattuale dal quale provengono gli atti negoziali <sup>(92)</sup>. In tali casi il vaglio di rappresentatività è duplice e consiste, in prima battuta, nell'individuare i soggetti sindacali qualificati e, successivamente, nel selezionare, attraverso il meccanismo comparativo, il prodotto negoziale espressione del consenso maggioritario. Conseguentemente saranno abilitati alla negoziazione solo i sindacati che secondo criteri quali/quantitativi siano da considerarsi maggiormente rappresentativi e il contratto collettivo che produrrà gli effetti previsti dalla norma eteronoma di rinvio sarà quello espresso da organizzazioni sindacali nel complesso comparativamente più rappresentative. Il giudizio di rappresentatività comparata deve avvenire sia *ex ante* con riferimento ai soggetti abilitati alla contrattazione, sia *ex post* con riferimento al contratto collettivo stipulato, espressione di una coalizione negoziale dalla rappresentatività maggioritaria individuata secondo indici esclusivamente quantitativi. In tali casi le oo.ss. sono chiamate a realizzare interessi generali del mercato del lavoro (attinenti al mantenimento dell'occupazione e/o alla protezione dell'ordine pubblico economico) <sup>(93)</sup>, diversi ed ulteriori rispetto alla libertà sindacale sancita dall'art. 39 co. 1 Cost. e tali da giustificare una rigorosa selezione *ex ante* dei soggetti abilitati alla contrattazione e un giudizio comparativo *ex post* dei prodotti negoziali.

---

<sup>(92)</sup> L'interpretazione di rappresentatività in chiave di selezione dei sistemi contrattuali è di M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in ID. *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 189 ss., spec. 216.

<sup>(93)</sup> Sul punto v. G. FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, RGL, 2011, 4, I, 746. In giurisprudenza pare accogliere la lettura in chiave di tutela di un interesse pubblico C. cost. 18 ottobre 1996, n. 344, FI, 1997, I, 383.

## 5. La funzione negoziale: rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva

L'ultima funzione che l'ordinamento riconosce alla rappresentatività è quella di selezionare i soggetti sindacali deputati a trattare e a stipulare il contratto collettivo. Tale funzione prevista originariamente dall'articolo 39 Cost. per la stipula del contratto collettivo ad efficacia *erga omnes* è stata puntualmente recepita dal legislatore per quanto concerne il settore pubblico, la cui *vis* espansiva pare oggi sempre più interiorizzata anche dall'ordinamento intersindacale per il settore privato, contribuendo ad inverare l'analisi di chi leggeva la disciplina del lavoro pubblico come «fattore propulsivo» dell'evoluzione del diritto del lavoro privatistico <sup>(94)</sup>.

Rimandando ai capitoli 3 e 4 la puntuale analisi della progressiva interiorizzazione di tale funzione anche per quanto concerne la contrattazione nel settore privato <sup>(95)</sup>, in tale sede ci si soffermerà, brevemente e per cenni, sulla disciplina collettiva prevista per il pubblico impiego.

Come è noto, l'art. 43, d.lgs. 165/2001 interviene sui soggetti che nel pubblico impiego sono chiamati trattare e stipulare il contratto collettivo di settore o di comparto, ricorrendo a criteri quantitativi di misurazione della rappresentatività (mix dato elettorale/dato associativo) declinati secondo la regola della maggioranza <sup>(96)</sup>.

Tale istituzionalizzazione del contratto collettivo del lavoro pubblico <sup>(97)</sup>, permette di superare l'anomia che da sempre caratterizza il procedimento negoziale nel settore privato <sup>(98)</sup>, basato sui pilastri della libertà di scelta del contraente, pariteticità e mutuo riconoscimento degli agenti negoziali <sup>(99)</sup>.

---

<sup>(94)</sup> Il riferimento è a M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, LPA, 1998, 35 ss., spec. 49; il quale afferma che il lavoro pubblico «anziché limitarsi ad importare i modelli del diritto del lavoro privatistico, funziona da fattore propulsivo della evoluzione di questo».

<sup>(95)</sup> Il riferimento è sia alla nuova disciplina interconfederale delineata dalle parti sociali nel c.d. Testo Unico sulla rappresentanza, sia alla contrattazione delegata.

<sup>(96)</sup> In particolare si conferisce all'Aran la rappresentanza legale di tutte le amministrazioni e, parallelamente, viene individuata una doppia soglia di rappresentatività quantitativa per selezionare gli attori sindacali da coinvolgere nel processo di negoziazione collettiva: viene stabilita la soglia del 5% per l'ammissione alle trattative, calcolata come media tra il dato associativo e il dato elettorale relativo alla elezione delle rappresentanze unitarie del personale; e la soglia del 51%, come media tra il dato associativo e il dato elettorale nel comparto o nell'area, o, in alternativa, quella del 60% del solo dato elettorale nel medesimo ambito.

<sup>(97)</sup> Sul punto v., per tutti, M. D'ANTONA, *op. ult. cit.*, 35 ss.

<sup>(98)</sup> Sul problema dell'anomia del diritto sindacale post-costituzionale nel settore privato cfr. M. D'ANTONA, *L'anomia post positivista de diritto del lavoro e la questione del metodo*, in Massimo D'Antona. *Opere*, a cura di B. CARUSO – S. SCIARRA, Giuffrè, 2000, I, 52 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Massimo D'Antona, esperto «strutturista»: l'erosione dei pilastri storici del diritto del lavoro*, DRI, 2009, 195 ss.; S. SCIARRA, *Post positivista e pre globale – Ancora sull'anomalia del diritto del lavoro italiano*, DRI, 2009, 169 ss.; A. ZOPPOLI, *A proposito del metodo nel diritto sindacale: note sulla contemporaneità*, DLM, 2007, 337 ss.

<sup>(99)</sup> Sul punto cfr. P. BELLOCCHI, *La «parità di trattamento» tra sindacati: evoluzione giurisprudenziale e problemi attuali*, DRI, 1992, 2, 135 ss.; M. GRANDI, *Ammissione alle trattative*

In particolare, la doppia soglia di rappresentatività assolve la delicata funzione di individuare, in via esclusiva, i soggetti a cui devolvere l'esercizio del potere normativo che si esplica attraverso la stipula del contratto collettivo. In tale ambito la norma legale non utilizza la rappresentatività né per selezionare *ex post* il contratto collettivo applicabile, né per individuare *ex ante* i sindacati investiti di una capacità negoziale speciale, idonea a realizzare una specifica previsione eteronoma di rinvio, ma per selezionare *ex ante* i sindacati titolari di un vero e proprio diritto a trattare ed abilitati alla stipula dell'unico contratto collettivo possibile per il comparto o per l'area. Si superano, in tal modo, la «reciproca e simmetrica libertà organizzativa dei gruppi contrapposti rispetto alla contrattazione collettiva»<sup>(100)</sup>.

La complessa architettura legale porta a definire la rappresentatività a fini negoziali secondo parametri di misurazione esclusivamente quantitativi declinati secondo il metodo della c.d. "inferenza capovolta" combinato con il principio di maggioranza. Tale soluzione può essere costituzionalmente legittima solo se armonizzata con l'art. 39 Cost. e, in particolare, combinando il principio pluralistico con quelli di democraticità e proporzionalità.

Ciò significa che non è sufficiente che sia garantito a ciascun sindacato la possibilità di poter conseguire il livello di rappresentatività richiesto, secondo logiche competitive, ma occorre che sia salvaguardata l'effettività della partecipazione al processo decisionale anche delle organizzazioni minoritarie che superano la soglia di "rappresentatività sufficiente". Proprio per questo la soluzione della rappresentatività cumulativa accolta nell'art. 43, d.lgs. n. 165/2001, muovendo dal presupposto di un'unità oggettiva del gruppo senza ricorrere alla rappresentanza unitaria, coniuga efficacemente il principio di maggioranza con l'assenza di posizioni di vantaggio precostituite nei confronti del sindacato maggioritario.

Sulla base di tali considerazioni, recentemente il Consiglio di Stato è intervenuto a puntellare il meccanismo di verifica quantitativa del peso rappresentativo di ciascuna organizzazione previsto dall'art. 43, d.lgs. 165/2001. Riprendendo il pensiero di chi in dottrina ritiene necessario calibrare il peso rappresentativo di ciascun sindacato sul consenso manifestato da tutti coloro che, iscritti o meno al sindacato, siano soggetti al contratto collettivo ai fini del rispetto della libertà sindacale negativa<sup>(101)</sup>, i giudici amministrativi hanno statuito che verificare la soglia del 51% soltanto sulla base dei sindacati che hanno superato la

---

*per la stipula del contratto collettivo e maggiore rappresentatività*, RIDL, 1986, II, 129 ss.; C. ZOLI, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam, 1992.

<sup>(100)</sup> Così M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 426.

<sup>(101)</sup> Sul punto v. per tutti V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, DLRI, 2012, 136, 479 ss.; secondo il quale il principio democratico funge da sostrato della stessa libertà sindacale. Essa, infatti, include anche, nella sua valenza negativa, il riconoscimento del dissenso tanto individuale quanto collettivo come fattore coesistente del confronto democratico nel perseguimento degli interessi collettivi e nella valorizzazione del pluralismo. Con l'effetto che escludere la possibilità del «dissenso del singolo al fine di sottoporlo forzatamente ad una regola contrattuale, proprio la garanzia della sua libertà sindacale negativa ex art. 39, co. 1, richiede il suo coinvolgimento diretto nel processo di formazione della decisione ovvero nell'assunzione di quest'ultima».

soglia del 5% <sup>(102)</sup> finirebbe con l'alterare gravemente i principi di democraticità e proporzionalità, in quanto trasfigurerebbe il peso rappresentativo reale di ciascun sindacato. Per evitare ciò, necessariamente il peso rappresentativo di chi negozia deve essere appurato in modo globale, misurando l'ampiezza del suo consenso nel contesto in cui il futuro contratto collettivo troverà attuazione. Solo così il dato elettorale e quello associativo assumono la valenza di indicatori reali di quel consenso; solo se essi svolgono il proprio ruolo di "unità di misura" del consenso nell'intero comparto è possibile preservare la relazione tra democrazia e proporzionalità: una relazione che impone di misurare il peso rappresentativo di chi siede i tavoli contrattuali, considerando il consenso espresso, nella fase costitutiva degli organismi di rappresentanza, da tutti coloro che saranno interessati dal contratto collettivo. È questo il contrappeso democratico del contratto collettivo del settore pubblico qualificato sia dall'unicità sia da una particolare forza cogente, idonea a sottrarlo dalle dinamiche del dissenso individuale <sup>(103)</sup>.

Tale interpretazione costituzionalmente orientata ha il privilegio di facilitare il percorso ermeneutico che identifica l'assunzione della regola di maggioranza applicata alla pluralità dei sindacati dell'unità contrattuale, tramite la rappresentatività cumulativa raggiunta dalle organizzazioni stipulanti, con il gruppo professionale di riferimento. Secondo tale ipotesi, la coalizione stipulante, proprio perché espressione della maggioranza assoluta dei lavoratori del comparto, sarebbe l'unica titolare dell'interesse collettivo dei lavoratori del settore <sup>(104)</sup>.

Le considerazioni svolte portano a concludere che nel settore pubblico è l'indiretta ma generale efficacia del contratto collettivo, che fa nascere la stringente necessità di un sistema di verifica dell'effettivo consenso dei destinatari nei confronti della soluzione negoziale generale <sup>(105)</sup>. Ciò impone di declinare la rappresentatività a fini negoziali secondo parametri oggettivi, misurabili e quantitativi necessari per operare una comparazione tra agenti e coalizioni negoziali ed applicare il principio di maggioranza. Indubbiamente la misurazione "numerica" ha il privilegio di indicare in modo certo il consenso elettorale e/o associativo

---

<sup>(102)</sup> Tale orientamento è stato espresso dal parere C. Stato, sez. I, 3 dicembre 2008, n. 4108, *ADL*, 2009, 6, 1332 ss.; e recentemente rilanciato da App. Roma, sez. II, 16 aprile 2013, *LPA*, 2013, 3-4, 620 ss. In dottrina cfr. le note critiche di V. MAIO, *Sul cinquantuno per cento come media tra dato elettorale e dato associativo in un contesto di concorrenza intersindacale*, *ADL*, 2009, 6, 1306 ss.; P. MONDA, *Rappresentatività, contratto collettivo e democrazia sindacale nel lavoro pubblico: le incertezze della giurisprudenza di merito*, *LPA*, 2013, 3-4, 626 ss.

<sup>(103)</sup> Così C. Stato, parere, 3 febbraio 2011 (adunanza 12 gennaio 2011), n. 551, disponibile su <http://3.flcgil.stgy.it/files/pdf/20110215/parere-consiglio-di-stato-551-del-3-febbraio-2011-principi-e-criteri-di-rappresentativita-sindacale-per-il-pubblico-impiego.pdf>. In dottrina sul punto v. L. ZOPPOLI, *La "riforma Brunetta" due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, ID., Editoriale Scientifica, 2011, 449 ss.

<sup>(104)</sup> Infatti, solo salvaguardano le condizioni di democrazia e pluralismo sindacale, per cui ad ogni organizzazione sia consentito effettivamente di conseguire la rappresentatività intesa quale grado di rispecchiamento del consenso delle diversi componenti del gruppo espresso sia sotto il profilo associativo che dal punto di vista elettorale, è possibile riconoscere alle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo il potere di disposizione dell'interesse collettivo dell'intera classe dei lavoratori del comparto.

<sup>(105)</sup> Tale esigenza è sottolineata da M.G. GAROFALO – M. BARBIERI, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti?*, *LPA*, 1998, 401 ss., spec. 416.

affidandosi comunque alla volontà dei lavoratori (quando votano o s'iscrivono al sindacato) e includendo sempre e comunque il sindacato minoritario "sufficientemente rappresentativo" <sup>(106)</sup>.

In conclusione, la misurazione numerica della rappresentatività ai fini negoziali, pur implicando un giudizio di valore delle organizzazioni sindacali come nel sistema privatistico di qualificazione politico-sindacale, consente una maggiore inclusione dei sindacati minoritari. Questi ultimi, se sufficientemente rappresentativi, vantano un vero e proprio diritto soggettivo di partecipare alle trattative, garantendo al contempo la stabilità del sistema, raggiunta governando il conflitto intersindacale secondo regole procedurali lungo tutto il processo di negoziazione e stipula del contratto collettivo.

---

<sup>(106)</sup> Sul punto v. V. BAVARO, *Sul principio maggioritario nel diritto (inter)sindacale*, in *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, a cura di M. BARBERA. - A. PERULLI, Cedam, 2014, 185 ss.

## CAPITOLO II

### Rappresentatività, contrattazione e democrazia sindacale

SOMMARIO: 1. Istituzionalizzazione del sindacato e democrazia sindacale. – 2. Democrazia sindacale e democrazia politica: affinità e divergenze. – 3. La dimensione interna della democrazia sindacale. – 4. La dimensione esterna: rappresentatività, pluralismo, principio di maggioranza e referendum. – 5. Il valore della democrazia sindacale nell'ordinamento giuridico.

#### *1. Istituzionalizzazione del sindacato e democrazia sindacale.*

Al proliferare delle funzioni riconosciute dall'ordinamento alla rappresentatività sindacale, la dottrina ha correttamente collegato il lento ma inarrestabile processo di istituzionalizzazione del sindacato, che si potrebbe definire come l'attitudine del soggetto collettivo a farsi principio di organizzazione sociale<sup>(107)</sup>. Si tratta del riconoscimento del ruolo del sindacato quale intermediario non solo tra lavoratori e datori di lavoro, ma, anche e soprattutto, tra “cittadini lavoratori” e potere pubblico nella gestione e perseguimento di interessi generali dell'ordinamento<sup>(108)</sup>. Secondo tale concezione il sindacato è il soggetto collettivo che permette l'integrazione dei lavoratori nella Repubblica e forma di organizzazione in grado di conciliare libertà e solidarietà<sup>(109)</sup>.

Sviluppando tali ricostruzioni, la dottrina italiana non ha mancato di registrare il progressivo passaggio dell'organizzazione sindacale dalla rappresentazione delle “volontà” alla rappresentanza degli “interessi”, connessa al riconoscimento al soggetto collettivo di un potere sociale più vasto<sup>(110)</sup> idoneo a trasformarlo da soggetto di diritto privato “puro”, portatore dell'interesse collettivo della comunità di riferimento (i lavoratori iscritti), in un soggetto para-pubblico

---

<sup>(107)</sup> L'elaborazione del sindacato come principio di organizzazione è stata fortemente sostenuta dalla dottrina francese, per tutti, si v. P. ROSANVALLON, *La question syndicale*, Calmann-Levy, 1988.

<sup>(108)</sup> Sull'istituzionalizzazione del sindacato come elemento di contenimento di interessi pubblici generali in contesti di crisi cfr. A. BAYLOS, *La institucionalización de la actuación sindical como elemento de mediación frente a la crisis*, Civitas, 1985, 21, 27 ss.

<sup>(109)</sup> Sul punto cfr. le riflessioni di A. LYON-CAEN, *Democrazia e attività sindacale. Qualche riflessione a partire dall'esperienza francese*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 51 ss.

<sup>(110)</sup> Sul punto v. B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, cit., 5 ss.

portatore degli interessi della generalità dei lavoratori <sup>(111)</sup>. Tale divaricazione fra lo schema volontaristico e la funzionalità pubblica della rappresentanza sindacale, talvolta guardata con sospetto e considerata come un valore ideologicamente connotato e contiguo al corporativismo <sup>(112)</sup> testimonia la “friabilità” del vincolo associativo <sup>(113)</sup>, sia per la dilatazione del campo rappresentativo sia per il mutamento quali-quantitativo delle stesse forme di estrinsecazione dei poteri negoziali <sup>(114)</sup>. Di fatto rischia di mettere in discussione la stessa categoria dell’autonomia collettiva come fondamento teorico del rapporto tra il singolo e l’organizzazione sindacale <sup>(115)</sup>.

A livello di ordinamento generale, la mutazione del ruolo della contrattazione collettiva è avvenuta tramite la tecnica dei rinvii legislativi che incaricano l’accordo stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più (o maggiormente) rappresentative di realizzare determinati interessi pubblici <sup>(116)</sup>. In particolare la legislazione mira ad incorporare la contrattazione collettiva non come forma di composizione volontaria del conflitto industriale, ma come procedura istituzionalizzata di decisione consensuale tra grandi organizzazioni di interessi, che agiscono in qualità di “governi privati” entro i confini segnati dai processi di decentramento dello Stato <sup>(117)</sup>. La conseguenza è che il contratto collettivo non viene regolato come fonte, ma solo in funzione della produzione di effetti specifici, strumentali al disegno al quale la contrattazione collettiva è funzionalizzata dalla

---

<sup>(111)</sup> Per approfondire tale trasformazione si rinvia a M. D’ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, in ID., *Contrattazione, rappresentatività, conflitto*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 57 ss.

<sup>(112)</sup> Emblematico sul punto lo storico saggio di F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, *RTDPC*, 1963, 570 ss.; nel quale l’autore considerava l’istituzionalizzazione del sindacato prevista nella seconda parte dell’art. 39 Cost. come un segno di continuità con il periodo corporativo.

<sup>(113)</sup> Utilizza tale espressione M. RUSCIANO, *Sul problema della rappresentanza sindacale*, *DLRI*, 1987, 237 ss.

<sup>(114)</sup> Così B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, cit., 7 ss.

<sup>(115)</sup> La dottrina è vastissima, senza pretesa di completezza cfr. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Franco Angeli, 1992, 116 ss.; M.G. GAROFALO, *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, *DL*, 1985, 418 ss.; M. PERSIANI, *Il problema della rappresentanza e della rappresentatività del sindacato in una democrazia neocorporativa*, *DL*, 1984, 8 ss.; P. TOSI, *Contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, *PL*, 1985, 363 ss.

<sup>(116)</sup> In dottrina ci si è chiesti se la contrattazione collettiva oggetto di rinvio debba essere considerata come fonte-atto o viceversa come fonte-fatto. L’interrogativo rileva la preoccupazione degli autori in ordine al mantenimento di una certa coerenza formale con i presupposti privatistici. Sul punto cfr. G. PROIA, *Questioni sulla contrattazione collettiva. Legittimazione, efficacia, dissenso*, Giuffrè, 1994, 185 ss. Si v. anche G. SANTOTO-PASSARELLI, *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, *DLRI*, 1989, 269 ss., il quale parla di «istituzionalizzazione di fatto» del sindacato con riferimento alle norme di rinvio.

<sup>(117)</sup> Sul punto cfr. M. D’ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, *RGL*, 1989, I, 9 ss.; L. MENGONI, *La questione del «diritto giusto» nella società postliberale*, *RI*, 1988, 13, 11 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *L’influenza del diritto del lavoro sul diritto amministrativo*, *DLRI*, 1990, 39 ss.

legge. L'effetto legale è dunque un effetto «terzo» rispetto alla normale efficacia normativa ed obbligatoria che il contratto collettivo comunque esplica<sup>(118)</sup>.

Si pone così la questione della posizione del lavoratore come soggetto rappresentato e destinatario finale di decisioni vincolanti assunte da un agente collettivo comunque costituito e che prescinde dallo *status* di affiliato o membro della comunità della quale il sindacato è tutore<sup>(119)</sup>.

Tale questione è stata efficacemente riassunta da autorevole dottrina nella domanda «chi rappresenta chi?»; o, se vogliamo, in «chi decide a nome di chi, in base a quale mandato e con quale responsabilità?»<sup>(120)</sup>.

Tali profili problematici si presentano come snodi sistemici ineludibili del diritto sindacale, la cui risoluzione diventa sempre più un'imperativa necessità alla luce dell'ambiguo ruolo assegnato al sindacato dal legislatore degli anni Duemila.

A partire dal d.lgs. n. 276/2003, passando per l'art. 8 l. 148/2011, la legge n. 92/2012 fino al recente d.lgs. n. 81/2015, «nonostante l'oggettivo incremento delle ipotesi di rinvio, manca un reale intento promozionale da parte del legislatore, se non nel senso d'un riconoscimento astratto o virtuale degli spazi di agibilità sindacale»<sup>(121)</sup>.

Emblematico sul punto è il nuovo d.lgs. n. 81/2015, nel quale il legislatore non attribuisce più al contratto collettivo competenze specifiche solo sul versante dell'impiego di tipologie contrattuali diverse dal contratto di lavoro standard, ma conferisce a tale fonte un ruolo rilevante anche per l'inserimento di elementi di flessibilità all'interno del rapporto di lavoro subordinato.

Il riferimento è alla nuova disciplina delle mansioni, nella quale il contratto collettivo stipulato da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative è abilitato a definire i limiti entro i quali il datore è autorizzato a modificare il contenuto della prestazione lavorativa<sup>(122)</sup>. Ciò è reso possibile sia dal superamento

---

<sup>(118)</sup> L'idea che i contratti collettivi qualificati da norme di rinvio, intese come norme di organizzazione, producano effetti costitutivi, «terzi» rispetto a quelli normativi e obbligatori che sono loro propri è di M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, cit., 189 ss. Sul punto cfr. anche le osservazioni critiche di M. PEDRAZZOLI, *La funzione qualificatrice dell'autonomia collettiva*, LD, 1990, 355 ss.

<sup>(119)</sup> Sul punto cfr. M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., 66 ss.

<sup>(120)</sup> Il riferimento è a M. D'ANTONA, «Chi rappresenta chi»: i debiti della decima legislatura, LD, 1992, 531 ss.

<sup>(121)</sup> Così P. TULLINI, *Breve storia delle fonti nel mercato del lavoro*, ADL, 2005, 1, 157; D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, LD, 2016, 4, 877 ss.

<sup>(122)</sup> Numerosi sono i contributi nei quali è stato affrontato l'esame dei contenuti del nuovo art. 2103 c.c. Si ricordano, tra gli altri: M. BROLLO, *Disciplina delle mansioni (art. 3)*, in *Commento al D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, a cura di F. CARINCI, *Adapt e-Book*, n. 48/2015; U. GARGIULO, *Lo jus variandi nel "nuovo" art. 2103 cod. civ.*, CSDLE, It, n. 268/2015; F. LISO, *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, CSDLE, It, n. 257/2015; R. VOZA, *Autonomia privata e norma inderogabile nella nuova disciplina del mutamento di mansioni*, CSDLE, It, n. 262/2015; E. GRAMANO, *La*

della nozione di equivalenza, rimettendo al contratto collettivo la definizione del ventaglio delle mansioni nelle quali il lavoratore può essere impiegato, sia dal conferimento della facoltà di autorizzare il demansionamento attraverso l'individuazione delle ipotesi, ulteriori a quelle legali, nelle quali tale possibilità viene ammessa. Con tali norme, considerate unitamente alla facoltà di definire il periodo di maturazione del diritto alla promozione nel caso di assegnazione a mansioni superiori, l'autonomia collettiva amplia le possibilità di modificare l'oggetto del contratto di lavoro e di ridisegnare l'organizzazione del lavoro ben oltre i limiti consentiti dalla legge in assenza di contrattazione.

Anche le modifiche relative ai presupposti di accesso agli strumenti della c.d. flessibilità in entrata e al ruolo attribuito all'autonomia collettiva nella definizione della disciplina delle tipologie contrattuali non *standard*, appaiono ispirate alla medesima logica. Infatti, con il d.lgs. n. 81 del 2015 il ricorso a tali tipologie viene svincolato dalla necessità di individuare l'esigenza che il rapporto di lavoro è destinato a soddisfare<sup>(123)</sup>, mentre all'autonomia negoziale è riconosciuto il potere di incidere sulla quantità di contratti stipulabili, sulla durata della relazione a termine fra il lavoratore e la singola azienda e sulle regole del rapporto di lavoro.

Significativa è anche la disposizione che autorizza il contratto collettivo nazionale ad individuare le fattispecie di collaborazione coordinata e continuativa etero-organizzata alla quale non trova applicazione la disciplina della subordinazione (art. 2, secondo comma, lett. a, d.lgs. n. 81 del 2015). Le parti sociali assumono così la facoltà di ridisegnare i confini dell'area di applicazione della disciplina del lavoro subordinato, con evidente rilevante impatto sulle determinazioni imprenditoriali circa la scelta degli strumenti di acquisizione del lavoro e, in ultima analisi, sulle modalità di organizzazione dell'attività produttiva.

Da tale sommaria ricostruzione dei "nuovi" rinvii, risulta evidente come l'area di intervento della contrattazione collettiva divenga sempre di più quella dell'organizzazione del lavoro e di autorizzazione di deroghe ai limiti legali, laddove le stesse siano ritenute funzionali ad assicurare la tutela di interessi generali<sup>(124)</sup>.

Tale meccanismo determina un mutamento del ruolo attribuito dal legislatore alla fonte collettiva, alla quale viene prevalentemente affidato il compito di

---

*riforma della disciplina dello jus variandi*, in *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, a cura di G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, Cedam, 2015, 517.

<sup>(123)</sup> Con la sola eccezione del contratto di lavoro intermittente, per il quale la legge l'art. 13 d.lgs. n. 81 del 2015 rimette ai contratti collettivi la individuazione delle esigenze che ne consentono la stipulazione. La nuova come la vecchia disposizione ammette però che, in mancanza di contratto collettivo, i casi di utilizzo del lavoro intermittente possano essere individuati con decreto del Ministero del lavoro. Al riguardo conserva peraltro validità, in forza della previsione di cui all'art. 55, terzo comma, d.lgs. n. 81 del 2015, il d.m. n. 15796 del 2004, che ammette la stipulazione di contratti di lavoro intermittente con riferimento alle tipologie di attività indicate nella tabella del r.d. n. 2657 del 1923.

<sup>(124)</sup> Tra i contributi più recenti cfr. I. ALVINO, *Il micro-sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, RIDL, 2016, I, 4, 657 ss.

negoziare l'introduzione di deroghe peggiorative <sup>(125)</sup>, a cui si accompagna l'irrilevanza dell'inerzia della contrattazione collettiva, sostituibile dall'autonomia individuale o da previsioni eteronome di chiusura, che di fatto si traducono in un condizionamento nei confronti dell'agire negoziale delle oo.ss. delegate creando un meccanismo di regolazione che porta a penalizzare la parte più debole del rapporto di lavoro <sup>(126)</sup>.

Il legislatore chiede al sindacato di essere «corresponsabile dei processi di flessibilizzazione (e in pratica di riduzione) delle tutele dei lavoratori» <sup>(127)</sup>, calando tale richiesta «in un sistema preordinato di ruoli e funzioni che finisce per ingabbiare l'azione sindacale, forzandola a regolare le materie delegate e impedendo la scelta astensionista» <sup>(128)</sup>. In tale contesto risulta quanto mai attuale il rilievo critico di chi in dottrina ha sostenuto che in questi casi «il rinvio non è alla dinamica autonoma dei soggetti privati collettivi [poiché] questa è realmente autonoma solo se può sfociare nella mancata regolazione della materia», altrimenti si altera la negoziazione, con l'ingresso, «nel calcolo delle reciproche convenienze della previsione di quello che sarà il contenuto dell'esercizio di tale potere da parte di questa autorità» <sup>(129)</sup>.

A prescindere dalla condivisibilità o meno di tali letture, ciò che difficilmente può negarsi è che il legislatore strizzi l'occhio a un sindacato poco conflittuale e fortemente partecipativo che si faccia carico, anche e soprattutto, di funzioni gestionali orientate alla produzione di esternalità dirette ad incrociare obbiettivi di interesse generale.

Prescindendo da ogni giudizio di valore, tale visione del sindacato è credibile solo all'interno di un quadro normativo di riferimento in grado di assicurare un'autentica democrazia sindacale, sulla quale fondare rappresentanza, rappresentatività ed efficacia vincolante dei contratti collettivi <sup>(130)</sup>.

L'assunzione del sindacato nei circuiti statali di produzione normativa e/o come strumento di articolazione e modulazione del sistema legale, infatti, presuppone modelli di legittimazione e criteri di rappresentatività idonei a garantire una partecipazione plurale ed effettiva di tutti i lavoratori (iscritti e non iscritti). Pertanto il metodo democratico può costituire un valido strumento di

---

<sup>(125)</sup> Per approfondire tali rilievi critici cfr. A. LASSANDARI, *La riforma del lavoro del Governo Renzi ed il sistema di relazioni sindacali*, *QG*, 2015, 3, 47 ss.; G. FONTANA, *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, *CSDLE it.*, n. 244/2015.

<sup>(126)</sup> Sul punto cfr. l'analisi critica di L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, cit., 10 ss.

<sup>(127)</sup> Tale espressione è di M. RUSCIANO, *Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012, n. 92*, *ADL*, 2013, 6, 1285 ss.; il quale analizza criticamente i rinvii della l. 92/2012 alla contrattazione collettiva.

<sup>(128)</sup> Così D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., p. 13.

<sup>(129)</sup> Così M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, cit., 534.

<sup>(130)</sup> Sul punto cfr. M. RUSCIANO, *Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012, n. 92*, cit., 1286 ss.

compensazione dell'intrinseco allontanamento tra base e vertice e tra rappresentanza privata ed effetti pubblici della contrattazione che l'istituzionalizzazione del sindacato comporta <sup>(131)</sup>.

Il punto focale è, dunque, il meccanismo di legittimazione del gruppo, della sua sovranità a svolgere quella peculiare negoziazione delegata che è chiamata a riassumere plurimi interessi individuali contrastanti, in un unico interesse collettivo che è anche interesse pubblico della cui gestione è incaricata l'organizzazione sindacale, oscillante fra il riconoscimento dall'alto e la legittimazione "ascendente" dal basso <sup>(132)</sup>.

Detto in altri termini, l'estensione del raggio d'azione del sindacato chiamato a farsi carico della gestione di interessi generali (quali, ad esempio, la difesa dell'occupazione, la gestione del mercato del lavoro e, in generale la tutela dell'ordine pubblico economico), pone inevitabilmente la questione della "democrazia sindacale" quale misura dell'efficienza del sistema sindacale e della legittimazione del potere del sindacato <sup>(133)</sup>. In particolare, la democrazia sindacale corrisponde all'esigenza dell'ordinamento di garantire l'effettività del metodo democratico sia nell'organizzazione interna del soggetto privilegiato (stesura dello statuto dell'associazione sindacale e applicazione delle regole, ovvero nei rapporti tra singolo iscritto ed apparato), sia nell'attività esterna propria dell'organizzazione sindacale (contrattazione collettiva e conflitto) <sup>(134)</sup>.

Senonché la democrazia non è un principio semplice da inverare, in quanto presuppone un insieme di meccanismi e procedure difficili da combinare.

Forme di democrazia come la selezione di rappresentanti o la partecipazione alle decisioni dell'agente collettivo possono essere diversamente costruite e connesse in un sistema dato. Per di più, la democrazia sindacale, a differenza della democrazia politica, è ubiqua: se ne può parlare con riferimento all'associazione sindacale e con riferimento all'azione sindacale, dato che gli effetti dell'azione sindacale ricadono normalmente su un *demos* più ampio degli iscritti, per cui la democrazia degli iscritti non necessariamente coincide con la democrazia dei rappresentati <sup>(135)</sup>.

Com'è stato efficacemente osservato in dottrina, il ruolo della democrazia sindacale nel definire i diritti del lavoratore come rappresentato deve sempre essere

---

<sup>(131)</sup> Sul punto cfr. F. LUNARDON, *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Giappichelli, 1999, 307 ss.

<sup>(132)</sup> Così A. CESSARI, *Pluralismo neocorporativismo neocontrattualismo*, RIDL, 1983, I, 2, 195 ss.

<sup>(133)</sup> Cfr. G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale. Quale modello di democrazia per il sindacato?*, Giappichelli, 2004, 42 ss.

<sup>(134)</sup> Sicuramente dal punto di vista politico ma anche forse in termini di legittimità costituzionale. Sul punto cfr. L. MONTUSCHI, *Rappresentatività e democrazia sindacale nell'esperienza italiana*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 77 ss.

<sup>(135)</sup> Così M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., 67 ss.

analizzato all'interno di una adeguata teoria della rappresentanza sindacale, che ne metta in luce il carattere complesso (<sup>136</sup>).

## 2. *Democrazia sindacale e democrazia politica: affinità e divergenze.*

Di fronte alla tendenziale, latente e progressiva istituzionalizzazione del sindacato (<sup>137</sup>), in grado di mettere in crisi le premesse su cui si basava la ricostruzione della rappresentanza sindacale come rappresentanza volontaria di diritto privato, e alla conseguente riemersione della problematica della democrazia sindacale come garanzia di effettiva rappresentatività, non sono mancati tentativi di ridefinizione della rappresentanza sindacale basati sul paradigma concettuale della rappresentanza politica o di diritto pubblico (<sup>138</sup>).

Tale ipotesi è sicuramente suggestiva ma necessita di alcune puntualizzazioni che focalizzino i tratti di specificità che la rappresentanza sindacale, e con essa il concetto di democrazia sindacale, assume rispetto alla rappresentanza politica di diritto pubblico.

Occorre premettere che mentre la rappresentanza politica è giuridicamente fondata sull'astrazione del formalismo giuridico che produce il soggetto come uguale e dà legittimità al ricorso al principio maggioritario, la rappresentanza sindacale presuppone una differenziazione sulla base di interessi collettivi e di bisogni per definizione diseguali. Pertanto in tale ambito l'adozione del principio maggioritario va adattato alla peculiare funzione di perseguimento e sintesi di differenti e, talvolta confliggenti, interessi collettivi (<sup>139</sup>).

Un'ulteriore asimmetria tra democrazia politica e democrazia sindacale può rilevarsi nel constatare l'impossibilità di identificare completamente la democrazia sindacale nel rapporto tra rappresentanti/rappresentati in quanto la presenza della controparte datoriale impedisce, o quanto meno complica notevolmente l'astratta corrispondenza tra volontà dei rappresentati e decisione.

---

(<sup>136</sup>) Il riferimento è a B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., 193 ss.; il quale dimostra come nella descrizione di qualunque modello normativo della rappresentanza sindacale ricorrono in diverse combinazioni alcuni elementi invariati: a) il potere (di decidere con effetti vincolanti per conto dei lavoratori); b) il mandato (ai rappresentanti); c) la responsabilità (verso i rappresentati).

(<sup>137</sup>) Da non trascurare è, tuttavia, la recente contro-tendenza regressiva emergente soprattutto nel d.lgs. 81/2015, che pare trasformare i rinvii alla contrattazione «in un sistema preordinato di ruoli e funzioni che finisce per ingabbiare l'azione sindacale, forzando le parti sociali a regolare le materie delegate e impedendo la scelta astensionistica» (così D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., 13).

(<sup>138</sup>) È questa la tesi proposta da M. RUSCIANO, *Sul problema della rappresentanza sindacale*, *DLRI*, 1987, 229 ss.; sulla quale cfr. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit.; B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, cit.

(<sup>139</sup>) Sul punto cfr. F. SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, *RIDL*, 2013, I, 75 ss.

Parallelamente sussistono elementi di differenziazione anche per ciò che concerne la scelta dell'ambito di estensione dell'ordinamento, e quindi di applicazione delle norme prodotte. Nei sistemi di democrazia politica tale scelta è esterna e precede logicamente l'ordinamento (la *Grundnorm* kelseniana), mentre nell'ordinamento intersindacale è interna, cangiante e sottoposta a continue tensioni legate all'inevitabile mutevolezza ed elasticità dell'autorganizzazione degli interessi collettivi <sup>(140)</sup>.

Inoltre, la differente latitudine degli interessi rappresentati (interesse collettivo sindacale vs interesse generale) si riflette sia dal punto di vista della struttura interna del sindacato sia dal punto di vista del funzionamento interno <sup>(141)</sup>. Ciò comporta che nel caso dell'organizzazione sindacale il vaglio di democraticità andrà condotto sull'azione sindacale e, in particolare, sull'idoneità di quest'ultima a soddisfare l'interesse collettivo dei rappresentati e, dunque, non potrà che ricadere contemporaneamente sia sulle tecniche di influenza e partecipazione democratica del lavoratore iscritto all'interno del sindacato nell'elaborazione delle politiche rivendicative, sia sull'azione esterna dell'organizzazione nelle sue attività tipiche di negoziazione e conflitto. Il tasso di democraticità del sindacato sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà la partecipazione diretta degli iscritti all'organizzazione interna e, al contempo, dei lavoratori (iscritti e non iscritti, purché rientranti nell'ambito di applicazione del contratto collettivo) nel procedimento di contrattazione collettiva da valutare in termini di rappresentatività dell'agente negoziale (rappresentatività accertabile sia in termini qualitativi che quantitativi e/o mediante il ricorso a meccanismi di democrazia diretta ovvero rappresentativa nello sviluppo dell'azione negoziale esterna del sindacato) <sup>(142)</sup>.

Declinata in tal modo la democrazia sindacale può essere definita come l'insieme di regole e procedure che permettono la più ampia e pluralistica partecipazione della comunità di riferimento alle decisioni che interessano l'intera collettività rappresentata <sup>(143)</sup>. Il che si traduce nei meccanismi di partecipazione e controllo degli iscritti sul funzionamento interno dell'organizzazione e nel coinvolgimento dei lavoratori interessanti dalla contrattazione collettiva nel procedimento negoziale <sup>(144)</sup>.

---

<sup>(140)</sup> Sul punto v. M. BARBIERI, *Intervento*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, cit., 327 ss.

<sup>(141)</sup> Sul punto cfr. B. CARUSO, *Contributo allo studio della democrazia nel Sindacato*, Giuffrè, 1986, 13 ss.

<sup>(142)</sup> Sul punto cfr. S. ERBES-SEGUIN, *Démocratie dans les syndicats*, Mouton, 1971, 44 ss.; E. GONZÁLEZ POSADA, *El carácter democrático de la estructura y funcionamiento de los sindicatos*, RL, 1988, 8, 240 ss.

<sup>(143)</sup> Così F. VALDES DAL-RE, *Aspectos Constitucionales de la Democracia Sindical (I)*, RL, 1988, 4, 1 ss.

<sup>(144)</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di M. WEISS, *Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale tedesca*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, cit., 13 ss.; secondo il quale la democrazia sindacale «deve essere innanzitutto intesa come quel sistema che consente l'accesso al processo decisionale ai destinatari delle decisioni

Dal punto di vista della rappresentanza, l'organizzazione sindacale presenta peculiarità rispetto a quella politica da diversi punti di vista: a) investitura dei rappresentanti; b) competizione elettorale; c) responsabilità nei confronti dei rappresentati; d) funzione della rappresentanza <sup>(145)</sup>.

Per quanto concerne l'investitura dei rappresentanti, il sistema politico è retto da principi rigidi sanciti a livello costituzionale e dalla legge che, di fatto, lo qualificano sulla base del rapporto tra eletti ed elettori, relegando la decisione diretta dei rappresentati (i referendum) ad eccezione alla regola della rappresentanza <sup>(146)</sup>. Normalmente, infatti, le previsioni costituzionali che richiamano istituti di democrazia diretta, si limitano ad integrare e corroborare il sistema rappresentativo su basi elettive <sup>(147)</sup>. Nel sistema politico, dunque, il metodo della investitura elettorale, mediata dai partiti e dalla libera formazione dell'opinione pubblica, è pressoché esaustivo delle forme della rappresentanza politica. Diversamente nel sistema sindacale i principi e le regole di investitura dei rappresentanti sindacali e di controllo dell'azione negoziale si presentano differenziati, integrando elementi propri della rappresentanza politica (investitura elettorale) con metodi privatistici di legittimazione dell'agente (voto diretto, adesione associativa, mandato civilistico) idonei a qualificare un dato sistema di rappresentanza sindacale e i moduli tecnici su cui si basa <sup>(148)</sup>.

Dal punto di vista della competizione elettorale, nel sistema sindacale questa è qualificata, oltre che dal libero gioco delle opinioni, soprattutto della differenziazione e dislocazione degli interessi dei gruppi professionali collocati nell'organizzazione produttiva che il sindacato è chiamato a rappresentare; proprio per questo il metodo elettorale, tipico della rappresentanza politica, va comunque collocato all'interno di un meccanismo di rappresentanza di interessi e non di opinioni e/o ideologie. In particolare, le organizzazioni di interessi hanno la necessità di una legittimazione ampia e permanente che non si esaurisca nel momento elettorale ma che caratterizzi l'intera attività sindacale di perseguimento dell'interesse collettivo in tutte le sue espressioni (su tutte contrattazione e conflitto) <sup>(149)</sup>.

---

stesse, a tutti i livelli di potere, nazionale, regionale o locale oppure nell'ambito dell'impresa, dell'unità produttiva o di qualsiasi altra organizzazione»

<sup>(145)</sup> La classificazione è di B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., 199 ss.; a cui si rinvia per un'approfondita trattazione.

<sup>(146)</sup> Sul punto si rinvia al noto dibattito sull'idoneità delle elezioni a costituire il fondamento della legittimazione di un sistema politico, tesi sostenuta da H. KELSEN, *La democrazia*, il Mulino, 1981; *contra* G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, 1988, spec. 218-228.

<sup>(147)</sup> Cfr. le osservazioni di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, 1988, 39 ss.; secondo il quale il referendum può caratterizzare sia il sistema democratico "consensuale" che quello maggioritario.

<sup>(148)</sup> Così B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., 200.

<sup>(149)</sup> Sul punto cfr. B. CARUSO, *Contributo allo studio della democrazia nel Sindacato*, cit.,

17 ss,

Per quanto concerne la responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, la rappresentanza politica è regolata da principi rigidi imposti dalla legge o dalla costituzione, come l'autonomia decisionale dei parlamentari e il divieto di mandato imperativo, che permettono di individuare una correlazione temporale predefinita tra responsabilità dei rappresentanti e partecipazione dei rappresentati, nel senso che il momento elettivo serve da criterio di ascrizione della responsabilità per il rappresentante e, tendenzialmente, esaurisce la partecipazione politica del rappresentato <sup>(150)</sup>. Viceversa nella rappresentanza negoziale del sindacato il momento del conferimento del mandato mediante elezione, oltre ad essere meramente eventuale, non esaurisce tutto lo spazio di partecipazione possibile del lavoratore. Infatti, nel procedimento di contrattazione collettiva, l'investitura elettiva della rappresentanza non implica sempre la concessione di un mandato (di tipo elettorale) allo scopo di un'attività caratterizzata da decisioni vincolanti per il *demos* rappresentato. Nel procedimento negoziale, le funzioni di rappresentanza e decisione, appaiono momenti che possono essere concettualmente, fattualmente e cronologicamente separati, poiché le procedure di assunzione della decisione collettiva (il voto sulla piattaforma o sull'ipotesi di accordo) possono presentarsi distinte e non correlate al procedimento di investitura elettiva della rappresentanza. Vale a dire, all'agente negoziale può competere la funzione di negoziare, ma non sempre compete anche quella di decidere definitivamente sui risultati del negoziato <sup>(151)</sup>.

Per quanto concerne il conflitto tra i limiti e/o i contenuti del mandato conferito dai rappresentati e i concreti comportamenti del rappresentante nella sua esecuzione, nel sistema politico la responsabilità del mandatario emerge in una fase successiva all'espletamento del mandato (le successive elezioni politiche) e, solitamente, si manifesta *ex post* nella mancata rielezione. Nella rappresentanza negoziale, invece, la responsabilità del rappresentante è continua e permanente e può evidenziarsi in una specifica richiesta di revoca del mandato <sup>(152)</sup> o in forme di conflitto endosindacale. Questo perché nell'organizzazione sindacale forme di democrazia diretta come la revocabilità dei delegati e la vincolatività del mandato, sono del tutto connaturate alla natura delle organizzazioni professionali, che assumono la funzione sia di verifica che di produzione del consenso nei confronti

---

<sup>(150)</sup> Tali rilievi sono stati sottolineati dalla dottrina costituzionale in chiave critica rispetto alla teoria di Rousseau sulla sovranità popolare intesa come partecipazione diretta alla gestione della cosa pubblica. Senza pretesa di completezza cfr. N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, TP, 1987, 3, 3 ss.; R.A. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Il Saggiatore, 1988, 12 ss.; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia un'analisi comparata*, il Mulino, 1982, spec. cap. I; D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, ED, 1987, XXXVIII, 567 ss.

<sup>(151)</sup> Su tali aspetti cfr. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., spec. cap. II sez. II; I. REGALIA, *Impiegati in fabbrica. I problemi della rappresentanza sindacale*, Franco Angeli, 1989.

<sup>(152)</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 267 ss.; il quale rileva come la revoca del mandato sia un istituto tipico della rappresentanza di interessi estraneo alla rappresentanza politica.

dei soggetti titolari degli interessi di cui l'organizzazione si pone come gestore collettivo <sup>(153)</sup>. Il dissenso nel meccanismo di rappresentanza sindacale non si trasforma in responsabilità politica ma si esprime o mediante procedure decisionali interne, in grado di governare le dinamiche di consenso/dissenso e giungere a una decisione collettiva razionale, o mediante meccanismi di *exit* e conflitto della minoranza dissenziente.

Infine, dal punto di vista della funzione della rappresentanza, nella politica gli organi e/o le istituzioni non si limitano alla mera rappresentanza dei cittadini ma si fanno loro rappresentanti allo scopo di governare <sup>(154)</sup>. In altre parole, nella politica alla funzione di rappresentanza è strettamente correlata la funzione di governo e di amministrazione dello Stato. La rappresentanza politica, infatti, non si limita a rappresentare i cittadini, ma governa sopra i cittadini <sup>(155)</sup>. Differentemente, nella rappresentanza sindacale e, in particolare, nel procedimento negoziale, l'agente sindacale ha la pressoché esclusiva funzione di rappresentare ed affermare l'interesse collettivo dei rappresentati e ciò lo rende strutturalmente dipendente dal loro consenso maggioritario <sup>(156)</sup>.

Le puntualizzazioni appena svolte suggeriscono di adottare una concezione di democrazia sindacale che sia anzitutto metodo democratico dell'azione interna ed esterna del sindacato <sup>(157)</sup>, i cui meccanismi e regole risentono inevitabilmente sia del rapporto con il sistema politico e del riconoscimento di poteri che il sistema sindacale riceve da questo, sia di fattori interni al sistema sindacale stesso come la configurazione unitaria o pluralistica del movimento sindacale, la sua struttura organizzativa (di sindacalismo categoriale oppure occupazionale), l'inclinazione universalistica o corporativa delle sue politiche e iniziative, nonché la capacità di elaborare regole proprie di democrazia sindacale interna e di *responsiveness* della *leadership* <sup>(158)</sup>.

Autorevole dottrina ha affermato che affinché si possa parlare di democrazia sindacale, le coordinate minime che devono essere garantite dall'ordinamento sono due: la garanzia di *voice* e quella di *exit*. La prima richiede l'adozione di regole formali di democrazia interna; la seconda che sia sufficientemente garantito il diritto di organizzarsi e, pertanto all'occorrenza, di dissociarsi (*exit*) per eventualmente costituire un altro sindacato <sup>(159)</sup>. L'una (*voice*) e l'altra (*exit*) non si escludono ma anzi devono coesistere ed essere considerate alla luce di variabili interne quali il grado di accentramento-decentramento e il criterio di aggregazione sindacale. Di

---

<sup>(153)</sup> Così F. SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, cit., 76.

<sup>(154)</sup> Sul punto v. G. PASQUINO, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, 1988, 85 ss.

<sup>(155)</sup> Cfr. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, il Mulino, 1987, 276 ss.

<sup>(156)</sup> Così B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., 203.

<sup>(157)</sup> Sul punto cfr. J.P. LANDA ZAPIRAIN, *Democrazia sindacal interna*, Civitas, 1996, 41 ss.

<sup>(158)</sup> Così T. TREU, *Democrazia sindacale e sistema politico: un rapporto complesso*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, cit., 67 ss.

<sup>(159)</sup> Sul punto cfr. G. GIUGNI, *Sistemi politici e democrazia sindacale: un'analisi comparata*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, cit., 59 ss.

particolare rilievo è la notazione secondo cui i sistemi fortemente decentrati e settorializzati offrono condizioni favorevoli per lo sviluppo di centri di potere articolati delle correnti sindacali e del frazionismo, specialmente a partire dall'azienda; mentre gli ordinamenti contrattuali fortemente verticalizzati favoriscono sistemi di governo e di *leadership* burocratico stabile e tendenzialmente unitaria. Tali differenze di governo ed organizzazione sono in grado di incidere notevolmente sulla vita democratica dei sindacati e sui modi di partecipazione degli iscritti e dunque vanno considerati al pari dell'adozione di principi formali di democrazia quali le procedure elettorali interne e la pluralità di organi dirigenti (assemblee e direttivi) <sup>(160)</sup>.

Chiarita la necessità di stabilire una relazione tra democrazia ed attività sindacale, si pongono immediatamente due interrogativi: il primo riguarda il grado di influenza che gli iscritti al sindacato possono esercitare sulla politica del medesimo, mentre il secondo attiene più in generale alla capacità dei sindacati di rappresentare la collettività dei lavoratori ed incidere sulla struttura decisionale della società in relazione al perseguimento di interessi collettivi dei lavoratori.

Declinata in tali termini la democrazia sindacale diviene studio del modello di governo e di azione del sindacato e, dunque, l'analisi non potrà che focalizzarsi sull'autorità del gruppo sindacale nei confronti dei suoi membri. Questa autorità verrà esaminata nel suo duplice movimento, quello discendente dal sindacale all'individuale, e quello ascendente dall'individuale al sindacale <sup>(161)</sup>.

Tali due movimenti sono interconnessi e vanno rispettivamente sotto il nome di democrazia sindacale interna ed esterna. L'interdipendenza tra i due termini è evidente, infatti sindacati che non sono realmente rappresentativi degli interessi dei propri iscritti non saranno mai in grado di perseguire in modo democratico gli interessi generali demandati dall'ordinamento <sup>(162)</sup>. In altre parole, la democrazia interna è una preconditione, necessaria ma non sufficiente, della democrazia esterna (soprattutto se valutata non soltanto in base al criterio dell'efficienza quanto anche in relazione a quello della legittimazione), e dunque da questa pare opportuno partire nell'analisi.

### 3. *La dimensione interna della democrazia sindacale.*

Per quanto concerne la dimensione interna della democrazia sindacale, il primo quesito da porsi è innanzitutto se l'ordinamento costituzionale possa o debba pretendere che il sindacato abbia un'organizzazione interna a base democratica, o viceversa debba prescindere dalla struttura organizzativa interna e dal procedimento

---

<sup>(160)</sup> Sul punto cfr. T. TREU, *Democrazia sindacale e sistema politico: un rapporto complesso*, cit., 67 ss.

<sup>(161)</sup> Sul punto cfr. l'analisi di A. SUPLOT, *Les syndicats et la négociation collective, Droit social*, 1983, 63 ss.

<sup>(162)</sup> Cfr. M. WEISS, *Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale tedesca*, cit., 13 ss.

di partecipazione della base all'elaborazione della politica sindacale e valutare solo ed esclusivamente l'efficacia dell'azione sindacale nel conseguimento dell'interesse collettivo dei lavoratori rappresentati <sup>(163)</sup>.

Nel quadro degli assetti interni sindacali non esiste alcuna disciplina di legge né, di per sé, il comma 3 dell'art. 39 Cost. fornisce alcun reale criterio tale da generare un obbligo idoneo a favorire la democraticità nella struttura interna delle differenti associazioni. Tanto che il legislatore non si è mai pronunciato sui rapporti interni fra organizzazione e propri iscritti, in un contesto, per lo più, da situazioni di fatto che si svolgono non senza il limite, implicito nell'art. 39, comma 1, Cost., del rispetto dei diritti dei singoli anche in una prospettiva dialettica all'interno delle formazioni sociali <sup>(164)</sup>.

Tuttavia, posto che la democrazia è indiscutibilmente un valore generale dell'ordinamento giuridico, difficilmente potremmo sostenere che il metodo democratico non debba riguardare anche le organizzazioni sindacali, in quanto formazioni sociali chiamate a "dare la parola ai lavoratori" e, dunque, corpi intermedi idonei a permettere la partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese <sup>(165)</sup>. Da ciò consegue che affrontare il problema della democrazia sindacale interna significa innanzitutto porre il problema del potere nel sindacato, ossia svelare le modalità di attribuzione del potere rappresentativo all'interno del gruppo e le vie attraverso le quali si rinnova o si perpetua il suo svolgimento e si cristallizzano o si spostano i centri di influenza e di decisione <sup>(166)</sup>. In altre parole, l'istanza di democrazia dell'organizzazione sindacale è implicita nel nostro ordinamento costituzionale ed è ricavabile dal ruolo attribuito all'organizzazione sindacale di mezzo per realizzare l'eguaglianza sostanziale, nella dimensione specificamente lavoristica del secondo comma dell'art. 3 Cost., in relazione al quale si afferma come esigenza costituzionale l'effettivo dispiegamento nella società della tutela collettiva degli interessi dei lavoratori, attraverso l'azione dei sindacati, lo sciopero e la contrattazione collettiva <sup>(167)</sup>.

Proprio dal collegamento tra uguaglianza sostanziale e libertà sindacale è possibile ricavare l'esigenza ordinamentale a che il metodo democratico caratterizzi intrinsecamente l'essere e l'agire del sindacato e sia osservato sia nella stesura dello statuto dell'associazione sindacale, sia nell'applicazione delle regole (si allude ai

---

<sup>(163)</sup> Sul punto v. U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986; A. STERGIU, *Les rapports internes entre les syndicats et ses membres en droit grec (la légalisation de la démocratie syndicale)*, *Revue internationale de droit comparé*, 1988, 58 ss.; il quale afferma che «è la democrazia nei sindacati che legittima i sindacati nella democrazia». Cfr. Anche J. RIVERO, *Syndicalisme et pouvoir démocratique*, *Droit social*, 1965, 170 ss.

<sup>(164)</sup> Sul punto v. M. DELL'OLIO, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam, 1980, 36 ss.

<sup>(165)</sup> Sul punto cfr. O. KAHN-FREUND, *Trade Union Democracy and the Law*, *Ohio State Law Journal*, 1961, 22, 4 ss.

<sup>(166)</sup> Così F. VALDES DAL-RE, *Attività e democrazia sindacale: il caso spagnolo*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, cit., 116 ss.

<sup>(167)</sup> Così M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 108 ss.

rapporti tra singolo iscritto e l'apparato), sia, infine, nell'attività propria dell'organizzazione sindacale (contrattazione collettiva e gestione dell'esercizio dello sciopero) <sup>(168)</sup>.

Un possibile ostacolo a tale interpretazione potrebbe apparentemente incontrarsi nella lettera dell'art. 39 Cost. nel quale, come è noto, è presente il riferimento alla sola democraticità dello Statuto e, per di più, collocato all'interno del "progetto" inattuato di contrattazione ad effetti generali. In altre parole, sebbene il metodo democratico sia implicito al riconoscimento del sindacato come formazione sociale chiamata alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale dei lavoratori, l'accertamento tecnico della democrazia sindacale è richiesto dal costituente esclusivamente come condizione per l'ottenimento della registrazione finalizzata alla contrattazione *erga omnes* e, dunque, viene in rilievo sotto il mero profilo interno del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, e non direttamente sotto il profilo esterno del rapporto tra rappresentanza ed efficacia del contratto collettivo <sup>(169)</sup>.

Tale rilievo può, tuttavia, essere superato semplicemente constatando come le tecniche formali attuative della democrazia sindacale interna, possono avere una diversa valenza giuridica e un diverso impatto istituzionale a seconda che si consideri la prospettiva del governo interno dell'associazione ovvero quello della sua azione esterna di tipo negoziale <sup>(170)</sup>.

Ciò permette di focalizzare l'attenzione sul vero problema dirimente la questione, ossia a chi spetta la gestione e con quali mezzi va assicurata la democrazia sindacale.

Se, infatti, è sicuramente preferibile ed auspicabile che la materia sia regolata dalla contrattazione collettiva e non dalla legge, non è da escludersi *a priori* l'eventualità che siano dettate regole minimali, di tipo procedurale, volte a garantire la partecipazione del singolo ai processi decisionali. Dopo tutto, posto che la democrazia è un valore supremo dell'ordinamento giuridico, un sindacato che rifiuta di adottare metodi democratici nella gestione degli interessi collettivi, (intese quali regole procedurali minime), non può pretendere dallo Stato riconoscimenti in termini di rappresentatività, né essere ammesso alla gestione di interessi pubblici.

È innegabile il fatto che lo Stato quando riconosce al sindacato un ruolo anche pubblico abbia uno specifico interesse a vigilare sul buon funzionamento dei sindacati e sul rispetto dei diritti individuali dei loro aderenti. In particolare, tale interesse si concentra sull'esigenza di evitare gli abusi che possano essere commessi

---

<sup>(168)</sup> Sul punto cfr. L. MONTUSCHI, *Rappresentatività e democrazia sindacale nell'esperienza italiana*, cit., 77 ss

<sup>(169)</sup> Cfr. F. LUNARDON, *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, cit., 308 ss.; la quale sostiene che «nella Costituzione il principio di democrazia sindacale trova una valorizzazione solo mediata ed esclusivamente strumentale»

<sup>(170)</sup> Per una approfondita analisi delle possibili tecniche formali di garanzia della democrazia sindacale interna cfr. R. GALLARDO MOYA, *Democracia sindical interna. Un análisis jurídico*, Editorial Tratta, 1996; M. BIAGI, *Sindacato democrazia e diritto. Il caso inglese del Trade Union Act 1984*, Giuffrè, 1986.

dai dirigenti sindacali assoggettandoli al controllo della base, di far partecipare i singoli membri alla vita dell'organizzazione ed alle decisioni concernenti la politica rivendicativa sindacale e, in generale, di permettere ai membri di vigilare sul corretto perseguimento degli interessi degli iscritti. In altre parole, quanto più le organizzazioni hanno un gran numero di aderenti e sono chiamate a svolgere un ruolo importante nella vita economica e sociale, tanto più si potrà ritenere che lo Stato abbia uno specifico interesse non soltanto al contenuto delle loro decisioni, ma anche alle procedure con le quali esse sono prese. Infatti, il preminente rilievo attribuito all'interesse collettivo ed ai poteri discrezionali della maggioranza nella regolamentazione dei rapporti interni può determinare una subordinazione, in molti casi assoluta, dell'associato alle decisioni adottate dagli organi direttivi del gruppo, così potendosi ravvisare una caratteristica sperequazione tra le posizioni di debolezza del singolo e la vastità dei mezzi di autotutela di cui dispone l'associazione, specie con riguardo ai rapporti non patrimoniali che intercorrono tra questa e chi vi aderisce <sup>(171)</sup>.

Tuttavia, l'ingerenza dello Stato nelle dinamiche interne del sindacato pone non pochi problemi. Infatti, l'instaurazione per via autoritativa della democrazia all'interno dei sindacati può essere pericolosa da due punti di vista.

Da una parte essa rischia di diminuire l'efficacia dell'azione sindacale, la quale implica una certa concentrazione di potere ed un relativo margine di libertà per i dirigenti, per permettere ad essi di reagire sul campo quando ve ne sia bisogno. È indubbio, infatti, che la rigidità delle disposizioni legali mal si adatti alla necessità di un funzionamento flessibile dell'organizzazione sindacale: i lavoratori sindacalizzati si interessano maggiormente ai risultati dell'azione che ai mezzi impiegati per giungervi. Del resto, il socio, aderendo al sindacato, si obbliga ad osservare le disposizioni interne che regolano la vita associativa, a rispettare l'ordinamento disciplinare, subendo eventualmente le relative sanzioni, ad uniformarsi alle linee di influenza e di azione deliberate dalla propria associazione, soprattutto per quanto riguarda la proclamazione degli scioperi e l'osservanza dei contratti collettivi <sup>(172)</sup>.

Ma, soprattutto, il pericolo è che lo Stato, con la scusa di una gestione democratica delle strutture sindacali, giunga perlomeno, se non a dominare direttamente le organizzazioni dei lavoratori, a controllarne le attività. Senza arrivare a considerare inconciliabili regolazione eteronoma della democrazia sindacale interna e autonomia sindacale, si può tuttavia certamente ammettere il rischio di un loro potenziale conflitto. Infatti, se l'autonomia sindacale è un principio fondamentale dell'ordinamento emergente direttamente dall'esigenza di libertà ed emancipazione dei lavoratori, come non temere che il controllo statale sulla vita

---

<sup>(171)</sup> Sul punto cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, Giuffrè, 1978, III, 1563 ss.; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, 1977, 87 ss.

<sup>(172)</sup> Sul tema v., per tutti, G. GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali: la parte obbligatoria del contratto collettivo*, Giuffrè, 1963, 62 ss.

interna del sindacato manchi dell'imparzialità o dell'obiettività necessaria, e che esso possa un giorno debordare dal quadro della semplice legalità per rivestire un carattere politico? Come non insospettirsi nel vedere l'amministrazione pubblica dirigere od orientare l'azione sindacale, ed i magistrati giudicare a posteriori su conflitti che avrebbero potuto essere meglio regolati per la via della negoziazione e del compromesso? <sup>(173)</sup>.

Proprio per tali ragioni, pare preferibile un atteggiamento promozionale e di riconoscimento del sindacato da parte dello Stato, rispettoso del potere di autoregolamentazione dell'autonomia collettiva, in cui le regole procedurali di democrazia sindacale interna siano, anzitutto, espressione di scelte autonome del sindacato. In altre parole, i poteri pubblici devono rimettere alle stesse organizzazioni il compito di introdurre la democrazia al proprio interno <sup>(174)</sup>, lasciando all'organizzazione sindacale la libertà di elaborare autonomamente i propri statuti e vigilare sulla loro applicazione, all'interno di un quadro di regole e principi generali che ne favorisca il naturale sviluppo.

Tali principi generali sono la libertà sindacale, intesa nella sua dimensione individuale come carattere semplicemente facoltativo dell'adesione, e il pluralismo, a cui si deve accompagnare una garanzia di *voice*, da intendersi come regole procedurali di partecipazione e controllo degli iscritti al sindacato, autoprodotta dall'organizzazione nei propri statuti.

Tali regole non sono univoche e i meccanismi procedurali di democrazia sindacale riscontrabili tendono a ricorrere e a combinare modelli differenti: da quello fondato sulla partecipazione e competizione nelle elezioni interne <sup>(175)</sup>, a quello basato sull'esistenza e sull'effettività di correnti interne di minoranza in grado di fronteggiare la naturale tendenza oligarchica dell'organizzazione <sup>(176)</sup>, dalle ricostruzioni che richiamano la divisione dei poteri <sup>(177)</sup>, a quelle che ricorrono alla sussidiarietà e alla decentralizzazione delle decisioni <sup>(178)</sup>.

Al di là del modello prescelto, la coesistenza di meccanismi di *voice* ed *exit* a cui si affianca la possibilità di ricorrere ad un organismo terzo ed imparziale per dirimere eventuali controversie intra-associative, paiono essere elementi sufficienti per assicurare un tendenziale agire democratico dei dirigenti sindacali nei confronti della propria base. Infatti, l'esclusione di ogni forma di sindacalismo obbligatorio (soprattutto con il divieto di *closed shop*), garantendo la possibilità per gli iscritti

---

<sup>(173)</sup> Per un'approfondita analisi di tali profili critici cfr. X. BLANC-JOUVAN, *Sistemi politici e democrazia sindacale: il punto di vista francese*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, cit., 29 ss.

<sup>(174)</sup> Tale compito potrebbe essere concepito come un onere e non come un obbligo.

<sup>(175)</sup> Cfr. J.D. EDELSTEIN – M. WARNER, *Comparative Union Democracy. Organisation, and Opposition in British and American Unions*, Transaction Publishers, 1979, 54 ss.

<sup>(176)</sup> V. S.M. LIPSET – A. M. TROW – J. S. COLEMAN, *Democrazia sindacale*, Etas Kompass, 1972.

<sup>(177)</sup> Cfr. H. A. CLEGG, *The System of Industrial Relations in Great Britain*, Basil Blackwell, 1976, 79 ss.

<sup>(178)</sup> Cfr. R. UNDY – V. ELLIS – W. MCCARTHY – A. HALMOS, *Change in Trade Unions: the Development of UK Unions Since the 1960s*, Published Hutchinson, 1981, 20 ss.

dissenzienti di uscire dall'organizzazione senza rischiare conseguenze pregiudizievoli, attribuisce ai membri del sindacato poteri di pressione sui loro dirigenti e il pluralismo sindacale, inteso come assenza di ogni tipo di monopolio nella rappresentanza dei lavoratori, crea una situazione di concorrenza tra le diverse organizzazioni che le spinge a mostrarsi più recettive alle istanze della base e più disposte a concedere agli iscritti spazi di partecipazione democratica.

Proprio perché mutevole, autoprodotta e fondata sul consenso degli aderenti <sup>(179)</sup>, non può stupire il fatto che i meccanismi di democrazia sindacale interna non coincidano perfettamente con quelli politici.

È necessario adottare un atteggiamento rispettoso della capacità delle organizzazioni sindacali di elaborare le proprie regole di *voice*, consapevoli che l'ordinamento contiene al suo interno i principi cardine dell'agire democratico del sindacato <sup>(180)</sup>. In conclusione, è la stessa libertà sindacale, intesa nel suo profilo individuale come libera adesione o non adesione del lavoratore al sindacato, a costituisce il presupposto minimo dell'affermazione di prassi democratiche all'interno delle organizzazioni.

#### *4. La dimensione esterna: rappresentatività, pluralismo, principio di maggioranza e referendum*

Come si è detto, la c.d. dimensione esterna della democrazia sindacale si mostra come esigenza irrinunciabile quando le organizzazioni sindacali sono incaricate dall'ordinamento a rappresentare non soltanto gli interessi dei loro aderenti, ma quelli di intere categorie di lavoratori. Ciò avviene perché la moltiplicazione e diversificazione delle funzioni devolute ai sindacati dalla legge, a cui si accompagna il riconoscimento di compiti di rappresentanza di interessi generali, comporta un mutamento della natura stessa dei sindacati: essi nella misura in cui svolgono una missione di interesse generale per la quale dispongono di una posizione di oligopolio riconosciutagli dalla legge, cessano di apparire come pure organizzazioni di diritto privato ed assumono un carattere pubblico o semi-pubblico, <sup>(181)</sup>.

In tali casi, infatti, il sindacato, che normalmente non è che un'organizzazione volontaria, diviene, di fatto, il rappresentante obbligato anche dei lavoratori che non l'hanno scelto, non soltanto cioè dei suoi iscritti o dei simpatizzanti che l'abbiano

---

<sup>(179)</sup> Sul punto cfr. J.D. REYNAUD, *Prefazione*, in G. ADAM, *Le pouvoir syndical*, Dunod, 1983, VI

<sup>(180)</sup> Sul punto v. O. KAHN-FREUND, *Trade unions, the law and society*, *Modern Law Review*, 1970, 33, 262 ss.; il quale rileva che un gruppo di iscritti dissenzienti può sempre provocare una scissione dal sindacato e fondarne uno nuovo mentre ciò non è possibile a gruppi minoritari di cittadini nei confronti dello Stato.

<sup>(181)</sup> Sul punto cfr. M. RUSCIANO, *A proposito di sindacato e di sistema istituzionale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di A. LETTIERI, Franco Angeli, 1989, 56 ss.

votato, ma anche di coloro che siano indifferenti od ostili ad esso (o perché non sindacalizzati o perché affiliati a un sindacato concorrente). In altre parole, il riconoscimento legale abilita il sindacato incaricato dalla norma eteronoma a contrattare a nome di classi di lavoratori più ampie rispetto agli iscritti o votanti della singola organizzazione sindacale. In linea teorica, ciò potrebbe giustificarsi con l'idea di una minoranza attiva ed illuminata che interpreta la volontà di una maggioranza passiva e disorganizzata, tuttavia tale operazione interpretativa diviene oltremodo complessa laddove occorre situare questa funzione di rappresentanza dell'insieme di lavoratori in un sistema di pluralismo sindacale, in termini di come ripartire il potere tra le diverse organizzazioni. Proprio per questo, diviene sempre più pressante l'esigenza di fornire un quadro aggiornato delle modalità di formazione del consenso dei lavoratori, anche al fine di verificare la misura e il peso effettivo dell'identità dei sindacati, la loro capacità di penetrazione territoriale e aziendale, l'adeguamento delle tutele all'impatto dei processi di internazionalizzazione produttiva e commerciale <sup>(182)</sup>.

Da tali premesse emerge chiaramente come il problema della democrazia nell'attività esterna del sindacato si ponga con sfaccettature diverse da quelle della democrazia interna alle organizzazioni e riguardi principalmente l'agire democratico nella contrattazione, tutte le volte in cui questa si veda affidati poteri pubblici che devono essere utilizzati dai sindacati per il perseguimento di interessi generali riguardanti tutti i lavoratori (ed è dunque questione della quale lo Stato non può disinteressarsi) <sup>(183)</sup>.

Così posto, il problema diviene quello di coordinare il rapporto tra sindacati privilegiati dall'ordinamento statale e l'insieme dei lavoratori coinvolti dal loro agire contrattuale. In altre parole, occorre trovare un modo di assicurare che il sindacato traduca nella maniera più fedele possibile la volontà e le aspirazioni dell'insieme eterogeneo dei lavoratori in nome dei quali è incaricato dall'ordinamento a contrattare, soltanto pretendendo ciò è possibile legittimare i poteri di gestione di interessi pubblici generali che gli sono conferiti. La democrazia sindacale esterna è dunque innanzitutto un problema di rappresentatività dell'agente negoziale.

Senza dubbio i lavoratori non hanno un'unica volontà e interessi convergenti; posto che vi è una pluralità di sindacati che agiscono ognuno in maniera autonoma, non si potrebbe richiedere ad ognuno di essi di essere rappresentativo della totalità dei lavoratori, e nemmeno della maggioranza, ma almeno di una frazione rilevante di modo che, sul piano globale, l'insieme dei sindacati incaricato dall'ordinamento alla gestione dell'interesse collettivo dei lavoratori sia rappresentativo dell'insieme dei lavoratori e, al contempo, che ogni sindacato rappresentativo coinvolto nella

---

<sup>(182)</sup> Cfr. F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, CSDLE. It., n. 133/2011, 5 ss.; S. LIEBMAN, *Sistema sindacale "di fatto", crisi dell'unità sindacale e rinnovi contrattuali separati: prime verifiche giudiziali*, ADL, 2011, 491 ss.

<sup>(183)</sup> Così X. BLANC-JOUVAN, *Sistemi politici e democrazia sindacale: il punto di vista francese*, cit., 39 ss.

gestione di pubblici interessi disponga di un potere negoziale corrispondente alla sua reale importanza.

Tale meccanismo dovrebbe governare la divisione dei poteri tra le organizzazioni sindacali, assicurando in tal modo la democrazia sindacale esterna. In altre parole all'istituzionalizzazione del sindacato dovrebbe seguire la creazione di un sistema di rappresentanza proporzionale governato dal principio di maggioranza. La necessità di aggregare il consenso dei lavoratori intono ad una soluzione maggioritaria è stata del resto ben presente nell'art. 39 Cost., dove notoriamente si manifesta il tentativo di conciliare il pluralismo e la libertà organizzativa delle rappresentanze professionali con l'esigenza di preservare l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, propria dell'esperienza corporativa. Così, la soluzione programmaticamente adottata dal costituente contempla il rinvio ad una legge ordinaria per la disciplina di un contratto collettivo generalmente vincolante, da stipularsi dalle rappresentanze unitarie dei sindacati registrati sulla base di un criterio proporzionale ma al tempo stesso funzionale ad esprimere una volontà maggioritaria <sup>(184)</sup>.

L'inattuazione del modello costituzionale, tuttavia, non cancella il rilievo di carattere generale secondo cui un qualunque sistema di rappresentanza proporzionale governato dal principio di maggioranza, presuppone un apprezzamento del peso rispettivo di ogni organizzazione, e dunque l'elaborazione *ex ante* di un meccanismo di misurazione della rappresentatività, a cui legare l'operatività concreta del principio di maggioranza quale regola aurea del processo negoziale. Un tale sistema porta a sviluppare naturale tendenza a riservare quote di poteri e prerogative ai soli sindacati "più rappresentativi" individuati secondo soglie di sbarramento o quote di rappresentatività minima per l'accesso alla contrattazione istituzionalizzata.

Da tali considerazioni emerge chiaramente come rappresentatività e democrazia sindacale esterna siano due facce della stessa medaglia <sup>(185)</sup>; la prima è funzionale a selezionare i soggetti destinatari della gestione dell'interesse collettivo dei lavoratori, la seconda ad evitare situazioni di monopolio della rappresentanza dell'interesse dei lavoratori, garantendo possibilità d'azione sindacale anche ad organizzazioni emergenti o minoritarie di concorrere per diventare maggiormente rappresentativi. Gli obiettivi comunemente perseguiti sono efficacia (indispensabile per evitare l'eccessivo frazionamento dei sindacati) e pluralismo. Ciò inevitabilmente implica l'esigenza di trovare un compromesso tra un sistema di tipo maggioritario ed uno di pura rappresentanza proporzionale. Compromesso necessario soprattutto nei casi in cui la concreta applicazione del principio maggioritario nella contrattazione collettiva, lungi dal fungere come regola

---

<sup>(184)</sup> Sul punto cfr. G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960, 19 ss.; G. GIUGNI, *Commento all'art. 39, Comm. B.*, 1979, 257 ss.; M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, 2003, 4 ss.

<sup>(185)</sup> Tale immagine è di M. BIAGI, *Rappresentatività e democrazia sindacale*, PD, 1985, 3, 473 ss.

compositiva dei contrasti collettivi ed individuali, potrebbe determinare, soprattutto negli accordi decentrati, un appiattimento delle rivendicazioni sulle opzioni della maggioranza, sacrificando le posizioni minoritarie e legittimando deroghe peggiorative a livello individuale <sup>(186)</sup>.

Dopo tutto, poiché la rappresentatività è la giustificazione di quei poteri d'azione in nome dei lavoratori (anche non iscritti) riconosciuti ai sindacati, è normale che essa ne sia anche un limite. La necessità d'essere rappresentativi non può che spingere i responsabili di ogni organizzazione a mettersi a disposizione dei lavoratori il più democraticamente possibile. La regola sembra dunque perfettamente fondata, ma alla sola condizione che l'apprezzamento della rappresentatività sia razionale, esatto e condotto secondo modalità trasparenti ed empiricamente verificabili <sup>(187)</sup>.

La sola tipologia di rappresentatività che permette tale apprezzamento è quella quantitativa perché unica forma di rappresentatività misurabile secondo procedure univoche e trasparenti. In altre parole, è necessario che il sindacato rappresenti un numero sufficiente di lavoratori nell'unità contrattuale considerata. Tuttavia l'assenza di strumenti e criteri precisi di misurazione rende ogni valutazione di questo tipo aleatoria ed obbliga l'interprete a ricorrere a un gioco di presunzioni che spesso si basano su indici storico-qualitativi favorendo, di fatto, le grandi organizzazioni sindacali nel giudizio di rappresentatività. Ciò si verifica in maniera minima quando la rappresentatività dev'essere apprezzata a livello d'azienda o unità produttiva, e in maniera più lampante quando si situa in un quadro geografico o professionale più ampio <sup>(188)</sup>.

A livello di unità produttiva il ricorso al sistema della rappresentatività presunta presenta criticità in quanto fonda il giudizio di rappresentatività dell'agente negoziale su un'investitura dall'alto del soggetto sindacale, in quanto tale meccanismo conduce a considerare come rappresentativi delle organizzazioni affiliate a sindacati nazionali ma che non sempre hanno un consenso reale dei lavoratori dell'impresa.

A livello nazionale o territoriale, in ambito professionale o interprofessionale, il problema non è soltanto individuare quali siano i sindacati che possono essere considerati come sufficientemente rappresentativi per vedersi accordare compiti delegati dal legislatore, ma anche quello di valutare la rappresentatività rispettiva di più organizzazioni nel caso in cui sia necessario procedere ad una ripartizione tra di loro di funzioni o di seggi. Non si può certamente prendere in considerazione il solo numero degli aderenti poiché queste cifre sono difficilmente verificabili e comunque

---

<sup>(186)</sup> Sul punto cfr. A. TURSI, *È davvero necessaria una rivoluzione maggioritaria*, RIDL, 2006, I, 303 ss.; M.G. GAROFALO, *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, LD, 1988, 276 ss.

<sup>(187)</sup> Sul punto cfr. G. SANTOTO PASSARELLI, *Il dilemma della rappresentatività: la verifica degli iscritti e quella elettorale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, cit., 38 ss.

<sup>(188)</sup> Sul punto cfr. X. BLANC-JOUVAN, *Sistemi politici e democrazia sindacale: il punto di vista francese*, cit., 42 ss.

poco affidabili, ricomprendendo anche lavoratori pensionati o non più attivi nel mercato del lavoro. Il numero dei votanti sarebbe già un indice più rilevante, ma è molto difficile da misurare in assenza di elezioni veramente significative.

Inoltre, spesso, la rappresentatività, specie se rilevata secondo parametri storico-qualitativi, una volta accertata difficilmente viene rimessa in discussione, ed è più facile, dal punto di vista della politica sindacale, continuare ad accordare la rappresentatività di diritto ad una organizzazione che l'ha perduta di fatto, piuttosto che attribuirgliela per la prima volta ad un sindacato che l'abbia acquistata nella realtà. Tale effetto collaterale si è verificato nel nostro ordinamento con la formula del sindacato maggiormente rappresentativo. Come è stato rilevato in dottrina «il sindacato divenuto maggiormente rappresentativo agli occhi della legge, per ciò stesso non deve più rispondere a nessuno dell'uso dei suoi poteri negoziali (tanto ampliati da legislatore da essere oramai paralegislativo) quando, magari le sue decisioni di vertice non corrispondono più alla volontà della base, quando si moltiplicano gruppi professionali che neanche per implicito ne ammettono l'egemonia. Quando l'unità sindacale si rovescia in accordi separati o veti paralizzanti»<sup>(189)</sup>.

L'uso di meccanismi di consultazione elettorale potrebbe essere una strada perseguibile ma presenta anch'essa alcune criticità. Tuttavia, la capacità del referendum di innalzare il grado di *responsiveness* delle nostre organizzazioni sindacali, sebbene la nuova disciplina interconfederale del tritico di accordi 2011-2014 abbia attenuato profili spontaneistici dell'istituto del referendum in una sua prospettiva di sostegno ed istituzionalizzazione nei luoghi di lavoro, è allo stato basso in quanto permangono non poche questioni sulle potenzialità di una siffatta scelta<sup>(190)</sup>. Il referendum, infatti, rischia di costituire più un'investitura plebiscitaria *ex post* che una puntuale verifica, al termine del processo di contrattazione collettiva, della corrispondenza dei programmi elaborati dai gruppi dirigenti sindacali ad orientamenti della base, con concreto riferimento a punti specifici. Il rischio di "bonapartismo" è più che evidente<sup>(191)</sup>. È dunque necessaria una qualche, seppur minima, forma di controllo esterno sulla conduzione del voto e sulla certificazione dei suoi risultati. Tale meccanismo di verifica potrebbe passare per una riscrittura dell'art. 21 dello Statuto che nel prevedere forme di controllo esterno, allargasse la possibilità di indire il referendum anche a gruppi spontanei di lavoratori che raggiungano una certa soglia di lavoratori occupati<sup>(192)</sup> ovvero utilizzare l'istituto

---

<sup>(189)</sup> Così P.G. ALLEVA, *I percorsi della democrazia sindacale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, cit., 87

<sup>(190)</sup> Sul punto v. F. SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, cit., 96 ss.

<sup>(191)</sup> Rilevano tale rischio P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, 1998, 275 ss.; G. MARTINUCCI, *Principio di maggioranza ed efficacia del contratto collettivo*, RIDL, 1999, I, 451 ss.

<sup>(192)</sup> Sul punto cfr. M. BIAGI, *Attività e democrazia sindacale: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 83 ss.

sotto forme atipiche nelle quali calare eventuali consultazioni a scrutinio segreto da svolgersi al di fuori dell'ipotesi statutaria al fine di favorire la soluzione di determinate vertenze attraverso decisioni maggioritarie <sup>(193)</sup>.

In assenza di criteri quantitativi indiscutibili, giurisprudenza ed autorità amministrativa continuano ad utilizzare indici presuntivi e criteri qualitativi di accertamento della rappresentatività per selezionare i sindacati comparativamente più rappresentativi incaricati dalla norma eteronoma di rinvio di gestire interessi generali mediante la contrattazione. Tuttavia, ricorrere a meccanismi di consenso presunto è un modo discutibile di reagire ad una crisi di rappresentatività che, in tali contesti, rischia di trasformarsi in un problema di legittimazione. Proprio per questo l'ipotesi di una regolamentazione per legge della rappresentatività è sicuramente una soluzione possibile soprattutto nei termini in cui venissero previsti meccanismi di ratifica referendaria *ex post* per conferire efficacia generalizzata a contratti collettivi (almeno aziendali) <sup>(194)</sup> e/o test elettorali a scrutinio segreto di rappresentatività degli agenti negoziali <sup>(195)</sup>. Tale regolamentazione, tuttavia, dovrà necessariamente tenere in conto che talune materie non sono in ogni caso suscettibili di essere governate da decisioni maggioritarie, a meno di comprimere indebitamente l'identità degli interessi degli stessi soggetti collettivi, a vantaggio di quanti sono in grado di aggregare il consenso più ampio a discapito delle minoranze dissenzienti <sup>(196)</sup>.

L'intervento eteronomo, sebbene tecnicamente delicato stante l'efficacia ostativa dell'articolo 39 Cost. e da solo incapace di risolvere i problemi di rappresentatività sindacale, potrebbe tuttavia cooperare a rimuovere alcune criticità che caratterizzano il nostro sistema sindacale, incentivando un processo di democratizzazione autoprodotta dall'ordinamento intersindacale. L'intervento legale è auspicabile nella sola misura in cui è in grado di sostenere il sindacato senza fraporsi o limitare l'autoregolamentazione della sua democrazia interna. In definitiva, alla legge dovrebbe demandarsi il compito di garantire il funzionamento di canali di democrazia sindacale che sappiano adattarsi all'evoluzione dell'ordinamento intersindacale indipendentemente dalle contingenti vicende attraversate dalle concrete relazioni intersindacali <sup>(197)</sup>.

---

<sup>(193)</sup> Sul tema v. G. ZANGARI, *Il referendum sindacale: problemi e indicazioni di diritto comparato*, MGL, 1988, 572 ss.; ID., *Contratto collettivo e referendum: rappresentanza, rappresentatività e potere contrattuale*, *ibid.*, 1989, 408 ss.

<sup>(194)</sup> In merito si v. U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986, 268.

<sup>(195)</sup> Sul punto cfr. B. CARUSO, *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. I. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, cit., 199 ss.

<sup>(196)</sup> Sul punto v. B. FIORAI, *Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza*, Giuffrè, 1991, 103 ss.

<sup>(197)</sup> Sul punto cfr. F. CARINCI, *La contrattazione di nuove regole del gioco*, 63 ss.; G. GHEZZI, *Una nuova legislazione di sostegno: ragioni e proposte*, 78 ss.; G. GIUGNI, *Una legge per la rappresentatività e l'efficacia dei contratti*, 71 ss.; L. MARIUCCI, *La riforma sindacale: la legge e l'autonomia collettiva*, 42 ss.; U. ROMAGNOLI, *Riprogettare la rappresentatività*, 29 ss.; T. TREU, *Le nuove regole tra legge e contratto*, 50 ss.; tutti in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, cit.

## 5. Il valore della democrazia sindacale nell'ordinamento giuridico

A conclusione dell'analisi svolta pare opportuno allargare l'angolo visuale al ruolo che può svolgere la democrazia sindacale nel legittimare e rilanciare la rappresentanza del sindacato. Come è stato osservato da autorevoli analisi, viviamo in una società complessa e plurale, nella quale le arene in cui gli interessi collidono si moltiplicano almeno quanto i confini perdono di nettezza; una società in cui le identità si frammentano, sub-culture chiedono spazio e riconoscimento, in cui il conflitto tra capitale e lavoro si trasforma in un gioco complesso e policentrico a somma variabile che combina cooperazione e contestazione <sup>(198)</sup>.

In tale scenario la democrazia sindacale ha il compito di predisporre le procedure affinché tutti i lavoratori possano scegliere tra differenziate rappresentanze sociali per affermare i propri interessi, far sentire le proprie ragioni e metterle a confronto con quelle degli altri, ingenerando meccanismi di competizione complessa in un quadro di regole consensualmente accettate <sup>(199)</sup>.

Proprio per questo la democrazia sindacale non potrà che assumere forme e connotati mutevoli a seconda delle diverse strategie di perseguimento dell'interesse collettivo dei lavoratori (le quali potranno valorizzare alternativamente o congiuntamente la rappresentatività ovvero la solidarietà e/o l'identificazione). Il compito della democrazia sindacale è, allora, quello di fondare su regole appropriate e condivise un'ampia libertà di opzione tra le diverse rappresentatività, solidarietà e identificazioni.

Compito arduo ma assolutamente necessario, posto che quando si parla di interessi ascrivibili a persone non è possibile dividere l'individuo dalla collettività: «gli individui sono tali solo in quanto membri collettivamente identificabili di qualche forma di vita: come individui sotto una qualche descrizione (cittadinanza, mestiere, sesso, razza, specie, ecc.)» <sup>(200)</sup>. In altre parole gli individui non esercitano scelte nel vuoto, le esercitano entro le condizioni offerte da sfere sociali determinate, nell'ambito di appartenenze di comunità all'interno delle quali la libertà di scelta è istanza di riconoscimento, dentro la sfera dell'azione collettiva, di altre sfere di autodeterminazione individuale. Le opzioni vanno quindi considerate in funzione dei legami sociali che rendono possibile la scelta e ne danno un senso interpersonale. Individuale e collettivo non sono due domini che possano concepirsi

---

<sup>(198)</sup> Il riferimento è a G.E. RUSCONI, *Giochi e paradossi in politica*, Einaudi, 1989, spec. *Introduzione*; sul punto cfr. anche G. VATTIMO, *La società trasparente*, Garzanti, 1989.

<sup>(199)</sup> Sul punto cfr. M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., 75 ss.

<sup>(200)</sup> Così S. VECA, *Etica e politica. I dilemmi del pluralismo: democrazia reale e democrazia possibile*, Garzanti, 1989; sul punto v. anche M. WALZER, *Sfere di giustizia*, Feltrinelli 1987.

disgiuntamente, ma criteri per distribuire opzioni, riferibili ad individui, rese attuali da legami sociali riferibili ad altri individui <sup>(201)</sup>.

La riscoperta dell'individuo dentro la sfera della tutela collettiva, potrà avvenire solo realizzando una scomposizione funzionale delle nozioni di rappresentanza e rappresentatività sindacale in differenti moduli (mandato elettorale, mandato statutario, decisione diretta, maggiore rappresentatività) <sup>(202)</sup>. Correlare moduli a funzioni, significa valutare in concreto e in base allo specifico scopo da perseguire, la desiderabilità di un sistema di rappresentanza dell'interesse collettivo rispetto ad un altro, osservando le diverse combinazioni con cui il potere del rappresentante si correla al mandato e alla responsabilità verso i rappresentati e, partendo da tali differenze, valutare il grado di democrazia sindacale necessario e la fonte chiamata ad assicurarla.

Particolare attenzione andrà rivolta ai moduli di rappresentanza che utilizzano il voto da esaminare, ancora una volta, in relazione alle specifiche funzioni; sia che dal voto si faccia dipendere il mandato (ad esempio subordinando all'esito di procedure elettorali il riconoscimento della rappresentatività dell'organizzazione sindacale) sia che con il voto il sindacato sia chiamato a rispondere della propria attività negoziale (come nel caso dell'introduzione del referendum confermativo sul contratto collettivo sottoscritto). Il principio "una testa un voto" non è sempre sinonimo di democrazia nel campo della rappresentanza degli interessi (dove in linea di principio il peso di un interesse non dipende dal numero di persone che lo condivide ma dalla forza negoziale di chi lo rappresenta). Né per tutte le istituzioni rappresentative l'investitura elettorale ha il medesimo significato: un organismo aziendale di rappresentanza generale è naturalmente eletto da tutti i lavoratori; mentre l'elezione generale, aperta ad iscritti e non iscritti, di rappresentanze sindacali aziendali costituite e riconosciute da associazioni sindacali esterne, implica l'accettazione da parte dei sindacati di un modello particolare di organizzazione a livello di impresa <sup>(203)</sup>.

Tali considerazioni ci portano a concludere che la democrazia sindacale, al pari della democrazia politica per l'ordinamento statale, diviene un valore per l'ordinamento intersindacale solo se è in grado di tradursi in meccanismi di garanzia e regolazione del pluralismo secondo procedure volte a declinare ed equilibrare, in concreto e in base alla specifica funzione riconosciuta dall'ordinamento alla rappresentanza sindacale, autodeterminazione individuale e solidarietà collettiva.

---

<sup>(201)</sup> Sul punto si v. R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità*, Laterza, 1990.

<sup>(202)</sup> La teoria modulare della rappresentanza sindacale è di B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, cit., spec. 238 ss. a cui si rinvia per un'approfondita analisi dei nessi che intercorrono tra moduli e funzioni.

<sup>(203)</sup> Così M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., 79-80.

## CAPITOLO III

### **I pilastri dell'ordinamento intersindacale in trasformazione: rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza**

SOMMARIO: 1. La crisi dei pilastri fondativi del sistema sindacale di fatto. – 2. La transizione in atto: rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza nel trittico di accordi interconfederali 2011-2014. – 3. La misurazione della rappresentatività sindacale. – 4. Le due velocità del Testo Unico e le proposte di intervento eteronomo. – 5. Il Testo Unico al di là del Testo Unico: i sistemi pattizi di misurazione della rappresentatività negli altri settori produttivi.

#### *1. La crisi dei pilastri fondativi del sistema sindacale di fatto*

Se, come si è sottolineato in precedenza, il progredire delle funzioni istituzionali riconosciute all'organizzazione sindacale ha determinato il progressivo passaggio «dalla rappresentanza alla rappresentatività» nell'interazione tra ordinamento statale e intersindacale <sup>(204)</sup>, ponendo una questione di democraticità dell'essere e dell'agire del sindacato, parallelamente, da oltre un ventennio, si assiste a un processo di sfaldamento del sistema sindacale di fatto creato sul presupposto della rappresentanza di interessi propria del diritto privato e sulla costruzione metodologica dell'ordinamento intersindacale <sup>(205)</sup>.

Tale sistema si è fondato per lungo tempo sull'egemonia e sull'unità d'azione delle grandi confederazioni sindacali, sull'autolegittimazione e mutuo riconoscimento negoziale, su un assetto contrattuale sostanzialmente unitario, nonché sul ruolo istituzionale riconosciuto alle grandi confederazioni dal potere politico. Proprio la fortunata combinazione di tali elementi fattuali ha permesso al contratto collettivo di diritto comune, collocato all'interno della costruzione teorica e metodologica della pluralità di ordinamenti originari ed interdipendenti, di fungere da equivalente funzionale del precetto costituzionale dell'art. 39, commi 2, 3 e 4, Cost. <sup>(206)</sup> creando un modello di relazioni industriali peculiare, contrassegnato da un pluralismo non regolato e da un astensionismo legislativo sui punti nevralgici del

---

<sup>(204)</sup> Espressione utilizzata da B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, cit.

<sup>(205)</sup> Sul punto si rinvia, per tutti, ai classici G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960; G. GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali: la pare obbligatoria del contratto collettivo*, Giuffrè, 1963; T. TREU, *L'organizzazione sindacale*, Giuffrè, 1970; M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972; G. VARDARO, *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Jovene, 1984; L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Il Mulino, 1985; U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986.

<sup>(206)</sup> Cfr. G. GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, RTDPC, 1970, 369 ss.

sistema (efficacia soggettiva del contratto collettivo e sciopero), capace di pervenire, comunque e in maniera autonoma, ad assetti regolativi sostanzialmente stabili <sup>(207)</sup>.

Tale sistema di fatto ha conosciuto un processo di progressiva erosione sotto due distinti profili. Da un lato, l'avvento delle nuove tecnologie e della globalizzazione ha determinato una profonda trasformazione dei modelli di organizzazione produttiva e di articolazione del lavoro <sup>(208)</sup>, i cui epifenomeni giuridici e sociali possono essere sintetizzati nella polverizzazione e precarizzazione del lavoro, nell'egemonia del modello della grande fabbrica quale substrato materiale e totalizzante dei rapporti di lavoro e delle regole sindacali, nella frammentazione ed individualizzazione degli interessi dei lavoratori e nell'atomizzazione della rappresentanza sindacale <sup>(209)</sup>. È innegabile il fatto che l'internazionalizzazione dei mercati e la concorrenza abbiano messo in discussione le "comunità di riferimento" tradizionali e le loro regole di governo.

Parallelamente e conseguentemente, la rottura dell'unità d'azione sindacale, la stipulazione di contratti separati in varie categorie, l'acuirsi del conflitto endosindacale e il sistematico ricorso al giudice del lavoro per la soluzione delle controversie negoziali hanno messo in discussione i pilastri fondativi del sistema sindacale di fatto, minando la capacità stessa di autogoverno dell'ordinamento intersindacale <sup>(210)</sup>. In altre parole, quel glorioso insieme di regole extra-legislative, prassi e contributi giurisprudenziali e dottrinali che ha per lungo tempo governato il diritto sindacale italiano, imperniato sul concetto qualitativo di sindacato maggiormente rappresentativo, sembra volgere al tramonto sospinto fuori dalla storia e, in particolare, da un pluralismo sindacale ormai troppo complesso e frammentato per poter continuare a basarsi solo ed esclusivamente sui principi di effettività, mutuo riconoscimento ed unanimità <sup>(211)</sup>.

---

<sup>(207)</sup> Cfr. T. TREU, *Corporazione e circolazione dei modelli nel diritto del lavoro italiano*, DLRI, 1979, 167 ss.

<sup>(208)</sup> Le analisi dottrinali in tema di globalizzazione e diritto del lavoro sono molteplici, senza alcuna pretesa di completezza, cfr. M. NAPOLI (a cura di), *Globalizzazione e rapporti di lavoro*, Vita & Pensiero, 2006; B. HEPPLER, *Labour Law and Global Trade*, Hart, 2005; A. LYON-CAEN - A. PERULLI (a cura di), *Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro*, Cedam, 2005; S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali*, Giuffrè, 2001; G.C. PERONE, *Globalizzazione e diritto del lavoro: sfide e possibili risposte*, DL, 2001, I, 389 ss.

<sup>(209)</sup> Sulla c.d. aziendalizzazione del diritto del lavoro cfr. E. ALES, *Dal "caso FIAT" al "caso Italia". Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, cit.; V. BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012; V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi*, DLRI, 2012, 136, 469 ss.

<sup>(210)</sup> Sul punto cfr. R. DEL PUNTA, *Gli accordi separati sono antisindacali? Il sistema sindacale di fatto nell'era della disunità sindacale*, RIDL, 2011, II, 690 ss.; E. GRAGNOLI, *Esiste ancora un ordinamento intersindacale?*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, 2015, I, 433 ss.; S. LIEBMAN, *Sistema sindacale "di fatto", crisi dell'unità sindacale e rinnovi contrattuali separati: prime verifiche giudiziali*, ADL, 2011, 3, 484 ss.; M. DEL CONTE, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro*, DRI, 2012, 26 ss.

<sup>(211)</sup> Da ultimo v. R. DE LUCA TAMAJO, *Il principio di maggioranza nel sistema sindacale italiano*, intervento al convegno in ricordo del prof. Antonio Venditti, *Collettività organizzate, principio di maggioranza e tutele individuali*, Napoli, 13 dicembre 2016.

Tale mutamento di scenario ha aperto una fase di transizione che punta ad un recupero forte del principio di maggioranza quale criterio regolatore dell'agire negoziale delle parti sociali, declinato sulla base di una conta comparativa capace di dare una dimensione anche quantitativa alle singole organizzazioni sindacali. Tale transizione prende avvio da una sofferta presa d'atto da parte delle maggiori confederazioni sindacali storiche di un necessario ritorno alla dimensione quantitativa della rappresentatività sindacale che recuperi lo spirito della seconda parte dell'art. 39 Cost. <sup>(212)</sup>, garantendo al sistema sindacale un'"unità procedurale" diretta a compensare il venir meno dell'unità d'azione sindacale <sup>(213)</sup>, necessaria per applicare secondo parametri di razionalità la regola di maggioranza interiorizzata dall'ordinamento statale mediante l'art. 8 l. 148/2011.

## *2. La transizione in atto: rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza nel trittico di accordi interconfederali 2011-2014*

Tale sofferto percorso, tutt'altro che concluso, si è avviato con la stipula unitaria dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, successivamente integrato dal protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, e perfezionato dal c.d. Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 <sup>(214)</sup>. Tali documenti hanno il dichiarato obiettivo di porre le basi per dar vita ad un nuovo sistema di relazioni industriali, «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» <sup>(215)</sup>.

In particolare, con tali intese le parti sociali hanno riscritto le regole di funzionamento della contrattazione collettiva, tramite il superamento del mutuo riconoscimento e la valorizzazione del principio di maggioranza come criterio

---

<sup>(212)</sup> Su cui cfr. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit.; L. MARIUCCI, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 della Costituzione?*, *CSDLE, It*, 207/2014; M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, *DLM*, 2013, 2, 263 ss.

<sup>(213)</sup> Sul punto cfr. A. MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, *RIDL*, 2013, n. 3, I, 712

<sup>(214)</sup> Per una ricostruzione dettagliata dell'intero percorso cfr. P. TOSI, *Gli assetti contrattuali tra tradizione e innovazione*, *ADL*, 2013, 506 ss.; S. LIEBMAN, *le clausole che regolano la trattativa sindacale nel protocollo di intesa del 31 maggio 2013: l'occasione per una ricostruzione diacronica*, *ADL*, 2013, 5, 737 ss.; 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, I, 3, 642 ss.; C. ROMEO, *Il processo di "aziendalizzazione" della contrattazione collettiva tra prossimità e crisi di rappresentatività sindacale*, *ADL*, 2014, 4-5, 857 ss.; M. CARRIERI, *La lunga fuoriuscita dall'incerta rappresentanza: un approdo finale solido?*, *DLRI*, 2014, 143, 549 ss.; V. ANGIOLINI, *"Testo Unico sulla rappresentanza" convenuto da Confindustria-Cgil, Cisl e Uil* il 10 gennaio 2014 [http://old.cgil.it/Archivio/DOCUMENTIRILEVANTI/Parere\\_Rappresentanza\\_sindacale\\_10.01.14.pdf](http://old.cgil.it/Archivio/DOCUMENTIRILEVANTI/Parere_Rappresentanza_sindacale_10.01.14.pdf); L. VALENTE, *Rappresentanza sindacale: l'Accordo tra le parti sociali*, entrambi in *DPL*, 2014, 454 ss.;

<sup>(215)</sup> Così Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, quinta premessa.

determinante per la legittimazione negoziale collegato a una rappresentatività numerico-quantitativa<sup>(216)</sup>. Semplificando, si potrebbe sostenere che le parti sociali, preso atto che il dissenso sia ormai «un fatto fisiologico e non patologico»<sup>(217)</sup>, abbiano definito un vero e proprio scambio politico-sindacale con la controparte imprenditoriale: incanalare e risolvere il dissenso nella proceduralizzazione dei percorsi negoziali tramite l'adozione di criteri maggioritari forti, giocati sia sul fronte della misurazione della rappresentatività sia su quello della verifica preventiva del consenso dei lavoratori<sup>(218)</sup>. In cambio, la parte datoriale ottiene la garanzia dell'efficacia generalizzata dei contratti collettivi (nazionali ed aziendali) e l'esigibilità degli stessi per tutte le parti che decidono volontariamente di aderire al nuovo sistema.

In sostanza, da un lato, la misurazione della rappresentatività, prima, e del consenso dei lavoratori poi, impedisce posizioni di rendita basate sul semplice scambio di consenso tra le parti trattanti e implica la rinuncia per le imprese, che aderiscano a tale sistema, a scegliersi gli interlocutori ritenuti più idonei, impegnandosi espressamente a trattare con chi ha capacità di aggregazione del consenso; dall'altro, il dissenso viene governato e gli attori sindacali affiliati alle confederazioni firmatarie rinunciano preventivamente al conflitto come strumento di contrasto a soluzioni contrattuali che abbiano ottenuto consensi maggioritari<sup>(219)</sup>. In altre parole, si è realizzato uno scambio tra certificazione della rappresentatività (e principio di maggioranza) ed exigibilità<sup>(220)</sup>.

Gli assetti contrattuali disegnati dal trittico di accordi interconfederali poggiano su un meccanismo di misurazione del peso rappresentativo delle organizzazioni sindacali quale presupposto formale indispensabile per realizzare le tre direttrici di fondo sulle quale riassetare il sistema di relazioni industriali: 1)

---

<sup>(216)</sup> Cfr. S. LAFORGIA, *L'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014: la riforma del sistema di relazioni sindacali e il principio di maggioranza*, DLM, 2014, III, 663 ss.; la quale sottolinea come con l'accordo del 10 gennaio 2014 «i soggetti sindacali 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>(217)</sup> Così A. BELLAVISTA, *Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*, CSDLE, It, 208/2014, 6.

<sup>(218)</sup> Si v. F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, cit., 690 ss.

<sup>(219)</sup> Sul punto cfr. F. SCARPELLI, *Dissensi e consensi sul Testo Unico sulla rappresentanza: un bilancio tra diritto e politica*, RGL, 2014, 3; L. CORAZZA, *Il conflitto collettivo nel Testo Unico sulla rappresentanza: prime note*, DRI, 2014, I, 3 ss.

<sup>(220)</sup> Cfr. G. FERRARO, *Sul rinnovato “sistema” di relazioni industriali*, ADL, 2014, 3, 549 ss., spec. 553, il quale parla di «accordo di pacificazione» proiettato prevalentemente a regolare il conflitto endosindacale. Sulla fragilità dell'equilibrio raggiunto in tali accordi v. le osservazioni critiche di M. RUSCIANO, *Sindacato “firmatario” o “trattante”, purché “rappresentativo” (Commento alla sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale)*, RGL, 2013, 4, 517 ss. Per quanto concerne la decodificazione del concetto di exigibilità cfr. le opposte posizioni di M. BARBIERI, *Il testo unico alla prova delle norme giuridiche*, DLRI, 2014, 143, 577 ss.; A. MARESCA, *L'esigibilità del contratto collettivo nazionale: enigma od opportunità praticabile?*, DLRI, 2014, 143, 563 ss.

l'identificazione del principio maggioritario come chiave di volta per il procedimento negoziale e la valida conclusione di quest'ultimo, combinata con l'efficacia tendenzialmente generale della contrattazione collettiva (nazionale ed aziendale); 2) la riaffermazione del vincolo, gerarchico-funzionale, tra contratto collettivo nazionale e contratto collettivo aziendale; 3) la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale attraverso una riarticolazione delle tutele (contrattuali) assicurate ai lavoratori, tenendo conto della necessità di far aderire il contratto collettivo agli specifici contesti produttivi, perseguita mediante la tecnica della derogabilità controllata dalla contrattazione collettiva nazionale <sup>(221)</sup>.

Dal punto di vista delle tecniche di accertamento della rappresentatività, l'intero sistema di misurazione – mutuando il modello del pubblico impiego – si fonda su un meccanismo di raccolta e ponderazione dei dati associativi (deleghe sindacali) con i dati elettorali (voti ottenuti in occasione delle elezioni delle RSU, divenute totalmente elettive), ai fini della selezione degli agenti e dei prodotti negoziali, sancendo alcuni principi: a) una soglia minima del 5% di rappresentatività a livello nazionale per avere diritto ad accedere alla contrattazione collettiva; b) la necessità di una rappresentatività maggioritaria della coalizione stipulante i contratti collettivi nazionali ed aziendali; c) la verifica referendaria delle intese stipulate dalla maggioranza <sup>(222)</sup>. In tal modo gli accordi in questione disciplinano il conflitto intersindacale e regolano il dissenso inglobandolo all'interno di una tecnica partecipativa patteggiata tendenzialmente universalistica <sup>(223)</sup>.

Rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza sono, dunque, i pilastri sui quali si regge l'intero sistema sia a livello di contrattazione nazionale che aziendale.

Per quanto concerne il livello nazionale, per l'accesso alla contrattazione è necessario il raggiungimento di una soglia di rappresentatività quantitativa nella categoria, calcolata secondo il *mix* dato elettorale/dato associativo, del 5%. Il diritto ha ad oggetto la sola ammissione al tavolo contrattuale, senza pregiudicare le modalità di svolgimento del confronto che saranno stabilite da specifici regolamenti adottati per ciascun CCNL dalle istanze sindacali di categoria <sup>(224)</sup>.

Emerge un *favor* per l'unità d'azione sindacale nella gestione della trattativa riscontrabile nell'espresso invito a favorire la presentazione di piattaforme unitarie ma, parallelamente, si elabora un criterio per regolare il conflitto endosindacale,

---

<sup>(221)</sup> Così P. LAMBERTUCCI, *La contrattazione collettiva di prossimità e gli assetti contrattuali del Testo Unico del 2014: modelli di relazioni industriali a confronto*, DML, 2014, 1-2, 19 ss.

<sup>(222)</sup> L'unica eccezione riguarda i contratti aziendali stipulati dalle RSU per i quali, stante la natura integralmente elettiva, non è previsto alcun meccanismo di democrazia diretta. Per una ricostruzione del meccanismo di misurazione vedi *infra* § 3.

<sup>(223)</sup> Così G. FERRARO, *Sul rinnovato sistema di relazioni industriali*, ADL, 2014, 3, 549 ss.

<sup>(224)</sup> Punto 2, parte III, TU rappresentanza su cui v. le osservazioni di R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, DRI, 2014, 3, 679-682

autorizzando la parte datoriale, in caso di più piattaforme, a dare avvio al negoziato partendo dalla piattaforma presentata dalle organizzazioni che, da sole o in coalizione, siano espressione di una rappresentatività certificata superiore al 50% nel settore di applicazione del CCNL <sup>(225)</sup>. Del resto una volta definita una soglia partecipativa numerico-quantitativa per tutti i sindacati che intendono aderire al processo regolativo, l'applicazione della regola di maggioranza è inevitabile, in quanto unica tecnica di formazione della volontà di un *collegium* alternativa all'unanimità <sup>(226)</sup>. La delegazione trattante nella formazione del contratto nazionale assolve un compito prevalentemente tecnico, condurre le trattative, che costituisce un segmento del complessivo procedimento di negoziazione del contratto nazionale, la cui gestione resta saldamente nelle mani delle associazioni di categoria alle quali compete la predisposizione della piattaforma, la consultazione dei lavoratori e la sottoscrizione dell'accordo <sup>(227)</sup>.

Il principio di maggioranza è, inoltre, strumentale sia all'esigibilità del contratto collettivo nazionale da parte di tutti i sindacati aderenti al TU, sia all'imputazione dell'efficacia soggettiva dello stesso CCNL per tutti i lavoratori della categoria iscritti a sindacati affiliati a confederazioni firmatarie o aderenti al TU (a prescindere dalla firma o meno da parte della singola oo.ss. del contratto nazionale), purché dipendenti da datori di lavoro associati ad organizzazioni firmatarie o aderenti al TU. In altre parole, l'esigibilità (rivolta sul piano obbligatorio alle oo.ss.) comporta che tutte le organizzazioni sindacali affiliate a confederazioni aderenti al TU debbano ritenersi vincolate da un CCNL, a prescindere dal fatto che lo abbiano o meno stipulato, qualora questo sia stato concluso nel rispetto delle regole del TU. L'efficacia implica, invece, la valenza delle clausole normative del CCNL, approvato ai sensi del TU, nei riguardi di tutti i lavoratori dipendenti di imprese affilate ad organizzazioni datoriali firmatarie o aderenti al TU e/o nei confronti dei lavoratori iscritti a sindacati appartenenti a confederazioni firmatarie o aderenti al TU, anche se rappresentati da organizzazioni

---

<sup>(225)</sup> Punto 6 parte III, TU rappresentanza

<sup>(226)</sup> Ciò su cui è bene confrontarsi sono possibili varianti interne di configurazione della regola della maggioranza (quorum costitutivo, quorum deliberativo, maggioranza semplice, maggioranza assoluta, maggioranza qualificata, etc.), da strutturale in maniera tale da garantire la democraticità del sistema decisionale. Sul principio di maggioranza nel sistema sindacale cfr. V. BAVARO, *Sul principio maggioritario nel diritto (inter)sindacale*, cit.; M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, *DRI*, 2011, I, 515 ss.; F. SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, cit. Sui rapporti tra principio di maggioranza e democrazia cfr. N. BOBBIO - C. OFFE - C. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, 1981; R. EISFELD, *Il pluralismo fra liberismo e socialismo*, Il Mulino, 1972; F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, Il Mulino, 2007; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, 1957; M. TAMPONI, *Principio di maggioranza, legittimazione del potere e autonomia privata*, *RDC*, 2015, 6, 1313 ss.

<sup>(227)</sup> Sul punto cfr. G. FERRARO, *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, *ADL*, 2014, 3, 549 ss., spec. 554; A. MARESCA, *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, *RIDL*, 2013, I, 707 ss.

sindacali non firmataria il CCNL <sup>(228)</sup>. È dunque fuori discussione che «l'efficacia per tutto il personale [e per] tutte le associazioni sindacali, espressione delle Confederazioni firmatarie del presente accordo interconfederale» sancita dal Testo Unico, per lo meno per i lavoratori non iscritti ai sindacati stipulante, altro non sia che un'efficacia “fattuale” e non giuridica <sup>(229)</sup>, assicurata dall'ordinamento intersindacale come estesa potenzialmente a tutta la categoria in forza del criterio di effettività.

L'introduzione di una maggioranza del 50% +1 delle organizzazioni firmatarie è dovuta alla pressante esigenza di rafforzare un'efficacia generale in termini di effettività, non conseguibile in punto di diritto, e ha il dichiarato intento di disincentivare la conclusione di contratti collettivi di lavoro separati. In tali termini si giustifica la preoccupazione delle parti sociali di “preparare” la maggioranza necessaria a concludere l'accordo prevedendo che si favorirà «in ogni categoria, la presentazione di piattaforme unitarie» e che, in assenza di piattaforme unitarie, le controparti datoriali, dovranno impegnarsi a far sì che «la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% +1» (parte III).

Per quanto concerne la tecnica di calcolo della maggioranza, occorre interrogarsi se per il raggiungimento della soglia 50% +1, necessaria sia per avviare il negoziato sia per la sua conclusione, si debba tener conto di tutte le organizzazioni sindacali che abbiano preso parte alla misurazione della rappresentatività oppure solo di quelle che abbiano partecipato alla trattativa in virtù del raggiungimento della soglia del 5%. La lettera del Testo Unico, come ripresa dal Protocollo d'Intesa 31 maggio 2013, è chiaramente nel primo senso, perché fa riferimento a «contratti collettivi che rappresentino almeno il 50%+1 della rappresentanza come sopra determinata», cioè quella richiesta per l'ammissione alla trattativa relativa a tutte le oo.ss. aderenti al tritico di accordi 2011-2013 <sup>(230)</sup>.

In altre parole, per quanto concerne la contrattazione di categoria, in luogo del principio del mutuo riconoscimento, anima della contrattazione collettiva di diritto comune, viene introdotto un criterio maggioritario selettivo certo, quantitativo ed esterno al procedimento negoziale. In tale contesto, la regola della maggioranza è innanzitutto uno strumento di risoluzione di eventuali dissensi intersindacali in grado di incidere, di fatto se non di diritto, sull'efficacia soggettiva del contratto: le organizzazioni firmatarie il TU accettano preventivamente che, all'interno della cerchia dei propri iscritti, il CCNL dominante sotto il profilo dell'efficacia soggettiva verso i lavoratori, sia quello concluso dalle associazioni

---

<sup>(228)</sup> Tale distinzione tra esigibilità ed efficacia è operata da R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, DRI, 2014, I, 673 ss., spec. 679-680.

<sup>(229)</sup> Per la verità un'efficacia giuridica è rilevabile per gli iscritti all'associazione sindacale.

<sup>(230)</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale: dal Tit. III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014*, CSDLE it., n. 205/2014.

sindacali di categoria che superino, da sole o coalizzate, il 50% di rappresentatività, derivando da ciò l'obbligo delle sigle minoritarie (anche se di maggiore rappresentatività relativa) a sottostarvi. Tale soluzione, sebbene non sia in grado di scongiurare del tutto l'ipotesi della sottoscrizione di contratti separati <sup>(231)</sup>, ha, tuttavia, il pregio di comportare l'applicazione del CCNL, qualora quest'ultimo sia espressione di sindacati maggioritari, anche per le sigle minoritarie affiliate a confederazioni stipulanti o aderenti al TU. Tale criterio maggioritario, ovviamente, opererà solo all'interno della cerchia di coloro che sono vincolati dal TU e solo entro questo perimetro varrà il meccanismo di efficacia generale prefigurato dal TU <sup>(232)</sup>.

Occorre, inoltre, precisare che il rigido operare della regola di maggioranza è temperato da un importante correttivo che subordina l'efficacia generale dell'intesa maggioritaria ad una consultazione certificata dei lavoratori, i quali sono chiamati ad approvare a maggioranza l'intesa raggiunta dai sindacati. Tale meccanismo di verifica, sebbene sicuramente apprezzabile in termini di democraticità del sistema, non è tuttavia privo di criticità in quanto potrebbe avere l'effetto di mettere in discussione la titolarità del potere negoziale delle organizzazioni sindacali ammesse al tavolo delle trattative sulla base della loro rappresentatività, con il rischio di incrinare l'unitario agire negoziale delle organizzazioni sindacali le quali, in sede di negoziazione, saranno fortemente influenzate dai voleri particolaristici della maggioranza della propria base di riferimento chiamata sempre e comunque a pronunciarsi sull'intesa raggiunta <sup>(233)</sup>. Tale effetto distorsivo potrebbe essere parzialmente arginato dalla regolamentazione del *quorum* costitutivo del referendum (*rectius* "consultazione certificata") mediante la fissazione di una percentuale che tenga conto di un equo temperamento tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa <sup>(234)</sup>.

Specularmente, dal lato delle associazioni datoriali, l'adesione al TU comporta l'impegno a trattare con tutte le oo.ss. che possano vantare una rappresentatività nazionale certificata del 5% e a stipulare il CCNL solo con le

---

<sup>(231)</sup> Sarà sempre possibile per un'organizzazione non aderente al Testo Unico stipulare un contratto nazionale in concorrenza con quello sottoscritto secondo le regole e le procedure del Testo Unico.

<sup>(232)</sup> Cfr. le osservazioni di M. BARBIERI, *Note critiche sul testo unico sulla rappresentanza*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, a cura di L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI - M. DELFINO, Editoriale Scientifica, 2014, 220 ss.; secondo cui l'accordo del 2014 non preclude la possibilità di accordi separati, escludendo solo che essi non possano esprimere l'efficacia degli accordi maggioritari. In questo senso anche A. CATAUDELLA, *Nota sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, *DLRI*, 2014, 140.

<sup>(233)</sup> Cfr. le osservazioni critiche di F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale: dal Tit. III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014*, cit.; P. TOSI, *Il protocollo confederale CGIL, CISL, UIL 31 maggio 2013*, *DRI*, 2013, 3, 638 ss.,

<sup>(234)</sup> Fissando un *quorum* costitutivo relativamente alto (superiore al 40%), la consultazione certificata si trasformerebbe in un incentivo all'agire unitario, in quanto l'effetto distorsivo segnalato si realizzerebbe solo se il sindacato o la coalizione negoziale possa vantare una rappresentatività superiore al 40% dei lavoratori iscritti e non iscritti della categoria che saranno chiamati a pronunciarsi mediante referendum.

organizzazioni sindacali che da sole o in coalizione abbiano una rappresentatività certificata superiore al 50%. Ciò non significa, tuttavia, che il TU abbia istituito un vero e proprio obbligo a trattare <sup>(235)</sup>. Le associazioni datoriali, così come quelle sindacali, rimangono libere di non firmare alcun CCNL o di sottoscrivere un contratto con oo.ss. minoritarie, tuttavia, in questo caso non si produrranno gli effetti del TU e l'efficacia di tale contratto sarà quella dei contratti collettivi di diritto comune e, dunque, limitata ai lavoratori iscritti ai sindacati stipulanti <sup>(236)</sup>.

Per quanto concerne la contrattazione aziendale essa risulta profondamente rinnovata, sia per quanto concerne i soggetti sia il funzionamento.

Tale rinnovamento era quanto mai necessario soprattutto se si considera il fatto che rappresentatività quantitativa e principio di maggioranza a livello decentrato sono ormai definitivamente interiorizzati dall'ordinamento, quali regole procedurali di governo del sistema contrattuale, alla luce dell'interazione tra art. 8, l. n. 148/2011 e il Protocollo interconfederale del 28 giugno 2011 espressamente richiamato dalla norma eteronoma <sup>(237)</sup>. In particolare, da una lettura sistematica dell'art. 8, commi 1 e 3, pare potersi ricavare un recepimento da parte dell'ordinamento statale di quanto previsto dalle parti sociali nell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e nei successivi accordi del maggio 2013 e del gennaio 2014, per lo meno per quanto concerne il concreto operare del criterio di maggioranza a livello di contrattazione aziendale. Il legislatore, infatti, sia mediante il richiamo all'accordo del 28 giugno 2011 presente nel comma 1 sia, soprattutto, nel comma 3 dell'art. 8, l. n. 148/2011, ai sensi del quale «le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori»,

---

<sup>(235)</sup> Su tale concetto si v. per tutti C. ZOLI, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam, 1992.

<sup>(236)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., 682.

<sup>(237)</sup> Va rilevato che la declinazione del principio di maggioranza prevista dall'art. 8 l. n. 148/2011 non è del tutto coincidente con la soluzione teorizzata in sede interconfederale, soprattutto per quanto concerne la necessaria votazione a maggioranza del contratto collettivo aziendale da parte della maggioranza dei lavoratori dell'azienda, assente nel modello interconfederale in caso di RSU e solo eventuale in caso di RSA. Tuttavia ciò non ha impedito alla giurisprudenza di merito di interpretare i rinvii all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 contenuti nel primo e nel terzo comma dell'art. 8 l. n. 148/2011 come rinvii al sistema di fonte contrattuale. Emblematico sul punto è Trib. Larino 23 aprile 2012, reperibile in [www.dirittisocialitrentino.it](http://www.dirittisocialitrentino.it), ai sensi del quale l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 «non istituisce le rappresentanze, ma le presuppone, e dunque il rinvio ad esso da parte della legge non può avere il significato di un rinvio a rappresentanze peculiari dei lavoratori, quanto piuttosto alla disciplina negoziale che, prendendo atto dell'esistenza delle rappresentanze nei luoghi di lavoro, regola la loro competenza derogatoria ai contratti collettivi nazionali a determinate condizioni, nonché la possibile estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti da esse sottoscritti nel caso in cui approvate nei termini ivi previsti». Di conseguenza il rinvio da parte dell'art. 8 non può che riguardare «i limiti e le condizioni della sottoscrizione degli stessi contratti» regolati secondo le previsioni contenute nell'accordo interconfederale.

pare presupporre, quasi dandolo per scontato, che tutti i contratti collettivi aziendali stipulati dopo il 28 giugno 2011 saranno negoziati e firmati seguendo la disciplina prevista in sede interconfederale e che tale disciplina pattizia sarà in grado garantire, di fatto se non di diritto, l'efficacia generale del contratto aziendale nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto si riferisce, mediante il ricorso al criterio di maggioranza connesso a una rappresentatività numerico-quantitativa<sup>(238)</sup>. Infatti, solo interpretando la norma nel senso di un recepimento implicito di quanto previsto dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e dai suoi successivi sviluppi (su tutti il TU rappresentanza 2014) può giustificarsi sotto il profilo della ragionevolezza la previsione di una efficacia generale retroattiva dei contratti collettivi aziendali approvati con votazione a maggioranza dei lavoratori stipulati «prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali». Tale lettura sistematica della norma ha, inoltre, un duplice pregio: da un lato è in grado di definire secondo parametri non arbitrari e rispettosi dell'autonomia collettiva quali siano i contratti collettivi territoriali ed aziendali sottoscritti da associazioni di lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale (ovvero dalle loro rappresentanze operanti in azienda) approvati sulla base di un criterio maggioritario; dall'altro, al contempo, permette di sterilizzare e regolare il potenziale derogatorio della previsione eteronoma riconducendola in un sistema intersindacale che definisce minuziosamente le procedure negoziali, i soggetti e i meccanismi della contrattazione decentrata<sup>(239)</sup>.

Sulla base di tali considerazioni, assumono un rilievo decisivo le previsioni contenute nel TU rappresentanza 2014 riguardanti i soggetti e il funzionamento della contrattazione aziendale.

Per quanto concerne i soggetti le modifiche più importanti toccano la RSU<sup>(240)</sup>. Questa è riordinata e democratizzata (parte II) attraverso il definitivo superamento della riserva del “terzo” e la riscrittura della normativa contenuta nell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993. In particolare, si prevede che le sigle sindacali non aderenti al TU né firmatarie del CCNL possano presentare una propria lista a 2 condizioni: a) che tali liste siano sottoscritte da un numero di lavoratori pari al 5% degli aventi diritto al voto nell'unità produttiva (o da almeno 3

---

<sup>(238)</sup> Sembrano inclini ad accogliere tale tesi F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale. Il giudice, il sindacato, il legislatore*, ADL, 2011, 6, 1137 ss., spec. 1170; L. GALANTINO, *L'art. 8 del d.l. n. 138/2011: interpretazione e costituzionalità*, in *Contrattazione in deroga: accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art 8 del D.L. n. 138/2011*, a cura di F. CARINCI, 233 ss., spec. 257; R. PESSI, *Democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, DRI, 2014, 2, 368 ss., spec. 373, secondo cui «dovrebbe ritenersi che le parti si impegnino, laddove lo utilizzino, a conformarsi per la loro conclusione alle maggioranze richieste dallo stesso accordo del 10 gennaio 2014».

<sup>(239)</sup> Tale tesi è sostenuta soprattutto da G. FERRARO, *Sul rinnovato sistema di relazioni industriali*, cit., spec. 560-562.

<sup>(240)</sup> Per una puntuale disamina della nuova disciplina delle RSU cfr. L. ZOPPOLI, *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico*, RIDL, 2014, III, 65 ss.; S. LAFORGIA, *L'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 e le “nuove” RSU*, RGL, 2014, 3, 513 ss.

lavoratori nelle imprese occupanti tra 16 e 59 dipendenti); b) che accettino «espressamente, formalmente ed integralmente» non soltanto la disciplina della RSU ma tutti i contenuti del TU <sup>(241)</sup>. A compensare la riserva del terzo c'è la previsione della sostituzione del membro eletto con il primo della lista dei non eletti in caso di “cambio di casacca”.

Parallelamente viene ribadito l'impegno delle organizzazioni sindacali firmatarie del T.U. o comunque ad esso aderenti di non costituire RSA nelle realtà in cui siano state o vengano costituite RSU, in modo da evitare delle vicende analoghe a quelle che si sono create intorno al caso Fiat ed hanno condotto alla sentenza della Corte Costituzionale. Il *favor* per le RSU emerge anche dalla previsione secondo cui ove non siano mai state costituite forme di rappresentanza sindacale, qualora non si proceda alla costituzione di RSU, ma di RSA, ciò può avvenire a condizione che sia garantita l'invarianza dei costi aziendali rispetto alla situazione che si sarebbe determinata con la costituzione della RSU, e alla scadenza della RSA, la costituzione di una RSU potrà avvenire se deciso dalle organizzazioni sindacali che rappresentino, a livello nazionale, la maggioranza del 50%+1. In altre parole, la regola della maggioranza opera a più livelli caratterizzando sia la formazione che il funzionamento interno della RSU. Viceversa, laddove siano già presenti RSA per costituire RSU sarà necessario il consenso unanime di tutte le organizzazioni firmatarie o aderenti al TU che abbiano costituito rappresentanze sindacali in azienda <sup>(242)</sup>.

Per quanto concerne le RSA il TU tenta di definire per via pattizia chi sono le oo.ss. partecipanti alle trattative titolari del diritto a costituire RSA ex art. 19 St. lav. In particolare, si richiede un triplice requisito: a) una rappresentatività quantitativa a livello nazionale del 5%; b) la contribuzione alla definizione della piattaforma; c) il far parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del CCNL definito secondo le regole del TU. Ovviamente la definizione di partecipazione del TU è controvertibile, né può valere al di fuori delle organizzazioni sindacali affiliate alle confederazione firmatarie o aderenti. Tuttavia, sebbene tecnicamente criticabile, ha il pregio di individuare chi sicuramente può dirsi partecipante alle trattative ai sensi di Corte Cost. 231/2014 ma non è idonea ad escludere da tale novero l'associazione che non soddisfi tale requisito, o perché partecipa alla contrattazione nazionale per altra via (in quanto sindacato non aderente al TU) o perché partecipa

---

<sup>(241)</sup> Sul punto cfr. le differenti posizioni di F. LISO, *Alcune osservazioni a proposito dell'Accordo del 10 gennaio 2014*, RGL, 2014, 3, 641 ss.; ID., *Libertà sindacale, rappresentanza e conflitto nel «trattico» degli accordi interconfederali*, RIDL, 2014, I, 551 ss.; P. LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione dopo il Testo Unico sulla rappresentanza del 2014: spunti per una riflessione*, RIDL, 2014, I, 327 ss.; A. VISCOMI, *L'adesione successiva alla disciplina pattizia. Brevi note sul Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, DLM, 2014, 1, 43 ss.

<sup>(242)</sup> Sul punto cfr. R. ROMEI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Tratt CM*, Giuffrè, 2017, II, in corso di pubblicazione; L. ZOPPOLI, *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico*, cit.

ad una contrattazione di diverso livello (territoriale o aziendale) applicata nell'unità produttiva.

La maggior selettività del criterio intersindacale è stata criticata da una parte della dottrina <sup>(243)</sup> che ha messo in luce la differenza di approccio del Testo Unico rispetto al sistema definito dal Protocollo del 2013. Tale precedente intesa, infatti, era maggiormente inclusiva e riteneva sufficiente la mera adesione al Protocollo stesso e un seguito del 5% per aver diritto a sedere al tavolo della trattativa del contratto di categoria. Il requisito aggiuntivo previsto dal TU, di aver fatto parte della “delegazione trattante” – al singolare –, se interpretato letteralmente potrebbe comportare la compromissione del diritto di costituire RSA per il soggetto rappresentativo dissenziente che non si pieghi al volere della maggioranza o, addirittura, che tale diritto venga negato a seguito del comportamento escludente tenuto da altre organizzazioni sindacali che abbiano presentato, in coalizione, una piattaforma maggioritaria <sup>(244)</sup>. Questa interpretazione, sebbene letteralmente possibile, è irricevibile in un'ottica di sistema in quanto qualora venisse accolta determinerebbe un'evidente eterogenesi dei fini incompatibile con la volontà pluralista che caratterizza il trittico di accordi interconfederali 2011-2014, «mettendo sul piatto della formazione della piattaforma – momento fondamentale di espressione di un'autonoma valutazione degli interessi dei rappresentati – il ricatto di un'autoesclusione dall'accesso ai diritti sindacali» <sup>(245)</sup>. Pare allora più condivisibile la posizione di chi ricava dal tenore complessivo del TU il diritto di ogni sindacato che aderisca al sistema TU e raggiunga, una volta misurato, la soglia di rappresentatività nazionale del 5% dei consensi, il diritto a partecipare al processo negoziale, da posizione di maggioranza o di minoranza, facendo conseguire da ciò solo la possibilità di costituire una propria RSA <sup>(246)</sup>. Tale ipotesi interpretativa è, del resto, la più rispettosa della *ratio* e dello spirito dell'art.19 St. lav. così come individuata dalla Corte Cost. la quale, fin dalla sentenza n. 30/1990, ha collegato la norma statutaria di sostegno al possesso di una rappresentatività effettiva da parte dell'organizzazione sindacale, concetto ribadito con forza nella più recente sentenza n. 231/2013 <sup>(247)</sup>.

---

<sup>(243)</sup> Ci si riferisce in particolare a A. DI STASI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato fra Cgil, Cisl, Uil, RGL*, 2014, I, 631 ss.

<sup>(244)</sup> P.G. ALLEVA, *I pericoli dell'Accordo interconfederale sulla rappresentanza*, 2014, [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org); F. GUARRIELLO, *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, *DLRI*, 2016, 149,3 ss.

<sup>(245)</sup> Così F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, *DRI*, 2014, 706; ID., *Dissensi e consensi sul TU sulla rappresentanza: un bilancio tra politica e diritto*, *RGL*, 2014, 653 ss..

<sup>(246)</sup> Tale tesi è sostenuta da V. BAVARO, *Il principio di maggioranza nelle relazioni industriali*, *LD*, 2014, 1, 3 ss.; ID., *Note sul testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org); cfr. anche le posizioni critiche di P. TOSI, *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, *ADL*, 2014, 1, 1ss.; A. VISCOMI, *Prime note sul protocollo 31 maggio 2013*, *RIDL*, 2013, I, 749 ss.

<sup>(247)</sup> Così S. SCARPONI, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, *CSDLE, It.*, 295/2016. Per la verità il

Per quanto concerne la contrattazione aziendale, il principio maggioritario è confermato e rafforzato nella sua operatività. In particolare viene previsto un procedimento di stipula del contratto collettivo aziendale differenziato in base ai soggetti negoziali. Infatti, mentre è sancita una titolarità piena della RSU <sup>(248)</sup> che approverà il contratto a maggioranza dei suoi componenti, in caso di RSA sarà necessario che queste ultime detengano, da sole o complessivamente, la maggioranza delle deleghe sindacali rilasciate in azienda e che l'intesa raggiunta non sia bocciata da un referendum sospensivo, qualora venga richiesto entro 10 giorni dalla RSA minoritaria o da 1/3 dei lavoratori dell'azienda <sup>(249)</sup>. Se il referendum ha successo (ossia ad esso partecipa la maggioranza dei lavoratori e l'intesa negoziale viene bocciata dalla maggioranza dei votanti) il contratto collettivo aziendale non potrà dispiegare gli effetti previsti dal Testo Unico e, dunque, vincolerà solo i lavoratori iscritti ai sindacati firmatari <sup>(250)</sup>.

In altre parole, nel caso della presenza delle RSA il Testo unico prevede che il contratto aziendale debba essere sottoposto a un doppio vaglio maggioritario: quello dei lavoratori sindacalizzati, espresso nella concentrazione della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dalle organizzazioni sindacali nel cui ambito risultano costituite le RSA, e quella generale di tutti i lavoratori dell'azienda qualora l'operato negoziale delle RSA maggioritarie sia contestato dalla RSA di minoranza o dal 30% dei lavoratori dipendenti.

La diversità delle procedure negoziali è spiegabile in ragione del differente legame delle due forme di rappresentanza aziendale con i lavoratori: infatti, mentre la RSU è un organismo unitario <sup>(251)</sup> che rappresenta tutti i lavoratori dell'azienda in quanto eletto direttamente dai lavoratori a scrutinio segreto e a suffragio universale <sup>(252)</sup>, le RSA, essendo istituite dai sindacati esterni e composte dai soli

---

collegamento con il possesso di una rappresentatività effettiva da parte dell'organizzazione sindacale è sancito dalla Corte Cost fin dalla sentenza n. 54/1974.

<sup>(248)</sup> Liberata della riserva del terzo e della co-titolarità delle istanze sindacali territoriali di categoria, tranne nei casi di contrattazione aziendale in deroga posta in essere per gestire situazioni di crisi o per finalità di rilancio economico o occupazionale dell'impresa in cui viene recuperata la co-titolarità delle istanze sindacali territoriali di categoria in attesa che i CCNL ridefiniscano gli spazi di tale contrattazione o in caso in cui non prevedano alcuna possibilità di deroga del CCNL da parte del contratto aziendale

<sup>(249)</sup> Ai fini della validità della consultazione sarà necessario quorum costitutivo del 50% + 1 dei lavoratori dell'azienda

<sup>(250)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, cit.

<sup>(251)</sup> Sulla natura unitaria della RSU si v. le recenti sentenze T. Torino 10 marzo 2015 e T. Torino 12 marzo 2015, entrambe in *RIDL*, 2015, II, 3 ss. (tuttavia *contra* T. Torino 2 gennaio 2015, inedita) che hanno messo in discussione l'orientamento maggioritario sulla base del punto 7, parte II, del Testo Unico sulla rappresentanza 2014 e spinto la stessa Corte di Cassazione a rimettere la questione alle Sezioni Unite (ordinanza n. 24443 del 30 novembre 2016 di prossima pubblicazione su *RIDL*, 2017, II). Per una puntuale ricostruzione del dibattito giurisprudenziale cfr. G. FONTANA, *Note critiche sulla giurisprudenza in materia di RSU (dopo il T.U. del 10 gennaio 2014)*, *RIDL*, 2015, I, 579 ss.

<sup>(252)</sup> Non è irrilevante a tal fine il fatto che il quorum costitutivo sia fissato al 50% perché ciò potrebbe permettere al sindacato detentore della maggioranza dei voti espressi di governare di fatto la RSU senza essere il sindacato di maggioranza assoluta in azienda.

iscritti, si caratterizzano per avere un collegamento solo indiretto e mediato con i lavoratori dell'azienda e ciò giustifica l'eventuale ricorso al meccanismo di consultazione referendaria.

Dalle considerazioni svolte emerge chiaramente come le parti sociali con il tritico di accordi interconfederali 2011-2014, abbiano intrapreso un percorso di rifondazione dell'ordinamento intersindacale che assume il principio di maggioranza quale regola procedurale generale, operante su tre piani distinti. Innanzitutto il principio di maggioranza è funzionale a dirimere i conflitti e le tensioni tra le organizzazioni sindacali nel procedimento negoziale mediante meccanismi di proceduralizzazione e comparazione. Un secondo piano è quello della funzionalità del principio di maggioranza ad agevolare la formazione della volontà del soggetto collettivo sindacale quando è considerato unitariamente, come avviene nella RSU, posto che l'adozione di tale principio consente la formazione di una volontà unitaria evitando pericoli di blocchi decisionali e veti incrociati, sempre possibili ricorrendo al criterio unanimitario. Un terzo piano su cui opera il criterio della maggioranza è quello della strumentazione della legittimazione democratica da parte dei singoli rappresentati nei confronti dei soggetti collettivi rappresentanti, in quanto meccanismo che agevola la legittimazione democratica del soggetto sindacale sia nelle forme di democrazia rappresentativa che in quelle di democrazia diretta.

Tale percorso costituente ha quale preconditione il ritorno a una rappresentatività numericamente misurabile, necessaria per dare alle singole organizzazioni sindacali quell'identità quantitativa indispensabile per applicare le nuove regole sul funzionamento della contrattazione secondo il principio democratico e, in definitiva, per collocare il nuovo sistema di relazioni sindacali delineato dagli accordi interconfederali nel solco dell'art. 39 Cost.

Proprio per questo il meccanismo di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale assume un ruolo decisivo nella valutazione della tenuta, razionalità e coerenza del rinnovato sistema di relazioni industriali.

### *3. La misurazione della rappresentatività sindacale.*

Come già anticipato il sistema di misurazione della rappresentatività – sul modello del pubblico impiego – si fonda su un meccanismo di raccolta e ponderazione dei dati associativi (deleghe sindacali) e dei dati elettorali (raccolti in occasione delle elezioni delle RSU) ai fini negoziali.

Da una lettura sistematica dell'accordo, le operazioni di calcolo della capacità rappresentativa del sindacato portano all'accertamento e alla certificazione di due diverse rappresentatività sindacali necessarie per concludere il procedimento negoziale: una rappresentatività "sufficiente", che corrisponde almeno al 5% della media ponderata tra iscritti e voti nella categoria ed il cui possesso costituisce *condicio sine qua non* per l'accesso al sistema di

contrattazione collettiva nazionale; e una rappresentatività "maggioritaria", che corrisponde almeno al 50% +1 della media ponderata tra iscritti e voti nella categoria, necessaria per la sottoscrizione del contratto collettivo nazionale.

Per quanto concerne l'accertamento del dato associativo, da effettuare in tutte le imprese a prescindere dalla dimensione, l'accordo disciplina la delega sindacale ai soli fini della misurazione del numero degli iscritti alle singole organizzazioni. A tal fine viene previsto il contenuto, la struttura, l'importo minimo, le modalità e gli effetti della riscossione del contributo sindacale<sup>(253)</sup>. In particolare degna di nota è la previsione secondo cui il contributo associativo non potrà essere inferiore ad un valore percentuale di una retribuzione convenzionale costituita dal minimo tabellare in vigore al 1 gennaio di ciascun anno che sarà individuata da ciascun singolo CCNL, da leggersi come un antidoto alla proliferazione di pratiche di *dumping sindacale*.

Per dare credibilità e autorevolezza al sistema di misurazione, vengono coinvolti – mediante apposite convenzioni – l'Inps ed il Cnel. In particolare, l'Inps elaborerà il dato associativo per ciascuna categoria, dividendo la somma dei dati relativi alle deleghe nel corso dell'anno per 12 (media mensile) e lo trasmetterà al Cnel per la ponderazione con il dato elettorale. Le deleghe prese in considerazione ai fini del dato elettorale sono sia quelle rilasciate in favore delle organizzazioni sindacali affiliate alle confederazioni firmatarie il TU sia quelle dei sindacati appartenenti ad organizzazioni di categoria che aderiscano e si obblighino a rispettare integralmente il Testo Unico 2014. Tale meccanismo, di necessaria accettazione delle regole stabilite dal trittico di accordi interconfederali 2011-2014 ai fini della rilevazione del dato associativo, è stato letto da parte della dottrina come «prova del carattere indiscutibilmente aperto del TU» anche se non mancano indicazioni testali di segno contrario<sup>(254)</sup>.

Per quanto concerne il dato elettorale, i voti ricevuti dalle organizzazioni sindacali in sede di costituzione della RSU sono rilevati unicamente dai verbali redatti dalla Commissione elettorale prevista e costituita ai sensi del punto 19 della parte II, sezione III, del Testo Unico. Il Comitato provinciale dei garanti (o analogo

---

<sup>(253)</sup> È da segnalare che il diritto alla ritenuta è riconosciuto a favore non solo delle parti firmatarie, ma anche delle organizzazioni sindacali estranee all'accordo in commento, a condizione, però, che si impegnino a rispettare l'intero sistema di regole definito a livello interconfederale. Infatti è espressamente previsto al § 7 della parte I che «le imprese accetteranno anche le deleghe a favore delle organizzazioni sindacali che aderiscano e si obblighino a rispettare integralmente i contenuti del presente Accordo nonché dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo 31 maggio 2013».

<sup>(254)</sup> Così R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, cit., 676; *contra* A. LASSANDARI, *Quando un ragionamento impeccabile è sbagliato: brevi riflessioni su di una controversia attorno al «Testo Unico sulla rappresentanza»*, *RGL*, 2016, 3, 647 ss. il quale mette in luce gli elementi della prevista autorizzazione da parte delle parti stipulanti a nuove adesioni unitamente alla necessaria accettazione dell'intero contenuto del testo unico, comprese le limitazioni al conflitto contenute nella parte IV.

organismo che potrà essere costituito allo scopo) dovrà acquisire i verbali relativi alle elezioni delle RSU, aggiornandoli anno per anno tenendo conto della scadenza delle singole RSU <sup>(255)</sup>, raccogliere ed elaborare per ciascuna organizzazione sindacale di categoria i dati elettorali e trasmetterli al Cnel annualmente per la ponderazione con il dato associativo, entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello di rilevazione.

Per quanto concerne la ponderazione e l'elaborazione del dato sulla rappresentanza, il Cnel, ricevuti i dati degli iscritti dall'Inps e quelli elettorali dal Comitato provinciale dei garanti, provvederà, entro il mese di aprile di ciascun anno, alla loro aggregazione (con riferimento ad ogni singolo CCNL di categoria) e comunicazione. Si effettuerà, a tal fine, la media semplice tra i due dati, attribuendo quindi un peso del 50% per ciascuno.

Per dare maggiore equilibrio al sistema, è prevista una correzione del dato elettorale tramite il dato associativo nelle unità produttive con più di 15 dipendenti ove non sia costituita la RSU ma siano presenti esclusivamente RSA o non vi sia alcuna forma di rappresentanza: le deleghe in queste imprese valgono come voti al sindacato. In altre parole, nelle unità in questione al numero dei voti conseguiti da ciascuna organizzazione di categoria, affiata a una confederazione stipulante o aderente al TU, dovrà essere sommato quello delle deleghe sindacali (dato comunicato al CNELE dall'Inps), onde evitare che siano svantaggiate le oo.ss. (affiliate alle confederazioni stipulanti o aderenti al TU) presenti in imprese che abbiano scelto di adottare il modello di rappresentanza aziendale della RSA. In tali casi le deleghe sono conteggiate due volte, una volta come deleghe (comprendenti anche le imprese fino a 15 dipendenti) e una seconda volta come espressioni di voto (solo nelle imprese con più di 15 dipendenti), sul presupposto che se il lavoratore avesse avuto la possibilità di votare lo avrebbe fatto a favore del rappresentante della sigla sindacale cui è iscritto.

Semplificando l'intero sistema di certificazione della rappresentatività dei sindacati può essere sintetizzato nella seguente funzione matematica:

$$R\% = \frac{\sum i + \sum v}{2} \%$$

$R$  = rappresentatività

$i$  = deleghe sindacali

$v$  = voti alle elezioni RSU + numero deleghe imprese RSA + deleghe imprese con più di 15 dipendenti senza alcuna forma di rappresentanze sindacali aziendali

Nonostante tale meccanismo abbia l'innegabile pregio di quantificare la

---

<sup>(255)</sup> Il dato rilevato per ogni anno sarà quello relativo alle RSU validamente in carica alla data del 31 luglio

rappresentatività sindacale traducendola in un dato numerico utilizzabile per il corretto operare della regola di maggioranza, così come declinato si presta ad alcuni rilievi critici che, se non risolti, potrebbero determinare alcuni cortocircuiti procedurali.

Una prima rilevante questione è quella relativa alla composizione della platea di imprese che partecipano alla misurazione. In particolare, si tratterà delle sole imprese associate alla federazione datoriale di categoria, aderente a Confindustria, o di tutte le imprese, anche non associate che comunque applicano quel particolare contratto collettivo? In altre parole, il requisito dell'«accettazione formale espressa ed integrale», vale anche per la controparte datoriale o solo per le organizzazioni dei lavoratori? La differente soluzione di tale quesito è in grado di determinare sensibili variazioni del tasso di rappresentatività <sup>(256)</sup>.

Sebbene il dato letterale resti non chiaro, pare preferibile la seconda soluzione in quanto più in linea con il dichiarato obiettivo del Testo Unico di realizzare un sistema unitario e generale di misurazione della rappresentatività aperto «a tutte le organizzazioni sindacali di categoria interessate a partecipare alla rilevazione della propria rappresentanza per gli effetti di stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro». In altre parole, più che la formale accettazione del TU da parte dei datori di lavoro, quello che rileva è l'effettiva applicazione di un determinato contratto collettivo nazionale stipulato da organizzazioni sindacali o datoriali aderenti al TU, applicazione che potrà avvenire oltre che per affiliazione associativa anche per rinvio espresso nei contratti individuali alla disciplina collettiva o per comportamento concludente del datore.

Preclusa, in assenza di una specifica norma eteronoma, è, invece, la misurazione della rappresentatività sindacale nelle imprese che non applicano alcun contratto collettivo nazionale di categoria o che ne applicano uno sottoscritto

---

<sup>(256)</sup> Sul punto cfr. le posizioni di P. LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione collettiva dopo il testo unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, RIDL, 2014, I, 244 ss., secondo cui devono procedere alla raccolta delle deleghe sindacali anche tutti quei datori di lavoro non iscritti a Confindustria o ad altre associazioni datoriali aderenti al Testo Unico che applicano un CCNL sottoscritto da organizzazioni sindacali e/o datoriali affiliate a confederazioni stipulanti o aderenti al TU; *contra* R. DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, 676-769; secondo il quale «la maggiore disfunzionalità del nuovo sistema è costituita dal fatto che la rappresentatività resta non misurata in tutta l'area delle imprese sindacalmente non affiliate alle associazioni imprenditoriali stipulanti o aderenti al TU. Ciò avviene anche qualora tali imprese applichino in via di mero fatto il CCNL: applicare le clausole normative di un CCNL non comporta, infatti, automaticamente essere vincolati al TU, almeno fino a quando il CCNL non richiami espressamente il TU. Tale limitazione soggettiva danneggia le organizzazioni sindacali maggiormente presenti in queste imprese, che non possono far valere le deleghe e i voti ivi ottenuti. Parallelamente la natura pattizia del TU può creare inconvenienti anche alle imprese affiliate a organizzazioni imprenditoriali aderenti o stipulanti il TU, le quali non possono far valere l'efficacia generale del CCNL verso i lavoratori iscritti a sindacati appartenenti a confederazioni non firmatarie né aderenti al TU, né sanzionare eventuali azioni conflittuali poste in essere da queste organizzazioni contro il CCNL».

da oo.ss. non rientranti nel sistema delineato dagli accordi interconfederali. Infatti, considerata la natura pattizia di tali previsioni, è evidente che il loro ambito di applicazione non possa che essere circoscritto a chi, esplicitamente o implicitamente, aderisce al “sistema” confederale non potendo in alcun modo incidere sull’autonomia propria dei sindacati esterni e/o sulla libertà negoziale dei datori non affiliati ad associazioni stipulanti o aderenti al TU.

In concreto, ciò comporta che gli accordi interconfederali non hanno alcun potere inibente nei confronti di organizzazioni sindacali collocate all’esterno del sistema delineato dal Testo Unico, le quali potranno sempre e comunque stipulare con la controparte datoriale un CCNL che, in quanto tale, costituirà una diversa “categoria contrattuale” <sup>(257)</sup>. Inoltre, in punto di stretto diritto, le regole interconfederali non paiono del tutto idonee a vincolare giuridicamente ed *ex se* i sindacati aderenti alle Confederazioni stipulanti se non sul piano politico-organizzativo (e dunque esclusivamente dal punto di vista dell’ordinamento intersindacale) <sup>(258)</sup>.

Anche volendo prescindere da tali rilievi, il punto più problematico dell’assetto delineato dal TU rimane quello della definizione dell’ambito di misurazione della rappresentatività, essendo del tutto evidente che si può ragionare di percentuale di associati sulla totalità degli iscritti e di percentuale dei voti sulla totalità dei votanti, solo se e in quanto si abbia la certezza dei confini di dette totalità, i c.d. “domini di funzione”, che nel diritto sindacale sono espressi dalle “categorie” e dai settori all’interno dei quali operare la misurazione della rappresentatività. Tale problematica non è di poco conto dal momento che la rappresentatività può variare sensibilmente in base all’ambito entro cui essa viene calcolata. In assenza di indicazioni eteronome sul punto, il Testo Unico fa coincidere l’ambito di

---

<sup>(257)</sup> In tema v. la recente pronuncia T. Roma 20 maggio 2015, *DRI*, 2015, 3, 848 ss., nt. FERRARESI; ai sensi della quale «il testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 ha efficacia limitata alle confederazioni stipulanti e ai sindacati che vi abbiano aderito. Esso non spiega dunque efficacia nei confronti dei sindacati rimasti estranei all’accordo. Va pertanto rilevata la carenza di interesse ad agire dei sindacati terzi in ordine all’accertamento della nullità di clausole del Testo Unico». Sul punto cfr. anche A. LASSANDARI, *Quando un ragionamento impeccabile è sbagliato: brevi riflessioni su di una controversia attorno al «Testo Unico sulla rappresentanza»*, *RGL*, 2016, 3, 647 ss.

<sup>(258)</sup> Si v. l’emblematica pronuncia del T. Roma, sez. III, 9 maggio 2013, n. 75422/12, *GI*, 2013, 1604, nt. TOSI; ai sensi della quale «le associazioni di categoria ... pur se strutturalmente collegate alla Confederazioni nazionali, devono ritenersi a tutti gli effetti soggetti autonomi, dotati di una propria autonoma struttura interna e di un proprio organo rappresentativo e quindi, come autonomi centri di imputazioni giuridiche attive e passive, ben possono essere considerati “terzi” ai fini che qui rilevano ... l’Accordo Interconfederale vincola solo le parti firmatarie, che si impegnavano reciprocamente a far osservare alle proprie associazioni di categoria i principi espressi dall’Accordo stesso ... vige nel nostro ordinamento il principio di autonomia e pariteticità delle fonti collettive, con la condivisa conseguenza che le Confederazioni non possono assumere obblighi giuridicamente vincolanti che producano effetto direttamente in capo alle associazioni aderenti». Problematica solo in parte arginabile con la possibilità di configurare in capo alle Confederazioni una promessa per il fatto del terzo ex art. 1381 c.c.

misurazione con quello di applicazione del CCNL. In particolare, si adotta un meccanismo di identificazione e catalogazione dei CCNL e si collega ogni singolo contratto alle imprese all'interno delle quali trova applicazione, imponendo a ciascun datore di lavoro iscritto all'associazione datoriale firmataria o aderente al TU di indicare attraverso il modulo Uniemens il codice del CCNL applicato e il numero delle deleghe ricevute per ogni singola organizzazione di categoria <sup>(259)</sup>. Mettendo insieme tale flusso di dati l'INPS è chiamato a elaborare annualmente i dati raccolti aggregandoli a livello nazionale e a trasmetterli, al CNEL.

Nonostante l'apparente linearità del meccanismo, la soluzione ideata dalle parti sociali non è del tutto coerente in quanto inidonea a risolvere quello che è un apparentemente paradosso o circolo vizioso: la categoria è quella definita dalle parti al momento della stipula del contratto nazionale di settore, ma il contratto collettivo nazionale di categoria è stipulato dalle associazioni che, una volta misurate, rappresentino almeno il 50% +1 dei lavoratori nella categoria <sup>(260)</sup>.

Una soluzione ipotizzabile per mettere in moto il procedimento di misurazione potrebbe essere quella di considerare l'ambito della prima misurazione auto-definito dai vigenti CCNL. In altre parole, si potrebbe avviare il calcolo della rappresentatività facendo coincidere la definizione degli ambiti contrattuali con l'area di applicazione dei contratti collettivi vigenti, rispetto ai quali è sicuramente possibile procedere alla misurazione partendo da un dato di rappresentatività effettiva consistente nella stipulazione del CCNL. Tale soluzione, tuttavia, rischia di creare un meccanismo di secolarizzazione delle categorie così come attualmente definite precludendo in radice qualsiasi operazione di accorpamento o segmentazione delle stesse. Per ovviare a tale problematica, in dottrina non è mancato chi ha tentato di sostenere come, alla luce del rinnovato assetto

---

<sup>(259)</sup> Tale meccanismo è di fatto potenzialmente operativo vista la convenzione 16 marzo 2015 stipulata dalle parti sociali con INPS, con la quale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, in attuazione del testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, hanno affidato all'Istituto il servizio di raccolta, elaborazione e comunicazione del numero delle deleghe sindacali relative a ciascun ambito di applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro riconducibili nell'alveo di CONFINDUSTRIA ai fini della certificazione della rappresentanza delle organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria. Per i dettagli tecnici sulla raccolta dei dati associativi mediante modello Uniemens si rinvia alla circolare 14 aprile 2015, n. 76, *Convenzione INPS - CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL, UIL per l'attività di raccolta, elaborazione e comunicazione dei dati relativi alla rappresentanza delle organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria. Istruzioni operative.*

<sup>(260)</sup> Rileva tale paradosso A. VISCOMI, *Prime note sul Protocollo 31 maggio 2013*, cit., 764; ID., *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, RGL, 2014, 1, I, 69 ss.; *contra* F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, DRI, 2014, 693 ss. secondo il quale «la definizione degli ambiti contrattuali è coincidente con l'area di applicazione dei contratti collettivi sinora stipulati e vigenti, rispetto ai quali è possibile avviare il sistema con poche incertezze e senza che ciò comporti una contraddizione: la rappresentatività di chi ha stipulato sinora quei contratti collettivi è presunta per il fatto stesso della stipulazione; d'ora innanzi sarà misurata e certificata nello stesso ambito, potendo tale sistema di regole avere avvio nel primo rinnovo contrattuale utile».

dell'ordinamento intersindacale, «la competenza a dettare una definizione “autonoma” di categoria sia ormai transitata dal livello della categoria a quello interconfederale»<sup>(261)</sup>. Degna di nota, anche se non spendibile in assenza di una specifica previsione di legge, è l'ipotesi di chi ha auspicato un possibile intervento eteronomo che affidi alle confederazioni il compito di individuare i settori produttivi merceologicamente qualificati in cui declinare la misurazione della rappresentatività delle oo.ss. necessaria per la stipula dei diversi CCNL di settore<sup>(262)</sup>. Indubbiamente tale soluzione, qualora dovesse essere attuata, avrebbe il privilegio di arginare il rischio della formazione di aree contrattuali “pirata” ed incentiverebbe la ricomposizione del dissenso endosindacale ma, parallelamente, avrebbe l'effetto collaterale di irrigidire notevolmente il sistema contrattuale.

Nonostante tali criticità mettano in luce la sensibilità degli indici numerici di rappresentatività alla scelta degli specifici strumenti di misurazione, tanto da relativizzare l'apparente oggettività del criterio matematico, tuttavia la scelta delle parti sociali di rifondare il sistema su indici quantitativi di rappresentatività è sicuramente felice in quanto permette di consolidare un sistema di rappresentanza e partecipazione dei lavoratori che si sviluppa al di fuori ma nel solco dell'art. 39 Cost. e in grado di preservarne lo spirito<sup>(263)</sup>.

Il dato associativo e il dato elettorale sono, infatti, i due indici quantitativi per eccellenza: testimonianza, l'uno, della capacità di aggregare iscritti e, l'altro, dell'idoneità a raccogliere consensi oltre la cerchia degli associati, sicché la loro combinazione dovrebbe assicurare un adeguato bilanciamento fra la vocazione associativa e quella universalistica del sindacato, consentendo il concreto operare della regola di maggioranza quale meccanismo di decisione democratica dotato della medesima *ratio* funzionale della delegazione unica trattante prevista dal quarto comma dell'art. 39 Cost..

#### *4. Le due velocità del Testo Unico e le proposte di intervento eteronomo*

Nonostante il modello delineato dal Testo Unico sia ampiamente condiviso all'interno dell'ordinamento intersindacale, tanto da essere replicato dalle parti

---

<sup>(261)</sup> Così V. PINTO, *Gli accordi interconfederali del 2013 e i persistenti problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma della “categoria contrattuale”*, in *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, cit., 361 ss., spec. 368. Tale posizione è condivisibile e pare avvalorata anche dagli artt. 11, commi 5 e 6, Statuto CGIL; e 14, commi 6 e 7, Statuto UIL.

<sup>(262)</sup> Tale proposta è ideata da M. MARAZZA, *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, ADL, 2014, 3, 608 ss., spec. 626-628.

<sup>(263)</sup> Sembrano inclini ad accogliere tale tesi L. MARIUCCI, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 della Costituzione?*, cit.; M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, cit.

sociali nei principali settori produttivi (Confcommercio, Confcooperative, Confservizi, accordi ABI assetti contrattuali, Confartigianato, Somministrazione di lavoro) ed anzi considerato dalle stesse confederazioni uno dei pilastri sul quale creare un moderno sistema di relazioni industriali <sup>(264)</sup>, a quasi quattro anni dalla sua emanazione detto sistema non è ancora completamente operante bloccato nella sua parte più innovativa: la misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale.

Infatti come si evince da un *report* pubblicato dalla CISL <sup>(265)</sup>, mentre si è avviata, seppur con esiti ancora parziali <sup>(266)</sup>, la misurazione del dato associativo, anche grazie alla convezione stipulata dalle parti sociali con l'INPS in data 16 marzo 2015, maggiori difficoltà si sono riscontrate nell'elaborazione del dato elettorale per la scarsa disponibilità delle DTL a collaborare con le parti sociali nei termini previsti dal Testo Unico nonostante gli impegni presi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nella *Direttiva in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale* del 25 settembre 2014 <sup>(267)</sup>.

---

<sup>(264)</sup> Il riferimento è al documento unitario stipulato da CGIL, CISL e UIL del 14 gennaio 2016, *Un moderno sistema di relazioni industriali*, nel cui parte III dedicata alle regole le tre confederazioni ribadiscono l'intenzione di «rendere pienamente attivo il nuovo sistema della rappresentanza, monitorando costantemente l'iter della certificazione dei dati, attraverso il coinvolgimento di tutte le parti firmatarie degli accordi».

<sup>(265)</sup> Ci si riferisce al documento *Attuazione accordi rappresentanza*, pubblicato in data 27 gennaio 2016 disponibile su <https://www.cisl.it/grandi-temi/rappresentanza/1466-attuazione-accordi-rappresentanza.html>

<sup>(266)</sup> Secondo il documento citato alla nota precedente l'ultimo tabulato INPS pubblicato a gennaio 2016, mette in luce che ad ottobre 2015 si sono registrate al servizio INPS “Rappresentanza sindacale” 25.002 aziende del settore industriale occupanti complessivamente 1.949.261 lavoratori, tra queste 19.598, occupanti complessivamente 1.739.341 lavoratori, hanno inviato all'INPS i dati concernenti le deleghe sindacali mediante il modulo Uniemens. La dimensione media delle aziende che forniscono i dati è intorno ai 90 dipendenti. Il dato, sia pure in crescita, resta basso (intorno al 38% dei lavoratori dell'area stimata di rappresentanza di Confindustria). Fino a gennaio 2016 le organizzazioni sindacali che hanno aderito al Testo Unico sulla rappresentanza sono 138 di cui 34 sono federazioni di CGIL, CISL e UIL. La maggioranza di queste organizzazioni hanno presenza solo settoriale/locale e non “concorrono” quindi per essere parti negoziali per i CCNL ma solo per presentare liste per le lezioni delle RSU. Il problema più rilevante per quanto concerne il dato elettorale è, allo stato, quello di individuare una soglia minima di censimento da considerare valida ai fini dell'utilizzazione, anche solo sperimentale, dei dati associativi ai fini della certificazione della rappresentatività.

<sup>(267)</sup> Tale inerzia potrebbe oggi essere superata dalla predisposizione della Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro a cui ha fatto seguito la stipula del *Protocollo d'intesa concernente l'avalimento delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento* tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro in data 14 settembre 2016 nel quale si richiama la *Direttiva in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale* assegnando alla Direzione generale e alle singole DTL le attività «di monitoraggio sulla consistenza dei dati organizzativi a livello nazionale e territoriale delle organizzazioni sindacali nel settore privato» e di tenuta dell'archivio dei relativi contratti. Impegni ribaditi e rafforzati dalla recente circolare del 26 settembre 2016, n. 29 nella quale si prevede che «i Comitati provinciali dei garanti – presieduti dai

Ciò non significa, però, che le regole previste dal Testo Unico siano del tutto inattuuate. Parallelamente, infatti, si registra una piena operatività di molte clausole contenute nelle parti II e III del Testo Unico. In primo luogo si segnala l'entrata a regime del meccanismo di decentramento contrattuale controllato, incentivato fin dal Protocollo d'intesa del 28 giugno 2011 e ribadito nel Testo Unico (parte III) <sup>(268)</sup>. Inoltre, pare definito e definitivo l'abbandono della c.d. "clausola del terzo" nelle elezioni delle RSU successive al Testo Unico <sup>(269)</sup>. Ma soprattutto, e questo è il dato più rilevante ai fini del sistema sindacale, il Testo Unico ha giocato un ruolo chiave nell'ultimo rinnovo del CCNL per il settore metalmeccanico sotto almeno tre aspetti. In primo luogo per quanto concerne l'accesso alle trattative si è chiamata al tavolo negoziale anche la Fiom, sebbene questa non fosse firmataria del CCNL del 2009, in virtù della clausola, introdotta nel PI 2011 e ribadita nel TU 2014, che ammette al tavolo negoziale i soggetti con una rappresentatività nazionale non inferiore al 5% considerando a tal fine la media matematica tra il dato elettorale e il dato associativo nel settore. In particolare, pur non essendo state completate dette verifiche, la parte datoriale ha dato per acquisito tale elemento in relazione all'indiscussa rappresentatività della Fiom nel settore metalmeccanico. Inoltre, così come auspicato dal Testo Unico, la trattativa, nonostante le distinte posizioni di partenza delle organizzazioni sindacali chiamate al tavolo negoziale, è realmente iniziata e proseguita sulla base di una piattaforma unitaria sulla quale si è poi conclusa. Da ultimo, la sottoscrizione definitiva del CCNL è stata subordinata, ed è successivamente avvenuta, dopo una consultazione certificata con i lavoratori del settore sull'intesa raggiunta in sede di trattative.

Tali considerazioni portano a registrare una doppia velocità del sistema delineato dalle parti sociali nel Testo Unico che ha come effetto concreto l'alterazione di alcuni progressi meccanismi di relazioni collettive i quali, tuttavia, ancora non riescono a dar vita a quella disciplina autoconclusa e autoinclusiva teorizzata a livello interconfederale, fondata sul principio di maggioranza applicato ad una rappresentatività quantitativa misurata e certificata.

Il protrarsi di tale fase di transizione ha rianimato il mai sopito dibattito dottrinale sull'opportunità, necessità e/o legittimità di un intervento eteronomo di

---

direttori delle DTL in virtù delle competenze istituzionali – provvederanno a raccogliere i dati elettorali relativi alla elezione delle RSU e avranno il compito di raggruppare tali dati per ciascuna Organizzazione sindacale e di trasmetterli al CNEL e alla Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali» sancendo espressamente che «l'attività di raccolta dei dati demandata a codesti Uffici assume un particolare rilievo e pertanto la sua effettiva realizzazione costituirà elemento di valutazione dei Dirigenti».

<sup>(268)</sup> Per un'approfondita analisi di tale clausola si v. A. LASSANDARI, *Dopo l'Accordo del 28 giugno (e l'art. 8 l. n. 148): incertezze, contraddizioni, fragilità*, LD, 2012, 1, 55 ss.

<sup>(269)</sup> Sull'impatto della nuova disciplina delle RSU sulla giurisprudenza già formatasi a proposito del diritto di assemblea cfr. G. FONTANA, *Note critiche sulla giurisprudenza in materia di RSU (dopo il T.U. del 10 gennaio 2014)*, cit.

sostegno volto a dare impulso al modello delineato dall'ordinamento intersindacale nel Testo Unico. A fronte di un orientamento che guarda con diffidenza e sfavore qualunque ipotesi di "legge sindacale", basandosi sulla tradizionale concezione immunitaria del sindacato <sup>(270)</sup>, si sono registrati numerosi interventi favorevoli a una legislazione di sostegno sia in chiave di mera riscrittura dell'art. 19 <sup>(271)</sup> sia in termini di elaborazione di veri e propri articolati normativi <sup>(272)</sup>. Queste ultime proposte meritano un'attenta analisi per l'organicità e sistematicità a cui ambiscono.

I disegni di legge da ultimo citati si propongono di dare un'attuazione legislativa al Testo Unico ma nel far ciò adottano un diverso approccio che si traduce in una maggiore o minore estensione dell'intervento normativo proposto, derivate da diverse letture date all'art. 39 Cost. dagli estensori. In particolare la proposta *Frecciarossa* si limita a regolare unicamente l'efficacia *erga omnes* della contrattazione aziendale senza confrontarsi con la norma costituzionale, facendo leva su un'interpretazione storico-letterale della previsione costituzionale, considerata riferibile unicamente al contratto nazionale di categoria <sup>(273)</sup>, e lasciando la questione dell'efficacia soggettiva del contratto nazionale rimessa alla cornice interpretativa ora esistente, confidando nella capacità espansiva delle regole intersindacali legalmente sostenute. Diversamente il ddl del gruppo *Diritti Lavori e Mercati* (d'ora in poi *DLM*) punta a regolare l'intero sistema sindacale intervenendo su rappresentanza, contrattazione e partecipazione. Tale articolato, facendo propria la lettura attualizzata della seconda parte dell'art. 39 Cost. teorizzata da Massimo

---

<sup>(270)</sup> Tra gli astensionisti si segnalano G. FERRARO, *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, cit.; M. PERSIANI, *Ancor a favore del (solo) comma 1 dell'art. 39 della Costituzione, in Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, a cura di L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI - M. DELFINO, Editoriale scientifica, 2014, 493 ss.; M. TIRABOSCHI, *La legge sindacale? Le ragioni del no*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, 2014, 165 ss.

<sup>(271)</sup> R. PESSI, *Democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, cit.; T. TREU, *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni sindacali*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, cit., 521 ss.

<sup>(272)</sup> Il riferimento è ai tre progetti di legge elaborati rispettivamente dal gruppo di studiosi *Frecciarossa* pubblicato su *RIDL*, 2015, vol. 4, III, 205 ss.; dai giuristi della rivista *Diritti Lavori Mercati* pubblicata su *DLM*, 2014, I, 155 ss.; e dalla CGIL nel documento *Carta dei diritti universali del lavoro* pubblicata su *RGL*, 2016, 1, 233 ss. Per una puntuale presentazione dei tre progetti cfr. rispettivamente B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale. Se non ora quando?*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, cit., 468 ss.; L. ZOPPOLI, *Per una legge sindacale di stampo partecipativo*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, cit., 180 ss.; V. ANGIOLINI - U. CARABELLI, *Le ragioni (di un nuovo Statuto) dei diritti dei lavoratori*, *RGL*, 2016, 1, 217 ss. Per una analisi dettagliata analisi critica delle tre proposte si v. A. LASSANDARI, *Tre proposte per una legge sindacale*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ediesse, 2016, 37 ss.

<sup>(273)</sup> Per questa interpretazione v. da ultimo E. GHERA, *L'art. 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, *CSDLE*, it. n. 202/2014.

D'Antona<sup>(274)</sup>, propone un intervento eteronomo che estende *erga omnes* l'efficacia soggettiva del contratto collettivo rispettando quello che è considerato il “nocciolo duro” di principi fondamentali della previsione costituzionale (democraticità dei sindacati; rappresentatività quantitativa preventivamente misurata; democraticità delle procedure conferenti la rappresentanza). Di portata altrettanto ampia è anche l'intervento proposto dalla CGIL il quale, in una cornice che punta a riscrivere l'intero statuto protettivo dei lavoratori, propone una vera e propria attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. in linea con quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale<sup>(275)</sup>, presentando un articolato normativo che integra ed attualizza il modello costituzionale con il sistema ideato dalle parti sociali nel Testo Unico sulla rappresentanza. Per quanto concerne il rapporto con l'art. 39 Cost. la scelta del ddl CGIL è sicuramente preferibile in quanto meno soggetta a possibili rilievi di costituzionalità<sup>(276)</sup>.

Le proposte in commento sono organiche e puntano a recepire le direttrici di fondo del sistema delineato dal testo unico: una rappresentatività numerico/quantitativa misurata e certificata a cui si accompagna il ricorso al principio di maggioranza, temperato da strumenti di democrazia diretta, per regolare il procedimento di contrattazione collettiva e l'efficacia soggettiva *erga omnes* dei contratti collettivi.

Non potendo in tale sede analizzare dettagliatamente il contenuto dei tre disegni di legge, nelle pagine che seguono ci si soffermerà unicamente sulle soluzioni tecniche proposte per misurare la rappresentatività e superare le criticità tecnico-procedurali del Testo Unico segnalate in precedenza.

Per quanto concerne la proposta *Frecciarossa* essa si ispira al modello promozionale di tipo neoistituzionale puntando a realizzare l'efficacia *erga omnes* del solo contratto collettivo aziendale, a definire *ex lege* la formula del sindacato comparativamente più rappresentativo utilizzata nelle norme di rinvio e a superare l'art. 8 l. n. 148/2011, con una riscrittura che ammette i contratti collettivi in deroga stabilendo in modo più rigoroso i fini perseguibili e le materie, in conformità a quelli individuati in sede intersindacale, prevedendo un regime differenziato a seconda che si tratti di contratti in deroga alla legge o al CCNL.

Con riferimento alla misurazione della rappresentatività sindacale il meccanismo ideato dagli estensori punta a recepire quanto sancito dalle parti sociali nella parte I del Testo Unico e si basa sulla ponderazione del dato associativo con il dato elettorale (art. 1). Gli articoli 2, 3 e 45, comma 2, chiariscono rispettivamente

---

<sup>(274)</sup> Il riferimento è a M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit.

<sup>(275)</sup> Il riferimento è a C. cost. 19 dicembre 1962, n. 106, *RTDPC*, 1963, 1177 ss., nt. GHERA

<sup>(276)</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di E. GRAGNOLI, *La libertà organizzativa del sindacato e l'art. 39, commi 2 e 3 della Costituzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 31ss.

come determinare il peso associativo e quello elettorale e come si procede al calcolo matematico della media tra i due dati. Viene inoltre ribadita la scelta del Testo Unico di correggere il dato elettorale con quello associativo laddove non sono presenti RSU, prevedendo espressamente che ove siano presenti le sole RSA la media venga determinata esclusivamente sulla base del numero di deleghe rilasciate a favore dell'organizzazione sindacale che, in tali casi, vengono contate due volte (art. 3, comma 2). Tale meccanismo è rafforzato dalla previsione di un obbligo datoriale di versare il contributo sindacale, mediante trattenuta sulla retribuzione, per conto dei lavoratori che ne facciano richiesta (art. 2, comma 1).

Il soggetto istituzionale incaricato del procedimento di certificazione della rappresentatività è il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il quale è chiamato, ai sensi degli artt. 2, comma 1, 4, 5 e 6: a) ad attribuire un codice identificativo a ciascun contratto collettivo nazionale; b) attribuire un codice identificativo a ciascuna associazione sindacale nazionale e alle confederazioni sindacali nazionali che ne facciano richiesta, a condizioni che dette organizzazioni sindacali adottino uno statuto che sancisca un ordinamento interno a base democratica; c) emanare un decreto con il quale regolamentare i meccanismi e le modalità di comunicazione dei dati associativi e di deposito dei contratti nazionali e degli statuti delle oo.ss. interessate alla misurazione della rappresentatività; d) ponderare il dato elettorale con il dato associativo con riferimento ai datori di lavoro che applicano il medesimo contratto collettivo individuato sulla base del codice identificativo, fatta salva la specificazione di diversi perimetri o settori prevista dallo stesso contratto collettivo con riferimento alle eventuali parti specifiche in cui il contratto è articolato; e) pubblicare, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello della rilevazione, e rendere consultabili per via telematica i dati di rappresentatività di ciascuna associazione sindacale per ogni ambito di misurazione definito e quelli delle confederazioni sindacali, ottenuti sommando i dati di rappresentatività delle organizzazioni sindacali nazionali che alle stesse aderiscono.

La scelta di non mettere in campo regole o meccanismi atti a predeterminare l'ambito di misurazione e la comparazione della rappresentatività delle associazioni sindacali lasciando le parti sociali libere di autodefinire gli ambiti in sede di stipulazione del CCNL, è giustificata dall'intento di non condizionare il libero sviluppo della dinamica delle relazioni industriali. Tale scelta, sebbene sia sicuramente in linea con l'art. 39, comma 1, Cost., tuttavia, si espone alla critica di non impedire comportamenti opportunistici di alcune organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative, volti a ricercare e/o creare unità contrattuali disegnate *ad hoc* per esaltare la propria (altrimenti inconsistente) rappresentatività e/o stipulare contratti c.d. "pirata". Inoltre, non è esente da critiche neppure la scelta di misurare la rappresentatività solo presso i datori di lavoro che applicano il contratto collettivo nazionale in quanto ciò potrebbe incentivare meccanismi di "fuga" dal

contratto collettivo nazionale. Pericolo questo aumentato dalla previsione secondo cui il contratto collettivo aziendale può avere efficacia generale se è rispettoso dei limiti previsti dal contratto collettivo nazionale <sup>(277)</sup>.

Tale obiezione non è superabile neppure dalla previsione secondo cui in caso di norme di rinvio la rappresentatività minima del 50% richiesta per la stipula del contratto collettivo, calcolata nell'ambito autodefinito del contratto collettivo nazionale, deve essere necessariamente integrata con l'adesione delle oo.ss. stipulanti il contratto collettivo oggetto di rinvio legale a confederazioni sindacali dotate di una rappresentatività minima certificata del 33% (art. 9).

A di là di tali aspetti problematici, la certificazione della rappresentatività è utilizzata a diversi fini.

Innanzitutto rileva per la legittimazione alla trattativa con riguardo alla contrattazione di categoria o territoriale, stabilendo la soglia del 5% di rappresentatività (art. 7).

Inoltre il calcolo della rappresentatività è funzionale alla scelta dell'unica forma di rappresentanza in azienda da effettuarsi da associazioni sindacali che, singolarmente o congiuntamente, raggiungano almeno il 50%+1 di rappresentatività (art. 10, comma 2) e per individuare le associazioni sindacali nel cui ambito è possibile costituire RSA. La maggiore complessità di tale previsione attiene l'individuazione dei soggetti cui spetta la scelta di decidere se costituire RSA o RSU, laddove si prevede una significativa apertura verso la democrazia diretta in caso di mancato raggiungimento della soglia di rappresentatività richiesta. In particolare, il ddl stabilisce che, in tali ipotesi, spetta direttamente ai lavoratori, mediante referendum con decisione a maggioranza, scegliere quale forma di rappresentanza privilegiare nei luoghi di lavoro. Ove prevalga la scelta a favore delle RSU, potranno presentare liste sia i sindacati firmatari dei contratti nazionali sia associazioni non firmatarie se abbiano un certo seguito nell'unità produttiva, (art.14, comma 4), mentre per la costituzione di RSA è prevista una modifica significativa dell'art.19 St. lav. con un ritorno alla dimensione sovra-aziendale dei sindacati rappresentativi nel cui ambito esse possono essere costituite <sup>(278)</sup>. Non è mancata un'obiezione mossa in sede dottrinale nei confronti delle regole sulle rappresentanze nei luoghi di lavoro, motivata dalla profonda trasformazione che subirebbe il sistema di relazioni sindacali se una legge regolasse direttamente le RSU, per due ragioni: se queste ultime diventassero una rappresentanza esclusiva ciò contrasterebbe con quanto previsto dallo stesso TU che ha mantenuto in vita anche RSA; inoltre le stesse RSU cambierebbero natura se trovassero direttamente nella legge la loro disciplina e il

---

<sup>(277)</sup> Indubbiamente, d'altro canto, tale previsione ha il pregio di premiare e dare qualche rilievo giuridico ai vincoli imposti al contratto aziendale dal contratto collettivo nazionale.

<sup>(278)</sup> Secondo l'art.15, possono essere costituite nell'ambito di sindacati con rappresentatività di almeno il 5% con riferimento al campo di applicazione del ccnl operante nell'unità produttiva.

loro fondamento, secondo un sistema di rappresentanza che si riferisce a tutti i lavoratori in azienda, ridimensionando così in maniera evidente il ruolo e la legittimazione delle associazioni sindacali <sup>(279)</sup>. Le cautele espresse da tali opinioni sono motivate anche dall'esigenza di evitare l'eventualità che il nuovo assetto induca una transizione verso un diverso modello a canale doppio di rappresentanza che determinerebbe un'ulteriore spinta verso l'aziendalizzazione della contrattazione collettiva <sup>(280)</sup>. Vero è che l'attuale configurazione delle RSU come frutto esclusivo delle regole negoziali, le espone a debolezze che possono metterne a rischio la stessa sopravvivenza, come è emerso significativamente nel corso della vicenda Fiat, e non offre un quadro chiaro e giustiziabile dei diritti sindacali <sup>(281)</sup>.

La misurazione della rappresentatività è, inoltre, funzionale all'operatività del criterio maggioritario, quale presupposto imprescindibile dell'efficacia generale dei contratti collettivi aziendali stipulati da RSA (art. 17, comma 1, lett. b), e all'individuazione delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative legittimate alla stipulazione di accordi o contratti collettivi cui la legge demanda la regolamentazione contrattuale di specifiche materie, sancendo un doppio requisito: una rappresentatività complessiva nel settore del 50% +1 delle associazioni stipulanti e la loro adesioni a confederazioni sindacali dotate di una rappresentatività certificata superiore al 33% (art. 9).

Degna di nota è anche la scelta del ddl *Frecciarossa* di restringere, a per quanto concerne il contratto collettivo aziendale, le previsioni del Testo Unico del gennaio 2014 per quanto concerne la possibilità di ricorrere al referendum confermativo in caso di contratto collettivo aziendale stipulato della RSA: ai sensi dell'art. 17 il referendum può essere richiesto solo laddove i lavoratori iscritti al sindacato non superino il 30% dei lavoratori complessivamente occupati con contratto a tempo indeterminato.

Per quanto concerne la proposta *DLM* in essa la misurazione della rappresentatività costituisce il baricentro non solo per individuare i soggetti legittimati a negoziare, ma altresì per l'attribuzione di efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali di categoria mediante l'obbligo nei confronti dei datori di lavoro di assicurare trattamenti non inferiori a quelli ivi stabiliti, sulla scorta della soluzione introdotta nel settore pubblico (art. 5). In altre parole tale proposta non opera nella direzione di prefigurare un'efficacia *erga omnes* diretta ed immediata del contratto collettivo, ma giunge all'efficacia generale mediante il meccanismo paradigmatico dell'art. 36 Cost. Tale soluzione è destinata a svolgere la funzione di

---

<sup>(279)</sup> Il riferimento è a F. LISO, *Alcune osservazioni a proposito dell'Accordo del 10 gennaio 2014*, cit.; e a T. TREU, *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni sindacali*, cit.

<sup>(280)</sup> Sul punto cfr. G.P. CELLA, *Una sentenza sulla rappresentanza sindacale (o del lavoro?)*, LD, 2013, 328 ss.

<sup>(281)</sup> Così S. SCARPONI, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, cit., 27.

assicurare un salario minimo a livello nazionale, commisurato ai diversi settori produttivi, che appare adeguata e rispettosa dell'autonomia collettiva e in linea con la giurisprudenza costituzionale in tema di art. 36, comma 1, Cost. <sup>(282)</sup>. Inoltre, il ddl *DLM* regola le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nonché la contrattazione aziendale e decentrata (artt. 1 e 4), con particolare attenzione al riconoscimento di specifici diritti di partecipazione, anche azionaria, e codeterminazione in capo a lavoratori e organizzazioni sindacali (artt. 6, 7 e 8). Uno dei punti focali riguarda l'abrogazione della disposizione legislativa inerente i contratti collettivi "di prossimità" (art. 15, comma 3) sostituita con il riconoscimento alla contrattazione collettiva territoriale e aziendale, della facoltà di deroga alla legge, in materie tassativamente individuate (art. 4, comma 9). Tale parziale indipendenza del sistema decentrato di contrattazione è giustificata dalle regole sancite per la determinazione della rappresentatività degli agenti contrattuali, vera chiave di volta dell'intera proposta. Per quanto concerne le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro il ddl *DLM* si discosta dal Testo Unico sotto due profili: la diffusione delle RSU e la procedura di istituzione delle medesime, prevedendo che sia le RSU che le RSA possano essere costituite non solo nelle unità produttive ex art. 35 St. lav. ma in tutte le imprese che occupino almeno 50 dipendenti specificando che per la costituzione delle RSU sarà necessario un referendum preventivo con quorum costitutivo del 50%+1 dei lavoratori dell'impresa (art. 1, commi 1, 2 e 3). Da ultimo, sono disciplinate le clausole di raffreddamento e le relative sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, dei sindacati e dei lavoratori, sulla scorta di quanto deciso dal TU (art. 12) e la modifica dell'art. 28 St. lav. reso azionabile anche dalle RSU (art. 13).

Per alcune parti la proposta segue il modello già accolto dal TU, come riguardo alla misurazione della rappresentatività delle OOSS a livello nazionale, secondo il *mix* associativo ed elettorale, e alle soglie minime di rappresentatività per la partecipazione alle trattative del contratto nazionale (5%), sancendo un vero e proprio diritto a trattare per l'oo.ss. rappresentativa (art. 2), nonché al grado di rappresentatività necessario per l'attribuzione di efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali (50%+1) (art. 3, comma 1) <sup>(283)</sup>. In linea con il TU è anche la scelta di combinare l'approvazione da parte di sindacati con rappresentatività superiore al 50% nel settore con lo svolgimento del referendum tra i lavoratori destinatari del contratto collettivo.

---

<sup>(282)</sup> Per la ricostruzione del dibattito attuale sull'ipotesi di introduzione ex lege del salario minimo legale cfr., senza alcuna pretesa di completezza, V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, *QDS*, 2014, 4, 61 ss.; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, *DRI*, 2014, 3, 74 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo»*, *RDSS*, 2014, 1, 49 ss.; V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, *CSDLE*, it., n. 244/2015.

<sup>(283)</sup> Anche in tal caso il Ministero del Lavoro viene incaricato di effettuare la ponderazione dei dati e di pubblicare gli esiti della misurazione della rappresentatività.

Del tutto innovativa è, invece, la soluzione individuata per affrontare il problema dell'individuazione dell'ambito di misurazione della rappresentatività. Gli estensori della proposta riservano la determinazione del perimetro di misurazione della rappresentatività all'autonomia collettiva, in accordo con il principio di libertà sindacale riconosciuto dall'art. 39, comma 1, Cost. demandando ad accordi interconfederali, stipulati tra Confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro alle quali siano affiliate associazioni sindacali dotate di una rappresentatività nazionale non inferiore al 5% e di datori di lavoro con rilevante rappresentatività certificata, calcolata combinando il numero di imprese affiliate (almeno 20%) con il numero di lavoratori impiegati (almeno 30%) nel settore, la definizione dell'ambito di misurazione. A tali accordi interconfederali, stipulati da confederazioni sindacali e datoriali dalla rappresentatività verificata, è riconosciuto anche l'ulteriore facoltà di modificare le soglie di partecipazione alle trattative del contratto nazionale (artt. 2, comma 4 e 1, comma 6). È, inoltre, predisposto uno strumento suppletivo in grado di assicurare sempre e comunque la determinazione del campo di applicazione di ciascun contratto collettivo: l'istituzione di un'autorità di garanzia, ovvero una commissione nominata dal Presidente del Consiglio, sull'esempio di quella che riguarda lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, cui è demandata l'individuazione delle categorie contrattuali in caso di mancato raggiungimento dell'accordo in sede interconfederale (art. 3, commi 4 e 5).

Opportuna è anche la scelta di affrontare la questione della misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali mediante il riconoscimento di una generale presunzione di rappresentatività maggioritaria delle associazioni datoriali stipulanti con possibilità di verifica, su richiesta di associazioni datoriali non firmatarie il CCNL che rappresentino almeno il 20% delle imprese che applicano il contratto collettivo e almeno il 30% dei lavoratori del medesimo ambito (artt. 3, commi 1 e 2, e 4, commi 3-7). Le modalità di calcolo e verifica della rappresentatività datoriale saranno definite con un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro 60 giorni dall'entrata in vigore del ddl (art. 3 comma 2). Tale meccanismo di verifica della rappresentatività dei datori di lavoro ha, inoltre, il pregio di incentivare la parte datoriale alla partecipazione dei datori di lavoro alla negoziazione *erga omnes* in quanto se si presume che il contratto nazionale stipulato da qualunque organizzazione datoriale è efficace e vincolante tutti i datori di un settore se non se ne contesta l'esito entro un certo tempo, il singolo datore di lavoro sarà spinto ad essere vigile e a partecipare attivamente all'attività della propria associazione di rappresentanza.

Per quanto concerne la proposta *CGIL* la regolamentazione dell'attività sindacale, inserita in un quadro più ampio di riscrittura dell'intero diritto del lavoro come si evince dal titolo del ddl "Carta dei diritti universali del lavoro", è concepita come legislazione di attuazione dell'art. 39, commi 2, 3 e 4, Cost. (art. 28). Secondo

tale modello, e in accordo con la previsione costituzionale, il contratto collettivo assume *ex se* ed *ex ante* efficacia *erga omnes* attuando per tale via anche la previsione di cui all'art. 36 Cost.

La matrice sindacale della proposta emerge soprattutto nella rigida gerarchia tra i livelli della contrattazione, a cui si accompagna l'abrogazione dell'art. 8 l. n. 148/2011(art. 38), nella creazione di uno stringente obbligo a trattare per i datori di lavoro e le loro associazioni a richiesta delle associazioni registrate o delle loro rappresentanze purché dotate di un certo grado di rappresentatività unitamente alla previsione di un meccanismo di ultrattività dei contratti collettivi di diritto comune fino a quando non subentrano i contratti collettivi con efficacia *erga omnes* (art. 36), nella dilatazione dell'applicazione del procedimento di cui all'art. 28 St. lav., nel controllo del sindacato esterno delle rappresentanze sindacali aziendali e territoriali (art. 31) e nel rafforzamento dei meccanismi di democrazia diretta (art. 37).

Degna di nota è la scelta del ddl CGIL di allargare la rappresentanza aziendale anche al livello territoriale prevedendo espressamente la possibilità di costituire rappresentanze unitarie territoriali (RUST) e di superare l'alternatività RSA/RSU, dando prevalenza alla RSU (rinominata RUS) e prevedendo in caso di coesistenza tra RUS e RSA che quest'ultima goda esclusivamente dei diritti sindacali di cui al tit. III dello Statuto senza poter accedere alla contrattazione aziendale.

Le parti più innovative del testo CGIL concernono il meccanismo di calcolo e certificazione della rappresentatività, che opportunamente coinvolge sia le associazioni dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro, la scelta di adottare la maggioranza qualificata del 51% come rappresentatività minima necessaria per la stipula di contratti collettivi con efficacia generale e la doppia verifica referendaria sia nella fase della creazione della piattaforma sia in quella successiva alla stipula del contratto collettivo prevista sia a livello nazionale che aziendale <sup>(284)</sup>. Il testo CGIL è molto attento alle garanzie nei confronti dei soggetti sottoposti alla misurazione della rappresentatività e dà grande rilievo alla procedura di registrazione, prevedendo che l'intero *iter* sia gestito e governato dalla "Commissione per la registrazione delle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro" concepita come *authority* indipendente composta da 5 esperti nominati con Decreto del Presidente della Repubblica su indicazione delle parti sociali (art. 29). I compiti principali di tale Commissione sono di registrazione delle associazioni sindacali e datoriali, di misurazione e ponderazione dei dati utili alla certificazione della loro rappresentatività, e di mediazione e risoluzione di controversie endosindacali relative al calcolo dei dati associativi ed elettorali (artt.

---

<sup>(284)</sup> Discostandosi dalle previsioni del TU 2014 il ddl CGIL rende obbligatorio il referendum anche in caso di contratto aziendale firmato dalla RSU. In altre parole il referendum, il cui *quorum* costitutivo a livello aziendale è del 50% +1 dei lavoratori dipendenti, diventa condizione di validità della contrattazione collettiva a tutti i livelli.

30–35). L'idea di creare una Commissione di autoregolazione è felice in quanto pienamente rispettosa della libertà ed autonomie sindacale e, dunque, sicuramente in linea con l'art. 39 Cost.

Come nel ddl *DLM* anche nella proposta CGIL il problema dell'ambito di misurazione della rappresentatività è rimesso ad accordi interconfederali stipulati da confederazioni con una rappresentatività certificata complessivamente elevata: 60% sia per le confederazioni sindacali sia per le associazioni datoriali (art. 33, comma 3).

Apprezzabile è la scelta di misurare preventivamente anche le controparti datoriali, abbandonando ogni presunzione di rappresentatività, sulla base della media semplice tra il numero di datori iscritti all'associazione e il numero dei dipendenti occupati presso ciascun datore di lavoro (art. 35), ai fini della contrattazione ad efficacia generale.

Infine da non trascurare, è la soluzione adottata dal ddl CGIL per decodificare le norme eteronome di rinvio, prevedendosi espressamente che il contratto integrativo del rinvio legale dovrà essere esclusivamente un contratto collettivo con efficacia *erga omnes* stipulato da associazioni sindacali e datoriali registrate e dotate complessivamente di una rappresentatività maggioritaria.

Nel complesso tutte e tre le proposte, seppur con approcci, latitudini e tecniche differenti, rafforzano e sostengono con la forza che è propria della legge il progetto delle parti sociali di rifondare il sistema sindacale su una rappresentatività numerico/quantitativa misurata e certificata a cui si accompagna l'applicazione della regola di maggioranza temperata e corretta da strumenti di democrazia diretta, assicurando quell'operatività delle regole procedurali che l'ordinamento intersindacale, ad oggi, non riesce ancora a garantire <sup>(285)</sup>.

##### *5. Il Testo Unico al di là del Testo Unico: i sistemi pattizi di misurazione della rappresentatività negli altri settori produttivi*

Parallelamente all'opera progettuale della dottrina, le parti sociali, pur auspicando anch'esse un intervento legislativo di sostegno <sup>(286)</sup>, hanno provveduto a replicare, adattandolo, il modello Testo Unico negli altri principali settori

---

<sup>(285)</sup> Sul punto cfr. A. LASSANDARI, *Tre proposte per una legge sindacale*, cit., il quale giustamente fa notare come mentre i d.d.l. *DLM* e CGIL partano dal Testo Unico per superarlo, allargando e rafforzano i meccanismi partecipativi e di democrazia diretta, il d.d.l. Frecciarossa pare più legato all'impianto dell'accordo interconfederale del giugno 2011 integrato con le clausole di esigibilità, in quanto non vengono valorizzati elementi importanti della disciplina interconfederale, contenuti soprattutto nell'accordo del maggio del 2013, quali il ruolo del contratto nazionale e i requisiti di rappresentatività individuati per stipulare a questo livello.

<sup>(286)</sup> Come si evince espressamente nel documento unitario del 14 gennaio 2016, *Un moderno sistema di relazioni industriali*, cit., parte III.

produttivi.

In particolare, sono state riscritte, mediante specifici accordi interconfederali tra le maggiori confederazioni sindacali e datoriali, le regole della contrattazione nel settore bancario <sup>(287)</sup>, in quello dei servizi<sup>(288)</sup>, nel settore cooperativo <sup>(289)</sup>, nel commercio <sup>(290)</sup>, nell'artigianato <sup>(291)</sup>, in quello delle piccole e medie imprese industriali <sup>(292)</sup> e nella somministrazione di lavoro <sup>(293)</sup>, introducendo meccanismi di misurazione e certificazione della rappresentatività in linea con il Testo Unico sulla rappresentanza del gennaio 2014. In altre parole, in tutti i principali settori produttivi è stata accolta l'idea di rifondare il sistema di relazioni industriali sulla base dei nuovi pilastri della rappresentatività numerico/quantitativa, misurata e certificata, e del principio di maggioranza quale regola aurea dell'agire negoziale, adattando le tecniche di misurazione e gli indici di rappresentatività alle specificità di settore.

Da un'analisi sistematica di tali accordi interconfederali possono ricavarsi almeno 4 modelli di misurazione e certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali prodotti dall'ordinamento intersindacale: a) il modello binario del Testo Unico; b) il modello monista bancario; c) il modello ternario dell'artigianato; d) il modello quaternario differenziato del commercio e della somministrazione.

Con riferimento al primo modello nei servizi, nel settore della cooperazione e nella piccola e media industria vengono integralmente replicati i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività del Testo Unico (media matematica tra il dato associativo e il dato elettorale), le relative soglie per l'accesso alla contrattazione nazionale (5%) e la regola stipula a maggioranza dei contratti collettivi nazionali (50%+1) ed aziendali (maggioranza delle deleghe rilasciate in

---

<sup>(287)</sup> Il riferimento è al trittico di accordi nazionali tra ABI e CGIL, CISL, UIL, UGL, FABI e SINFUD 7 luglio 2010, 24 ottobre 2011 e 25 novembre 2015 su libertà sindacali e assetti contrattuali del settore bancario.

<sup>(288)</sup> Si v. gli accordi interconfederali stipulati da Confservizi e CGIL, CISL e UIL 21 dicembre 2011, 1 agosto 2013 e 10 febbraio 2014.

<sup>(289)</sup> Il riferimento è ai due accordi interconfederali stipulati tra AGCI, Confcooperative e Legacoop con CGIL, CISL e UIL 18 settembre 2013 e 28 luglio 2015.

<sup>(290)</sup> Cfr. gli accordi interconfederali stipulati tra Confcommercio e CGIL, CISL, UIL 26 novembre 2015 e 24 novembre 2016 in materia di rappresentanza, relazioni industriali e modello contrattuale.

<sup>(291)</sup> Si v. i due accordi interconfederali tra Confartigianato imprese, CNA Casartigiani CLAAI e CGIL, CISL e UIL su rappresentanza e assetti contrattuali stipulati entrambi in data 23 novembre 2016.

<sup>(292)</sup> Ci si riferisce ai due accordi interconfederali stipulati contestualmente tra CONFAPI e CGIL, CISL e UIL in materia di rappresentanza e modello di relazioni industriali in data 26 luglio 2016.

<sup>(293)</sup> Cfr. Accordo quadro in materia di rappresentanza per il settore delle Agenzie di somministrazione stipulato in data 1 settembre 2016 tra ASSOLAVORO e FELSA-CISL, NIDIL-CIGIL E UIL-TEMP.

azienda) con possibilità di referendum confermativo (obbligatorio per il livello nazionale, eventuale per quello aziendale). La novità principale è che nel settore cooperativo e in quello della piccola e media industria la misurazione della rappresentatività è funzionale anche alla stipula di contratti collettivi territoriali per i quali si applicano le regole previste dal Testo Unico 2014 in materia di contrattazione collettiva nazionale (rappresentatività del 5% nel territorio per l'accesso alla contrattazione, 50%+1 per la stipula del contratto collettivo ad efficacia rinforzata, referendum confermativo necessario).

Del tutto peculiare è, invece, il modello monista creato dalle parti sociali per il settore bancario. Tale modello incorpora i principi di fondo del Testo Unico, concernenti la misurazione e certificazione della rappresentatività, calcolata su parametri numerico/quantitativi, e il ricorso alla regola della maggioranza, adattandoli alle specificità del settore bancario. In particolare, la misurazione della rappresentatività viene effettuata sulla base del solo dato associativo (numero complessivo di deleghe rilasciate per l'esazione dei contributi sindacali) del cui calcolo e comunicazione si incaricano le stesse imprese con possibilità di verifica da parte delle associazioni sindacali <sup>(294)</sup>.

Tale meccanismo di misurazione della rappresentatività può essere sintetizzato con la seguente formula:

$$R\% = \sum i \%$$

*i* = deleghe sindacali

Oltre ad autogestire l'intero sistema di misurazione della rappresentatività sindacale, retto esclusivamente sulle RSA quale unica forma possibile di rappresentanza sindacali in azienda che impone di considerare quale unico indice di rappresentatività il dato associativo del numero degli iscritti, novità importanti sono sancite anche con riguardo al procedimento negoziale. Per quanto concerne il CCNL sono ammesse alle trattative, in linea con quanto previsto dal TU 2014, solo le oo.ss. dotate di un tasso di rappresentatività a livello nazionale del 5%. Il procedimento negoziale prevede il necessario coinvolgimento dei lavoratori mediante assemblee i quali dovranno approvare, mediante voto certificato, la piattaforma negoziale e l'ipotesi di rinnovo del CCNL, il quale avrà l'efficacia rinforzata propria del TU 2014 solo se stipulato da organizzazioni sindacali che da sole o in coalizione siano dotate di un tasso di rappresentatività del 55% (approvazione maggioranza qualificata). Il meccanismo di necessario coinvolgimento preventivo dei lavoratori mediante assemblee nelle quali approvare con voto certificato piattaforma e ipotesi

---

<sup>(294)</sup> Ai fini del calcolo del dato associativo le deleghe rilasciate dai lavoratori a tempo parziale vengono calcolate come unità intere e dunque equiparate a quelle dei lavoratori a tempo pieno.

di intesa è previsto anche per la stipula del contratto collettivo aziendale, il quale dovrà essere firmato da organizzazioni sindacali che da sole o in coalizione detengano la maggioranza delle deleghe sindacali rilasciate in azienda.

Di grande interesse è anche il modello ternario di misurazione della rappresentatività delineato dalle parti per il settore artigiano. Il sistema è ancora in fase di completamento, mancando soprattutto l'esatta individuazione del peso specifico dei parametri di rappresentatività e la definizione degli indici concernenti la valorizzazione del sistema bilaterale, ma con gli accordi del 23 novembre 2016 le parti sociali hanno adottato un modello che ribadisce la scelta di fondo del TU 2014 di creare un sistema di contrattazione collettiva basato su una rappresentatività numerico/quantitativa misurata e certificata a cui collegare sia l'accesso alle trattative per la contrattazione nazionale (sancendo anche in tale settore la soglia del 5%) sia l'applicazione della regola di maggioranza per la definizione delle piattaforme negoziali e la stipula dei CCNL (50% + 1). In particolare, la rappresentatività verrà misurata sulla base di tre indici quantitativi: a) numero di deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori (dato associativo); b) numero di voti espressi in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale); c) ulteriori indicatori quantitativi concernenti le prestazioni erogate dal sistema bilaterale nazionale e regionale che saranno definiti da successivi accordi. La scelta di desumere indici di rappresentatività dal sistema bilaterale permette di includere nel calcolo di rappresentatività anche tutte quelle attività di *servicing* che affiancano l'agire negoziale dell'organizzazione sindacale e che, di fatto, caratterizzano l'attività sindacale nel settore. Tale previsione è opportuna a patto che gli indici prescelti dalle parti sociali siano quantitativi ossia sintetizzabili in una unità algebrica collocabile nella funzione di calcolo matematico della rappresentatività.

Infine l'ultimo modello di misurazione della rappresentatività è quello quaternario differenziato che caratterizza i settori del commercio e delle agenzie di somministrazione.

Con particolare riferimento all'*Accordo quadro in materia di rappresentanza per il settore delle Agenzie di somministrazione*, stipulato 1 settembre 2016, le parti sociali hanno adattato il modello TU 2014, richiamandolo integralmente e considerandolo vincolante per il settore, introducendo, però, alcuni correttivi nel sistema di misurazione della rappresentatività sindacale. In particolare si è sancito che ai fini della misurazione della rappresentatività verranno considerati 4 parametri quantitativi: a) numero di deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori (dato associativo); b) numero di voti espressi in occasione delle elezioni delle RSU (dato elettorale); c) numero di «operazioni, effettuate mediante gli sportelli sindacali, andate a buon fine e cioè concretizzatesi con l'effettiva erogazione della prestazione in favore del lavoratore, come da risultanze dei sistemi

gestionali di Ebitemp e di Formatemp» <sup>(295)</sup>; d) numero di «deleghe e/o mandati conferiti dai lavoratori alle organizzazioni sindacali firmatarie il presente accordo in occasione delle transizioni, delle conciliazioni effettuate presso la DTL, nonché di quelle trattate in sede sindacale e le conciliazioni effettuate presso le competenti commissioni costituite presso gli Enti bilaterali, depositate presso la DTL» <sup>(296)</sup>.

Ai fini del calcolo matematico della rappresentatività, gli indici sopra elencati avranno un peso differenziato attribuendosi un peso pari a 1 al dato elettorale e a quello associativo e un peso pari a 0,3 per i restanti 2 indici. In sintesi la rappresentatività nel settore delle agenzie di somministrazione può essere sintetizzata dalla seguente formula:

$$R\% = \frac{(\sum i)1 + (\sum v)1 + (\sum s)0,3 + (\sum d)0,3}{4} \%$$

*i* = deleghe sindacali

*v* = voti alle elezioni RSU + numero deleghe imprese RSA e imprese con più di 15 dipendenti senza rappresentanze sindacali aziendali

*s* = servizi previsti dalla bilateralità di settore in favore dei lavoratori somministrati erogati mediante gli sportelli sindacali (numero di pratiche andata a buon fine sul totale delle pratiche evase)

*d* = deleghe e/o mandati conferiti dai lavoratori all'organizzazione sindacale in occasione delle transazioni e delle conciliazioni effettuate presso la DTL e delle conciliazioni effettuate in sede sindacale o presso le competenti commissioni degli Enti bilaterali depositate presso la DTL.

Per quanto concerne il settore terziario viene richiamata interamente la disciplina del TU sulla rappresentanza sia per la contrattazione nazionale (soglia di rappresentatività del 5% per l'accesso alla contrattazione, maggioranza del 50%+1 per la formazione della piattaforma e per la stipula del contratto collettivo nazionale, referendum confermativo necessario) sia per quella aziendale (titolarità piena delle RSU, RSA che raccolgano da sole o in coalizione la maggioranza delle deleghe sindacali rilasciate dai lavoratori nell'azienda con possibilità di referendum sospensivo a richiesta di una RSA o del 30% dei lavoratori dell'azienda) a cui si affianca la regolamentazione del livello territoriale di contrattazione <sup>(297)</sup>.

La peculiarità del sistema del commercio consiste nella tecnica di misurazione e certificazione della rappresentatività parametrata anche in tale settore su quattro indici numerici quantitativi: a) il numero di deleghe rilasciate dai lavoratori per la trattenuta del contributo associativo; b) il numero di voti espressi a

---

<sup>(295)</sup> Così Accordo quadro in materia di rappresentanza per il settore delle Agenzie di somministrazione, parte A, punto 3.

<sup>(296)</sup> Così Accordo quadro in materia di rappresentanza per il settore delle Agenzie di somministrazione, parte A, punto 4.

<sup>(297)</sup> La regolamentazione di tale livello segue le regole della contrattazione nazionale applicate alla dimensione territoriale.

favore della lista dell'organizzazione sindacale in occasione delle elezioni delle RSU; c) il numero di vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro rappresentate nel settore di riferimento nel corso del triennio antecedente all'avvio dei negoziati per il rinnovo del CCNL <sup>(298)</sup>; d) numero di pratiche per la disoccupazione dell'INPS <sup>(299)</sup>. La scelta delle parti sociali di riferirsi al numero di vertenze e al numero di pratiche per gli indici di cui ai punti c) e d) è sicuramente felice perché permette di sintetizzare in una unità di calcolo un indice di qualità ed effettività dell'attività sindacale. Anche in tal caso, come per il settore dell'artigianato, si rimanda a un Regolamento da adottare la determinazione del peso specifico da dare a tali 4 parametri di rappresentatività ai fini della ponderazione dei dati necessaria per la certificazione.

Di grande rilevanza è anche l'impegno, contenuto nell'accordo interconfederale del 24 novembre 2016, ad «addivenire a criteri di misurazione non solo per le Organizzazioni sindacali, ma anche per la parte datoriale», sancendosi espressamente che «Confcommercio conferma la propria disponibilità ad individuare idonei indicatori in tal senso» <sup>(300)</sup> e la funzionalizzazione della misurazione e certificazione della rappresentatività non solo ai fini negoziali ma, anche e soprattutto, al fine di decodificare le norme eteronome di rinvio. Emblematica in tal senso è la previsione secondo cui «risulta quindi centrale determinare il peso della rappresentatività delle Organizzazioni, individuando forme di oggettiva misurazione, al fine di determinare quelle comparativamente più rappresentative» <sup>(301)</sup>.

Se visti in un'ottica d'insieme, i descritti sistemi sindacali interconfederali, teorizzati dalle parti sociali nei più rilevanti settori produttivi, paiono confermare l'ipotesi secondo cui l'ordinamento intersindacale abbia definitivamente interiorizzato una nozione quantitativa di rappresentatività caratterizzante l'essere e l'agire del sindacato, da accertarsi secondo indici numerici specifici per ogni settore produttivo, a cui si accompagna un parallelo recupero del principio di maggioranza

---

<sup>(298)</sup> Ai sensi dell'accordo interconfederale 26 novembre 2015, lettera A, punto 2c «per vertenze, individuali, plurime e collettive si intendono: accordi per cassa integrazione, anche in deroga, e mobilità, contratti di solidarietà, transazioni, conciliazioni effettuate presso la DTL, nonché quelle trattate in sede sindacale e le conciliazioni effettuate presso le competenti commissioni costituite presso gli Enti bilaterali, depositate presso le DTL»

<sup>(299)</sup> Ai sensi dell'accordo interconfederale 26 novembre 2015, lettera A, punto 3 III, i dati relativi alle vertenze e il numero di pratiche per la disoccupazione devono essere «inoltrati dalle Organizzazioni Sindacali territoriali aderenti alle Confederazioni firmatarie della presente intesa al Comitato Regionale Paritetico territorialmente competente. [Quest'ultimo] una volta raccolti i dati relativi ad ogni organizzazione sindacale per ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro di competenza, li trasmetterà al CNEL (o altro Ente Terzo), unitariamente ai dati relativi ai voti».

<sup>(300)</sup> Così Accordo interconfederale 24 novembre 2016, § *Rappresentanza*, punto 2 che ribadisce quanto già sancito dall'accordo 26 novembre 2015.

<sup>(301)</sup> Così Accordo interconfederale 24 novembre 2016, § *Rappresentanza*, punto 5.

quale regola procedurale di governo dell'agire negoziale del sindacato.

## CAPITOLO IV

### **La misurazione della rappresentatività sindacale come possibile strumento di governo dell'interazione tra legge e contratto collettivo**

SOMMARIO: 1. La nozione di “rappresentatività comparata” nell’interazione tra legge e contratto collettivo. – 2. Le diverse funzioni dei rinvii al “sindacato comparativamente più rappresentativo”. – 3. I criteri di misurazione della rappresentatività prodotti dall’ordinamento intersindacale quali possibili parametri di decodificazione della nozione di rappresentatività comparata. – 4. (segue) l’art. 51 d.lgs. 81/2015. – 5. Eteronomia o autonomia per rendere effettivo il sistema interconfederale?

#### *1. La nozione di “rappresentatività comparata” nell’interazione tra legge e contratto collettivo.*

Rilevata la transizione dell’ordinamento intersindacale verso una rappresentatività numerico/quantitativa a cui si accompagna l’applicazione del principio di maggioranza per regolare l’agire negoziale delle organizzazioni sindacali, occorre verificare l’incidenza di tale rinnovamento nella decodificazione della nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo” caratterizzante la legislazione di rinvio alla contrattazione degli ultimi decenni.

Com’ è noto tale formula, a differenza del criterio del “sindacato maggiormente rappresentativo”, che comportava un vaglio qualitativo e in termini assoluti del singolo soggetto sindacale (come se il legislatore avesse fatto riferimento al sindacato “particolarmente” o “effettivamente rappresentativo”) senza implicare alcun giudizio di comparazione fra sindacati <sup>(302)</sup>, è stata introdotta a metà degli anni Novanta del Novecento per fronteggiare il fenomeno della c.d. “contrattazione pirata” e si caratterizza per la sua attitudine a selezionare sulla base

---

<sup>(302)</sup> Emblematica sul punto è l’interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 6 marzo 1974, n. 54 secondo cui il criterio della maggiore rappresentatività «non si riferisce ad una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una "effettività" - che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale - della loro forza rappresentativa». Interpretazione ribadita della sentenza 24 marzo 1988, n. 334, secondo cui «la formula legislativa prescrive una valutazione non comparativa ma rafforzativa della rappresentatività e delinea una categoria aperta, cui può accedere ogni organizzazione sindacale che raggiunga la consistenza e possieda le caratteristiche evidenziate dagli elementi sintomatici sopra richiamati».

di un giudizio quantitativo di comparazione tra organizzazioni sindacali, il contratto collettivo stipulato dai sindacati numericamente più rappresentativi <sup>(303)</sup>.

L'obiettivo originario perseguito dal legislatore era, infatti, quello di arginare il *dumping* contrattuale determinato dalla stipulazione di accordi collettivi al ribasso da parte di organizzazioni sindacali di scarsissima rappresentatività le quali, oltre a pregiudicare direttamente i lavoratori attraverso la previsione di livelli retributivi inferiori a quelli previsti dai contratti conclusi dai sindacati affiliati alle centrali sindacali storiche, danneggiavano le casse dell'INPS in ragione della (ridotta) base retributiva di calcolo <sup>(304)</sup>.

Proprio alla luce di tale *ratio*, la nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo”, si prefigge di selezionare il contratto collettivo da assumere a riferimento per integrare la norma legale di rinvio in presenza di una pluralità di accordi collettivi azionabili in un medesimo (o limitrofo) ambito di applicazione <sup>(305)</sup>.

Il carattere selettivo dell'avverbio “comparativamente” dovrebbe operare sia in relazione ai soggetti sindacali quando si stipulano contratti collettivi unici per la categoria, in modo da evitare che la firma di un solo contratto collettivo concluso da qualsivoglia sigla sindacale possa legittimamente integrare il precetto legale <sup>(306)</sup>, sia in relazione alle coalizioni negoziali in caso di concorrenza di più contratti

---

<sup>(303)</sup> Cfr. G. GIUGNI, *Intervento*, in *Autonomia collettiva e occupazione. Atti del XII Congresso A.I.D.L.A.S.S., Milano, 23-25 maggio 1997*, Giuffrè, 1998, 241 ss., il quale definì il riferimento al sindacato comparativamente più rappresentativo «una escogitazione linguistica intelligente e feconda, ma che apre il problema più che risolverlo». Decisamente di taglio più critico le analisi di M. RICCI, *Il contratto collettivo fonte e l'art. 39 Cost.*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle Zagare, 25-26 maggio 2001*, Giuffrè, 2002, 138 ss.; P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, 1998, 338 ss.; L. SILVAGNA, *Il sindacato comparativamente più rappresentativo*, DRI, 1999, 211 ss.; i quali esprimono diverse perplessità in merito all'adeguatezza e capacità innovativa del nuovo criterio di selezione.

<sup>(304)</sup> Come è noto la formula appare per la prima volta nell'art. 2, comma 25, l. n. 549/1995 per selezionare il contratto collettivo applicabile per calcolo del minimale contributivo dell'art. 1, l. n. 389/1989. Successivamente diviene formula generale di rinvio legislativo alla contrattazione collettiva: art. 23, l. n. 196/1997; art. 1, l. n. 409/1998; art. 45, co. 20, l. n. 144/1999; d.lgs. n. 61/2000; d.lgs. 276/2003; art. 8, l. n. 148/2011; l. n. 92/2012; l. n. 99/2013. Sul fenomeno della c.d. “contrattazione pirata” cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria*, LD, 1997, 2, 261 ss.; G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, RIDL, 1997, I, 381 ss.; D. GOTTARDI, *Significato e anomalia di un contratto*, LI, 1997, 5, 21 ss.; M. TIRABOSCHI, *La legislazione del lavoro intermittente tramite agenzia nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla l. 196 del 1997*, DRI, 1997, 3, 41 ss.

<sup>(305)</sup> Sul punto cfr. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, DLRI, 1998, 665 ss.; L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, CSDLE it., n. 284/2015;

<sup>(306)</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, 120 ss.; *contra* M. MISCIONE, *Il lavoro interinale tra contratto di lavoro e contratto di fornitura*, DRI, 1997, 20, 2076 ss.; secondo il quale è sufficiente una rappresentatività non necessariamente “maggiore” ma anche solo “minima” per essere abilitati ad attuare la norma di rinvio

collettivi conclusi nella medesima categoria <sup>(307)</sup>. Seguendo tale lettura, dovrebbe prevalere sempre il contratto collettivo espressione della coalizione negoziale più rappresentativa in relazione all'insieme dei sindacati operanti nel settore e, dunque, in caso di più contratti collettivi del medesimo livello la previsione legale sarà realizzabile unicamente dal contratto collettivo più rappresentativo <sup>(308)</sup>, mentre in caso di unicità del contratto collettivo nella categoria di riferimento il vaglio comparativo andrà eseguito tra soggetti firmatari e non firmatari <sup>(309)</sup>.

L'indeterminatezza degli indici di rappresentatività su cui avviare il procedimento selettivo ha permesso alla dottrina di dare diverse letture della formula di rinvio. Per alcuni autori, si tratta di una sorta di rimedio *ex ante* con funzione prevenzionale e limitativa dei conflitti intersindacali connessi al passaggio da una contrattazione acquisitiva ad una concessiva <sup>(310)</sup>. Per altri, la nozione è strettamente funzionale ad arginare fenomeni di *dumping* contrattuale e, dunque, essenzialmente preordinata alla individuazione di interlocutori genuini ed affidabili <sup>(311)</sup>. Infine, c'è chi la interpreta come uno strumento atto ad evitare che una pluralità di accordi collettivi con lo stesso ambito di applicazione blocchi di fatto il meccanismo specificatamente predisposto dal legislatore <sup>(312)</sup>. Quale che sia l'interpretazione prescelta, è innegabile che il ricorso a tale parametro implica la verifica del grado di rappresentatività reciprocamente rivestito dalle coalizioni negoziali, necessaria per stabilire quale sia il contratto collettivo in grado di attuare la norma di rinvio.

Infatti, da un punto di vista puramente teorico, la formula della rappresentatività comparata impone un salto di qualità nel procedimento selettivo

---

<sup>(307)</sup> Così M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit., per il quale il criterio produce «l'effetto di riservare il riconoscimento legale al contratto sottoscritto dalla coalizione comparativamente più rappresentativa della categoria, e dunque presumibilmente capace di realizzare assetti degli interessi collettivi più efficienti, ampi e stabili».

<sup>(308)</sup> Sembra condividere tale prospettiva F. LISO, *Intervento*, in *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa*, I Seminario di studi "Massimo D'Antona", Firenze, 18 gennaio 2002, disponibile su <http://www.dirittodellavoro.it/>, secondo il quale la formula del sindacato comparativamente più rappresentativo «è stata usata non per abilitare alla negoziazione o alla consultazione o quant'altro, ma per individuare quale tra due prodotti normativi, due contratti, debba essere prescelto dall'ordinamento».

<sup>(309)</sup> Sul punto cfr. A. LASSANDARI, *Considerazioni a margine della "firme separata" del contratto collettivo nazionale per i lavoratori metalmeccanici*, *RGL*, 2003, I, 715 ss.; secondo il quale al fine di individuare il contratto collettivo legittimato ad integrare il rinvio legale in presenza di accordi separati «il raffronto potrebbe essere operato tenendo conto della (eventuale) somma dei sindacati dissidenti e stipulanti».

<sup>(310)</sup> Così F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, *DLRI*, 1998, 20, 2, 191 ss.

<sup>(311)</sup> Cfr. O. BONARDI, *Prime osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzia*, *RIDL*, 1997, I, 404 ss.; R. ROMEI, *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il lavoro temporaneo*, a cura di F. LISO – U. CARABELLI, Franco Angeli, 144 ss.; L. SILVAGNA, *Il sindacato comparativamente più rappresentativo*, *DRI*, 1999, 2, 213 ss.; V.S. LECCESE – V. PINTO, *Artt. 1-11 – Osservazioni in tema di lavoro temporaneo*, in *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, a cura di E. GHERA, Jovene, 1998, 79 ss.

<sup>(312)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il lavoro interinale fra contratto di lavoro e contratto di fornitura*, *D&L*, 1997, 30, 2076 ss.

(<sup>313</sup>). Mentre il criterio della maggiore rappresentatività presupponeva la sussistenza di una capacità rappresentativa che prescindeva dalla valutazione comparativa con altri sindacati e, anzi, era ispirato ad una logica paritaria di mutuo riconoscimento e/o effettività, la nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo” impone un giudizio selettivo di misurazione e confronto tra attori e prodotti negoziali.

Il punto qualificante non è tanto l’abbandono o il ridimensionamento degli indici qualitativi di maggiore rappresentatività (<sup>314</sup>), quanto il superamento dell’accertamento della rappresentatività in senso assoluto. La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo dovrebbe assicurare un’unica regia negoziale mediante il procedimento comparativo senza impedire la coesistenza di più contratti collettivi in ordine ad una stessa fattispecie da regolare (<sup>315</sup>). Il condizionale è d’obbligo perché in mancanza di ulteriori indicazioni del legislatore, la formula lascia aperti interrogativi di non poco conto: in quale fase del procedimento va effettuata la comparazione? Quali sono i criteri selettivi? Qual è l’ambito della selezione? (<sup>316</sup>).

Nel tentativo di rispondere a tali domande, in dottrina il parametro della rappresentatività comparata è stato interpretato come rinvio al “prodotto dell’autonomia collettiva” affermando la necessità di comparare il grado di rappresentatività reciprocamente rivestito dalle coalizioni negoziali ai fini di individuare il contratto collettivo espressione del rinvio legislativo (<sup>317</sup>). Tale selezione esclusivamente *ex post* assicura la libertà negoziale di ogni organizzazione

---

(<sup>313</sup>) Si v. in particolare G. GIUGNI, *Intervento*, cit., 240.

(<sup>314</sup>) Sugli indici di maggiore rappresentatività v. G. GIUGNI, *Libertà sindacale*, *DDPComm*, 1993, IX, 33-34; B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato. Atti delle giornate di studio di Macerata 5, 6 maggio 1989*, AIDLASS, Giuffrè, 1990, 29 ss.

(<sup>315</sup>) Sul punto cfr. FERRARO G., *L’efficacia soggettiva del contratto collettivo*, *RGL*, 2011, 4, I, 742 ss.; GAROFALO M.G., *Per una teoria giuridica del contratto collettivo*, *DLRI*, 2011, 132, 4, 531 ss.; LECCESE V., *Il diritto sindacale al tempo della crisi*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, *Atti del XVII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro*, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, 2013, 31; PINTO V., *Intervento*, in *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, *Atti delle giornate di studio AIDLASS di diritto del lavoro*, Padova, 21-22 maggio 2004, Giuffrè, 2005, 275 ss.

(<sup>316</sup>) Tali interrogativi sono posti da P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, 2000, 164 ss. Sul punto cfr. i rilievi critici di F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, *DLRI*, 2013, 665 ss.; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, 116 ss.; S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, 2005, 122 ss.

(<sup>317</sup>) Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il pacchetto Treu*, a cura di M. NAPOLI, *NLCC*, 1998, 1185 ss.; F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e rappresentatività sindacale tra funzione gestionale e funzione normativa*, *RIDL*, 1987, I, 612 ss., spec. 633, che propone tale interpretazione già per il criterio del “sindacato maggiormente rappresentativo”.

sindacale, tuttavia si espone al rischio di una definizione “strumentale” della categoria, consentendo ad organizzazioni scarsamente rappresentative di presentarsi come uniche nell’ambito considerato e disinnescando, in tal modo, la portata selettiva del giudizio comparativo. A tale orientamento si contrappone quello che legge la formula della rappresentatività comparata come predeterminazione *ex ante* di sindacati che acquistano la veste di soggetti negoziali necessari <sup>(318)</sup>, senza escludere la presenza di altre organizzazioni minoritarie alle trattative <sup>(319)</sup>. Interpretata in tali termini la formula non solo rimane vaga ma soprattutto, viene fortemente depotenziata nella sua capacità selettiva in caso di contrattazione separata.

Vanno ricordati anche gli indirizzi secondo cui il criterio selettivo deve operare esclusivamente a monte del processo negoziale in modo che in quest’ultimo siano impegnate soltanto le organizzazioni sindacali legittimate <sup>(320)</sup> e quello secondo cui il criterio della rappresentatività comparata è da leggersi come onere di stipulazione con il sindacato maggioritario <sup>(321)</sup>. Anche tali interpretazioni non si sottraggono a rilievi critici. Per quanto concerne la prima tesi, essa di fatto porta a disinnescare la portata selettiva della formula in quanto implicitamente ammette la possibilità di una contemporanea coesistenza di più contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative; mentre per quanto riguarda la seconda interpretazione l’estrema selettività del criterio rischia di collidere con il principio pluralistico espresso dall’art. 39, comma 1, Cost., in quanto attribuisce il monopolio della contrattazione delegata ad un unico soggetto (quello

---

<sup>(318)</sup> Tale tesi è sostenuta, tra gli altri, da P. LAMBERTUCCI, *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, DLRI, 2009, I, 551 ss., spec. 579-580; secondo il quale «il rinvio, ora sistematico, al criterio della maggiore rappresentatività comparata, che viene ad indentificare, senza residui, le associazioni sindacali, appare diretto più che ad individuare *ex post* il contratto collettivo applicabile, a selezionare *ex ante* i soggetti collettivi beneficiari di una serie di compiti e funzioni individuate dalla legge. ... il ricorso alla rappresentatività sindacale comparata si trasforma in un criterio diretto a selezionare i soggetti collettivi abilitati dal legislatore ad intervenire su determinate materie in funzione integrativa, sussidiaria o derogatoria rispetto al precetto legale».

<sup>(319)</sup> Cfr. S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, cit., 129.

<sup>(320)</sup> Sul punto cfr. V. PINTO, *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, DLRI, 2002, 94, 229; P. LAMBRETTUCCI, *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, DLRI, 2009, 124, 579.

<sup>(321)</sup> Tale tesi è espressa da G. PERA, *Note sui contratti collettivi “pirata”*, RIDL, 1997, I, 381 ss.; R. DEL PUNTA, *La fornitura del lavoro temporaneo nella l. n. 196 del 1997*, RIDL, 1998, I, 217 ss.; F. LUNARDON, *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Giappichelli, 1999; N. DE MARINIS, *I modelli della rappresentanza sindacale tra lavoro privato e lavoro pubblico*, Utet, 2002, 83 ss.; *contra* P. TOSI, *Commento a disposizioni varie*, in *Il pacchetto Treu*, a cura di M. NAPOLI, Nuove leggi civ. comm., 1998, 5/6, 1294 ss., secondo cui la formulazione plurale della norma di rinvio (“contratto collettivo stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative”) deve essere interpretata necessariamente come esigenza di garanzia e salvaguardia del pluralismo sindacale.

comparativamente maggioritario anche se minoritario in senso assoluto), e con la libertà negoziale della parte datoriale.

Nonostante tali rilievi, le opzioni interpretative segnalate hanno comunque il pregio di rimarcare la diversità delle nozioni di sindacato “maggiormente rappresentativo” e “comparativamente più rappresentativo” sulla base della specifica *ratio* selettiva: assoluta e qualitativa la prima, comparativa e quantitativa la seconda. A tali differenti finalità corrisponderebbero due differenti obiettivi di politica legislativa: le norme di rinvio che utilizzavano la formula della maggiore rappresentatività avrebbero avuto lo scopo di attrarre i datori di lavoro non iscritti ad alcuna associazione datoriale nella sfera della contrattazione confederale; mentre i rinvii ai contratti collettivi stipulati da oo.ss. comparativamente più rappresentativi dovrebbero ridurre gli ambiti di rilevanza della contrattazione collettiva “incognita” mediante il ricorso a una selezione numerico/quantitativa della rappresentatività dei contratti più che qualitativa dei soggetti sindacali abilitati alla contrattazione delegata <sup>(322)</sup>.

Del resto, com’ è stato rilevato in dottrina, il criterio delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative ha un senso solo laddove vi sia un potenziale o attuale concorso-conflitto tra contratti collettivi applicabili in un medesimo o limitrofo ambito. Qualora venisse riferito ai singoli soggetti sindacali e non a coalizioni contrattuali a confronto, si giungerebbe a risultati paradossali: o selezionare solo il sindacato più grande di tutti ovvero tutti i sindacati meno il più piccolo, in quanto se “*n*” sindacati vengono comparati in una scala di rappresentatività, ciascuno sarà comparativamente più o meno rappresentativo di quello che lo segue o lo precede nella scala e tutti saranno comparativamente meno rappresentativi del più grande e comparativamente più rappresentativi del più piccolo <sup>(323)</sup>.

Se il valore selettivo originario del prodotto dell’autonomia collettiva da parte della norma eteronoma di rinvio è difficilmente negabile, tale *ratio* è andata progressivamente attenuandosi.

Sebbene nell’ultimo ventennio la formula del sindacato comparativamente più rappresentativo abbia completamente sostituito il richiamo alla maggiore rappresentatività nella legislazione di rinvio, la mancata esplicitazione dei criteri numerici/quantitativi di misurazione della rappresentatività ha caricato la formula di

---

<sup>(322)</sup> Emblematico di tale finalità è l’art. 2, comma 25, l. n. 549/1995 in materia di sgravi contributivi secondo il quale «in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dai datori di lavoro comparativamente più rappresentative».

<sup>(323)</sup> Così M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, cit., 115

una “criptica ambiguità”<sup>(324)</sup>, dovuta sia alla discutibile scelta della giurisprudenza di continuare a utilizzare indici qualitativi/presuntivi di rappresentatività (elaborati per la previgente nozione di confederazioni maggiormente rappresentative)<sup>(325)</sup>, sia all’assenza di sistematicità nel ricorso alle norme di rinvio da parte del legislatore, idonea a mettere in discussione l’obiettivo stesso della selezione.

A tali criticità si è affiancato negli ultimi anni un ulteriore profilo di irrazionalità fattuale: il venir meno dell’unità d’azione negoziale delle confederazioni storiche.

Se la comparazione senza regole o con le stesse regole della maggiore rappresentatività (a fronte di una nozione di sindacato “comparativamente più rappresentativo” che, rendendo necessario un giudizio di confronto, implica l’introduzione di criteri quantitativi di pesatura delle organizzazioni sindacali), poteva considerarsi governabile alla luce della circostanza di fatto secondo cui i contratti collettivi erano nella quasi totalità dei settori stipulati unitariamente da sindacati aderenti a CGIL, CISL e UIL<sup>(326)</sup>, e dunque espressione della coalizione negoziale indubbiamente comparativamente più rappresentativa a livello nazionale rispetto a qualsiasi altra coalizione sindacale possibile nella categoria di riferimento,

---

<sup>(324)</sup> L’espressione è di U. ROMAGNOLI, *Quando il sindacato non è più agente di cambiamento, Uguaglianza e libertà*, 30 aprile 2014, disponibile su <http://www.eguaglianzaeliberta.it/web/content/quando-il-sindacato-non-%C3%A8-pi%C3%B9-agente-del-cambiamento>

<sup>(325)</sup> Come è noto tali indici sono: a) la consistenza associativa; b) la consistenza in un ampio arco di settori produttivi; c) diffusione su tutto il territorio nazionale; d) capacità negoziale e presenza nel conflitto. Su tali indici v. G. GIUGNI, *Libertà sindacale*, *DDPComm*, 1993, IX, spec. 33-34.

<sup>(326)</sup> Sul punto si v. la recente sentenza Cass. 16 aprile 2015, n. 7781, *DJ*, ai sensi della quale: «in tema di fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi, il trattamento economico e normativo dei dipendenti di un’impresa può essere disciplinato sulla base di una contrattazione collettiva di un settore produttivo diverso da quello in base al quale determinarne la classificazione ai fini previdenziali ed assistenziali o ai fini del godimento di incentivi o della fiscalizzazione degli oneri sociali, sicché, ove venga in considerazione la possibilità di fruire dei suddetti benefici da parte delle imprese e si riscontri la presenza di una pluralità di contratti collettivi, per la individuazione, ai soli fini contributivi, della retribuzione-parametro, può essere fatto riferimento al c.c.n.l. concluso per tutte le aziende tessili dalla CGIL-CISL-UIL anziché a quello stipulato tra ANILF-CISAL e altri, in quanto - in assenza di specifiche prove contrarie - le associazioni sindacali firmatarie del primo dei suddetti contratti collettivi sono “comparativamente” più rappresentative, ai fini previdenziali, di quelle che hanno concluso il secondo contratto, in corretta applicazione dell’art. 2, comma 25, della legge 28 dicembre 1995, n. 549». In dottrina cfr. R. PESSI, *Ordinamento statutale e ordinamento intersindacale, promozione o regolazione*, *RIDL*, 2014, I, 3 ss.; S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, relazione alle Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016, 5 ss.; secondo il quale «in assenza di regole sulla produzione di norme da parte dell’autonomia collettiva, queste restano valide ed efficaci solo se le parti sociali si riconoscono (e continuano a riconoscersi) in esse, comportando, di converso, la deflagrazione del sistema dei rinvii legali all’autonomia collettiva laddove manchi tale unità d’azione».

venuto meno tale presupposto di fatto <sup>(327)</sup>, l'individuazione di criteri quantitativi certi diventa ineludibile ai fini della legittima fruizione del rinvio.

Infatti, se si analizzano le norme di rinvio ai sindacati "comparativamente più rappresentativi" in un'ottica d'insieme, queste investono ambiti e materie rispetto alle quali sarebbe irragionevole che i lavoratori coinvolti non fossero sottoposti alla medesima regolazione <sup>(328)</sup>. Se così è, in assenza del presupposto implicito su cui si regola la logica dei rinvii legali ai sindacati "comparativamente più rappresentativi", ossia l'introduzione di indici quantitativi di misurazione della rappresentatività su cui fondare il giudizio comparativo, allorché il contratto che intende inverare il rinvio è separato, stante l'impossibilità di accertare la maggiore rappresentatività della coalizione negoziale a seguito di un giudizio di raffronto con le organizzazioni dissenzienti, se ne dovrebbe concludere che i rinvii non possono essere legittimamente fruiti e le eventuali clausole del contratto collettivo in deroga peggiorativa debbano essere dichiarate nulle <sup>(329)</sup>.

Tale meccanismo di disattivazione della contrattazione delegata in caso di divisioni endosindacali potrebbe nascondere, tuttavia, un effetto paradossale. Infatti, è sempre più diffusa la tendenza ad affiancare alla norma di rinvio la previsione che autorizza l'autonomia individuale assistita, in mancanza o in aggiunta alla disciplina collettiva, a flessibilizzare le regole applicabili ai singoli rapporti di lavoro <sup>(330)</sup>. Con

---

<sup>(327)</sup> Emblematicamente rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 23 luglio 2013, n. 231 nella quale si fa riferimento ai «mutamenti intercorsi nelle relazioni sindacali degli ultimi anni, caratterizzate dalla rottura della unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative e dalla conclusione di contratti collettivi "separati"» per giustificare la sopravvenuta incostituzionalità dell'art. 19 St. lav.

<sup>(328)</sup> Basti pensare alla questione delle assunzioni successive e della stagionalità nei contratti a termine, alle clausole flessibili nel *part-time*, alla dilatazione dell'arco temporale di riferimento entro il quale calcolare come media l'orario massimo settimanale di lavoro, alle materie a cui fa riferimento l'art. 8 l. 148/2011 e alle previsioni normative che rinviano all'art. 51 d.lgs. 81/2015.

<sup>(329)</sup> Tale interpretazione rigorosa della norma di rinvio alla contrattazione pare accolta da M. ROCCELLA, *Le regole del gioco sindacale. Appunti per un dibattito*, in *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona*, a cura di A. ANDREONI, Ediesse, 2010, 249 ss., spec. 257-258; cfr. anche A. LASSANDARI, *Le nuove regole sulla contrattazione collettiva: problemi giuridici e di efficacia*, RGL, 2010, I, 1, 45 ss.

<sup>(330)</sup> Emblematica in tal senso è la nuova disciplina delle mansioni contenuta nel novellato art. 2103 c.c. nel quale alla previsione secondo cui «ulteriori ipotesi di assegnazione di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore possono essere previste da contratti collettivi, anche aziendali, stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale», si affianca al comma successivo la possibilità per l'autonomia individuale di stipulare «nelle sedi di cui all'articolo 2113, ultimo comma, o avanti alle commissioni di certificazione di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 10 settembre 2003, n. 276, accordi individuali di modifica delle mansioni, del livello di inquadramento e della relativa retribuzione, nell'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita». Sull'arretramento della norma inderogabile nella nuova disciplina delle mansioni cfr. R. VOZA, *Autonomia privata e norma inderogabile nella nuova disciplina del mutamento di mansioni*, CSDLE it., n. 262/2015.

tali previsioni le deroghe non sono più “controllate” e/o controllabili da parte dall’autonomia collettiva stante l’irrelevanza dell’inerzia della contrattazione collettiva alla quale è riconosciuta unicamente la funzione adattiva/integrativa del precetto legale <sup>(331)</sup>. In tal modo «aumenta la portata del ricatto nei confronti dell’autonomia collettiva per via legislativo-amministrativa o per via individuale, con una relazione diretta tra datore di lavoro e singolo lavoratore coinvolto o interessato, penalizzante per la parte più debole del rapporto di lavoro» <sup>(332)</sup>. In altre parole, il ridimensionamento dei poteri di controllo collettivo della flessibilità <sup>(333)</sup>, attuato mediante la rivisitazione delle regole dell’inderogabilità a favore dell’autonomia individuale, determina una situazione in cui il livello individuale di negoziazione finisce per rendere irrilevante l’agire dell’autonomia collettiva, rafforzando l’idea secondo cui la deroga peggiorativa può legittimamente operare «anche senza il supporto del contratto collettivo» <sup>(334)</sup>.

Per evitare tale effetto paradossale diviene necessario verificare se possano rinvenirsi indici di misurazione della rappresentatività in grado di attivare il giudizio comparativo anche in presenza di divisioni endosindacali, permettendo così alle parti sociali di riappropriarsi del governo della flessibilità delegata.

## 2. Le diverse funzioni del rinvio al “sindacato comparativamente più rappresentativo”

Prima di procedere con tale indagine, la segnalata asistematicità dei rinvii alla contrattazione suggerisce di differenziare la nozione di “rappresentatività

---

<sup>(331)</sup> Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Il rapporto tra legge e autonomia collettiva*, DRI, 2017, 1, 1 ss., spec. 5-6. Per un analitico esame dei rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel d.lgs. 81/2015 cfr. A. TURSI, “Codice dei lavori” e autonomia collettiva, in *I 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. MAGNAI - A. PANDOLFO - P.A. VARESI, Giappichelli, 2016, 297 ss.; P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, DRI, 2016, 2, 367 ss.; M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, DRI, 2016, 4, 1073 ss.

<sup>(332)</sup> Così D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., 13. Tale criticità è rilevata anche da L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, C.S.D.L.E. it., n. 284/2015, 10 ss.; S. SCARPONI, *Rappresentatività ed organizzazione sindacale*, cit., 133

<sup>(333)</sup> Tendenza questa già rilevata da L. MONTUSCHI, *Ancora nuove regole per il lavoro a termine*, ADL, 2002, 41 ss.; Sul punto cfr. anche C. ZOLI, *Le recenti riforme del diritto del lavoro tra continuità e discontinuità*, in *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, a cura di L. MARIUCCI, Il Mulino, 2006, 395 ss.

<sup>(334)</sup> Così G. SANTORO PASSARELLI, *Delega al governo in materia di mercato del lavoro*, DPL, 2002, 730 ss.

comparata” in chiave funzionale sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall’ordinamento a tale formula <sup>(335)</sup>.

Il diverso articolarsi dei rinvii, infatti, impedisce una ricostruzione unitaria del riferimento al sindacato comparativamente più rappresentativo, pertanto appare più consono assegnare valenza diversa alla selezione dei soggetti negoziali a seconda della funzione assegnata al contratto collettivo delegato, senza inferire un rapporto unico e/o univoco tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale <sup>(336)</sup>.

Occorre anzitutto distinguere i casi in cui il richiamo normativo al “contratto collettivo stipulato da organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative” sia effettuato per rendere il sindacato "corresponsabile" dei processi di flessibilizzazione e deroga della disciplina legale (d.lgs. n. 276/2003; art. 8 l. n. 184/2011; l. n. 92/2012; d.lgs. 81/2015) <sup>(337)</sup>, ovvero per definire parametri minimi inderogabili di trattamento (art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006; art. 7, comma 4, d.l. 248/2007; art. 1 co. 1, lett. ggg, l. n. 11/2016; artt. 30, comma 4, e 50 d.lgs. 50/2016).

Quando il legislatore vuole realizzare le finalità da ultimo menzionate, il richiamo alla rappresentatività comparata è funzionale al riconoscimento della norma collettiva quale parametro di “adeguatezza sociale”: la legge valorizza l’equilibrio di tutela raggiunto attraverso la negoziazione considerando il contratto

---

<sup>(335)</sup> Propendono per l’approccio funzionale M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 107 ss.; F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Autonomia collettiva e occupazione. Atti delle giornate di studio Aidlass*, Giuffrè, 1998, 45 ss.; P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, cit., 166 ss.

<sup>(336)</sup> Si v. per tutti M. D’ANTONA, *L’anomalia postpositivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in *Massimo D’Antona. Opere, I, Scritti sul metodo e sull’evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario.*, a cura di B. CARUSO - S. SCIARRA, Giuffrè, 2000, 62 ss.; il quale ha rilevato come dinnanzi alla «complessità della norma» di rinvio, ipotesi ragionevole è quella di ritenere «che ciascun sistema o contesto normativo determini un distinto campo di rilevanza del contratto collettivo, avendo le norme dei diversi sistemi un contenuto precettivo diversamente orientato».

<sup>(337)</sup> Sul punto cfr. P. TULLINI, *Breve storia delle fonti nel mercato del lavoro*, *ADL*, 2005, I, 137 ss.; E. ALES, *Dal “caso FIAT” al “caso Italia”. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, *DRI*, 2011, 4, 1061 ss.; M. BARBIERI, *Il rapporto tra l’art. 8 e l’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, *RGL*, 2012, 3, 461 ss.; F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, *CSDLE it.*, n. 133/2011, 25 ss.; A. PERULLI, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso FIAT*, *LD*, 2011, 343 ss. A. BELLAVISTA, *Riforma Fornero e autonomia collettiva*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi, Atti del XVII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro*, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, 2013, 539 ss.; M. RUSCIANO, *Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012 n. 92*, *ADL*, 2013, 6, 1288 ss.; A. ZOPPOLI, *Jobs Act e formante sindacale: quale ruolo per quale contrattazione collettiva?*, in *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO E L. ZOPPOLI, *CSDLE coll.*, n. 3/2014; L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, cit; G. SANTORO PASSARELLI, *Sulle categorie del diritto del lavoro “riformate”*, *CSDLE it.*, n. 288/2016.

collettivo comparativamente più rappresentativo come il contratto che meglio risponde all'esigenza di tutela contenuta nella norma di rinvio <sup>(338)</sup>. Valorizzando tale funzione, il richiamo alla rappresentatività comparata non può che essere interpretato come parametro legale per selezionare, non i soggetti, ma i prodotti dell'ordinamento intersindacale, ossia gli accordi collettivi ai quali viene riconosciuta validità ai fini legali <sup>(339)</sup>.

Da ciò consegue che la rappresentatività da sottoporre a comparazione non è quella dei sindacati da abilitare alla negoziazione, bensì quella delle coalizioni negoziali trattanti, e il livello di contrattazione abilitato ad attuare la norma di rinvio non potrà che essere quello nazionale di categoria.

Pertanto, il contratto collettivo realizzerà l'effetto legale di rinvio, se e solo se, sarà il contratto collettivo nazionale dotato di maggiore rappresentatività rispetto ad altri eventuali accordi stipulati per la medesima categoria e, al contempo, se sarà sottoscritto da organizzazioni sindacali dotate di una rappresentatività complessivamente maggiore rispetto alle concorrenti organizzazioni del settore che non hanno preso parte al procedimento negoziale (o perché firmatarie di un altro contratto collettivo nazionale o perché in disaccordo con le piattaforme contrattuali).

In tali casi la legge si limita far propri i prodotti dell'autonomia collettiva, pertanto i criteri di accertamento della rappresentatività non possono che essere quantitativi ed *ex post*. Infatti, la selezione *ex post* rispetto alla conclusione del processo negoziale lascia formalmente intatta la libertà sindacale, la comparazione tra coalizioni firmatarie e non, depotenzia gli effetti di una definizione "strumentale" della categoria contrattuale e il ricorso al criterio quantitativo-numericum permette di effettuare una graduatoria trasparente tra le diverse coalizioni negoziali.

Quando, invece, il concetto di rappresentatività comparata è utilizzato dal legislatore per dotare la contrattazione collettiva di poteri di delega e/o deroga del

---

<sup>(338)</sup> Cfr. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 115-116.

<sup>(339)</sup> Sul punto cfr. F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e rappresentatività sindacale tra funzione gestionale e funzione normativa*, RIDL, 1987, I, 633 ss.; G. VARDARO, *Differenze funzionali e di livello tra contratti collettivi*, LD, 1987, 229ss.; G. PROSPERETTI, *L'efficacia dei contratti collettivi nel pluralismo sindacale*, Giuffrè, 1989, 98 ss.; F. SCARPELLI, *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Giuffrè, 1993, 319 ss.; A. TURSI, *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, 1996. In giurisprudenza si v. la recente Cass. 1 ottobre 2015, n. 19638, D&G, 2 ottobre 2015, nt. LEVERONE, ai sensi della quale «in materia di sgravi contributivi, di fiscalizzazione di oneri sociali, di contratti di riallineamento e similari l'aspetto prevalente delle diverse vicende è rappresentato dal rilievo pubblicistico che tali istituti assumono in quanto destinati ad operare nell'area pubblica dell'economia, con effetti di tutela anche diritti fondamentali dei lavoratori ... la classificazione delle imprese, proprio per gli anzidetti profili pubblicistici, deve avvenire sulla base di criteri oggettivi e predeterminati anche per evitare possa trovare spazio quella libertà e quella flessibilità di regolamentazione che caratterizza, in linea generale, il trattamento normativo ed economico dei lavoratori e che consente alle parti sociali di scegliere - seppure entro certi limiti - la contrattazione collettiva destinata a meglio regolare il rapporto di lavoro tra la impresa ed i propri dipendenti».

precepto legale, il giudizio comparativo non sarà solo sui prodotti della contrattazione ma sull'intero sistema contrattuale dal quale provengono gli atti negoziali <sup>(340)</sup>.

In tali casi il legislatore non fa che ampliare, sulla base di un giudizio comparativo di rappresentatività, il campo di incidenza della regolamentazione collettiva in ambiti in cui, la presenza di norme inderogabili, ne impedisce una regolamentazione al ribasso. La formula selettiva del sindacato comparativamente più rappresentativo produce effetti che, non essendo nella piena disponibilità della contrattazione stante l'inderogabilità in *peius* della norma lavoristica di protezione, sono esclusivamente imputabili alla previsione eteronoma di rinvio. In tali casi, le norme deleganti non regolano rapporti ma distribuiscono competenze, con la conseguenza che la condizione per cui la fonte delegata deve avere la stessa efficacia della fonte delegante è perfettamente assolta dalla produzione dell'effetto costitutivo (e non dall'effetto *erga omnes*) «che è appunto un effetto che il contratto collettivo produce con caratteri di generalità e con la forza propria della legge ogni volta che ve ne sono i presupposti» <sup>(341)</sup>. È la legge che attribuisce al contratto collettivo il potere di deroga in *peius*, sicché è ragionevole che la delega alle parti sociali non sia attivabile da un qualsiasi contratto collettivo, ma soltanto da contratti collettivi stipulati da soggetti qualificati, riuniti in coalizioni negoziali comparativamente maggioritarie.

Tale selezione non è arbitraria ma trova una sua ragion d'essere nell'interesse generale all'occupazione e al perseguimento dell'ordine pubblico economico che queste tipologie di norme di rinvio perseguono <sup>(342)</sup>. La rilevanza pubblica di detti

---

<sup>(340)</sup> L'interpretazione di rappresentatività in chiave di selezione dei sistemi contrattuali è di M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in ID. *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 189 ss., spec. 216.

<sup>(341)</sup> Così M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, cit., 214.

<sup>(342)</sup> Emblematica sul punto è C. cost. 18 ottobre 1996, n. 344, *Foro it.*, 1997, I, 381; secondo la quale il modello della delega normativa alla contrattazione posta in essere da sindacati altamente rappresentativi a livello nazionale «è giustificato quando si tratta delle materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro, come il lavoro a tempo parziale, i contratti di solidarietà, la definizione di nuove ipotesi di assunzione a termine». In dottrina cfr. G. PROSPERETTI, *L'efficacia dei contratti collettivi*, Franco Angeli, 1989, spec. 116-117, secondo il quale «il rinvio alla contrattazione collettiva viene ad essere pur sempre un rinvio operato nella sfera di competenze della fonte rinviante [sicché] tutte le volte che la legge rinvia alla contrattazione collettiva deve considerarsi questo rinvio fatto in funzione della di un interesse meta-professionale e ciò discende ovviamente dal fatto che la legge non può che operare ponendo in essere precetti finalizzati al soddisfacimento di un interesse generale». Più recentemente paiono accogliere tale tesi anche G. FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, *RGL*, 2011, 4, I, 746; L. ZOPPOLI, *Il contratto collettivo come fonte: teorie ed applicazioni*, in *Contrattazione collettiva e disciplina dei rapporti di lavoro*, a cura di R. SANTUCCI - L. ZOPPOLI, Giappichelli, 2004, 271 ss.; G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale*, Giappichelli, 2004, 199 ss.

interessi autorizza il legislatore a riservare il potere di deroga ai soli soggetti sindacali che, in ragione della loro indiscussa rappresentatività, siano in grado di farsi portatori, a livello nazionale, territoriale o aziendale, di istanze generali di governo del mercato del lavoro <sup>(343)</sup>. Del resto, la scelta di incaricare il sindacato altamente rappresentativo a livello nazionale della gestione di interessi pubblici generali trova la propria ragion d'essere nei principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale contenuti negli artt. 2 e 3, co. 2, Cost. <sup>(344)</sup>. In altre parole, il sindacato viene chiamato dal legislatore a cogestire interessi pubblici connessi alla regolamentazione del mercato del lavoro e diviene veicolo per l'attuazione del principio contenuto nell'art. 4 Cost. nella prospettiva della realizzazione del diritto sociale del lavoro <sup>(345)</sup>.

Pertanto, in presenza di tali norme di rinvio, il vaglio di rappresentatività dovrà essere duplice e consistere, in prima battuta, nell'individuare soggetti sindacali qualificati (ossia dotati di una rilevante rappresentatività a livello nazionale) e, successivamente, nel selezionare, attraverso il meccanismo comparativo, il prodotto negoziale espressione del consenso maggioritario nello specifico livello di incidenza del contratto collettivo. Conseguentemente saranno abilitati alla negoziazione solo i sindacati che secondo criteri quali/quantitativi siano da considerarsi maggiormente rappresentativi a livello nazionale e il contratto collettivo che produrrà gli effetti previsti dalla norma eteronoma di rinvio sarà quello espresso da organizzazioni sindacali nel complesso comparativamente (dunque numericamente) più rappresentative nell'ambito di incidenza del contratto.

---

<sup>(343)</sup> Sul punto cfr. P. LAMBERTUCCI, *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, cit., 576 ss.; secondo il quale la «rappresentatività sindacale, quale canale di collegamento tra ordinamento intersindacale e ordinamento statale, viene a selezionare, secondo indici stabiliti dalla giurisprudenza, i soggetti ai quali l'ordinamento attribuisce l'esercizio di funzioni pubbliche o la cura di interessi generali».

<sup>(344)</sup> In tali casi, come è stato rilevato in dottrina, la norma legale attribuisce la "competenza" del sindacato a negoziare su determinate materie, ma non conferisce al contratto collettivo efficacia *erga omnes*; in altre parole la legge abilita alcune organizzazioni a disciplinare determinate materie alla luce dell'assetto liberamente determinatosi nelle relazioni industriali. È lo stesso riconoscimento legale che determina direttamente effetti diversi ed ulteriori rispetto alla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi rispetto a quelli prodotti dai contratti collettivi di diritto comune. La disciplina collettiva viene presa in considerazione dalla norma legale di rinvio con gli effetti tipici e caratteristici di un atto di autonomia privata collettiva al quale l'ordinamento legale connette specifici effetti. Così P. LAMBERTUCCI, *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, cit., 581-582; M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, cit., 121-122.

<sup>(345)</sup> Tale tesi è stata sostenuta da P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, spec. 140-148. Spunti in tal senso possono rinvenirsi anche in C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50, *Foro it.*, 2006, 2, I, 265, nt. MALFATTI; secondo cui le normative in materia di servizi per l'impiego e di collocamento sono volte alla «realizzazione del diritto sociale del lavoro».

Il giudizio di rappresentatività comparata deve essere qualitativo *ex ante* con riferimento ai soggetti abilitati alla contrattazione, e quantitativo *ex post* con riferimento al contratto collettivo stipulato, ossia espressione di una coalizione negoziale dalla rappresentatività maggioritaria individuata secondo indici esclusivamente numerico/quantitativi <sup>(346)</sup>. Tale doppio procedimento selettivo non solo è perfettamente compatibile con la lettera di tali norme di rinvio, ma è anche espressamente richiesto in caso di stipula di contratti di prossimità, *ex art.* 8 l. 148/2011, laddove si prevede che i contratti aziendali o territoriali di prossimità possano essere stipulati da «associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ...» (verifica qualitativa *ex ante* dei soggetti abilitati), «a condizione di essere sottoscritti sulla base di un criterio maggioritario» (verifica numerico/quantitativa della rappresentatività maggioritaria della coalizione negoziale) <sup>(347)</sup>.

### *3. I criteri di misurazione della rappresentatività prodotti dall'ordinamento intersindacale quali possibili parametri di decodificazione delle norme di rinvio.*

Tenendo ferma la scomposizione funzionale proposta, si vuole verificare se i criteri quantitativi di misurazione della rappresentatività prodotti dall'ordinamento intersindacale descritti nel capitolo precedente, una volta entrati a regime, possano costituire un valido parametro ermeneutico per individuare i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative oggetto di rinvio legislativo <sup>(348)</sup>.

Un primo elemento che depone in tal senso può essere ricavato dalle stesse regole pattizie stipulate nei diversi settori produttivi.

Per quanto concerne i settori industria, cooperazione, servizi, credito e somministrazione si potrebbe valorizzare la previsione contenuta negli accordi

---

<sup>(346)</sup> *Contra* P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, 1998, spec. 338-339, la quale ritiene che interpretando in tal modo il concetto di rappresentatività comparativamente maggiore si usi lo stesso criterio per selezionare due volte lo stesso soggetto collettivo, e che tale soluzione sia in contrasto con il diritto costituzionale di ogni organizzazione a partecipare alle trattative per la stipulazione di contratti con efficacia *erga omnes*. A tale obiezione potrebbe replicarsi che laddove le oo.ss. sono chiamate dal legislatore a realizzare interessi generali del mercato del lavoro attinenti al mantenimento dell'occupazione e/o alla protezione dell'ordine pubblico economico, esse operano al di fuori dell'art. 39 Cost. e dunque è ragionevole che il legislatore preveda un meccanismo selettivo diverso (fin anche più rigoroso) sia per quanto concerne i soggetti abilitati alla contrattazione delegata sia per quanto riguarda i prodotti negoziali.

<sup>(347)</sup> Per una dettagliata analisi di questo doppio requisito richiesto dall'art. 8 l. n. 148/2011 per la stipula di contratti di prossimità con efficacia *erga omnes* si v. V. BAVARO, *Azienda, contratto, sindacato*, cit., cap. III, pp. 183-229, e la dottrina ivi citata.

<sup>(348)</sup> Sul punto cfr. P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, *DRI*, 2014, 2, 378 ss.

interconfederali secondo cui la contrattazione aziendale regolata dall'intesa «si esercita anche per le materie delegate dalla legge» <sup>(349)</sup>, così come per il settore artigiano la formula secondo la quale il contratto collettivo nazionale stipulato secondo le regole sancite a livello interconfederale «ha il compito di trattare le materie ad esso espressamente rinviate dalla legge» <sup>(350)</sup>. In maniera ancora più esplicita nell'Accordo Interconfederale Confcommercio, CGIL, CISL e UIL *per un nuovo sistema di relazioni sindacali e modello contrattuale* del 24 novembre 2016 si sancisce che «le Parti condividono la necessità di arginare fenomeni di dumping, soprattutto retributivo, attraverso adeguate misure legislative che garantiscono il rispetto delle retribuzioni minime individuate dai contratti collettivi nazionali sottoscritte dalle Organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative. [...] Risulta quindi centrale determinare il peso della rappresentatività delle Organizzazioni, individuando forme di oggettiva misurazione, al fine di determinare quelle comparativamente più rappresentative, in quanto la rappresentatività deve costituire un prerequisito della contrattazione» delegata <sup>(351)</sup>.

A tali specifiche previsioni contrattuali si può aggiungere che la soglia di rappresentatività del 5% è un parametro di rappresentatività minima per l'accesso alla contrattazione interiorizzato sia dall'ordinamento intersindacale, <sup>(352)</sup>, sia da quello statale nel settore del pubblico impiego <sup>(353)</sup>; così come, ai sensi delle rispettive previsioni interconfederali di settore, il superamento della soglia di

---

<sup>(349)</sup> Così Testo Unico Rappresentanza, punto 11, parte III, che riproduce la previsione contenuta al punto 3 dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, sul quale cfr. F. CARINCI, *Adelante Pedro, con iudicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art.19, lett. b) St.)*, DRI, 2013, 3, 616 ss., secondo cui sebbene in teoria il nuovo sistema di relazioni industriali potrebbe ritenersi applicabile anche alle ipotesi di legislazione delegata, tale accordo non fa riferimento a una soglia minima di rappresentatività necessaria per individuare a monte i sindacati comparativamente più rappresentativi abilitati ad attuare la norma di rinvio. Analogamente per il settore cooperativo si v. punto I, parte prima, sezione E, Accordo Interconfederale AGCI, Confcooperative, Legacoop e CGIL, CISL, UIL 28 luglio 2015; per i servizi v. TU Rappresentanza Confservizi, CGIL, CISL e UIL, 10 febbraio 2014, Parte Terza, punto 10; per il settore bancario v. art. 1, comma 1, punto 2, Accordo quadro sugli assetti contrattuali "Regole per un contratto sostenibile", stipulato tra ABI e Discredito-FD, FABI, FIBA-CISL, FISAC-CGIL, SINFUB, UGL credito, UILCA; per la somministrazione v. Accordo quadro in materia di rappresentanza tra Assolavoro e FELSA-CISL, NIDIL-CGIL, UIL-TEMP, 1 settembre 2016, Premessa.

<sup>(350)</sup> Così AI Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, *per la riforma degli assetti contrattuali e delle relazioni sindacali* 23 novembre 2016, Parte I "Gli assetti contrattuali", punto d).

<sup>(351)</sup> Così AI Confcommercio, CGIL, CISL, UIL *per un nuovo sistema di relazioni sindacali e modello contrattuale* 24 novembre 2016, Parte II "Rappresentanza", punti 3 e 5.

<sup>(352)</sup> Ai sensi del combinato disposto dei punti 2 e 5, parte III, del Testo Unico sulla rappresentanza e da analoghe previsioni contenute negli accordi interconfederali stipulati per gli altri settore produttivi.

<sup>(353)</sup> Cfr. art. 43, comma 1, d. lgs. n. 165/2001.

rappresentatività del 50% da parte della coalizione qualifica il contratto collettivo stipulato come quello comparativamente più rappresentativo del settore.

Dall'ordinamento intersindacale emergono alcune indicazioni circa la declinazione in senso quantitativo della rappresentatività su cui fondare il giudizio comparativo di maggioranza. In particolare, è possibile individuare: a) una "rappresentatività minima" (o "sufficiente") corrispondente al raggiungimento a livello nazionale della percentuale 5% di rappresentatività calcolata sulla base delle specifiche regole interconfederali di settore; b) a cui si affianca una "rappresentatività comparativamente maggioritaria" corrispondente al superamento del 50% , necessaria per individuare la piattaforma contrattuale su cui avviare le trattative e la coalizione negoziale abilitata alla stipula del CCNL per il settore, calcolata secondo i medesimi criteri di misurazione <sup>(354)</sup>.

Tali nozioni non precludono, anzi presuppongono, una nozione più generale di rappresentatività, che si può definire "semplice" o "in valore assoluto", da accertarsi secondo i consolidati indici qualitativi. Ne deriva che anche il modello della rappresentatività comparata sopra descritto, per sua natura dotato di un *quid pluris* rispetto alla rappresentatività semplice, non potrà far a meno di valorizzare il dato numerico predisposto dall'ordinamento intersindacale quale baricentro della selezione e dello sviluppo del processo negoziale.

Del resto, il ricorso a tali criteri numerico/quantitativi potrebbe fornire alla giurisprudenza sicuri indici presuntivi in grado di declinare in concreto la formula della "rappresentatività comparata" in quanto meccanismi di misurazione non eteroprodotti ma autodefiniti dall'ordinamento intersindacale <sup>(355)</sup>.

La bontà di tale soluzione è dimostrabile anche alla luce della semplice considerazione secondo cui la norma di rinvio, laddove incarichi determinati contratti collettivi, qualificati sulla base di un giudizio comparativo di rappresentatività, di integrare il precetto legale, debba necessariamente prevedere requisiti di rappresentatività non meno stringenti, e comunque rispettosi di quanto richiesto dall'ordinamento intersindacale per la stipula dei "comuni" contratti

---

<sup>(354)</sup> Le soglie numeriche di rappresentatività del 5% e del 50% +1 sono previste dall'ordinamento intersindacale in tutti i settori produttivi fatta eccezione per il settore agricolo. Per approfondire i rispettivi meccanismi di calcolo vedi *supra* cap. III, § 5.

<sup>(355)</sup> Propendono per tale lettura seppur con sfumature ed ampiezze diverse A BELLAVISTA, *Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*, cit., 8 ss.; G. FERRARO, *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, cit., 562 ss.; P. LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione dopo il Testo Unico sulla rappresentanza del 2014: spunti per una riflessione*, cit., 241 ss.; S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, cit., 24 ss.; F. SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, cit., 698 ss.; P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, *DRI*, 2014, 2, 378 ss.

collettivi <sup>(356)</sup>. Se ciò non avvenisse la norma di rinvio perderebbe la propria *ratio* selettiva e, con essa, la propria funzione di individuare il contratto collettivo idoneo a tradurre lo specifico interesse pubblico generale contenuto nella previsione eteronoma, interesse che, in quanto tale, è sempre meta-collettivo e/o meta-professionale <sup>(357)</sup>.

Infine, l'utilizzo delle regole intersindacali alla stregua di criteri ermeneutici permetterebbe ai giudici di effettuare un'operazione di adattamento in concreto della regola procedurale intersindacale, definendola diversamente in base allo specifico settore produttivo in cui opera e alla specifica funzione selettiva perseguita dal rinvio <sup>(358)</sup>.

Ciò significa che laddove il riferimento alla rappresentatività comparata venga utilizzato per dotare la contrattazione collettiva nazionale o territoriale di poteri di delega e/o deroga del precetto legale, saranno abilitati alla negoziazione solo i sindacati maggiormente rappresentativi (e dunque in possesso dei requisiti qualitativi elaborati dalla giurisprudenza) che possano vantare una rappresentatività quantitativa a livello nazionale almeno pari al 5%, calcolata secondo il meccanismo previsto nei rispettivi settori produttivi. Questi saranno chiamati a stipulare un contratto collettivo espressione di una coalizione negoziale dotata di un tasso di rappresentatività pari almeno al 50% + 1 dei lavoratori destinatari del contratto.

Analogamente quando la norma abilita la contrattazione aziendale a derogare la disciplina legale, il rinvio eteronomo potrà essere inverato solo dal contratto

---

<sup>(356)</sup> Così P. PASSALACQUA, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lsg. 81 del 2015*, DLM, 2016, 2, 275 ss., spec. 284.

<sup>(357)</sup> Sul punto cfr. G. PROSPERETTI, *L'efficacia dei contratti collettivi nel pluralismo sindacale*, cit., 116 ss.; M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., 65 ss.; M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle zagare, 25-26 maggio 2001*, cit., 483 ss., spec. 487; M. GRANDI, *Normatività privata e contratto collettivo*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle zagare, 25-26 maggio 2001*, cit., 216 ss.; M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, cit., 533 ss.; il quale, tuttavia, precisa che l'interesse pubblico si realizza attraverso i criteri selettivi di rappresentatività senza giungere mai ad imporre alcun vincolo di scopo ai prodotti negoziali collettivi. In particolare l'A. sottolinea come «i soggetti legittimati stipulano il contratto collettivo alla luce ciascuno di un proprio interesse e non alla luce di un interesse pubblico, anche se il legislatore – nel consentire che lo standard legale sia derogato od integrato dal contratto collettivo stipulato da quei soggetti sindacali e non da altri – assume che in questo modo sarà soddisfatto anche l'interesse pubblico».

<sup>(358)</sup> Cfr. le osservazioni di G. PROIA, *Protocollo d'intesa e efficacia*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, cit., 80 ss.; F. SCARPELLI, *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, CSDLE it., n. 127/2011, 10 ss.; F. LISO, *Brevi note sul Protocollo Confindustria, CGIL, CISL e UIL del maggio 2013*, RGL, 2013, I, 848 ss.; il quale osserva che a seguito degli accordi interconfederali «è difficilmente sostenibile che gli spazi di regolazione aperti dalla legge al contratto collettivo possano essere validamente da contratti che non siano maggioritari» secondo le regole sancite dall'ordinamento intersindacale.

collettivo aziendale stipulato dalla RSU o da RSA istituite da sindacati dotati di una rappresentatività a livello nazionale superiore al 5%, riunite in una coalizione negoziale che complessivamente raccolga la maggioranza delle deleghe sindacali dei lavoratori dell'azienda <sup>(359)</sup>.

Qualora, invece, la norma eteronoma di rinvio incarichi la contrattazione di individuare parametri minimi inderogabili di trattamento, il contratto collettivo in grado di attivare la previsione legale sarà solo quello nazionale espressione di una coalizione negoziale dotata di una rappresentatività maggioritaria nella categoria calcolata secondo gli specifici criteri di misurazione elaborati dall'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi.

Quando, ad esempio, trovi applicazione il TU sulla rappresentanza 2014, la norma di rinvio che demanda alla contrattazione nazionale la fissazione di minimi inderogabili di tutela potrà essere inverata unicamente dal contratto collettivo nazionale espressione di una coalizione dotata di una rappresentatività complessiva del 50% +1, accertata secondo il meccanismo previsto dal TU della rappresentanza 2014, e approvato a maggioranza dai lavoratori della categoria mediante referendum. Il ricorso al referendum confermativo previsto per il settore industriale è quanto mai opportuno, in quanto idoneo a rafforzare la verifica, richiesta dalla norma di rinvio, che il contratto collettivo nazionale selezionato sia effettivamente quello comparativamente più rappresentativo dell'intero settore ed espressione della volontà maggioritaria dei lavoratori della categoria, concluso da attori sindacali genuini ed affidabili e, dunque, idoneo a perseguire la *ratio* di individuazione del parametro per la fissazione di trattamenti minimi inderogabili.

#### 4. (segue) l'art. 51 d.lgs. 81/2015.

Nel quadro fin qui ricostruito, si inserisce l'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

---

<sup>(359)</sup> Pare accogliere tale interpretazione con riferimento al rinvio all'accordo interconfederale del giugno 2011 da parte dell'art. 8 l. 148/2011 T. Larino 23 aprile 2012, in [www.osservatoriodirittisocialitrentino.it](http://www.osservatoriodirittisocialitrentino.it), secondo cui «L'A.I. non istituisce le rappresentanze, ma le presuppone, e dunque il rinvio a esso da parte della legge non può avere il significato di un rinvio a rappresentanze peculiari dei lavoratori, quanto piuttosto alla disciplina negoziale che, prendendo atto dall'esistenza delle rappresentanze nei luoghi di lavoro, regola la loro competenza derogatoria ai contratti collettivi nazionali a determinate condizioni, nonché la possibile estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti da esse sottoscritti nel caso in cui siano approvate nei termini ivi espressamente previsti». Di conseguenza il rinvio da parte dell'art. 8 non può che riguardare «i limiti e le condizioni della sottoscrizione degli stessi contratti» regolati secondo le previsioni contenute nello stesso A.I. *Contra* T. Torino 22 novembre 2012, in [www.osservatoriodirittisocialitrentino.it](http://www.osservatoriodirittisocialitrentino.it), che pare avvallare la tesi secondo cui il riferimento alle “associazioni comparativamente più rappresentative” contenuto nell'art. 8 non richiederebbe necessariamente il consenso di tutte le organizzazioni dotate di una rilevante rappresentatività a livello nazionale, e neppure di quelle complessivamente maggioritarie.

La portata definitoria della norma e la sua puntuale indicazione dei livelli e criteri di selezione degli agenti e dei prodotti negoziali ne fanno un «punto di riferimento normativo generale dei raccordi tra eteronomia ed autonomia» <sup>(360)</sup>. Emblematici sono i richiami a tale articolo operati dalla più recente legislazione di rinvio: artt. 21 e 41, d.lgs. n. 148/2015 (ammortizzatori sociali e contratti di solidarietà); art. 1, comma 187, l. n. 208/2015 (premi di produttività); artt. 30 e 50, d.lgs. n. 50/2016 (retribuzioni minime e clausole sociali negli appalti pubblici); art. 20 d.d.l. in materia di lavoro agile <sup>(361)</sup>.

Tale previsione eteronoma ha suscitato un acceso dibattito in dottrina, soprattutto a causa della sostanziale parificazione dei livelli contrattuali abilitati ad attuare le previsioni legali a prescindere dai contenuti del rinvio (derogatorio, integrativo, autorizzatorio, di controllo, a regolazione esclusiva, etc.) <sup>(362)</sup>, lasciando alle parti sociali la scelta del livello contrattuale con cui realizzare il rimando legale.

La disposizione fissa il nuovo modello di contratto collettivo delegato, prevedendo espressamente che «per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

---

<sup>(360)</sup> Così S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, Relazione alle giornate di studio AIDLASS, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli, 16-17 giugno 2016, 21 ss.

<sup>(361)</sup> Ci si riferisce al d.d.l. *Tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, approvato nella seduta n. 102 del CdM 28/1/2016.

<sup>(362)</sup> Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Aspetti istituzionali e prassi della contrattazione collettiva tra rinnovamento e tradizione*, *DRI*, 2017, I, 1 ss., spec. 5-9; 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 - P. PANDOLOFO - P.A. VARESI, Giappichelli, 2016, 250; ID., *Nel Jobs Act parità di competenza fra livelli contrattuali*, *GL*, 2015, 27, 40 ss.; A. TURSI, “Codice dei lavori” e autonomia collettiva, in *Il codice dei contratti di lavoro*, cit., 297 ss.; I. ALVINO, *Il micro sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, *RIDL*, 2016, I, 4, 657 ss.; M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, *DRI*, 2016, I, 4, 1073 ss.; G. FONTANA, *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, *CSDLE it.*, n. 276/2015; U. GARGIULO, *L'azienda come luogo “preferenziale” delle relazioni sindacali?*, relazione al convegno internazionale di studi, *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bologna, 19-20 febbraio 2016; M. LAI, *Una “norma di sistema” per contrattazione e rappresentanza*, *DRI*, 2017, I, 1, 45 ss.; R. NUNIN, *Game over o rilancio? La contrattazione della flessibilità dopo il Jobs Act*, *RGL*, 2016, 2, 373 ss.; P. PASSALACQUA, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lgs. 81 del 2015*, *DLM*, 2016, 2, 275 ss.; L. SCARANO, *È finito il tempo dei patti di sindacato. Intervento eteronomo e autonomia individuale nel Jobs Act II*, *RGL*, 2016, 2, 425 ss.; P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo*, *DRI*, 2016, 2, 367 ss.

La norma è chiara nel parametrare il vaglio selettivo di rappresentatività al livello nazionale, ma risulta alquanto ambigua nella regolazione del livello aziendale, in quanto contiene un triplice riferimento al contratto collettivo aziendale incaricato di invertere la previsione eteronoma di rinvio: a) quello stipulato «da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»; b) quello firmato «dalle loro rappresentanze sindacali aziendali»; c) ovvero quello stipulato «dalla rappresentanza sindacale unitaria».

Se nella decodificazione della previsione si utilizza esclusivamente il canone ermeneutico letterale, sono certamente condivisibili i rilievi critici di chi in dottrina ha messo in luce come per le materie regolate dal d.lgs. n. 81/2015 si potrà derogare a vincoli legali anche stipulando accordi aziendali con una RSA costituita da un sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale e minoritaria in azienda o, specie in assenza di forme di rappresentanza aziendale, con un'associazione sindacale esterna comparativamente più rappresentativa a livello nazionale ma che non abbia nessun iscritto nell'impresa o che rappresenti una percentuale minima di lavoratori dell'azienda <sup>(363)</sup>.

Tale allarmante prospettiva è, tuttavia, superabile se collochiamo l'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, all'interno delle regole pattizie prodotte dalle parti sociali a livello interconfederale nell'ambito delle quali la disposizione è destinata ad operare.

Se, come è stato rilevato in dottrina, l'art. 51 ha l'ambizione di costituire il criterio generale di identificazione e coordinamento delle fonti negoziali oggetto di rinvio <sup>(364)</sup>, esso dovrà essere letto alla luce del principio di maggioranza e delle regole procedurali di negoziazione e misurazione della rappresentatività definite dall'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi <sup>(365)</sup>, da impiegare, ancora una volta, quali criteri ermeneutici adattabili alle funzioni e ai contesti in cui è presente il richiamo alla norma.

Partendo da tali considerazioni si può affermare che tramite il riferimento alla rappresentatività comparata operato dall'art. 51, d.lgs. 81/2015, il legislatore abbia voluto garantire che l'attuazione del rinvio legislativo avvenga a tutti i livelli ad opera di un contratto collettivo stipulato da organizzazioni sindacali che possano vantare complessivamente il maggior seguito fra i lavoratori destinatari della regolazione. Ciò implica che nei settori nei quali sia in vigore un accordo interconfederale volto a disciplinare il procedimento di contrattazione collettiva e la

---

<sup>(363)</sup> Tale criticità è rilevata da L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, cit., 18, secondo il quale «è vero che nell'art. 51 anche le RSA devono essere riconducibili a sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale ma, ..., questo non basta a qualificare in senso maggioritario una determinata rappresentanza sindacale»

<sup>(364)</sup> Così A. TURSI, *“Codice dei lavori” e autonomia collettiva*, cit., 297 ss.

<sup>(365)</sup> Cfr. F. LISO, *Brevi note sul Protocollo Confindustria, CGIL, CISL, e UIL del maggio 2013*, RGL, 2013, I, 848; G. PROIA, *Protocollo di intesa e efficacia*, in *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentatività sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, a cura di F. CARINCI, ADAPT e-Book, 2014, 20, 80.

misurazione della rappresentatività sindacale, il contratto collettivo a cui si riferisce il legislatore nella norma di rinvio non potrà che essere un prodotto negoziale rispettoso della disciplina interconfederale di settore. Il rinvio all'operazione di comparazione contenuto nel rimando legale va necessariamente inteso come rinvio all'ordinamento intersindacale. Da ciò consegue che il giudizio di rappresentatività del prodotto negoziale andrà effettuato applicando le regole procedurali di negoziazione, misurazione e certificazione della rappresentatività che il sistema intersindacale si è dato per lo specifico settore produttivo <sup>(366)</sup>.

Tale operazione interpretativa non è arbitraria ma, anzi, è quella più rispettosa del principio di libertà di organizzazione *ex art. 39, comma 1 Cost.*, in quanto permette al legislatore di realizzare lo specifico interesse della disposizione di rinvio (ossia che l'attuazione della delega avvenga da parte del contratto collettivo espressione della maggioranza dei lavoratori a cui si riferisce), senza imporre specifiche forme e modalità di esercizio dell'azione sindacale <sup>(367)</sup>.

Seguendo questa impostazione, pare opportuno distinguere i casi in cui i richiami all'art. 51 siano volti a dotare la contrattazione collettiva di poteri di delega e/o deroga della disciplina legale per realizzare interessi generali del mercato del lavoro, come avviene nel caso d.lgs. 81/2015, da quelli in cui i rinvii all'art. 51 sono effettuati per fissare parametri minimi inderogabili di trattamento, come nel caso delle clausole sociali negli appalti pubblici (artt. 50, d.lgs. n. 50/2016).

Nella prima ipotesi il richiamo alla rappresentatività comparata può essere così decodificato: a) a livello nazionale o territoriale, i sindacati abilitati alla contrattazione saranno i sindacati maggiormente rappresentativi che possono vantare una rappresentatività a livello nazionale almeno pari al 5%, calcolata secondo il meccanismo previsto dall'ordinamento intersindacale, i quali dovranno stipulare un contratto collettivo espressione di una coalizione negoziale dotata di una rappresentatività complessiva di almeno il 50% + 1 dei lavoratori della categoria o del territorio; b) a livello aziendale, saranno abilitate alla negoziazione le RSU o, in alternativa, le RSA che raccolgano nel complesso la maggioranza delle deleghe sindacali rilasciate in azienda, congiuntamente con gli organismi locali delle federazioni sindacali dotate di una rappresentatività certificata a livello di categoria

---

<sup>(366)</sup> Accolgono, seppur con sfumature e argomentazioni differenti, tale ipotesi F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, cit., 684; S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, cit., 21-29; G. FERRARO, *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità del punto di vista giuridico*, ADL, 2016, I, 16 ss., spec. 38; I. ALVINO, *Il micro-sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, cit., 668-669; P. PASSALACQUA, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lgs. 81 del 2015*, cit., 281-290.

<sup>(367)</sup> Sul punto cfr. M. MAGNANI, *Aspetti istituzionali e prassi della contrattazione collettiva tra rinnovamento e tradizione*, cit., 7; TREU, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., 248.

di almeno il 5%. In altre parole, a livello di singola impresa il triplice riferimento contenuto nell'art. 51 al contratto aziendale va letto nel senso di riconoscere la co-titolarità della contrattazione in deroga del sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale con le rappresentanze aziendali. A livello sistemico, infatti, l'equiordinazione dei livelli operata dall'art. 51 supera il vaglio di ragionevolezza solo se interpretata nel senso di imporre dei requisiti di rappresentatività dei soggetti e dei prodotti negoziali non meno stringenti rispetto a quanto richiesto dall'ordinamento intersindacale per stipulare "comuni" contratti collettivi aziendali in deroga <sup>(368)</sup>.

Diversamente, nei casi in cui il richiamo all'art. 51 è effettuato per fissare parametri minimi inderogabili di trattamento, la previsione non può che essere intesa come criterio per selezionare il contratto collettivo nazionale più rappresentativo nella categoria <sup>(369)</sup> e, dunque, andrà interpretata nel senso di individuare il contratto collettivo di settore espressione di una coalizione negoziale dotata di una rappresentatività complessiva certificata superiore al 50% nella categoria, accertata secondo il meccanismo previsto dall'ordinamento intersindacale per il settore produttivo di riferimento, e, ove previsto a livello interconfederale, approvato a maggioranza dai lavoratori interessati mediante referendum.

Interpretato in tale chiave funzionale, l'art. 51, d.lgs. 81/2015, non solo ha il pregio di restituire, almeno parzialmente, al contratto collettivo nazionale la storica

---

<sup>(368)</sup> La scelta delle parti sociali nel Testo Unico sulla rappresentanza (parte III, punto 13) è nel senso di mantenere la co-titolarità della contrattazione in deroga tra RSA o RSU e organizzazioni sindacali territoriali di categoria espressione delle Confederazioni sindacali firmatarie del TU. Scelta specificatamente ribadita e riconfermata anche in sede di contrattazione nazionale. Sul punto cfr. l'analisi di M. LAI, *La rappresentanza sindacale tra contrattazione, legge e giurisprudenza*, DRI, 2014, 1, 19 ss., i quale rileva come non manchino contratti collettivi nazionali che prevedono in termini ordinari, e non solo per le deroghe, la co-titolarità contrattuale in capo alle rappresentanze sindacali aziendali ed alle federazioni sindacali provinciali di categoria, in stretta connessione con le materie affidate alla contrattazione decentrata.

<sup>(369)</sup> Emblematico sul punto è il caso degli appalti pubblici laddove all'art. 1, comma 1, lett. ggg), l. n. 11/2016 delega il governo a prevedere «una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori e servizi che introduca clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato e stabilisca che i contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni devono intendersi quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e svolta dall'impresa, anche in maniera prevalente», attuato dall'art. 50, d.lgs. 50/2016 con il richiamo all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015: «per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81».

funzione di «fattore di orientamento della stessa economia di mercato»<sup>(370)</sup>, ma, al contempo permette un ordinato e controllato sviluppo della contrattazione decentrata tutte le volte in cui questa è chiamata a svolgere un ruolo adattivo/integrativo del precetto legale<sup>(371)</sup>.

##### 5. Eteronomia o autonomia per rendere effettivo il sistema interconfederale?

Se, come si è provato a sostenere in queste pagine, le regole procedurali di negoziazione collettiva, misurazione e certificazione della rappresentatività autoprodotte dall'ordinamento intersindacale possono giocare un ruolo chiave nella definizione dei processi di interazione tra legge e contratto collettivo, aprendo nuove strade ermeneutiche per decodificare la nozione di “organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa”, la domanda da porsi a chiusura è se le parti sociali siano autonomamente in grado di far funzionare il sistema interconfederale delineato, dotandolo di effettività, o, viceversa, sia necessario un intervento eteronomo di sostegno.

Le posizioni dottrinali sul punto sono diversificate sia sul *se*<sup>(372)</sup> sia sul *come*<sup>(373)</sup> intervenire *ex lege*.

---

<sup>(370)</sup> Così G. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Giuffrè, 1963, 13.

<sup>(371)</sup> Cfr. M. MAGNANI, *Aspetti istituzionali e prassi della contrattazione collettiva tra rinnovamento e tradizione*, cit., 6, secondo la quale «nel modello configurato dalla riforma resta la presenza del rinvio alla contrattazione collettiva ma nel complesso, più che in funzione derogatoria, nella sua funzione adattiva/integrativa del precetto legale»

<sup>(372)</sup> Sono favorevoli ad una “Legge sindacale”, seppur con linee e sfumature differenti, i giuristi capofila dei tre d.d.l. analizzati nel cap. III, al § 4, a cui si rinvia per una dettagliata analisi delle singole proposte. In generale sulle ragioni di un intervento eteronomo cfr. B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale. Se non ora quando?*, cit., 453 ss.; L. ZOPPOLI, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, LD, 2015, 3, 423; A. ZOPPOLI, *Sulle ragioni, oggi, di un intervento a tutto tondo (del potere sindacale e) della contrattazione collettiva (in particolare sulla proposta di legge di «Diritti, lavori, mercati»)*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, cit., 151 ss. Per una posizione dubitativa circa l'utilità pratica della legge sindacale cfr. le diverse opinioni di F. LISO, M. MAGNANI, R. SALOMONE, *Opinioni sul «nuovo» art. 19 dello statuto dei lavoratori*, DLRI, 2014, 141, 105-136. Decisamente contrari ad un intervento di legge M. PERSIANI, *Ancora a favore del (solo) comma 1 dell'art. 39 della Costituzione*, in *Una nova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, cit., 495 ss.; G. FERRARO, *Apertura e coordinamento dei lavori*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, cit., 19 ss.; E. GRAGNOLI, *La libertà organizzativa del sindacato e l'art. 39, commi 2 e 3, della Costituzione*, cit., 31 ss.; M. TIRABOSCHI, *La legge sindacale? Le ragioni del no*, cit.

<sup>(373)</sup> Per un'analisi di dettaglio e comparazione delle proposte dottrinali di regolazione oltre alla dottrina citata nel cap. III, § 4, cfr. A. LASSANDARI, *Tre proposte per una legge sindacale*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, cit., 37 ss.; V. LECCESE, *Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di legge CGIL, «Diritti lavori, mercati» e «Freccia rossa»*, ivi, 75 ss.; S. SCARPONI, *La dottrina giuslavoristica*

Del resto, i segnali che si possono cogliere dall'operare concreto delle relazioni industriali nei differenti settori produttivi sono contraddittori.

Da un lato, è innegabile che il modello del Testo Unico sulla rappresentanza del 2014 sia condiviso dalla quasi totalità delle organizzazioni sindacali, vista la recente adesione da parte dei due più importanti sindacati di base (Usb e Cobas), e replicato nei più rilevanti settori produttivi, eccezion fatta per l'agricoltura. Dall'altro, si registra una sorta di differimento dell'operatività delle regole intersindacali da parte della contrattazione nazionale, rimandata ai futuri rinnovi contrattuali, dovuto principalmente all'inoperatività dei meccanismi di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale <sup>(374)</sup>.

I ritardi nell'attuazione del modello interconfederale sono particolarmente preoccupanti se correlati ad alcuni dati di contesto che evidenziano come il fenomeno della proliferazione dei contratti nazionali, conseguente alla frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale, coinvolge direttamente anche le grandi confederazioni sindacali.

Emblematica è la vicenda che si è registrata in sede di rinnovo del CCNL della vigilanza e dei servizi fiduciari in cui il dissenso ha prodotto un doppio *dumping* contrattuale (esterno ed interno al contratto) dovuto sia alla stipulazione di due distinti contratti nazionali in competizione tra loro (uno a firma CGIL-CISL e l'altro a firma UIL), sia, soprattutto, alla sottoscrizione da parte delle associazioni maggioritarie aderenti a CGIL e CISL di un contratto di settore nel quale viene espressamente individuata un'area contrattuale autonoma per i servizi fiduciari, in cui il salario è significativamente più basso rispetto ai minimi generali. Tale soluzione negoziale è quanto mai allarmante poiché potrebbe mettere in discussione la *ratio*, la funzione e il ruolo della contrattazione nazionale, superando l'idea del CCNL come misura del valore generale dei salari.

A ciò deve aggiungersi che, anche laddove le confederazioni storiche agiscono unitariamente, non mancano sistemi produttivi caratterizzati dalla compresenza di CCNL confederali che insistono su un medesimo, o limitrofo, campo di applicazione. Tale duplicazione di aree contrattuali ad opera delle stesse maggiori confederazioni rende il giudizio comparativo di rappresentatività del prodotto negoziale alquanto complesso, con un conseguente rischio di contenzioso giudiziario sul contratto collettivo abilitato ad attuare la norma di rinvio. Si pensi,

---

*italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, cit., 20 ss.

<sup>(374)</sup> Importanti ccnl come quello dei chimici, dell'industria alimentare, del terziario e dell'edilizia sono stati conclusi secondo consolidati schemi contrattuali previgenti, congelando di fatto i meccanismi procedurali previsti dal TU, con l'impegno di dare piena attuazione alle nuove regole interconfederali in sede di rinnovo. Più in linea con la logica del TU è stato, invece, il nuovo ccnl metalmeccanici soprattutto per quanto concerne l'accesso al tavolo negoziale della FIOM in ragione della sua indiscussa rappresentatività. Parzialmente influenzate dal TU sono anche le trattative in corso per i rinnovi dei ccnl di telecomunicazioni, energia, elettrici, gas-acqua.

ad esempio, al settore del commercio in cui coesistono per lo meno 3 CCNL unitari confederali (tutti firmati da organizzazioni sindacali aderenti a CGIL, CISL e UIL) in concorrenza tra loro: a) CCNL per le imprese della grande distribuzione organizzata stipulato tra Federdistribuzione, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil; b) CCNL per le imprese del terziario, distribuzione e servizi tra Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil; c) CCNL per le imprese del terziario, distribuzione e servizi sottoscritto da Confesercenti, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil<sup>(375)</sup>.

Le tendenze segnalate, se non governate, rischiano di rimettere in discussione gli equilibri procedurali sanciti a livello interconfederale e con essi la governabilità della contrattazione delegata.

Di tali pericoli le parti sociali paiono essere consapevoli al punto che in un documento sindacale unitario hanno espressamente esortato il legislatore ad adottare un intervento eteronomo «di recepimento di quanto definito dalle parti sociali, assumendone coerentemente le intese raggiunte e ponendo l'obiettivo della misurazione della rappresentatività alle stesse associazioni di rappresentanza dell'impresa»<sup>(376)</sup>.

Un intervento eteronomo “leggero”, che tenda a promuovere e sostenere le procedure di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale, potrebbe cooperare a rimuovere alcuni ostacoli, incentivando il processo di democratizzazione autoprodotta dall'ordinamento intersindacale.

Alla legge dovrebbe demandarsi il compito di garantire il funzionamento dei canali di democrazia assicurando, al contempo, sostegno e libertà all'evoluzione dell'ordinamento intersindacale in ogni settore produttivo. Una legislazione di tale portata avrebbe l'innegabile pregio di incentivare la capacità di adattamento dinamico delle regole intersindacali anche rispetto alla legislazione devolutiva e di rinvio, senza imporre una cristallizzazione delle regole e delle procedure di

---

<sup>(375)</sup> Il settore del commercio è storicamente un contesto produttivo in cui si registra la stabile compresenza di contratti collettivi nazionali in concorrenza tra loro, basti pensare che, oltre ai 3 CCNL confederali segnalati nel testo, sono attualmente vigenti altri 6 contratti nazionali stipulati con organizzazioni sindacali minori: CCNL per i dipendenti delle micro, piccole e medie imprese del settore terziario, commercio e servizi, Comfimea Federterziario, Ugl Terziario; CCNL intersettoriale Commercio, terziario, distribuzione, servizi, pubblici esercizi e turismo, Cifa, Fedarcom, Confsal; CCNL per i dipendenti da aziende esercenti attività del settore commercio, Confazienda, Cisl; CCNL per i dipendenti da aziende del terziario, del commercio e dei servizi, Confimprese Italia, CSE; CCNL per i dipendenti del terziario: commercio, distribuzione e servizi, Sistema commercio e impresa, Confsal; CCNL per i dipendenti dalle aziende esercenti attività nel settore terziario e servizi, Cnai Ucict, Fismic-Confsal, Filcom-Fismic.

<sup>(376)</sup> Così CGIL-CISL-UIL, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, 14 gennaio 2016, p. 19.

negoziazione di dubbia compatibilità con la libertà sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost. <sup>(377)</sup>.

In breve, l'intervento eteronomo è auspicabile nella sola misura in cui è in grado di sostenere il sindacato senza fraporsi, o limitare, l'autoregolamentazione interna.

Ciò che rende opportuna o meno una "legge sindacale" nel sistema di relazioni industriali è la premessa di valore assunta dal legislatore nella costruzione delle regole del gioco.

Qualora queste venissero create per stimolare il pluralismo sindacale competitivo con il mal celato intento di spostare ulteriormente il peso della contrattazione collettiva sul livello aziendale, come peraltro è avvenuto con l'art. 8 l. n. 148/2011 <sup>(378)</sup>, l'intervento eteronomo non solo non sarebbe auspicabile, ma risulterebbe idoneo ad alterare i rapporti di forza a favore delle imprese, con conseguenze negative per l'intero sistema sindacale.

Diversamente, qualora la regolamentazione legale fosse propedeutica a disegnare congegni normativi atti a rafforzare la propensione all'azione sindacale unitaria o, quantomeno, alla condivisione *ex ante* di regole democratiche della contrattazione, la legge sindacale potrebbe rafforzare l'autonomia collettiva e garantire uno sviluppo ordinato delle relazioni industriali <sup>(379)</sup>.

In definitiva, la scelta tra eteronomia e autonomia presuppone una scelta politica di sistema che demanda al legislatore una presa di posizione sul ruolo che l'ordinamento statale intende riconoscere al sindacato. Prima di mettere mano a una "legge sindacale" è necessario interrogarsi se la rappresentanza collettiva del lavoro sia ancora un elemento costitutivo degli stati di diritto e del modello sociale europeo meritevole di sostegno o, al contrario, vada riconosciuta all'impresa lo *status* di universo regolativo auto-definito e auto-concluso <sup>(380)</sup>.

---

<sup>(377)</sup> Cfr. le P.G. ALLEVA, *I percorsi della democrazia sindacale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, cit., 87 ss.

<sup>(378)</sup> Cfr. V. LECCESE, *Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di legge CGIL, «Diritti lavori, mercati» e «Freccia rossa»*, cit., 76, secondo il quale «l'opzione contraria all'intervento della legge si traduce, in realtà, in una scelta a favore della conservazione dell'art. 8 del d.l. n. 138: una simile opzione, dunque, non può essere giustificata con la necessità di evitare alterazioni nell'equilibrio autonomamente ricercato e faticosamente trovato dal sistema di relazioni sindacali, poiché si traduce, al contrario, nel salvataggio di una previsione che ha indubbiamente nel sul Dna l'obiettivo di alterare quell'equilibrio»

<sup>(379)</sup> Sul punto si v. l'analisi di M. ROCCELLA, *Le regole del gioco sindacale. Appunti per un dibattito*, cit., 249 ss.

<sup>(380)</sup> Sul punto emblematiche le riflessioni di L. MARIUCCI, *Introduzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, cit., 9 ss.

## Capitolo V

### La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, metodi di accertamento

SOMMARIO: 1. Le associazioni imprenditoriali in Italia: caratteristiche e modelli di rappresentanza. - 2. L'evoluzione del modello tra frammentazione e nuove aggregazioni. - 3. Dalla rappresentanza alla rappresentatività imprenditoriale: la nozione legale di "organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa". - 4. Gli indici di misurazione della rappresentatività datoriale tra prassi amministrative e modelli eteronomi. - 5. Verso un "Testo Unico" della rappresentanza datoriale?

#### *1. Le associazioni imprenditoriali in Italia: caratteristiche e modelli di rappresentanza*

Ormai da diversi anni, anche il sistema della rappresentanza degli interessi imprenditoriali è soggetto a profondi cambiamenti che si rivelano cruciali nello studio della rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori nell'impresa<sup>(381)</sup>.

Le logiche organizzative e di azione delle organizzazioni datoriali contribuiscono, infatti, a determinare le strutture contrattuali e, al contempo, le dinamiche dell'associazionismo imprenditoriale sono influenzate dall'articolazione del sistema di relazioni industriali<sup>(382)</sup>. Proprio per questo, uno studio sulla rappresentatività sindacale impone al giuslavorista un ampliamento del campo d'indagine che porti ad allargare la riflessione alla rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni datoriali, al fine di verificare la "tenuta" dell'ordinamento intersindacale e delle "regole del gioco" della contrattazione collettiva.

È innegabile che l'ordinamento riconosca anche alle associazioni delle imprese il compito di garantire, mediante la contrattazione collettiva nazionale, una

---

<sup>(381)</sup> Cfr. F. TRAXLER, *Employer associations, institutions and economic change: a crossnational comparison*, in *IB*, 2004, II, 1/2, 42 ss.; F. JULLIEN, *Le trasformazioni silenziose*, Cortina Editore, 2010, 66 ss.; il quale parla di una "trasformazione silenziosa" della rappresentanza datoriale che rischia di «insinuarsi, estendersi, globalizzarsi, quasi a distruggere proprio ciò che la assimila».

<sup>(382)</sup> Tali interconnessioni sono state evidenziate da H. A. CLEGG, *Sindacato e contrattazione: una teoria basata sull'analisi comparata di sei paesi*, Franco Angeli, 1980; attraverso studi empirici comparati sul maggiore tasso di partecipazione alla determinazione delle scelte politiche delle organizzazioni datoriali nei sistemi caratterizzati dalla prevalenza della contrattazione *multi-employer*. Sul punto cfr. anche V. PAPA, *Struttura contrattuale e rappresentanza datoriale. Gli effetti del decentramento sulle peak associations*, *DLM*, 2016, 2, 327 ss.; la quale sottolinea l'interrelazione dinamica tra struttura contrattuale e articolazione delle organizzazioni datoriale.

regolamentazione unitaria dei rapporti di lavoro nelle varie categorie. Ciò comporta che un indebolimento o ridimensionamento dell'associazionismo datoriale sia in grado di ripercuotersi negativamente, secondo una logica di causa/effetto, sull'intero sistema di contrattazione collettiva e, in generale, sulle regole di funzionamento delle relazioni industriali <sup>(383)</sup>.

Tali premesse permettono di giustificare la scelta di includere nella presente indagine anche lo studio dei modelli di rappresentanza e rappresentatività delle associazioni imprenditoriali, da intendersi quest'ultima come adeguata diffusione dell'associazione tra i datori di lavoro nonché come capacità di individuare ed esprimere, mediante l'agire negoziale, gli interessi collettivi degli associati <sup>(384)</sup>.

Come è stato rilevato da approfonditi studi sociologici, il sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani presenta storicamente quattro caratteristiche strutturali: a) frammentazione; b) collateralismo; c) assenza di differenziazione tra funzioni economiche e funzioni sindacali; d) rilevanza della dimensione organizzativa territoriale (soprattutto provinciale) <sup>(385)</sup>.

Per quanto concerne la frammentazione, il sistema di rappresentanza imprenditoriale italiano si caratterizza per la presenza di numerosi assi di divisione che si intersecano tra loro dando luogo ad un sistema estremamente segmentato. In particolare, l'organizzazione della rappresentanza si articola lungo molteplici *cleavages* quali: il settore di attività delle imprese (agricoltura, industria, artigianato, commercio, servizi, etc.); le dimensioni aziendali (micro-piccola impresa, medio grande impresa, attività artigiana); il tipo di proprietà (cooperativa, a capitale privato, a partecipazione pubblica); le affinità politico/partitiche <sup>(386)</sup>.

---

<sup>(383)</sup> Sul punto cfr. le puntuali osservazioni di M. VITALETTI, *Dall'altra parte: rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, DLM, 2016, 2, 353 ss.; la quale mette in luce come «la tenuta della rappresentanza datoriale si rifletta inevitabilmente sulle sorti del contratto collettivo di categoria e sulle norme che lo regolano».

<sup>(384)</sup> Tale definizione generale di rappresentatività datoriale è proposta da A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, DLRI, 2017, 159, 2 ss.

<sup>(385)</sup> Le caratteristiche strutturali del modello originario della rappresentanza degli imprenditori italiani in chiave comparata sono state oggetto di numerosi studi sociologici e di relazioni industriali. Senza nessuna pretesa di completezza cfr. L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990; L. LANZALACO - G. URBANI, *Imprenditori in Europa. Le rappresentanze imprenditoriali in prospettiva comparata*, SIPI, 1992; L. LANZALACO, *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, a cura di A.M. CHIESI - I. REGALIA - M. REGINI, La Nuova Italia Scientifica, 1995; L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, in *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, a cura di G.P. Cella - T. Treu, Il Mulino, 1998, 44 ss.

<sup>(386)</sup> Sui tali assi di divisione cfr. F. ALACEVICH, *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, La Nuova Italia Scientifica, 1996; P. PERULLI - M. CATINO, *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, Stato e mercato, 1997, 2, 217 ss., spec. 222-223

Tale assetto è stato la conseguenza di diversi fattori contingenti, tra i quali particolare rilievo ha avuto il dilemma organizzativo <sup>(387)</sup> fra *logica dell'influenza e logica della membership* (o dell'*appartenenza*). La prima spinge a ridurre le differenze interne a favore di una maggiore omogeneità, mentre la seconda, al contrario, tende alla specializzazione della rappresentanza delle diverse tipologie di imprese.

In particolare, la logica dell'*appartenenza* privilegia la rappresentanza degli interessi rispetto a quella di *lobbying* politica, ciò comporta il moltiplicarsi dei criteri organizzativi sui quali strutturare le associazioni (e, conseguentemente, del numero di organizzazioni di rappresentanza degli interessi datoriali), al fine di rispecchiare le caratteristiche della base associativa ed evitare che la coesistenza in un'unica organizzazione di diverse tipologie di imprese generi conflitti endoassociativi a causa dell'eterogeneità degli interessi individuali rappresentati. Diversamente, la logica dell'*influenza* privilegia l'attività di *lobbying* e promozione di politiche economiche, pertanto punta ad aggregare soggetti rappresentativi in *umbrella association* adattando le organizzazioni di rappresentanza alle caratteristiche degli interlocutori politici dell'associazione, al fine di "pesare di più" nei rapporti con le istituzioni.

Nel sistema di rappresentanza imprenditoriale italiano la prima logica ha storicamente prevalso sulla seconda, anche grazie ad un collaudato sistema di collateralismo tra rappresentanze dell'impresa e politica.

Fino agli inizi degli anni Novanta, infatti, nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio, delle cooperative e della piccola impresa, le associazioni datoriali hanno avuto rapporti organici e simbiotici con i partiti politici. Ogni partito di massa aveva la sua associazione degli artigiani, dei commercianti, delle cooperative, della piccola impresa, degli agricoltori e dei coltivatori diretti che fungevano da cinghie di trasmissione dei partiti politici e da aggregatori di consenso elettorale <sup>(388)</sup>.

Tale osmosi tra politica e rappresentanza imprenditoriale ha permesso alle associazioni datoriali di influenzare (la determinazione del)le politiche pubbliche attraverso i partiti di riferimento, i quali garantivano a ciascuna associazione la

---

<sup>(387)</sup> La ricostruzione tipologica delle associazioni di rappresentanza imprenditoriale in prospettiva organizzativa secondo i c.d. "dilemmi organizzativi" è propria della dottrina sociologica cfr. P.C. SCHMITTER - L. LANZALACO, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale, Stato e mercato*, 1988, 22, 63 ss.; S. ZANN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, La nuova Italia Scientifica, 1992. Secondo tali autori i principali dilemmi organizzativi che costituiscono i campi all'interno dei quali si delinea la struttura di ogni organizzazione imprenditoriale sono: a) "logica dell'influenza vs. logica della membership"; b) "aggregazione orizzontale vs. aggregazione verticale"; c) "dirigenti vs. feudatari" (agire come emanazione di un determinato territorio o, viceversa, come responsabili di una più ampia area territoriale o di un intero settore); d) "eletti vs. funzionari".

<sup>(388)</sup> Cfr. le analisi contenute nel volume a cura di L. MORLINO, *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*. Il Mulino, 1991.

partecipazione ai tavoli di definizione delle politiche economiche, assicurando ad ogni organizzazione la possibilità di perseguire gli interessi particolari dei propri associati senza mettere in discussione la centralità della Confindustria nell'arena della concertazione <sup>(389)</sup>.

Tale assetto della rappresentanza imprenditoriale ha accentuato ulteriormente la segmentazione del sistema, determinando una proliferazione dei soggetti rappresentativi e dei sistemi contrattuali.

La moltiplicazione dei microcosmi contrattuali, tuttavia, si scontra con l'esigenza ordinamentale generale di selezionare tra tutte le associazioni di rappresentanza delle imprese quelle qualificate a cogestire (di concerto con le associazioni di rappresentanza dei lavoratori), mediante la partecipazione istituzionale variamente declinata o la delega alla contrattazione, interessi generali del mercato del lavoro <sup>(390)</sup>. Di qui la necessità, avvertita da dottrina e giurisprudenza, di elaborare indici di rappresentatività delle organizzazioni datoriali, al fine di individuare all'interno dei gruppi lobbistici di pressione imprenditoriale, quelli qualificati a rientrare nell'alveo delle associazioni sindacali di rappresentanza degli interessi collettivi datoriali.

Semplificando si può affermare che, in linea generale, gli indizi di rappresentatività/sindacalità delle associazioni datoriali sono: a) essere un'organizzazione imprenditoriale a cui è riconosciuta, dai propri iscritti e dalla controparte contrattuale, la titolarità negoziale nella regolazione collettiva dei rapporti di lavoro, ovvero essere firmatari di contratti collettivi di lavoro; b) possedere una struttura multi livello (confederale ed intercategoriale) ed avere un'ampia ed equilibrata diffusione territoriale, che permettano all'associazione di svolgere con continuità l'attività di mediazione/composizione/sintesi di interessi individuali in interessi collettivi; c) essere riconosciuti dallo Stato attraverso l'attribuzione o la delega di attività e compiti parapubblici (CAF, patronati, intermediazione di pratiche pubbliche, fondi interprofessionali, contrattazione delegata) <sup>(391)</sup>.

Il vaglio di sindacalità/rappresentatività delle organizzazioni datoriali fotografa l'estrema frammentazione dell'associazionismo imprenditoriale sopra

---

<sup>(389)</sup> Sul punto cfr. L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, *DLRI*, 2016, 151, 403 ss., spec. 404; M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, *DRI*, 2006, I, 38 ss.; L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storiche e sfide del futuro*, *DRI*, 2006, I, 23 ss.

<sup>(390)</sup> Tale esigenza di affidare la gestione di interessi generali connessi al mercato del lavoro ad associazioni sindacali e datoriali qualificate e altamente rappresentative è stata più volte espressa dalla Corte costituzionale, cfr. in particolare C. Cost. 18 ottobre 1996, n. 344, cit.; C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, cit.

<sup>(391)</sup> Sul punto cfr. P. FELTRIN - S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci editore, 2015, 68 ss.

segnalata <sup>(392)</sup>, in quanto permette di individuare almeno 20 associazioni di rappresentanza delle imprese sicuramente rispettose degli indici qualitativi di rappresentatività enunciati <sup>(393)</sup>.

La frattura della rappresentanza datoriale, del resto, è favorita dal fatto che gli imprenditori si trovano ad operare in un sistema non istituzionalizzato, governato dal principio volontaristico e dalle regole del mutuo riconoscimento negoziale, in cui sono chiamate ad organizzare attori in competizione e, dunque, poco inclini a collaborare reciprocamente secondo meccanismi solidaristici, in quanto portatori di articolati, e spesso confliggenti, interessi collettivi <sup>(394)</sup>. Ciò, quando non comporta meccanismi di rigetto all'aggregazione <sup>(395)</sup>, si traduce nella proliferazione dei soggetti rappresentanti con conseguente duplicazione e competizione dei e tra i sistemi contrattuali collettivi <sup>(396)</sup>.

## 2. *L'evoluzione del modello tra frammentazione e nuove aggregazioni*

Rispetto al quadro illustrato, negli anni più recenti sono emerse due tendenze divergenti nella rappresentanza datoriale che possono essere lette come assestamenti strategici di risposta, o tentativi di adattamento, ai profondi cambiamenti del contesto economico-produttivo e politico che si sono registrati nei c.d. "anni della crisi".

I più recenti mutamenti tecnologici e di mercato, infatti, hanno determinato una spinta alla ricerca di nuovi collegamenti ed aggregazioni tra imprese, con l'obiettivo di superare il convenzionale assetto organizzativo per settori e territori. Nel nuovo contesto economico i confini delle aree di rappresentanza diventano sempre più incerti e sfumati, emergono zone grigie. Ciò determina un'esigenza di estensione degli ambiti di rappresentanza delle categorie e delle associazioni al di là

---

<sup>(392)</sup> Per una lettura sociologica della frammentazione dell'associazionismo datoriale v. W. STREECK, *Imprenditori e sindacati. Eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa, Stato e mercato*, 1991, 31, 7 ss.

<sup>(393)</sup> Rispettivamente si registrano 10 associazioni datoriali dell'industria, artigianato e commercio: Confindustria, Confapi, Confartigianato, CNA, Casa artigiani, CLAAI, Confcommercio, Confesercenti, Confetra, Confservizi; 2 associazioni del settore bancario: ABI, ANIA; 3 associazioni agricole: Confagricoltura, Coldiretti, CIA; 4 associazioni cooperativistiche: Legacoop, Confcooperative, AGCI, UNCI; 1 associazione di liberi professionisti: Confprofessioni.

<sup>(394)</sup> Per una lettura socio-politica del fenomeno cfr. A. MARTINELLI, *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di Comunità, 1994.

<sup>(395)</sup> Il riferimento è innanzitutto al caso Fiat e al possibile affetto di trascinamento che tale vicenda potrebbe comportare sul "disimpegno" dei datori aggravando l'antica e mai del tutto risolta problematica dell'ambito di efficacia del contratto collettivo nazionale di categoria. Sul punto si v. da ultimo A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, cit., spec. 3.

<sup>(396)</sup> Sulla proliferazione dei contratti nazionali di categoria collegati alla moltiplicazione delle rappresentanze sindacali e datoriali cfr. G. OLINI, *I contratti nazionali: quanto sono e perché crescono*, DLRI, 2016, 151, 417 ss.

dei comparti tradizionali e, parallelamente, un'erosione dell'omogeneità regolativa nei diversi settori produttivi, causata dalla nascita di nuove associazioni sindacali e datoriali che mirano alla creazione di specifiche e dedicate aree contrattuali <sup>(397)</sup>.

Tali mutamenti se, da un lato, fanno registrare una tendenza alla riaggregazione e riduzione della frammentazione della rappresentanza imprenditoriale confederale, che incide soprattutto nell'attività di *lobbying* e di promozione di politiche economiche con le istituzioni, dall'altro lato, si riscontra una preoccupante accentuazione della frammentazione della rappresentanza intra-settoriale e della dispersione di iscritti da parte delle grandi associazioni imprenditoriali <sup>(398)</sup>.

Per quanto riguarda i fenomeni di aggregazione confederale si segnalano: la costituzione di R.ETE imprese Italia (R.ETE), fondata nel 2010 da Confcommercio, Confesercenti, Cna, Confartigianato imprese e Casartigiani; la creazione di Alleanza delle Cooperative Italiane (ACI), costituita nel 2011 da Confcooperative, Legacoop e Agci; e l'approvazione del nuovo statuto di Confindustria, in data 19 giugno 2014, contenente meccanismi premianti collegati al raggiungimento di una determinata soglia, al fine di promuovere percorsi aggregativi volti a ridurre le sovrapposizioni delle funzioni e strutture associative.

Tali processi di aggregazione sembrano rispondere, prioritariamente, all'esigenza delle organizzazioni di massimizzare la capacità di pressione ed i risultati della propria azione nell'arena politica, cioè nel confronto con le istituzioni (nazionali ed europee), mediante la creazione di una struttura associativa unitaria volta a privilegiare la logica dell'influenza e l'attività di *lobbying* politica <sup>(399)</sup>, anche se tale obiettivo è perseguito con soluzioni organizzative differenti <sup>(400)</sup>.

R.ETE si struttura secondo lo schema della *umbrella association* nazionale a cui si affianca una distinta Fondazione. Tale architettura è stata ideata per contemperare due esigenze contrapposte: la volontà di operare congiuntamente per massimizzare la forza delle imprese rappresentate nei rapporti con la politica e le

---

<sup>(397)</sup> Sull'evoluzione del sistema italiano di rappresentanza sindacale e datoriale alla luce dei più recenti mutamenti economici cfr. M. CARRIERI - P. FELTRIN, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Donzelli, 2016.

<sup>(398)</sup> Tale duplice e contraddittoria tendenza è ben analizzata da L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, cit.

<sup>(399)</sup> Così L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, cit., 404; cfr. anche L. BELLARDI, *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 ss.; A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, cit., 3; P. FELTRIN - S. ZAN, *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, QRS, 2011, 4, 147 ss.

<sup>(400)</sup> Per una puntuale analisi delle differenze organizzative v. S. ZAN., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, QRS, 2011, 4, 47 ss. Con specifico riguardo all'associazione R.ETE ai suoi possibili sviluppi futuri v. M. FAIOLI, *Prassi e teoria delle relazioni collettive nelle PMI del Terziario: la disarmonica identità di R.E.T.E. Imprese Italia*, DLM, 2016, I, 98 ss.

istituzioni, da un lato, e, dall'altro, il mantenimento in vita delle associazioni nazionali fondatrici con specifiche e distinte prerogative negoziali, seppur in un'ottica di integrazione e coordinamento delle politiche sindacali e contrattuali. Tale scelta organizzativa si giustifica alla luce del fatto che le associazioni nazionali che costituiscono R.ETE, sebbene abbiano strutture di *membership* omogenee, si collocano storicamente su fronti diversi del collateralismo politico <sup>(401)</sup> e, soprattutto, operano in settori produttivi dell'economia nazionale diversi <sup>(402)</sup>.

La creazione di una *umbrella association* a cui vengono delegate tutte le funzioni di *lobby* nazionale assicura l'unità d'azione politica dell'associazione, mentre la costituzione della Fondazione, con lo scopo preciso di consolidare e diffondere la cultura della piccola e media impresa, permette di creare una coscienza di gruppo, necessaria per integrare le politiche sindacali e negoziali e presupposto culturale indispensabile per ridurre la frammentazione dei sistemi contrattuali <sup>(403)</sup>.

Per quanto concerne l'Alleanza delle cooperative italiane (ACI) le tre principali centrali cooperative hanno adottato un modello organizzativo più semplice che punta verso una piena integrazione delle strategie lobbystiche e sindacali. In particolare, ACI è un organismo di coordinamento che si configura come un'associazione di secondo livello con pieni poteri negoziali e di elaborazione di politiche economiche, costituita nella prospettiva dello scioglimento delle singole associazioni nazionali che la compongono e della loro fusione in un'unica federazione.

Una tale scelta organizzativa trova la sua ragion d'essere nella forte omogeneità sul piano delle politiche sindacali che caratterizza le tre principali centrali cooperative fin dal 1990 <sup>(404)</sup> ed è favorita dal venir meno delle divisioni ideologiche che hanno caratterizzato le relazioni di stampo collateralistico nella prima Repubblica <sup>(405)</sup>.

L'elemento più significativo della creazione di ACI è, infatti, il percorso di semplificazione della frammentazione intrapreso dal mondo datoriale cooperativo in vista della definizione, se non di un'unità di categoria, vista la nascita e lo sviluppo di Confsal, per lo meno di un sistema contrattuale nettamente dominante in termini di rappresentatività nel settore.

---

<sup>(401)</sup> CNA *versus* Confartigianato; Confcommercio *versus* Confesercenti

<sup>(402)</sup> CNA, Confartigianato e Casartigiani nell'artigianato; Confcommercio e Confesercenti nel settore della distribuzione e dei servizi

<sup>(403)</sup> Tale strategia ha avuto quale effetto immediato il rafforzamento dell'unità d'azione negoziale nel settore artigiano ma non si è rivelato sufficiente per il settore della distribuzione e dei servizi dove Confcommercio e Confesercenti continuano ad adottare sistemi contrattuali distinti e differenti.

<sup>(404)</sup> Ci si riferisce allo storico accordo *Per un modello comune di relazioni industriali* del 5 aprile 1990 stipulato tra Legacoop, Confcooperative, Agci e CGIL, CISL, UIL

<sup>(405)</sup> Rispettivamente Legacoop con il Partito Comunista, Confcooperative con la Democrazia Cristiana e Agci con gli altri partiti di ispirazione laica.

Ultimo e più recente processo di integrazione confederale datoriale è quello realizzato da Confindustria. Smaltite le turbolenze del caso Fiat, la Confederazione generale dell'industria italiana ha intrapreso, con l'emanazione del nuovo Statuto del 19 giugno 2014, un deciso percorso di rinnovamento.

L'elemento più significativo è il rafforzamento del ruolo di rappresentanza sindacale di Confindustria nel senso del coordinamento e dell'unità d'azione intra-confederale, che punta a ridurre la sovrapposizione dei livelli negoziali e la competizione tra le diverse rappresentanze negoziali decentrate.

In particolare, viene previsto un meccanismo premiale, in termini di partecipazione democratica e peso nei meccanismi decisionali, in caso di aggregazioni di gruppi di rappresentanze datoriali; viene sancito l'obiettivo programmatico di dimezzare il numero delle associazioni provinciali nell'arco del triennio 2015-2017; viene ridisegnato il modello organizzativo interno secondo una logica di gerarchia e specialità che punta a chiarire ed ordinare la distribuzione di prerogative e competenze tra i diversi livelli di rappresentanza e a rafforzare le competenze sindacali e negoziali delle rappresentanze regionali <sup>(406)</sup>.

Tale nuovo assetto statutario ha il pregio di garantire un maggiore controllo della rappresentanza decentrata da parte della confederazione e, pertanto, potrebbe contribuire allo sviluppo e all'implementazione del "sistema Testo Unico", siglato a livello confederale ma non completamente attuato e operativo in sede di contrattazione di categoria.

Parallelamente e in controtendenza, si registra, tuttavia, un preoccupante aumento della frammentazione della rappresentanza intra-settoriale, causato dalla moltiplicazione di sistemi contrattuali in competizione all'interno di medesimi o limitrofi settori merceologici <sup>(407)</sup>. Tale fenomeno è l'esito di un insieme di fattori concausali: la creazione nuove forme giuridico-economiche di collaborazione/aggregazione di imprese <sup>(408)</sup>; il recesso di grandi multinazionali da

---

<sup>(406)</sup> Per una dettagliata analisi del nuovo statuto si rinvia ai numerosi documenti pubblicati dalla confederazione e reperibili sul sito <http://www.confindustria.it>

<sup>(407)</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di L. BELLARDI, *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva: le interferenze reciproche*, in *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, a cura di L. BORDOGNA - R. PEDERSINI - G. PROVASI, Franco Angeli, 2012, 359 ss.; la quale parla di «interferenze reciproche» con riferimento ai rapporti tra funzioni negoziali delle associazioni datoriali e struttura contrattuale.

<sup>(408)</sup> Il riferimento è all'impresa a rete e/o alle reti d'impresa su cui cfr. I. ALVINO, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Giuffrè, 2014, spec. 82; M.T. CARINCI (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Giuffrè, 2015; T. TREU (a cura di), *Contratto di Rete. Trasformazioni del lavoro e reti di imprese*, IPSOA, 2015; ID., *Un nuovo associazionismo imprenditoriale*, *DRI*, 2016, I, 9 ss.; secondo cui il fenomeno delle imprese a rete potrebbe surrogare anche alcune funzioni contrattuali, di lobbying e di servizio, tradizionalmente svolte dalle associazioni imprenditoriali. Tale possibilità era stata già ipotizzata da G. VARDARO, *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, *DLRI*, 1988, I, 220 ss. anche se in tale scritto l'Autore sottolinea l'eterogeneità e

associazioni di rappresentanza datoriale <sup>(409)</sup>; la rottura di sistemi contrattuali unitari <sup>(410)</sup>; la nascita di nuove organizzazioni di rappresentanza datoriali di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di CCNL al ribasso <sup>(411)</sup>; l'aziendalizzazione delle relazioni di lavoro <sup>(412)</sup>.

Questa seconda tendenza ha un effetto destrutturante sull'intero sistema di relazioni industriali, perché al contempo duplica i sistemi contrattuali e indebolisce l'istituto del contratto collettivo nazionale di categoria, erodendone le funzioni anticoncorrenziali ed *antidumping*.

Infatti, le nuove associazioni di rappresentanza imprenditoriale, sia quando nascono *ex novo* sia quando sono frutto di scissioni dalle grandi organizzazioni datoriali, operano con il dichiarato obiettivo di incidere sul sistema contrattuale proponendosi come interlocutori inclini al negoziato sia nei confronti dei soggetti sindacali storici sia, soprattutto, dei sindacati dei lavoratori minori.

Ciò non solo determina una duplicazione dei sistemi contrattuali ma, indirettamente, costituisce per le imprese un forte incentivo all'uscita dall'associazione datoriale firmataria del CCNL confederale (stipulato con le federazioni di CGIL, CISL e UIL), in quanto, una volta formalizzato il recesso

---

complessità funzionale e teleologica delle organizzazioni imprenditoriali rispetto all'impresa di gruppo.

<sup>(409)</sup> Il riferimento è alla decisione di Fiat di uscire dal sistema Confindustria con effetto dal 1 gennaio 2012. Secondo S. ZAN., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, cit., 53 ss.; la scelta di Fiat è di carattere squisitamente economico ed è volta a mettere in discussione la capacità di Confindustria di tutelare gli specifici interessi delle imprese multinazionali come Fiat, e la sostenibilità economiche del trattamento uniformante della contrattazione collettiva nazionale, da qui la scelta di creare un sistema di relazioni industriali auto-definito ed auto-concluso mediante la stipula del contratto collettivo aziendale di primo livello. Per una lettura della vicenda dal punto di vista del sistema delle relazioni industriali v. G.P. CELLA, *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e fallimenti nelle culture sindacali*, *DLRI*, 2011, 129, 103 ss. La dottrina giuslavorista sul caso Fiat è sterminata si v., da ultimo, L. CORAZZA, *Percorso di lettura sul caso Fiat*, *DLRI*, 2016, 151, 541 ss.; e cfr. i saggi ad esso dedicati in *DLRI* 2011; *RIDL* 2010 e 2011; *RGL* 2011; *LD* 2011; *DRI* 2011, *DLM* 2011 e 2012; *ADL* 2010 e 2011; nonché F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Ipsoa, 2011.

<sup>(410)</sup> Si pensi all'uscita di Federdistribuzione da Confcommercio nel 2011; alla creazione di Confimi Industria da parte di aziende di medio/piccole dimensioni provenienti per lo più dal sistema Confapi; all'uscita di 15 dei principali gruppi italiani della nautica da Confindustria e alla costituzione dell'associazione Nautica Italiana nel settembre del 2015. Per una analisi della conflittualità associativa nel terziario si v. M. FAIOLI, *Prassi e teoria delle relazioni collettive nelle imprese di minori dimensioni del Terziario: la disarmonica identità di R.ETE Imprese Italia*, *DLM*, 2016, 1, 97 ss.

<sup>(411)</sup> Sul punto cfr., da ultimo, D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit.; spec. 884-889; G. OLINI, *I contratti nazionali: quanto sono e perché crescono*, cit., spec. 422-424.

<sup>(412)</sup> Sulle interferenze tra decentramento contrattuale e frammentazione della rappresentanza datoriale cfr. V. PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, 2017, spec. Cap. II.; F. TRAXLER - G. HUEMER (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, Routledge, 2007.

dall'organizzazione di rappresentanza, le imprese sono libere di scegliere, secondo convenienza, quale contratto collettivo nazionale applicare o, in alternativa, possono crearsi un proprio sistema speciale di contrattazione (esclusivamente) aziendale <sup>(413)</sup>.

Lo *shopping* contrattuale tra molteplici contratti di settore, determina una duplice disintegrazione della struttura contrattuale, nella misura in cui la frammentazione rappresentativa datoriale produce, da un lato, un'espansione del numero di categorie contrattuali e, dall'altro, una coesistenza di contratti collettivi diversi nella medesima categoria <sup>(414)</sup>.

Emblematica in tal senso è la vicenda Confimi, la cui nascita ha creato, di fatto, un sistema contrattuale alternativo e in competizione con quello storicamente costruito da Confapi. Infatti, nell'ottobre del 2013, tale neonata sigla di rappresentanza datoriale ha sottoscritto un contratto collettivo nazionale con Fim e Uilm (contratto rinnovato nel luglio 2016). Tale CCNL si affianca al contratto nazionale Confapi stipulato originariamente con Fiom, Fim e Uilm ma rinnovato nel gennaio 2014 con la sola Fiom.

L'intraprendenza di Confimi non solo alimenta la frammentazione intra-categoria ma esaspera ulteriormente la competizione per la rappresentanza della piccola e media impresa, già contesa da Confapi dalle associazioni del commercio e artigianato appartenenti a R.ETE e da Confindustria, con conseguente espansione sia dei contratti nazionali sia del numero di categorie contrattuali dedicate alle PMI.

Il "caso Confimi" spiega anche il perché nell'ultimo decennio si è registrato un esponenziale aumento dei CCNL, passati da circa 400 nel 2008 agli oltre 1300 nel maggio 2017 <sup>(415)</sup>.

---

<sup>(413)</sup> Su tali aspetti cfr. A. LASSANDARI, *Divisione sindacale e "crescita di produttività e competitività"*, LD, 2013, 2, 243 ss.; M. PEDRAZZOLI, *Il regolamento unilaterale dei rapporti di lavoro: solo un reperto archeologico?*, CSDLE It. n. 149/2012; M. FORLIVESI, *Sul recesso dal contratto collettivo tra diritto civile e ordinamento intersindacale*, RIDL, 2014, II, 421 ss.

<sup>(414)</sup> Sui meccanismi di *shopping* contrattuale e sulle sue conseguenze sul sistema di rappresentanza cfr. L. BELLARDI, *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, cit., 259; D. GOTTARDI, *Le profonde modificazioni del sistema di relazioni sindacali*, QRS, 2014, 2, 182 ss.; S. LEONARDI, *Fusioni organizzative e associazionismo datoriale: quali riflessi sul sistema contrattuale*, QRS, 2011, 4, 136 ss.; secondo il quale si tratterebbe di un fenomeno che ha rappresentato uno dei fattori più corrosivi di frammentazione e indebolimento della «capacità contrattuale del mondo del lavoro».

<sup>(415)</sup> In particolare, per il settore privato i Ccnl vigenti depositati e consultabili nell'archivio CNEL (<http://ccnl.portalecnel.it/ArchivioContratti/ContrattazioneNazionale/index.asp>) risultano essere 1318, con la seguente suddivisione per settori: agricoltura (47), chimici (91), metalmeccanici (35), tessili (66), alimentaristi-agroindustriale (68), edilizia (102), poligrafici e spettacolo (101), commercio (197), trasporti (111), credito-assicurazioni (246), aziende di servizi (73), enti e istituzioni private (121), altri vari (60). Per una puntuale analisi dei tassi di incremento/riduzione dei Ccnl nei singoli settori e v. la puntuale analisi di G. OLINI, *I contratti nazionali: quanto sono e perché crescono*, cit.

La netta prevalenza in termini numerici di piccole e medie imprese nel sistema produttivo italiano, infatti, induce gli imprenditori a privilegiare la creazione di nuove aggregazioni di interessi, espresse da neo-nate organizzazioni imprenditoriali, tramite le quali individuare alternativi sistemi di regole di dichiarata dimensione nazionale, piuttosto che ricorrere alla contrattazione in azienda. Tale dato spiega il perché dello scarso successo, in termini di numero di contratti stipulati, dell'art. 8 l. n. 148/2011 e, in generale, della contrattazione aziendale<sup>(416)</sup>. Del resto, promuovere la contrattazione decentrata impone di legittimare anche nelle piccole e medie imprese una qualche presenza sindacale nei luoghi di lavoro, facilmente prevenibile applicando i (soli) contratti collettivi nazionali<sup>(417)</sup>.

In altre parole, l'indebolimento e la frammentazione della rappresentanza imprenditoriale sta producendo una moltiplicazione delle regole e dei sistemi che, oltre a generare confusione e disordine nelle relazioni industriali, depotenzia, fino quasi ad annullare, la funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale. Se così è, tuttavia, la proliferazione dei contratti collettivi nazionali, lungi dal rassicurare sulla centralità ed importanza della contrattazione, si traduce in un ulteriore strumento di rafforzamento del potere unilaterale del datore di lavoro nella predeterminazione delle condizioni di lavoro, potenzialmente idonea a destrutturare il già precario sistema di relazioni industriali italiano.

### *3. Dalla rappresentanza alla rappresentatività imprenditoriale: la nozione legale di “organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa”*

Sebbene la duplicazione degli strumenti contrattuali costituisca una conseguenza naturale della parcellizzazione rappresentativa e dell'autarchia del sistema micro-categoriale di rappresentanza imprenditoriale, la stipulazione di CCNL multipli appare riconducibile anche a strategie opportunistiche, tanto da parte datoriale quanto da quella sindacale<sup>(418)</sup>.

---

<sup>(416)</sup> Sebbene non ci siano dati del tutto esenti da margini di dubbio, posta l'inesistenza di metodi “scientifici” di censimento della contrattazione di secondo livello, la densità contrattuale a livello sub categoriale si attesta su percentuali del 30% della forza lavorativa secondo i dati presentati al *Workshop CNEL-Istat sulla contrattazione di secondo livello nel settore privato* i cui atti sono reperibili su [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documento=23590](http://www.cnel.it/53?shadow_documento=23590). Per un commento di tali dati si v. C. PELLEGRINI, *Un'analisi dei dati Istat su contrattazione e sindacalizzazione, Il Diario del lavoro*, 2014. In dottrina sul punto cfr. M. CARRIERI, *Le riforme nelle relazioni industriali: leggere, incisive portatrici di maggiori certezze. Presentazione*, *QRS*, 2016, 2, 10 ss.; L. BELLARDI, *Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma*, *QRS*, 2016, 2, 28 ss.

<sup>(417)</sup> Così A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, cit., 6.

<sup>(418)</sup> Ci si riferisce al fenomeno della stipulazione dei c.d. “contratti fotocopia” ossia CCNL sottoscritti da sigle sindacali e datoriali scarsamente o per nulla rappresentative che ricalcano i contratti confederali, stipulati con l'unico scopo di accedere a finanziamenti pubblici: risorse destinate ai patronati, ai centri di assistenza fiscale, agli enti bilaterali, etc. Per un inquadramento

Tale tendenza se non governata, oltre a mettere seriamente in discussione la sostenibilità finanziaria di enti bilaterali e fondi previdenziali, rischia di provocare decisivi effetti di *dumping* normativo <sup>(419)</sup> e, soprattutto, di concorrenza sleale tra imprese operanti nel mercato del lavoro <sup>(420)</sup>.

Per arginare tali fenomeni destrutturanti, l'ordinamento ha mostrato qualche segnale di reazione ricorrendo, anche sul fronte imprenditoriale e con sempre maggior frequenza, alla nozione di "organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa" per selezionare i soggetti e/o i prodotti collettivi delegati fissare trattamenti minimi inderogabili e/o realizzare interessi (para)pubblici ovvero individuare i contratti collettivi la cui applicazione legittima la fruizione di particolari incentivi e/o benefici economico-normativi.

La rilevanza data dall'ordinamento alla rappresentatività datoriale quale meccanismo quali/quantitativo di misurazione della capacità rappresentativa dell'associazione imprenditoriale, necessario selezione le rappresentanze datoriali e i prodotti negoziali meritevoli di considerazione istituzionale, opera una giuridificazione della rappresentatività imprenditoriale e, come si è registrato per il fronte sindacale, il passaggio dalla rappresentanza alla rappresentatività datoriale o, quantomeno, il riconoscimento della rappresentanza (istituzionale) mediante la rappresentatività.

Ciò fa nascere anche sul versante imprenditoriale la necessità di individuare in via ermeneutica, in assenza di una pre-definizione legale dei termini di misurazione, indici di quantificazione della rappresentatività delle associazioni datoriali, necessari per attuare il vaglio comparativo richiesto dalle previsioni eteronome.

Tuttavia, l'estrema eterogeneità dei contesti in cui emerge il riferimento alla rappresentatività datoriale ne impediscono una ricostruzione in chiave di categoria

---

quantitativo del fenomeno si v. il rapporto CISL-DIPARTIMENTO LAVORO FORMAZIONE CONTRATTAZIONE UFFICIO STUDI, *Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*, 2015, n. 2, disponibile in <https://www.cisl.it/attachments/article/743/Analisi-CCNL-Lug2015.pdf>

<sup>(419)</sup> È emblematico di tali pericoli quanto si è verificato in occasione del rinnovo del CCNL nel settore delle agenzie assicurative in gestione libera nel 2014. In tale ambito sono stati stipulati due distinti accordi di rinnovo del CCNL: uno tra Anapa-Unapass e le federazioni di CGIL, CISL e UIL, il 20 novembre 2014, e un altro, con elementi economici e normativi nettamente deteriori rispetto all'ipotesi contrattuale sottoscritta con i sindacati confederali, tra l'associazione datoriale Sna e nuove organizzazioni sindacali, Fesica Confsal e Confsal Fisals, fino ad allora estranee al settore di riferimento in data 10 novembre 2014.

<sup>(420)</sup> Sugli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'applicazione di un ccnl al ribasso stipulato da associazioni sindacali e datoriali scarsamente rappresentative si v. quanto statuito dal Tib. Napoli 7 agosto 2015, secondo cui «la stipula di un Ccnl con una sigla sindacale non annoverabile tra quelle comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria appartiene ad un fenomeno in espansione che, allineando verso il basso il trattamento economico dei lavoratori costituisce un consistente fattore di distorsione della concorrenza». Nello stesso senso cfr. Trib. Torino 14 ottobre 2010, *RIDL*, 2011, II, 409 ss., nt. MORO; C. Stato. 28 maggio 2012, n. 521, *DJ*.

concettuale e normativa unitaria. Pertanto, per decodificare la formula legale di “rappresentatività datoriale comparata” pare più utile adottare, anche in questo caso, l’approccio funzionale già proposto nell’analisi della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Seguendo tale metodologia di indagine, i casi di rilevanza legislativa diretta della rappresentatività datoriale possono essere raggruppati in tre macro-aree, corrispondenti alle differenti finalità selettive riconosciute dall’ordinamento: a) accesso alla rappresentanza istituzionale; b) concessione di benefici normativi e contributivi; c) fissazione di parametri minimi inderogabili di tutela in specifici settori.

Per quanto concerne la rappresentanza istituzionale gli indici di rappresentatività utilizzati per selezionare le organizzazioni datoriali sono alquanto eterogenei e generalmente connessi alle finalità politiche dell’amministrazione. In generale, è possibile constatare come la selezione dei soggetti imprenditoriali avvenga combinando variamente dati numerici/quantitativi dell’organizzazione di rappresentanza datoriale con elementi qualitativi, connessi all’articolazione interna o all’attività sindacale dell’associazione, a cui si affiancano, talvolta, elementi di carattere latamente economico.

Le previsioni più rilevanti in tale macro-area sono:

a) gli artt. 2 e 4, l. 30 dicembre 1986, n. 936, regolanti il procedimento di nomina dei rappresentanti di imprenditori e lavoratori autonomi all’interno del consiglio del CENL. In particolare, all’art. 4 comma 5 sono disciplinati gli indici di rappresentatività che le organizzazioni imprenditoriali devono dimostrare di possedere ai fini del riconoscimento del potere di nomina di propri rappresentanti. Essi sono: i) ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; ii) consistenza numerica; iii) partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro; iv) composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro;

b) gli artt. 10, comma 3, e 12, l. 29 dicembre 1993, n. 580 (così come modificata del d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23) e l’art. 5, comma 2, d.m. n. 501 del 1996 che disciplinano rispettivamente i criteri per la determinazione della rappresentatività delle associazioni datoriali al fine della designazione degli organi consiliari nelle camere di commercio. In particolare, ai sensi dell’art. 5, comma 2, del regolamento ministeriale: «il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione imprenditoriale nell’ambito del settore è definito dalla media aritmetica dei seguenti parametri: a) incidenza percentuale del numero delle imprese iscritte all’organizzazione imprenditoriale rispetto al totale delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali nello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni: b) incidenza percentuale del numero degli occupati nelle imprese iscritte all’organizzazione imprenditoriale rispetto al totale degli occupati nelle

imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali nello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni; c) incidenza percentuale del valore aggiunto relativo agli occupati delle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al totale relativo agli occupati delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali nello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni»;

c) La deliberazione della Giunta della Regione Emilia Romagna del 27 luglio 2008, n. 1181, *Indici di maggiore rappresentatività comparata regionale delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro componenti Comitato regionale di coordinamento ex DPCM 21/12/2007*. In tale provvedimento si prevede che per quanto concerne le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale la verifica di rappresentatività avvenga «all'interno dei seguenti distinti settori economici: agricoltura; artigianato; commercio; turismo; servizi; imprese cooperative; industria» e, soprattutto, sono individuati sei distinti «indici di maggiore rappresentatività comparativa», a ciascuno dei quali viene attribuito un punteggio massimo ai fini del calcolo della rappresentatività dell'organizzazione datoriale. Specificatamente rilevano: il numero di «sedi e strutture organizzative regionali o periferiche» (15 punti); il numero di «contratti collettivi regionali, territoriali, aziendali o comunque di secondo livello sottoscritti nel biennio» precedente la rilevazione (15 punti); il numero di «processi di conciliazione di controversie individuali e collettive» nell'anno precedente la rilevazione (15 punti); il numero di «pratiche svolte dalle strutture di servizio» nell'anno precedente la rilevazione (15 punti); il «numero totale di imprese associate» (15 punti); il «numero totale dei lavoratori dipendenti dalle imprese associate» (25 punti).

d) l'art. 46, comma 3, d. lgs. n. 81/2015 che istituisce il repertorio delle professioni predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro, «in coerenza con quanto previsto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano». In tale caso la rappresentatività datorile è funzionale ad accedere ai tavoli di concertazione deputati a definire standard professionali e formativi e le procedure di certificazione delle competenze, ma, a differenza dei casi precedenti, non vengono espressamente definiti i criteri di calcolo comparativo della rappresentatività delle organizzazioni datoriali.

Se lette in un quadro d'insieme le previsioni in commento ci regalano un dato significativo: ai fini della selezione delle organizzazioni imprenditoriali deputate rivestire compiti di rappresentanza istituzionale il legislatore valorizza sempre, variamente combinandoli con altri elementi qualitativi, gli indici quantitativi del numero di imprese iscritte all'associazione datoriale e del numero complessivo di

lavoratori impiegati nelle imprese associate, quali elementi indispensabili per il test comparativo di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali.

Più criptico è, invece, il legislatore quando fa riferimento alla “rappresentatività datoriale comparata” per concedere alle imprese o alle loro organizzazioni di rappresentanza benefici normativi e contributivi o individuare il contratto collettivo chiamato a fissare trattamenti minimi inderogabili di tutela in specifici settori.

Con riguardo alla concessione di benefici normativi e contributivi si segnalano:

a) le disposizioni sull’applicabilità del regime di tassazione agevolata per i premi di produttività introdotti da «accordi o contratti collettivi territoriali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»<sup>(421)</sup>;

b) l’introduzione, tra i presupposti dell’attribuzione di esoneri contributivi previsti dalle più recenti leggi di stabilità (i c.d. “bonus assunzioni”), del prerequisito del rispetto degli accordi e dei contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale<sup>(422)</sup>;

c) la condizionalità per la fruizione di benefici normativi e contributivi all’applicazione di contratti collettivi nazionali o territoriali «stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»<sup>(423)</sup>;

d) la prevista costituzione, nell’ambito del complessivo riordino degli ammortizzatori sociali, di fondi di solidarietà bilaterali in forza di accordi e contratti collettivi «anche intersettoriali», stipulati da «organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale»<sup>(424)</sup>;

e) la previsione contenuta nella legge *sulla Attribuzione dei patrimoni residui delle disciolte organizzazioni sindacali fasciste* di distribuire il 7% del complessivo ammontare ad associazioni sindacali e imprenditoriali «maggiormente rappresentative» individuate sulla base dei seguenti indici di rappresentatività: «consistenza numerica dei soggetti rappresentati»; «ampiezza e diffusione delle strutture organizzative»; «partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro»; «effettiva partecipazione alla trattazione di controversie individuali, plurime e collettive di lavoro»<sup>(425)</sup>.

---

<sup>(421)</sup> Così art. 26, d.l. n. 98/2011, convertito con l. n. 111/2011.

<sup>(422)</sup> Ci si riferisce in particolare alle Legge di Stabilità per il 2015 e per il 2016, cfr., in particolare, art. 1, comma 178, l. 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>(423)</sup> Così art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006.

<sup>(424)</sup> Così art. 26, comma 1, d.lgs. 148/2015.

<sup>(425)</sup> Così art. 2 l. n. 902/1977

f) le disposizioni in materia di salute e sicurezza che riconoscono ad organismi paritetici «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»<sup>(426)</sup> e ad associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, la possibilità di erogare servizi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>(427)</sup>. Di particolare rilievo, ai fini della presente indagine, è la nota al punto 2 lettera l), dell'allegato A dell'Accordo Stato Regioni del 7 luglio 2016, n. 128 nella quale si precisa che la rappresentatività in termini comparativi sul piano nazionale delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori vada individuata attraverso una valutazione complessiva dei seguenti criteri: i) consistenza numerica degli associati delle singole organizzazioni di rappresentanza; ii) ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; iii) partecipazione alla formazione e stipulazione di contratti collettivi nazionali di lavoro, con l'espressa esclusione dei casi di «sottoscrizione per mera adesione»; iv) partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro.

Le disposizioni da ultimo segnalate recepiscono e rafforzano la consolidata prassi amministrativa di far riferimento ai fini della verifica comparativa del grado di rappresentatività delle organizzazioni datoriali, necessaria per l'applicazione delle disposizioni legislative di incentivo economico e normativo alle imprese, gli indici a) del numero complessivo di lavoratori occupati; b) del numero complessivo di imprese associate; c) della diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali); d) del numero di contratti collettivi nazionali sottoscritti<sup>(428)</sup>.

Da ultimo, si segnalano le disposizioni che fanno riferimento alla maggiore rappresentatività comparata delle associazioni imprenditoriali ai fini della selezione del contratto collettivo incaricato di fissare parametri minimi inderogabili di tutela in specifici settori. Ci si riferisce in particolare:

a) all'art. 7, comma 4. d.l. 31 dicembre 2007. n. 248<sup>(429)</sup> che riconosce quale retribuzione minima da applicare al socio lavoratore di società cooperativa, «in presenza di una pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria», quella stabilita da contratti collettivi «stipulati da organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria. Tale disposizione ha ricevuto il pieno vaglio di legittimità da parte della Corte costituzionale la quale ha statuito che «l'articolo censurato si propone di contrastare

---

<sup>(426)</sup> Così art. 2, comma 1, lett. ee), d.lgs. 81/2008

<sup>(427)</sup> cfr. art. 37, comma 7-bis, d.lgs. 81/2008; punto 2, lettera l), allegato A dell'Accordo Stato Regioni del 7 luglio 2016, n. 128

<sup>(428)</sup> Tale soluzione è stata più volte suggerita dal Ministero del lavoro nelle circolari 9 novembre 2010; 6 marzo 2012; 5 giugno 2012, n. 13; e recentemente ribadita nella risposta all'interpello n. 27/2015, n. 27 (nota del 25 dicembre 2015, prot. n. 0022038/2015).

<sup>(429)</sup> Convertito dall'art. 1 l. 28 febbraio 2008, n. 31.

forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni [sindacali e datoriali] comparativamente più rappresentative»<sup>(430)</sup>;

b) alla previsione, rimasta inattuata, contenuta nell'art. 1 comma 7, lett g), l. n. 183/2014 della possibilità di introdurre con decreto un «compenso orario minimo ... nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»<sup>(431)</sup>;

c) alle disposizioni sociali del nuovo codice degli appalti pubblici, d.lgs. 50/2016, che impongono ad appaltatori e sub-appaltatori, quale condizione indispensabile per l'ammissibilità dell'offerta e per l'aggiudicazione dei lavori, di applicare integralmente lungo tutta la catena di appalti i trattamenti economici e normativi dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto pubblico o con l'attività prevalente svolta dall'impresa affidataria<sup>(432)</sup>.

Le norme sociali introdotte dal nuovo codice appalti pubblici, emanato per recepire la dir. 2014/24/UE, hanno una chiara funzione anti *dumping* e riconoscono alla contrattazione collettiva nazionale, posta in essere da soggetti sindacali e datoriali altamente rappresentativi, il fondamentale ruolo di garantire una genuina ed effettiva concorrenza nel mercato degli appalti pubblici. In altre parole, la rappresentatività degli attori e dei prodotti negoziali è preordinata a svolgere un ruolo di garanzia nell'attuazione del proposito anti-frode avuto di mira dal legislatore e rappresenta un tassello fondamentale delle strategie di contrasto alla concorrenza sleale nell'aggiudicazione di appalti e sub-appalti pubblici, realizzata mediante il ribasso delle condizioni di lavoro<sup>(433)</sup>.

---

<sup>(430)</sup> Così C. Cost. 26 marzo 2015, n. 51 su cui si v. M. BARBIERI, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente* (Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 51), *RGL*, 2015, 3, 493 ss.

<sup>(431)</sup> In tale caso la maggiore rappresentatività comparata dell'organizzazione datoriale rileva sia per individuare i contratti collettivi nei settori in cui non trova applicazione il minimo legale sia per individuare i soggetti rappresentativi degli imprenditori da consultare preventivamente per la fissazione dell'importo del salario minimo.

<sup>(432)</sup> Le norme del nuovo codice d. lgs. n. 50/2016 (così come modificato dal decreto correttivo d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56) che fanno riferimento al contratto collettivo stipulato da organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative per fissare parametri minimi inderogabili di tutela sono molteplici. Cfr. artt. 23, comma 16 (predeterminazione del costo del lavoro); 30, commi 3 e 4 (principi per l'aggiudicazione); 50, comma 2 (clausole sociali) 97 (offerte anomale); 105, comma 9 (sub-appalto).

<sup>(433)</sup> Si v. la recente nota emessa dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro del 26 luglio 2016, n. 14775 con la quale gli organi ministeriali richiamano

Proprio per questo, le previsioni eteronome di rinvio alla contrattazione nazionale comparativamente più rappresentativa, contenute nel nuovo Codice Appalti Pubblici, potrebbero costituire un valido modello regolativo di sostegno dell'azione sindacale dei lavoratori e delle imprese, in grado di contrastare la frammentazione del lavoro e il *dumping* contrattuale e salariale riconoscendo pienamente al contratto collettivo nazionale il ruolo di garante della genuinità della concorrenza nel mercato.

#### *4. Gli indici di misurazione della rappresentatività datoriale tra prassi amministrative e modelli eteronomi*

La ricognizione degli eterogenei contesti in cui il legislatore ricorre alla formula del “contratto collettivo stipulato da organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative” per selezionare determinati attori e prodotti collettivi imprenditoriali svolta nel paragrafo precedente, permette di far progredire l'analisi nel senso della scomposizione e decodificazione della nozione di “rappresentatività imprenditoriale comparata” sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall'ordinamento a tale formula.

Laddove il riferimento alla rappresentatività datoriale comparativa sia utilizzato per individuare i contratti collettivi la cui applicazione legittima la fruizione di particolari incentivi e/o benefici economico-normativi, il legislatore adotta un'ottica premiale e di sostegno dell'attività sindacale, incentivando l'adozione da parte delle imprese di contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali affidabili e dotate di ampio seguito nel settore. Tale specifica *ratio* suggerisce di declinare il giudizio di rappresentatività datoriale *ex ante* pre-individuando secondo criteri qualitativi e quantitativi i soggetti negoziali di rappresentanza imprenditoriale abilitati a stipulare i contratti collettivi incentivati dalla norma eteronoma di rinvio.

---

l'attenzione del personale di vigilanza affinché procedano alla necessaria verifica del rispetto dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative di tutto il personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto pubblico. In particolare si ribadisce che il contratto collettivo comparativamente rappresentativo nel settore costituisce un ineludibile «parametro di riferimento sia per la determinazione del costo del lavoro sia nella fase progettuale dell'appalto ai fini della determinazione dei relativi costi (cfr. art. 23, comma 16), sia nella successiva fase di aggiudicazione dell'appalto ai fini della individuazione delle c.d. offerte anomale», ai sensi dell'art. 97. Tale orientamento ministeriale è stato confermato anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, si v., da ultimo, C. Stato, sez. III, 15 maggio 2017, n. 2252, *RDL*, 2017, II, nt. FORLIVESI; secondo cui «ai sensi della disciplina vigente, una determinazione complessiva dei costi basata su un costo del lavoro inferiore ai livelli economici minimi per i lavoratori del settore costituisce, per ciò solo, indice di inattendibilità economica dell'offerta e di lesione del principio della par condicio dei concorrenti ed è fonte di pregiudizio per le altre imprese partecipanti alla gara che abbiano correttamente valutato i costi delle retribuzioni da erogare».

Tale soluzione, già validata dalla prassi ministeriale, pare accolta anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa di merito, la quale sovente utilizza agli indici quali/quantitativi di rappresentatività, del numero complessivo di lavoratori occupati, del numero complessivo di imprese associate, della diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali) e del numero di contratti collettivi nazionali sottoscritti, ricavabili dalle norme settoriali disciplinanti la selezione delle associazioni imprenditoriali deputate a svolgere compiti di partecipazione istituzionale <sup>(434)</sup>.

Tuttavia la soluzione ermeneutica proposta, non scevra di criticità e difficoltà procedurali <sup>(435)</sup>, non può che essere provvisoria e valere *rebus sic stantibus*, vista la mancanza di specifiche indicazioni da parte del legislatore e delle parti sociali circa i criteri di misurazione della rappresentatività datoriale da utilizzare ai fini dell'accesso alla contrattazione incentivata.

Diversamente laddove il riferimento alla “rappresentatività datoriale comparata” ha lo scopo di selezionare, nello specifico settore o ambito, il contratto collettivo nazionale chiamato a costituire il parametro per la fissazione di trattamenti minimi inderogabili, la rappresentatività richiesta alle associazioni datoriali non può che essere valutata *ex post*, al momento della stipula del contratto collettivo di categoria, e coinvolgere complessivamente tutte le associazioni datoriali stipulanti il CCNL, secondo un test di rappresentatività comparativa della coalizione datoriale negoziale nel settore produttivo, realizzato ricorrendo ad indici esclusivamente numerico/quantitativi.

Un'ipotesi ermeneutica suggestiva potrebbe essere quella di ponderare il numero complessivo di lavoratori occupati con il numero complessivo di imprese associate <sup>(436)</sup>, tuttavia, tale soluzione non pare sufficiente a colmare le notevoli lacune e incertezze causate dalla mancata predeterminazione dell'ambito misurazione della rappresentatività delle associazioni imprenditoriali, la cui chiarificazione è pregiudiziale per l'effettiva esperibilità del computo comparativo

---

<sup>(434)</sup> Sul punto cfr. Tar Lazio n. 8865/2014; Tar Lazio, sez. III bis, n. 8765/2015.

<sup>(435)</sup> Dovute, ad esempio, citando solo le criticità più evidenti, all'assenza di una soglia di rappresentatività sufficiente che dà diritto di accesso alla negoziazione incentivata, alla mancata fissazione del peso aritmetico da dare ai singoli indici di rappresentatività, all'indeterminatezza del perimetro di misurazione della rappresentatività dell'associazione di rappresentanza imprenditoriale

<sup>(436)</sup> Gli indici numerici di rappresentatività delle associazioni datoriali del numero dei lavoratori impiegati e del numero di imprese associate sono stati proposti dalla dottrina sin dal tempo del d.d.l. presentato dal Governo il 4 dicembre 1951 (consultabile con ampia relazione introduttiva in *RGL*, 1952, I, 263 ss.) volto a dare attuazione alle norme degli artt. 39 e 40 Cost, ai sensi del quale il numero dei lavoratori impiegati sarebbe rilevato per la registrazione della associazione datoriale (almeno il 10% dei lavoratori della categoria) mentre il numero di imprese associate per la stipula del CCNL con efficacia *erga omnes* (51% delle imprese associate nella categoria). Cfr. artt. 3 e 14.

di rappresentatività della coalizione negoziale datoriale richiesto dalla norma di rinvio.

Ciò spiega il perché anche la dottrina giuslavorista e giusindacale inizi a riproporre <sup>(437)</sup> con forza la questione dell'opportunità/necessità della definizione, in via eteronoma o contrattuale, di una disciplina sulla rappresentanza e rappresentatività delle associazioni datoriali.

Sono molteplici le ipotesi di regolamentazione legale della rappresentatività delle associazioni datoriali proposte dagli studiosi della materia <sup>(438)</sup>, a cui possono affiancarsi i modelli regolativi eteronomi adottati in ordinamenti vicini a quello italiano come quello francese <sup>(439)</sup> e spagnolo <sup>(440)</sup>.

Tutti i modelli proposti, ad eccezione del sistema francese che prende in considerazione anche indici di rappresentatività imprenditoriale di tipo qualitativo, valorizzano esclusivamente gli indici di rappresentatività numerico/quantitativi del numero complessivo di lavoratori occupati e del numero complessivo di imprese associate, combinandoli secondo tecniche di ponderazione e accertamento differenti, sia per disciplinare l'accesso alla contrattazione sia per la stipula di contratti collettivi con efficacia generale.

Il progetto di regolamentazione eteronoma più completo e dettagliato è quello proposto dalla CGIL nella *Carta dei diritti universali del lavoro*, il cui titolo secondo è espressamente dedicato all'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Per quanto concerne il procedimento di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, disciplinato dall'art. 35 della Carta, rubricato

---

<sup>(437)</sup> Cfr. le riflessioni di M. D'ANTONA, *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, LD, 1988, 1, 3 ss.; secondo il quale «la domanda di nuove regole sindacali, o quantomeno di una maggiore formalizzazione di regole esistenti, promana da esigenze diverse: dalla sensazione diffusa che il livello di giuridificazione dei rapporti sindacali sia troppo basso rispetto alle funzioni che il sindacato va accumulando ...; dalla constatazione che, in alcuni loghi del sistema di rappresentanza sindacale, i movimenti degli attori risultano impacciati dalla mancanza di regole sottratte al gioco dei rapporti di forza».

<sup>(438)</sup> Per una dettagliata analisi delle proposte dottrinali di misurazione della rappresentatività datoriale cfr. A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, cit., 9 ss.; V. PAPA, *Verso una rappresentatività misurata? Strumenti e metodi di misurazione della rappresentatività datoriale*, DLRI, 2017, 153, 21 ss.; ID, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, cit., 152 ss. Sul tema della necessità di una regolamentazione legale anche della rappresentanza datoriale v. le riflessioni di B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, CSDLE it., n. 326/2017.

<sup>(439)</sup> Sul novellato modello francese di misurazione della rappresentatività datoriale cfr. F. GUARRIELLO, *Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia*, QRS, 2016, 1, 187 ss.; M. LE FRIANT, *La misurazione della rappresentatività datoriale: una riforma difficile ma necessaria*, DLRI, 2017, 153, 67 ss.; M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, DLRI, 2017, 153, 49 ss.

<sup>(440)</sup> Sul sistema spagnolo di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali si v. A. ESTEVE SEGARRA, *Las Asociaciones Empresariales: Régimen Jurídico y Representatividad*, Thomson Aranzadi, 2003; D. M. CAIRÓS BARRETO, *La representatividad y la mayor representatividad de las Asociaciones Empresariales*, Civitas, 2003, 583 ss.

*Registrazione e verifica della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro*, è diviso in quattro fasi: a) la registrazione presso un'apposita «Commissione per la registrazione delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro»<sup>(441)</sup>; b) il deposito da parte delle associazioni imprenditoriali registrate dei dati relativi al numero dei datori di lavoro iscritti e dei lavoratori dipendenti delle imprese associate<sup>(442)</sup>; c) il calcolo della rappresentatività per ciascun livello e ambito contrattuale, ad opera della Commissione mediante la «media semplice tra la percentuale degli iscritti sulla totalità degli iscritti, e la percentuale dei dipendenti delle imprese iscritte, sulla totalità dei dipendenti delle imprese iscritte»<sup>(443)</sup>; la pubblicazione e certificazione dei dati sulla rappresentatività di ciascuna associazione imprenditoriale registrata abilitata alla partecipazione della contrattazione ad efficacia generale. Tali dati sono sottoposti a periodica (annuale) revisione.

Le regole elaborate dal d.d.l. della CGIL paiono fondate su equilibrato *mix* di criteri democratico-associativi di tipo quantitativo di misurazione della rappresentatività pensate per far fronte al “nanismo” imprenditoriale tipicamente rilevabile nel tessuto produttivo italiano che impedisce l'operatività della presunzione di corrispondenza tra maggioranza delle imprese nella categoria e maggioranza dei lavoratori impiegati nel settore. La principale criticità di tale soluzione è la sua realizzabilità in concreto in quanto non paiono rinvenirsi, per lo meno nel breve periodo, condizioni politiche favorevoli all'attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.

Altro modello regolativo della rappresentatività datoriale di grande interesse è quello elaborato dei giuristi della redazione della rivista *Diritti lavori mercati (DLM)*, funzionale per addivenire ad una contrattazione collettiva ad efficacia *erga omnes* senza passare per una formale attuazione dell'art. 39 Cost. In particolare, all'articolo 3 del d.d.l. viene previsto un percorso “bifasico” di accertamento della rappresentatività datoriale<sup>(444)</sup>, che comprende due *step* procedurali. La prima fase è necessaria e si basa sulla presunzione di rappresentatività, una sorta di silenzio-assenso, dell'associazione imprenditoriale che stipula il contratto collettivo con la

---

<sup>(441)</sup> Il procedimento, le modalità e i requisiti di registrazione sono definiti dall'art. 29 della Carta.

<sup>(442)</sup> Specificatamente il comma 2 dell'art. 35 della Carta prevede che, entro 60 giorno dalla registrazione, «le associazioni sindacali dei datori di lavoro devono depositare presso gli uffici della Commissione i dati relativi: a) al numero dei datori di lavoro ed esse iscritti, attraverso il deposito dell'elenco degli iscritti in regola con il versamento delle quote associative, di cui la Commissione garantisce a segretezza, soggetto alle regole delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà; b) al numero dei dipendenti occupati presso ciascuno di essi, rispetto al quale la commissione può effettuare verifiche presso l'INPS».

<sup>(443)</sup> Così art. 35, comma 3, Carta.

<sup>(444)</sup> Così V. PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, cit.,156.

coalizione sindacale dotata di rappresentatività ponderata maggioritaria <sup>(445)</sup>. A tale fase può seguirne una seconda, meramente eventuale, qualora «entro 60 giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di contratto collettivo nazionale, [sia] inoltrata al Ministero del lavoro un richiesta di verifica da parte di una o più associazioni che, pur non avendo sottoscritto l'ipotesi di contratto collettivo nazionale, rappresentino almeno il 20% delle imprese ricomprese nel campo di applicazione del contratto collettivo nazionale e occupino almeno il 30% dei lavoratori del medesimo ambito; in tal caso, la rappresentatività [maggioritaria dell'associazione datoriale stipulante] sussiste soltanto se la verifica ha esito positivo» <sup>(446)</sup>.

Tale proposta, se, da un lato, si segnala per la snellezza della tecnica di misurazione della rappresentatività datoriale e per la razionalità teorica del procedimento bifasico, dall'altro, non pare del tutto idonea a prevenire comportamenti opportunistici/ostruzionistici da parte delle associazioni datoriali o di singole imprese, in quanto non definisce preventivamente il perimetro della misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale, confidando in un naturale processo di aggregazione/responsabilizzazione delle associazioni imprenditoriali ai fini contrattuali <sup>(447)</sup> di difficile realizzazione.

Una possibile soluzione a tali problematiche potrebbe rinvenirsi nel c.d. “modello spagnolo” di misurazione della rappresentatività datoriale. In quell'ordinamento, infatti, la legge incarica la contrattazione interconfederale, posta in essere dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative a livello Statale o di Comunità autonoma, i cui criteri di accertamento sono preventivamente definiti da norme eteronome, di stabilite i perimetri di misurazione della rappresentatività sindacale ed imprenditoriale per la stipula di contratti collettivi di settore o di comunità autonoma efficaci *erga omnes* <sup>(448)</sup>. Definiti in tal modo gli ambiti di misurazione, è la stessa legge a disciplinare in maniera dettagliata i criteri di computo della rappresentatività sindacale e datoriale, sia a livello di contrattazione di settore sia a livello di comunità autonoma, il cui calcolo è indispensabile per l'accesso alla “Comisión negociadora” e per la stipula di contratti collettivi ad efficacia generale. Per quanto riguarda la parte datoriale, ai sensi dell'art. 87.3 ET, hanno diritto a prendere parte alla “Comisión negociadora” per la

---

<sup>(445)</sup> Cfr. art. 3, comma 1, d.d.l. *DLM*

<sup>(446)</sup> Così art. 3, comma 2, d.d.l. *DLM*; il quale rinvia all'adozione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la disciplina delle modalità tecniche di della verifica di rappresentatività maggioritaria delle associazioni imprenditoriali stipulanti il CCNL ad efficacia generale.

<sup>(447)</sup> Così AA. VV. *Guida alla lettura della proposta di legge, DLM*, 2014, 1, 155 ss.

<sup>(448)</sup> Cfr. l'art. 83.2 ET, letto in combinato disposto con DA 6<sup>a</sup> ET; artt. 6 e 7 LOLS. In particolare, ai sensi della Disposición Adicional n. 6 si considerano confederazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, a livello Statale, quelle che aggregino almeno il 10% del totale delle imprese presenti nello Stato e il 10% del totale dei lavoratori dipendenti nello Stato, e a livello di Comunità autonoma, quelle che riuniscano almeno il 15% delle imprese della Comunità Autonoma e che occupino complessivamente almeno il 15% dei lavoratori della Comunità.

stipula di contratti collettivi di settore ad efficacia generale tutte le organizzazioni imprenditoriali che riuniscano, nell'ambito geografico e funzionale del contratto collettivo, almeno il 10% delle imprese del settore e il 10% dei lavoratori della categoria interessati dal contratto o, in alternativa, le associazioni datoriali le cui imprese associate occupino complessivamente almeno il 15% dei lavoratori del settore a cui il contratto si riferisce; e le associazioni datoriali di Comunità Autonoma, non affiliate o federate alle confederazioni imprenditoriali nazionali, che aggregino almeno il 15% delle imprese della Comunità Autonoma e che occupino complessivamente almeno il 15% dei lavoratori della Comunità Autonoma. Come clausola di salvaguardia viene previsto che nei settori in cui non vi siano associazioni datoriali sufficientemente rappresentative, saranno abilitate alla negoziazione *erga omnes* le confederazioni imprenditoriali nazionali che aggregino almeno o il 10% del totale delle imprese presenti nello Stato o il 10% del totale dei lavoratori dipendenti nello Stato; e le federazioni imprenditoriali di Comunità Autonoma, non affiliate o federate alle confederazioni imprenditoriali nazionali, che aggregino almeno il 15% delle imprese della Comunità Autonoma o che occupino complessivamente almeno il 15% dei lavoratori della Comunità Autonoma <sup>(449)</sup>. I membri che compongono la "Comisión negociadora", formata in proporzione ai tassi di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali abilitate alla contrattazione, dovranno essere complessivamente dotati della rappresentatività maggioritaria del settore tanto da parte sindacale, dovendo rappresentare complessivamente la maggioranza dei membri dei comitati d'impresa e dei lavoratori del settore, quanto da quella datoriale, dovendo essere espressione di imprese associate che occupino la maggioranza dei lavoratori del settore a cui il contratto si riferisce <sup>(450)</sup>.

Il modello Spagnolo di misurazione della rappresentanza datoriale, qui sommariamente illustrato, è particolarmente interessante perché rispetto ai sistemi eteronomi proposti dalla dottrina italiana, utilizza gli indici quantitativi di rappresentatività del numero complessivo di lavoratori occupati dalle imprese associate e del numero complessivo di imprese associate, dando a tali indici un peso differente e prediligendo nettamente il criterio del numero di lavoratori complessivamente impiegati nelle imprese associate, sia per l'accesso alla contrattazione di settore, sia per la stipula di contratti collettivi con efficacia *erga omnes*. Questa soluzione, del resto, si giustifica alla luce del fatto che il tessuto produttivo spagnolo, similmente a quello italiano, è caratterizzato da una netta prevalenza di micro e piccole imprese.

D'altra parte, la criticità principale di tale sistema è sicuramente la sua esportabilità oltre i confini nazionali, vista la centralità data alla dimensione di

---

<sup>(449)</sup> Cfr. art. 87 punti 3 e 4 ET.

<sup>(450)</sup> Cfr. art. 88 ET.

Comunità Autonoma nei meccanismi di misurazione della rappresentatività datoriale, estraneo al sistema italiano di relazioni industriali, e, in generale, l'estrema diversità dei contesti regolativi di riferimento (un sistema sindacale di fatto anomico, quello italiano, a fronte di un sistema spagnolo quasi interamente formalizzato da previsioni eteronome).

Stesse problematiche sembra avere il modello francese, recentemente novellato dalla *Loi travail* <sup>(451)</sup>, il quale, tuttavia, fornisce alcuni utili spunti di riflessione, considerando che uno dei motivi che hanno indotto la riforma della rappresentatività datoriale è riconducibile alla necessità di frenare l'incontrollata espansione della contrattazione di *branches* <sup>(452)</sup>. La soluzione del legislatore d'oltralpe è stata quella di disciplinare in maniera organica all'intero del Code du travail (CT) la materia della rappresentatività delle associazioni imprenditoriali. Gli indici di rappresentatività sono espressamente elencati all'art. L 2151-1, ai sensi del quale un'associazione datoriale può ritenersi rappresentativa e, dunque, avere accesso alla contrattazione collettiva, se possiede cumulativamente le seguenti sei caratteristiche: 1) rispetta i valori repubblicani; 2) è indipendente <sup>(453)</sup>; 3) adotta modalità di finanziamento trasparente <sup>(454)</sup>; 4) ha una sufficiente anzianità, ossia svolge attività sindacale e contrattuale con continuità da almeno due anni; 5) può vantare una rilevante influenza, da verificare alla luce dell'attività svolta e dell'esperienza <sup>(455)</sup>; 6) ha un sufficiente seguito (*audience*) a livello di *branches*, da valutarsi in funzione del numero di imprese iscritte e del numero di lavoratori impiegati nelle imprese associate <sup>(456)</sup>. In particolare, sono considerate rappresentative le imprese che possono vantare un'*audience* a livello di *branches* pari almeno all'8%. Tale dato è da calcolare ponderando, nella misura del 50%, il

---

<sup>(451)</sup> In particolare l'art. 35, l. 8 agosto 2016, n. 1088 ha parzialmente riscritto l'art. L. 2152-1 del Code du travail, rubricato *Représentativité patronale au niveau de la branche professionnelle*.

<sup>(452)</sup> Si v. in proposito il Rapporto Combrexelle del 2013, nel quale si sostiene che, a fronte di un numero di 942 contratti di *branches professionnelles* (rilevati nel 2009), «il est impératif que toute réforme de la représentativité patronale s'accompagne d'une impulsion forte des pouvoirs publics en vue de restructurer les branches professionnelles afin d'en réduire le nombre de façon significative ... Cet effort n'est pas un préalable à la réforme de la représentativité mais il en constitue un complément indispensable».

<sup>(453)</sup> L'indipendenza è esclusa ogni qual volta un'attività si ponga in contrasto con il fine perseguito dalle organizzazioni. Sul tale criterio si v. la sentenza del Consiglio di Stato Francese 2 marzo 2011, ai sensi del quale per le organizzazioni datoriali il criterio dell'indipendenza «è soddisfatto nella misura in cui l'organizzazione, il finanziamento e il funzionamento consentono di difendere gli interessi professionali che intende rappresentare, in particolare nel contesto della negoziazione collettiva».

<sup>(454)</sup> Cfr. l'art. L. 2135 Code du travail, il quale si applica anche alle associazioni imprenditoriali.

<sup>(455)</sup> Su tale criterio si v., da ultimo, la sentenza della Corte di Cassazione Francese 12 aprile 2016, n. 15-18653.

<sup>(456)</sup> Le modalità di calcolo dell'*audience* sono disciplinate negli artt. L. 2152-1 a 2152-4 così come modificati dalla legge 8 agosto 2016, n. 1088.

numero di imprese aderenti all'organizzazione datoriale con il numero di lavoratori occupati dalle imprese associate nell'ambito di applicazione del contratto collettivo.

Il modello francese è apprezzabile perché è l'unico che unisce indici numerici/quantitativi, necessari per certificare secondo dati certi il peso rappresentativo delle organizzazioni datoriale, a indici qualitativi di rappresentatività, necessari per individuare attori negoziali qualificati ed affidabili a cui affidare la contrattazione ad efficacia generale. Tuttavia, l'assenza di una definizione eteronoma del campo di applicazione dei criteri di misurazione dell'*audience*, rischia di comportare un adattamento del perimetro di misurazione del seguito sindacale strumentalmente autodefinito dagli stessi attori contrattuali al momento della stipulazione del contratto collettivo. Ciò non garantisce affatto il sistema dalla dispersione della rappresentatività datoriale. Infatti, qualora le associazioni imprenditoriali non superassero la prova della rappresentatività per accedere alla negoziazione collettiva, ben potrebbero definire nuovi sistemi negoziali entro cui superare la soglia di rappresentatività richiesta dalla norma, il che potrebbe avere l'effetto distorsivo di moltiplicare, anziché ridurre, gli accordi *de branches* <sup>(457)</sup>.

Sebbene sia difficile immaginare nel nostro sistema di relazioni industriali l'introduzione di una disciplina eteronoma di misurazione della rappresentatività datoriale sulla falsariga dei sistemi analizzati, dai modelli illustrati pare possibile ricavare la conferma dell'adeguatezza dei criteri quantitativi di rappresentatività datoriale del numero dei lavoratori impiegati dalle imprese associate e del numero delle imprese iscritte all'associazione imprenditoriale, quali indici affidabili di misurazione dell'effettiva rappresentatività quantitativa delle associazioni imprenditoriali, potenzialmente utilizzabili in via ermeneutica dalla giurisprudenza per decodificare la nozione di "organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale", soprattutto laddove il riferimento alla rappresentatività comparata ha lo scopo di selezionare, nello specifico settore o ambito, il contratto collettivo nazionale chiamato a costituire il parametro per la fissazione di trattamenti minimi inderogabili.

---

<sup>(457)</sup> Su tale specifico aspetto cfr. le osservazioni di M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, cit., 59 ss. secondo la quale l'obiettivo di limitare la proliferazione degli accordi *de branches* viene perseguito non attraverso la "selezione" dei soggetti negoziali, ma mediante il raggruppamento del campo di applicazione di un contratto collettivo con uno avente analoghe condizioni economiche e sociali. Il raggruppamento, deciso dal Ministero del lavoro sentita la Commissione paritetica permanente per la negoziazione collettiva, avviene qualora il settore sia caratterizzato da un basso numero di dipendenti; da un numero esiguo di accordi collettivi; qualora la negoziazione sia soltanto regionale o locale; quando all'organizzazione datoriale stipulante aderiscano meno del 5% delle aziende del settore. La riforma, secondo l'Autrice citata, agirebbe su due margini che operano *ex ante* mediante la misurazione della rappresentatività datoriale funzionale ad accedere alla negoziazione collettiva ed, *ex post*, attraverso la ristrutturazione dei settori professionali al fine di ridurre il numero dei contratti collettivi.

## 5. Verso un “Testo Unico” della rappresentanza datoriale?

Ciò che rimane irrisolvibile in via ermeneutica, in assenza di indicazioni specifiche da parte del legislatore e/o delle parti sociali, è la questione della predeterminazione dell’ambito di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali. Ciò rischia di vanificare “a valle” il lodevole tentativo di governare “a monte” il sistema di rappresentanza imprenditoriale mediante il rinvio al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Questo perché il giudizio comparativo di selezione dei soggetti e dei prodotti negoziali rappresentativi è certo ed oggettivo solo all’interno dell’ambito in cui si è svolto l’accertamento e, dunque, in assenza di regole che predeterminino i confini della misurazione, sarà sempre possibile per l’organizzazione datoriale scarsamente rappresentativa “cucire su misura” il perimetro di misurazione della propria rappresentatività comparata creando, per sottrazione, un sottosistema contrattuale nazionale all’intero di un medesimo settore produttivo.

Ebbene sarebbe opportuno, allora, incentivare percorsi di aggregazione della rappresentanza datoriale col fine di favorire la contrazione del numero dei contratti collettivi nazionali e dei sistemi contrattuali. Ciò potrebbe avvenire o mediante norme premiali, di concessione di benefici normativi e/o fiscali, rivolte alle grandi confederazioni datoriali che intraprendono percorsi di unione e/o ampliamento delle aree contrattuali o, viceversa, scoraggiando, con qualche determinazione disincentivante, l’abbandono e la scissione dalle grandi confederazioni <sup>(458)</sup>.

Parallelamente, è quanto mai auspicabile una presa di coscienza da parte delle stesse parti sociali della necessità di predeterminare, a livello interconfederale, anche per le associazioni imprenditoriali di rappresentanza regole certe in grado di riconoscere, all’interno di (pre)definiti perimetri settoriali, la rappresentatività delle parti sociali imprenditoriali affinché «il contratto collettivo nazionale di lavoro possa garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale» <sup>(459)</sup>.

Tale direzione sembra, del resto, auspicata e condivisa anche dai principali sindacati dei lavoratori. Infatti, nell’accordo sottoscritto tra Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016, denominato *Un moderno sistema di relazioni industriali*, le tre confederazioni sindacali storiche hanno esplicitamente convenuto sul fatto che «un compiuto processo di riforma della rappresentanza dovrà necessariamente

---

<sup>(458)</sup> Sul punto cfr. M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, cit.; A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, cit.

<sup>(459)</sup> Così Testo Unico 10 gennaio 2014, parte III, punto 1.

coinvolgere le stesse associazioni datoriali, per superare condizioni di monopolio o di arbitrio estranee ad un moderno sistema di relazioni industriali e per affermare il ruolo primario ed autonomo delle parti sociali in una materia sulla quale non sono condivisibili interventi esterni da parte del Governo»<sup>(460)</sup>.

Qualche timido segnale di apertura verso una regolamentazione autonoma della rappresentatività datoriale è rinvenibile anche in due recenti accordi interconfederali stipulati tra Confcommercio e Cgil, Cisl e Uil. In particolare, nell'intesa interconfederale del 27 novembre 2015, sulla *rappresentanza per la sottoscrizione dei contratti collettivi*, si afferma espressamente la necessità di «determinare criteri di misurazione della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro e delle categorie aderenti». Mentre nell'accordo interconfederale del 24 novembre 2016, a proposito di *un moderno sistema di relazioni sindacali e modello contrattuale*, si statuisce espressamente che Confcommercio «conferma la propria disponibilità ad individuare idonei indicatori [di misurazione della rappresentatività] anche per la parte datoriale» necessari al fine «di arginare fenomeni di *dumping*, soprattutto di tipo retributivo». Nel medesimo documento si auspica, parallelamente, un impiego più diffuso da parte del legislatore della tecnica di rinvio al contratto collettivo nazionale stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, già utilizzata per la fissazione dei minimi retributivi nel settore cooperativo<sup>(461)</sup>, e l'impegno ad «una riduzione dei molteplici contratti collettivi esistenti, spesso insistenti su medesimi settori/comparti»<sup>(462)</sup>.

---

<sup>(460)</sup> Così CGIL - CISL - UIL, *Un moderno sistema di relazioni industriali*, 14 gennaio 2016, parte III, penultimo periodo.

<sup>(461)</sup> Il riferimento è all'art. 2, comma 25, l. 549/1995

<sup>(462)</sup> Più in dettaglio nella sezione *Rappresentanza* dell'Accordo Interconfederale 24 novembre 2016 tra Confcommercio e Cgil, Cisl e Uil si prevede espressamente che «Confcommercio e Cgil Cisl Uil hanno condiviso l'importanza di addivenire a criteri di misurazione non solo per le Organizzazioni sindacali, ma anche per la parte datoriale, e Confcommercio conferma la propria disponibilità ad individuare idonei indicatori in tal senso. Le Parti condividono, altresì, la necessità di arginare fenomeni di *dumping*, soprattutto di tipo retributivo, attraverso adeguate misure legislative, che garantiscano il rispetto delle retribuzioni minime individuate dai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle Organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, come già previsto per i minimi contributivi. In particolare, rafforzando quanto già previsto dall'art. 1, co. 1, del D.L. n. 338/1989, convertito in L. n. 389/1989, dove si prevede che la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi e che, come previsto dall'art. 2, co. 25, L. n. 549/1995, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria. Le parti auspicano che in tal modo si giunga anche ad una riduzione dei molteplici contratti collettivi esistenti, spesso insistenti su medesimi settori/comparti. Risulta quindi centrale determinare il peso della rappresentatività delle Organizzazioni, individuando forme di oggettiva misurazione, al fine di determinare quelle comparativamente più rappresentative, in quanto la rappresentatività deve costituire un prerequisito della contrattazione».

Sebbene le previsioni interconfederali citate siano per ora rimaste mere petizioni di principio e/o dichiarazioni di intenti, la direzione intrapresa è quella giusta. Si inizia ad intravedere uno spiraglio di luce nella nebulosa anomia del sistema di rappresentanza imprenditoriale. Pertanto non è da escludere che, per lo meno nei settori in cui la frammentazione datorile è più accentata, sia possibile giungere all'elaborazione, a livello interconfederale, di un "Testo Unico sulla rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni datoriali" che potrebbe superare, di fatto e *a priori*, la questione della definizione del perimetro di misurazione della rappresentatività datoriale.

Tale auspicata soluzione potrebbe essere un primo ma importante passo per rilanciare il ruolo *antidumping* ed anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale, lasciando all'ordinamento intersindacale quella piena libertà di autodeterminarsi che da sempre caratterizza il modello italiano di relazioni industriali.

## CONCLUSIONI

All'esito dell'indagine pare opportuno riepilogare i risultati della ricerca e svolgere alcune brevi riflessioni conclusive sulle intime connessioni tra rappresentatività, sindacale e datoriale, ed intervento pubblico di sostegno.

Innanzitutto, la rappresentatività sindacale non può essere concepita come nozione unitaria ma va ricostruita, nei suoi poliedrici significati, sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall'ordinamento a tale concetto <sup>(463)</sup>.

Seguendo tale strada metodologica, essa viene concepita come tecnica selettiva impiegata dall'ordinamento, al fine di individuare le organizzazioni sindacali e datoriali chiamate a realizzare peculiari funzioni emergenti nell'ordinamento nazionale e sovranazionale, ovvero come strategia di "misurazione della forza sociale" delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro, necessariamente dipendente dal rapporto con i rappresentati, interiorizzata dall'ordinamento statale come tecnica selettiva per accedere a quell'area di privilegio che porta a riconoscere ad alcune organizzazioni, e solo ad esse, la titolarità di diritti e/o prerogative ulteriori rispetto alla libertà ed attività sindacale.

Tale concezione di rappresentatività, valorizzata dal legislatore mediante le nozioni di "organizzazione sindacale rappresentativa / maggiormente rappresentativa/comparativamente più rappresentativa", altro non è che un *proxy* della rappresentanza sindacale impiegato dall'ordinamento per tendere alla nozione pre-giuridica, al concetto socio-politico, di rappresentatività che, in quanto tale, non è misurabile se non per approssimazione. In altre parole, la legge ricorre alla nozione di rappresentatività sindacale e datoriale per selezionare quelle rappresentanze di interessi investite della capacità di rappresentare gruppi sociali e professionali più ampi rispetto a quelli che hanno fornito, mediante l'iscrizione, la legittimazione a creare norme vincolanti per i soggetti giuridicamente rappresentati.

Se ciò è corretto, la rappresentatività sindacale e datoriale richiamata dalle norme di rinvio altro non è che l'espressione del valore e delle funzioni riconosciute dal legislatore alle rappresentanze collettive del lavoro e ai loro prodotti negoziali.

Ciò ha una duplice conseguenza.

Innanzitutto, ad ogni funzione riconosciuta dall'ordinamento alla rappresentatività sindacale corrispondono diverse tecniche di misurazione ed accertamento.

In particolare, è possibile individuare almeno quattro funzioni selettive della rappresentatività sindacale, a cui corrispondono diversi indici di accertamento: a) la

---

<sup>(463)</sup> Vedi retro *Introduzione* e cap. I, § 1.

funzione istituzionale; b) la funzione statutaria di accesso alla rappresentanza sindacale aziendale e ai diritti sindacali sanciti nel titolo III dello Statuto; c) le funzioni specifiche contenute nelle norme eteronome di rinvio al sindacato “comparativamente più rappresentativo”; d) la funzione negoziale di accesso alla contrattazione collettiva.

La funzione istituzionale della rappresentatività è quella più antica e si traduce nella selezione dei soggetti collettivi chiamati a rappresentare i lavoratori e le imprese presso organismi pubblici o parapubblici <sup>(464)</sup>. Tuttavia, poiché la presenza dei sindacati nelle istituzioni è una variabile contingente che dipende dalla discrezionalità del legislatore, non potendo essere ricompreso nella libertà sindacale il diritto a partecipare ad organi collegiali della pubblica amministrazione, gli indici di misurazione della rappresentatività utilizzati per selezionare le rappresentanze sindacali sono alquanto eterogenei, generalmente connessi alle finalità politiche dell'amministrazione. Del resto, la stessa Corte Costituzionale (sentenza 5 febbraio 1975, n. 15) ha statuito che il legislatore ha una notevole discrezionalità nello stabilire il criterio da seguire per la partecipazione dei rappresentanti sindacali in organi pubblici, tanto più quando tale presenza non risponde ad obiettivi di rappresentanza di interessi settoriali e di categoria ma dell'intera collettività dei lavoratori. Tuttavia, la discrezionalità amministrativa trova un limite invalicabile nel soddisfacimento di quelle esigenze cui è volta la legge disciplinante la partecipazione medesima e, dunque, è sempre necessaria una puntuale e rigorosa corrispondenza logica fra le finalità ed i compiti istituzionali dell'ente pubblico e gli indici di individuazione dei soggetti sindacali legittimati a parteciparvi. In sostanza, a parere della Corte, nella formazione dei criteri per la ripartizione dei posti disponibili nell'organo collegiale il referente costituito dalle finalità dell'ente è da ritenersi prevalente e i singoli criteri, definiti dalla pubblica amministrazione (di natura quantitativa, qualitativa o complessa), saranno legittimi o meno a seconda delle esigenze per il cui soddisfacimento l'organo è costituito.

Facendo tesoro di tale insegnamento della Corte Costituzionale, si può osservare che quando la rappresentatività è utilizzata per individuare i rappresentanti sindacali nell'ambito di strutture ed apparati pubblici, le finalità partecipative sono esterne alla sfera della libertà sindacale sancita dall'art. 39, comma 1 Cost. La *ratio* di tali previsioni è direttamente connessa all'esistenza di un numero limitato di posti disponibili e alla conseguente esigenza di effettuare una scelta tra le varie associazioni sindacali. In tali situazioni il richiamo alla rappresentatività deve essere interpretato come criterio matematico di comparazione, espressione della necessità di elaborare una graduatoria tra i sindacati. In altre parole, essendo la selezione finalizzata a compiti partecipativi estranei alla sfera della libertà sindacale, la verifica della rappresentatività non implica alcun giudizio qualitativo o di valore e

---

<sup>(464)</sup> Per approfondire vedi retro cap. I, § 2.

neppure è idoneo a creare una contrapposizione di interessi tra i sindacati che sono considerati rappresentativi e quelli che non lo sono. Ciò induce a sostenere che, ai fini della partecipazione sindacale ad enti pubblici, il ricorso a criteri quantitativi-numericici è sicuramente preferibile per definire la rappresentatività, in quanto più idoneo ad effettuare una graduatoria trasparente tra le diverse strutture sindacali.

Discorso del tutto diverso va fatto per quanto concerne la funzione statutaria della rappresentatività sindacale, sancita dall'art. 19 Statuto, concepita come chiave di volta dell'intera legislazione promozionale in grado non solo di selezionare i soggetti ai quali è garantito l'accesso privilegiato ai luoghi di lavoro ma, anche e soprattutto, di costituire la cerniera del sistema tra l'ordinamento statale e quello interconfederale <sup>(465)</sup>.

La *ratio* originaria della rappresentatività statutaria è stata chiaramente illustrata dalla Corte Costituzionale la quale, nella sentenza 6 marzo 1974, n. 54, la ha definita nozione «razionale», aperta ed allusiva di una capacità di rappresentanza effettiva degli interessi sindacali, conseguibile da ciascuna associazione «per fatto proprio o in base a propri atti concreti» e, dunque, connessa ad un giudizio di fatto, assoluto e non comparativo.

Tuttavia, la previsione contenuta nell'originaria formulazione dell'art. 19 St. lav. portava con sé più di un effetto distorsivo: a) si basava su criteri presuntivi ed indiziari per accertare la maggiore rappresentatività della confederazione sindacale, la quale «irradiava» la maggiore rappresentatività alle associazioni che la componevano; b) riduceva la nozione giuridica di rappresentatività a un mero dato di fatto, l'affiliazione a una confederazione maggiormente rappresentativa o la stipula di un contratto collettivo nazionale o provinciale applicato nell'unità produttiva; c) non predefiniva gli indici quali/quantitativi di rappresentatività lasciando alla giurisprudenza ampi margini di discrezionalità nel loro accertamento.

Ciò ha progressivamente trasformato il meccanismo di cui alla originaria lettera a) dello Statuto da un giudizio di rappresentatività effettiva/qualitativa della confederazione a mero criterio di accertamento della genuinità del sindacato confederale.

Tali considerazioni spiegano, almeno parzialmente, il successo del quesito minimalista dei referendum dell'11 giugno 1995. L'abrogazione «ortopedica» dell'art. 19 St. lav., tuttavia, ha causato un'ennesima mutazione della nozione di rappresentatività statutaria che ha posto più problemi di quanti si prefiggeva di risolvere, soprattutto in termini di coerenza tra fattispecie ed effetti della rappresentatività sindacale, con conseguenti possibili esiti distorsivi della stessa *ratio* del sostegno legale. Infatti, la rappresentatività *post* referendaria rimane una nozione qualitativa ed assoluta, inadatta ad organizzare il pluralismo secondo regole di maggioranza e minoranza operanti sulla base di un metodo comparativo/numerico, ma, anzi, è ispirata ad una logica paritaria e qualificatoria. L'aver abolito il collegamento originario tra criteri qualitativi e rappresentatività dell'organizzazione accertata a livello extraziendale/confederale, ha creato il paradosso di ridurre la rappresentatività ad un dato presuntivo collegato ad un mero

---

<sup>(465)</sup> Per approfondire vedi retro cap. I, § 3.

evento fattuale, la firma del contratto collettivo, che altro non è che un indice dell'essere rappresentativo del sindacato, svincolato da ogni accertamento sul consenso effettivo dell'associazione sindacale. In altre parole, l'irragionevolezza del criterio della sottoscrizione del contratto è insita nel far coincidere un criterio di rappresentatività con un dato di mera effettività. Inoltre, è innegabile che il criterio statutario di rappresentatività post referendario, la firma di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, presuppone e si fonda su una necessaria e discrezionale collaborazione del datore di lavoro, il quale vanta un certo potere di interferenza nella dinamica sindacale, potendo selezionare l'agente negoziale con il quale firmare il contratto collettivo tutte le volte in cui non vi sia una proposta unitaria degli attori sindacali.

Questa possibile eterogenesi dei fini della norma statutaria è emersa nel caso Fiat che ha portato a un nuovo intervento della Corte Costituzionale nel 2013, la quale si è vista costretta a constatare la parziale incostituzionalità sopravvenuta dell'art. 19 St. lav. post-referendario per contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 Cost., «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale sia costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda».

Tuttavia, tale soluzione lascia irrisolte almeno tre questioni: sulla base di quali criteri un sindacato potrà essere considerato “effettivamente rappresentativo”? Come la partecipazione alle trattative può essere garantita al sindacato sufficientemente rappresentativo, senza riconoscere esplicitamente un obbligo a trattare in capo al datore di lavoro? Se la partecipazione alle trattative diviene al contempo un indice di rappresentatività effettiva e un criterio selettivo ai fini dell'applicazione del titolo III St. lav., l'esclusione dalla trattativa di un sindacato ne decreta un giudizio di insufficiente rappresentatività o vi possono essere altre strade per dimostrare, nei fatti, il consenso dei lavoratori nell'unità produttiva?

Le segnalate questioni irrisolte inducono a concludere che, ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali aziendali, è imprescindibile provvedere a una verifica della rappresentatività aziendale del sindacato condotta secondo un *mix* di criteri qualitativi e numerico/quantitativi che, in assenza di una previsione eteronoma *ad hoc*, spetterà alla giurisprudenza e/o all'ordinamento intersindacale individuare. In altre parole, la misurazione del seguito di consensi raggiunto da ciascuna organizzazione in azienda (e non solo) riveste una valenza prioritaria tendente a prevalere rispetto allo stesso criterio fondato sull'effettività della partecipazione alla trattativa, che diviene mera caratteristica di presunzione della rappresentatività ai fini statuari.

La terza funzione che l'ordinamento riconosce alla rappresentatività sindacale è quella di selezionare le rappresentanze deputate a trattare e a stipulare il contratto collettivo. Tale funzione, prevista originariamente dall'articolo 39 Cost. per la stipula del contratto collettivo ad efficacia *erga omnes*, è stata puntualmente

recepita dal legislatore per quanto concerne il settore pubblico, la cui *vis* espansiva pare oggi sempre più interiorizzata anche dall'ordinamento intersindacale, contribuendo ad inverare l'analisi di chi leggeva la disciplina del lavoro pubblico come «fattore propulsivo» dell'evoluzione del diritto del lavoro privatistico <sup>(466)</sup>.

In particolare nel settore privato, si registra una transizione nelle regole di funzionamento della contrattazione collettiva che punta ad un recupero forte del principio di maggioranza quale criterio regolatore dell'agire negoziale delle parti sociali, declinato sulla base di una conta comparativa capace di dare una dimensione anche quantitativa alle singole organizzazioni sindacali <sup>(467)</sup>. Tale transizione prende avvio da una sofferta presa d'atto da parte delle maggiori confederazioni sindacali storiche di un necessario ritorno alla dimensione quantitativa della rappresentatività sindacale, che recuperi lo spirito della seconda parte dell'art. 39 Cost., garantendo al sistema sindacale un'"unità procedurale" diretta a compensare il venir meno dell'unità d'azione sindacale, necessaria per applicare secondo parametri di razionalità la regola di maggioranza interiorizzata dall'ordinamento statale mediante l'art. 8 l. 148/2011.

Tale sofferto percorso, tutt'altro che concluso, si è avviato con la stipula unitaria di accordi interconfederali nei principali settori produttivi. Tali documenti hanno il dichiarato obiettivo di porre le basi per dar vita ad un nuovo sistema di relazioni industriali, «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» <sup>(468)</sup>.

In particolare, con tali intese le parti sociali hanno riscritto le regole di funzionamento della contrattazione collettiva, tramite il superamento del mutuo riconoscimento e la valorizzazione del principio di maggioranza, come criterio determinante per la legittimazione negoziale, collegato a una rappresentatività numerico-quantitativa. Semplificando, si potrebbe sostenere che le parti sociali, preso atto che il dissenso sia ormai «un fatto fisiologico e non patologico» <sup>(469)</sup>, abbiano definito un vero e proprio scambio politico-sindacale con la controparte imprenditoriale: incanalare e risolvere il dissenso nella proceduralizzazione dei percorsi negoziali tramite l'adozione di criteri maggioritari forti, giocati sia sul fronte della misurazione della rappresentatività sia su quello della verifica preventiva del consenso dei lavoratori. In cambio, la parte datoriale ottiene la garanzia dell'efficacia generalizzata dei contratti collettivi (nazionali ed aziendali) e l'esigibilità degli stessi per tutte le parti che decidono volontariamente di aderire al nuovo sistema.

---

<sup>(466)</sup> Il riferimento è a M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, LPA, 1998, 35 ss., spec. 49; il quale afferma che il lavoro pubblico «anziché limitarsi ad importare i modelli del diritto del lavoro privatistico, funziona da fattore propulsivo della evoluzione di questo».

<sup>(467)</sup> Per approfondire vedi retro cap. III.

<sup>(468)</sup> Così Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, quinta premessa.

<sup>(469)</sup> Così A BELLAVISTA, *Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*, cit., 6.

In sostanza, da un lato, la misurazione della rappresentatività, prima, e del consenso dei lavoratori, poi, impedisce posizioni di rendita basate sul semplice scambio di consenso tra le parti trattanti e implica la rinuncia per le imprese, che aderiscano a tali sistemi, a scegliersi gli interlocutori ritenuti più idonei, impegnandosi espressamente a trattare con chi ha capacità di aggregazione del consenso; dall'altro, il dissenso viene governato e gli attori sindacali affiliati alle confederazioni firmatarie rinunciano preventivamente al conflitto come strumento di contrasto a soluzioni contrattuali che abbiano ottenuto consensi maggioritari. In altre parole, si è realizzato uno scambio tra certificazione della rappresentatività (e principio di maggioranza) ed esigibilità.

Gli assetti contrattuali disegnati a livello interconfederale poggiano su diversi meccanismi di misurazione del peso rappresentativo delle organizzazioni sindacali <sup>(470)</sup> quali presupposti formali indispensabili per realizzare le tre direttrici di fondo sulle quali riassetare il sistema di relazioni industriali: 1) l'identificazione del principio maggioritario come chiave di volta per il procedimento negoziale e la valida conclusione di quest'ultimo, combinata con l'efficacia tendenzialmente generale della contrattazione collettiva (nazionale ed aziendale); 2) la riaffermazione del vincolo, gerarchico-funzionale, tra contratto collettivo nazionale e contratto collettivo aziendale; 3) la valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale attraverso una riarticolazione delle tutele (contrattuali) assicurate ai lavoratori, tenendo conto della necessità di far aderire il contratto collettivo agli specifici contesti produttivi, perseguita mediante la tecnica della derogabilità controllata dalla contrattazione collettiva nazionale.

Dal punto di vista delle tecniche di accertamento della rappresentatività, l'intero sistema di misurazione – mutuando il modello del pubblico impiego – si fonda su un meccanismo di raccolta e ponderazione dei dati associativi (deleghe sindacali) con i dati elettorali (voti ottenuti in occasione delle elezioni delle RSU, divenute totalmente elettive), ai fini della selezione degli agenti e dei prodotti negoziali, sancendo alcuni principi: a) una soglia minima del 5% di rappresentatività a livello nazionale per avere diritto ad accedere alla contrattazione collettiva; b) la necessità di una rappresentatività maggioritaria della coalizione stipulante i contratti collettivi nazionali ed aziendali; c) la verifica referendaria delle intese stipulate dalla maggioranza. In tal modo, gli accordi in questione disciplinano il conflitto intersindacale e regolano il dissenso inglobandolo all'interno di una tecnica partecipativa pattizia tendenzialmente universalistica nel settore.

Se visti in un'ottica d'insieme, i diversi sistemi sindacali interconfederali, teorizzati dalle parti sociali nei più rilevanti settori produttivi, paiono confermare l'ipotesi secondo cui l'ordinamento intersindacale abbia definitivamente interiorizzato una nozione quantitativa di rappresentatività, caratterizzante l'essere

---

<sup>(470)</sup> Per approfondire vedi retro cap. III, § 3 e § 5.

e l'agire del sindacato, da accertarsi secondo indici numerici specifici per ogni settore produttivo, a cui si accompagna un parallelo recupero del principio di maggioranza quale regola procedurale di governo dell'agire negoziale del sindacato.

Rilevata la transizione dell'ordinamento intersindacale verso una rappresentatività numerico/quantitativa a cui si accompagna l'applicazione del principio di maggioranza per regolare l'agire negoziale delle organizzazioni sindacali, si è verificata l'incidenza di tale rinnovamento sulle ulteriori e sempre più rilevanti funzioni riconosciute dall'ordinamento alla rappresentatività mediante le previsioni eteronome di rinvio che demandano alla contrattazione collettiva, posta in essere da sindacati dotati di effettiva rappresentatività, di integrare, supplire o derogare la disciplina legale.

Tale processo di istituzionalizzazione delle parti sociali rappresentative, a cui viene richiesto di farsi carico, anche e soprattutto, di funzioni gestionali orientate alla produzione di esternalità dirette ad incrociare obiettivi di interesse pubblico (quali, ad esempio, la difesa dell'occupazione e la gestione del mercato del lavoro), pone, inevitabilmente, la questione della "democrazia sindacale" quale misura dell'efficienza del sistema sindacale e della legittimazione del potere del sindacato <sup>(471)</sup>.

La democrazia sindacale corrisponde all'esigenza dell'ordinamento di garantire l'effettività del metodo democratico, sia nell'organizzazione interna del soggetto privilegiato (stesura dello statuto dell'associazione sindacale e applicazione delle regole, ovvero nei rapporti tra singolo iscritto ed apparato), sia nell'attività esterna propria dell'organizzazione sindacale (contrattazione collettiva e conflitto).

Senonché la democrazia non è un principio semplice da inverare, in quanto presuppone un insieme di meccanismi e procedure difficili da combinare.

Forme di democrazia come la selezione di rappresentanti o la partecipazione alle decisioni dell'agente collettivo possono essere diversamente costruite e connesse in un sistema dato. Per di più, la democrazia sindacale, a differenza della democrazia politica, è ubiqua: se ne può parlare con riferimento all'associazione sindacale e con riferimento all'azione sindacale, dato che gli effetti dell'azione sindacale ricadono normalmente su un *demos* più ampio degli iscritti, per cui la democrazia degli iscritti non necessariamente coincide con la democrazia dei rappresentati.

In altre parole, la democrazia sindacale diviene un valore per l'ordinamento intersindacale solo se è in grado di tradursi in meccanismi di garanzia e regolazione del pluralismo secondo procedure volte a declinare ed equilibrare, in concreto e in base alla specifica funzione riconosciuta dall'ordinamento alla rappresentanza sindacale, autodeterminazione individuale e solidarietà collettiva.

---

<sup>(471)</sup> Per approfondire vedi retro cap. II.

Per quanto concerne specificatamente i rinvii eteronomi al “contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative”, tale formula, a differenza del criterio del “sindacato maggiormente rappresentativo”, che comportava un vaglio qualitativo e in termini assoluti del singolo soggetto sindacale senza implicare alcun giudizio di comparazione fra sindacati, è stata introdotta a metà degli anni Novanta del Novecento per fronteggiare il fenomeno della c.d. “contrattazione pirata” e si caratterizza per la sua attitudine a selezionare sulla base di un giudizio quantitativo di comparazione tra organizzazioni sindacali, il contratto collettivo stipulato dai sindacati numericamente più rappresentativi <sup>(472)</sup>.

L’obiettivo originario perseguito dal legislatore era, infatti, quello di arginare il *dumping* contrattuale determinato dalla stipulazione di accordi collettivi al ribasso da parte di organizzazioni sindacali di scarsissima rappresentatività le quali, oltre a pregiudicare direttamente i lavoratori attraverso la previsione di livelli retributivi inferiori a quelli previsti dai contratti conclusi dai sindacati affiliati alle centrali sindacali storiche, danneggiavano le casse dell’INPS in ragione della (ridotta) base retributiva di calcolo.

Proprio alla luce di tale *ratio*, la nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo”, si prefigge di selezionare il contratto collettivo da assumere a riferimento per integrare la norma legale di rinvio in presenza di una pluralità di accordi collettivi azionabili in un medesimo (o limitrofo) ambito di applicazione.

Il carattere selettivo dell’avverbio “comparativamente” dovrebbe operare sia in relazione ai soggetti sindacali, quando si stipulano contratti collettivi unici per la categoria, in modo da evitare che la firma di un solo contratto collettivo concluso da qualsivoglia sigla sindacale possa legittimamente integrare il precetto legale, sia in relazione alle coalizioni negoziali in caso di concorrenza di più contratti collettivi conclusi nella medesima categoria. Seguendo tale lettura, dovrebbe prevalere sempre il contratto collettivo espressione della coalizione negoziale più rappresentativa in relazione all’insieme dei sindacati operanti nel settore e, dunque, in caso di più contratti collettivi del medesimo livello, la previsione legale sarà realizzabile unicamente dal contratto collettivo più rappresentativo, mentre in caso di unicità del contratto collettivo nella categoria di riferimento il vaglio comparativo andrà eseguito tra soggetti firmatari e non firmatari.

Da un punto di vista puramente teorico, la formula della rappresentatività comparata impone un salto di qualità nel procedimento selettivo. Mentre il criterio della maggiore rappresentatività presupponeva la sussistenza di una capacità rappresentativa che prescindeva dalla valutazione comparativa con altri sindacati e, anzi, era ispirato ad una logica paritaria di mutuo riconoscimento e/o effettività, la

---

<sup>(472)</sup> Per approfondire vedi retro cap. IV, § 1.

nozione di “sindacato comparativamente più rappresentativo” impone un giudizio selettivo di misurazione e confronto tra attori e prodotti negoziali.

Il punto qualificante non è tanto l’abbandono o il ridimensionamento degli indici qualitativi di maggiore rappresentatività, quanto il superamento dell’accertamento della rappresentatività in senso assoluto. La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo dovrebbe assicurare un’unica regia negoziale mediante il procedimento comparativo senza impedire la coesistenza di più contratti collettivi in ordine ad una stessa fattispecie da regolare.

Del resto, com’è stato rilevato in dottrina, il criterio delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative ha un senso solo laddove vi sia un potenziale o attuale concorso-conflitto tra contratti collettivi applicabili in un medesimo o limitrofo ambito. Qualora venisse riferito ai singoli soggetti sindacali e non a coalizioni contrattuali a confronto, si giungerebbe a risultati paradossali: o selezionare solo il sindacato più grande di tutti ovvero tutti i sindacati meno il più piccolo, in quanto se “*n*” sindacati vengono comparati in una scala di rappresentatività, ciascuno sarà comparativamente più o meno rappresentativo di quello che lo segue o lo precede nella scala e tutti saranno comparativamente meno rappresentativi del più grande e comparativamente più rappresentativi del più piccolo <sup>(473)</sup>.

Se il valore selettivo originario del prodotto dell’autonomia collettiva da parte della norma eteronoma di rinvio è difficilmente negabile, tale *ratio* è andata progressivamente attenuandosi.

Sebbene nell’ultimo ventennio la formula del sindacato comparativamente più rappresentativo abbia completamente sostituito il richiamo alla maggiore rappresentatività nella legislazione di rinvio, la mancata esplicitazione dei criteri numerici/quantitativi di misurazione della rappresentatività ha caricato la formula di una “criptica ambiguità”, dovuta sia alla discutibile scelta della giurisprudenza di continuare a utilizzare indici qualitativi/presuntivi di rappresentatività (elaborati per la previgente nozione di confederazioni maggiormente rappresentative), sia all’assenza di sistematicità nel ricorso alle norme di rinvio da parte del legislatore, idonea a mettere in discussione l’obiettivo stesso della selezione.

A tali criticità si è affiancato negli ultimi anni un ulteriore profilo di irrazionalità fattuale: il venir meno dell’unità d’azione negoziale delle confederazioni storiche.

Se la comparazione senza regole o con le stesse regole della maggiore rappresentatività (a fronte di una nozione di sindacato “comparativamente più rappresentativo” che, rendendo necessario un giudizio di confronto, implica l’introduzione di criteri quantitativi di pesatura delle organizzazioni sindacali), poteva considerarsi governabile alla luce della circostanza di fatto secondo cui i

---

<sup>(473)</sup> Così M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, cit., 115

contratti collettivi erano nella quasi totalità dei settori stipulati unitariamente da sindacati aderenti a CGIL, CISL e UIL, e dunque espressione della coalizione negoziale indubbiamente comparativamente più rappresentativa a livello nazionale rispetto a qualsiasi altra coalizione sindacale possibile nella categoria di riferimento, venuto meno tale presupposto di fatto, l'individuazione di criteri quantitativi certi diventa ineludibile ai fini della legittima fruizione del rinvio.

Infatti, se si analizzano le norme di rinvio ai sindacati "comparativamente più rappresentativi" in un'ottica d'insieme, queste investono ambiti e materie rispetto alle quali sarebbe irragionevole che i lavoratori coinvolti non fossero sottoposti alla medesima regolazione. Se così è, in assenza del presupposto implicito su cui si regola la logica dei rinvii legali ai sindacati "comparativamente più rappresentativi", ossia l'introduzione di indici quantitativi di misurazione della rappresentatività su cui fondare il giudizio comparativo, allorché il contratto che intende inverare il rinvio è separato, stante l'impossibilità di accertare la maggiore rappresentatività della coalizione negoziale a seguito di un giudizio di raffronto con le organizzazioni dissenzienti, se ne dovrebbe concludere che i rinvii non possono essere legittimamente fruiti e le eventuali clausole del contratto collettivo in deroga peggiorativa debbano essere dichiarate nulle.

Il secondo elemento che si ricava dall'analisi funzionale della rappresentatività sindacale è quello secondo cui i criteri quantitativi di misurazione della rappresentatività, prodotti dell'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi, possono costituire validi parametri ermeneutici per individuare i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, oggetto di rinvio legislativo <sup>(474)</sup>. Tuttavia, data l'estrema asistematicità dei rinvii eteronomi alla contrattazione, tale operazione è possibile solo differenziando la nozione di rappresentatività comparata in chiave funzionale sulla base degli ambiti e dei compiti riconosciuti dall'ordinamento a tale formula. Il diverso articolarsi dei rinvii, infatti, impedisce una ricostruzione unitaria del riferimento al sindacato comparativamente più rappresentativo, pertanto appare più consono assegnare valenza diversa alla selezione dei soggetti negoziali a seconda della funzione assegnata al contratto collettivo delegato, senza inferire un rapporto unico e/o univoco tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale.

Occorre anzitutto distinguere i casi in cui il richiamo normativo al "contratto collettivo stipulato da organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative" sia effettuato per rendere il sindacato "corresponsabile" dei processi di flessibilizzazione e deroga della disciplina legale, ovvero per definire parametri minimi inderogabili di trattamento <sup>(475)</sup>.

Quando il legislatore vuole realizzare le finalità da ultimo menzionate, il richiamo alla rappresentatività comparata è funzionale al riconoscimento della

---

<sup>(474)</sup> Per approfondire vedi retro cap. IV, § 3 e §4.

<sup>(475)</sup> Per approfondire vedi retro cap. IV, § 2.

norma collettiva quale parametro di “adeguatezza sociale”: la legge valorizza l’equilibrio di tutela raggiunto attraverso la negoziazione considerando il contratto collettivo comparativamente più rappresentativo come il contratto che meglio risponde all’esigenza di tutela contenuta nella norma di rinvio. Valorizzando tale funzione, il richiamo alla rappresentatività comparata non può che essere interpretato come parametro legale per selezionare, non i soggetti, ma i prodotti dell’ordinamento intersindacale, ossia gli accordi collettivi ai quali viene riconosciuta validità ai fini legali.

Da ciò consegue che, la rappresentatività da sottoporre a comparazione non è quella dei sindacati da abilitare alla negoziazione, bensì quella delle coalizioni negoziali stipulanti, e il livello di contrattazione abilitato ad attuare la norma di rinvio non potrà che essere quello nazionale di categoria.

Pertanto, il contratto collettivo realizzerà l’effetto legale di rinvio, se e solo se, sarà il contratto collettivo nazionale dotato di maggiore rappresentatività rispetto ad altri eventuali accordi stipulati per la medesima categoria e, al contempo, se sarà sottoscritto da organizzazioni sindacali dotate di una rappresentatività complessivamente maggiore rispetto alle concorrenti organizzazioni del settore che non hanno preso parte al procedimento negoziale (o perché firmatarie di un altro contratto collettivo nazionale o perché in disaccordo con le piattaforme contrattuali).

In tali casi la legge si limita a far propri i prodotti dell’autonomia collettiva, pertanto i criteri di accertamento della rappresentatività non possono che essere quantitativi ed *ex post*. Infatti, la selezione *ex post* rispetto alla conclusione del processo negoziale lascia formalmente intatta la libertà sindacale, la comparazione tra coalizioni firmatarie e non, depotenzia gli effetti di una definizione “strumentale” della categoria contrattuale e il ricorso al criterio quantitativo-numerico permette di effettuare una graduatoria trasparente tra le diverse coalizioni negoziali.

Quando, invece, il concetto di rappresentatività comparata è utilizzato dal legislatore per dotare la contrattazione collettiva di poteri di delega e/o deroga del precetto legale, il giudizio comparativo non sarà solo sui prodotti della contrattazione ma sull’intero sistema contrattuale dal quale provengono gli atti negoziali.

In tali casi il legislatore non fa che ampliare, sulla base di un giudizio comparativo di rappresentatività, il campo di incidenza della regolamentazione collettiva in ambiti in cui la presenza di norme inderogabili ne impedisce una regolamentazione al ribasso. La formula selettiva del sindacato comparativamente più rappresentativo produce effetti che, non essendo nella piena disponibilità della contrattazione, stante l’inderogabilità in *peius* della norma lavoristica di protezione, sono esclusivamente imputabili alla previsione eteronoma di rinvio. In tali casi, le norme deleganti non regolano rapporti ma distribuiscono competenze, con la conseguenza che la condizione per cui la fonte delegata deve avere la stessa efficacia

della fonte delegante è perfettamente assolta dalla produzione dell'effetto costitutivo (e non dall'effetto *erga omnes*) «che è appunto un effetto che il contratto collettivo produce con caratteri di generalità e con la forza propria della legge ogni volta che ve ne sono i presupposti» <sup>(476)</sup>. È la legge che attribuisce al contratto collettivo il potere di deroga in *peius*, sicché è ragionevole che la delega alle parti sociali non sia attivabile da un qualsiasi contratto collettivo, ma soltanto da contratti collettivi stipulati da soggetti qualificati, riuniti in coalizioni negoziali comparativamente maggioritarie.

Tale selezione non è arbitraria ma trova una sua ragion d'essere nell'interesse generale all'occupazione e al perseguimento dell'ordine pubblico economico che queste tipologie di norme di rinvio perseguono. La rilevanza pubblica di detti interessi autorizza il legislatore a riservare il potere di deroga ai soli soggetti sindacali che, in ragione della loro indiscussa rappresentatività, siano in grado di farsi portatori, a livello nazionale, territoriale o aziendale, di istanze generali di governo del mercato del lavoro.

Alla luce di queste considerazioni è possibile sostenere che in presenza di tali norme di rinvio, il vaglio di rappresentatività dovrà essere duplice e consistere, in prima battuta, nell'individuare soggetti sindacali qualificati (ossia dotati di una rilevante rappresentatività a livello nazionale) e, successivamente, nel selezionare, attraverso il meccanismo comparativo, il prodotto negoziale espressione del consenso maggioritario nello specifico livello di incidenza del contratto collettivo. Conseguentemente saranno abilitati alla negoziazione solo i sindacati che, secondo criteri quali/quantitativi sanciti dall'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi, siano da considerarsi maggiormente rappresentativi a livello nazionale e il contratto collettivo che produrrà gli effetti previsti dalla norma eteronoma di rinvio sarà quello espresso da organizzazioni sindacali nel complesso comparativamente (dunque numericamente) più rappresentative nell'ambito di incidenza del contratto.

Il giudizio di rappresentatività comparata deve essere quindi qualitativo *ex ante* con riferimento ai soggetti abilitati alla contrattazione, e quantitativo *ex post* con riferimento al contratto collettivo stipulato, ossia espressione di una coalizione negoziale dalla rappresentatività maggioritaria individuata secondo indici esclusivamente numerico/quantitativi.

La scomposizione funzionale proposta potrebbe fornire alla giurisprudenza utili criteri quantitativi di misurazione della rappresentatività da utilizzare quali parametri ermeneutici di decodificazione in concreto delle norme di rinvio. Tale soluzione sembra avvalorata, oltre che dalle specifiche previsioni contrattuali interconfederali, dal fatto che la soglia di rappresentatività del 5% è un parametro di rappresentatività minima per l'accesso alla contrattazione interiorizzato sia

---

<sup>(476)</sup> Così M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, cit., 214.

dall'ordinamento intersindacale, sia da quello statale nel settore pubblico; così come, ai sensi delle rispettive previsioni interconfederali di settore, il superamento della soglia di rappresentatività del 50% da parte della coalizione qualifica il contratto collettivo stipulato come quello comparativamente più rappresentativo del settore.

In altre parole, dall'ordinamento intersindacale emergono alcune indicazioni circa la declinazione in senso quantitativo della rappresentatività su cui fondare il giudizio comparativo di maggioranza.

In particolare, è possibile individuare: a) una "rappresentatività minima" (o "sufficiente") corrispondente al raggiungimento a livello nazionale della percentuale 5% di rappresentatività calcolata sulla base delle specifiche regole interconfederali di settore; b) una "rappresentatività comparativamente maggioritaria" corrispondente al superamento del 50% , necessaria per individuare la piattaforma contrattuale su cui avviare le trattative e la coalizione negoziale abilitata alla stipula del CCNL per il settore, calcolata secondo i medesimi criteri di misurazione.

Tali nozioni non precludono, anzi presuppongono, una nozione più generale di rappresentatività, che si può definire "semplice" o "in valore assoluto", da accertarsi secondo i consolidati indici qualitativi. Ne deriva che anche il modello della rappresentatività comparata, per sua natura dotato di un *quid pluris* rispetto alla rappresentatività semplice, non potrà far a meno di valorizzare il dato numerico predisposto dall'ordinamento intersindacale quale baricentro della selezione e dello sviluppo del processo negoziale.

Del resto, il ricorso a tali criteri numerico/quantitativi potrebbe fornire alla giurisprudenza sicuri indici presuntivi in grado di declinare in concreto la formula della "rappresentatività comparata" in quanto meccanismi di misurazione non eteroprodotti ma autodefiniti dall'ordinamento intersindacale.

La bontà di tale soluzione è dimostrabile anche alla luce della semplice considerazione secondo cui la norma eteronoma di rinvio, laddove incarichi determinati contratti collettivi, qualificati sulla base di un giudizio comparativo di rappresentatività, di integrare il precetto legale, debba necessariamente prevedere requisiti di rappresentatività non meno stringenti, e comunque rispettosi, di quanto richiesto dall'ordinamento intersindacale per la stipula dei "comuni" contratti collettivi. Se ciò non avvenisse la norma di rinvio perderebbe la propria *ratio* selettiva e, con essa, la propria funzione di individuare il contratto collettivo idoneo a tradurre lo specifico interesse pubblico generale contenuto nella previsione eteronoma, interesse che, in quanto tale, è sempre meta-collettivo e/o meta-professionale.

Infine, l'utilizzo delle regole intersindacali alla stregua di criteri ermeneutici permetterebbe ai giudici di effettuare un'operazione di adattamento in concreto della regola procedurale intersindacale, definendola diversamente in base allo specifico

settore produttivo in cui opera e alla specifica funzione selettiva perseguita dal rinvio.

Ciò significa che laddove il riferimento alla rappresentatività comparata venga utilizzato per dotare la contrattazione collettiva nazionale o territoriale di poteri di delega e/o deroga del precetto legale, saranno abilitati alla negoziazione solo i sindacati maggiormente rappresentativi (e dunque in possesso dei requisiti qualitativi elaborati dalla giurisprudenza) che possano vantare una rappresentatività quantitativa a livello nazionale almeno pari al 5%, calcolata secondo il meccanismo previsto dall'ordinamento intersindacale nei rispettivi settori produttivi. Questi saranno chiamati a stipulare un contratto collettivo espressione di una coalizione negoziale dotata di un tasso di rappresentatività pari almeno al 50% + 1 dei lavoratori destinatari del contratto.

Analogamente quando la norma di rinvio abilita la contrattazione aziendale a derogare la disciplina legale, il rinvio eteronomo potrà essere invero solo dal contratto collettivo aziendale stipulato o dalla RSU o da RSA istituite da sindacati dotati di una rappresentatività a livello nazionale superiore al 5% e riunite in una coalizione negoziale che complessivamente raccolga la maggioranza delle deleghe sindacali rilasciate dai lavoratori dell'azienda.

Qualora, invece, la norma eteronoma di rinvio incarichi la contrattazione di individuare parametri minimi inderogabili di trattamento, il contratto collettivo in grado di attivare la previsione legale sarà solo il contratto collettivo nazionale espressione di una coalizione negoziale dotata di una rappresentatività maggioritaria nella categoria, calcolata secondo gli specifici criteri di misurazione elaborati dall'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi.

Se dunque, in linea di principio, le regole procedurali di negoziazione collettiva, misurazione e certificazione della rappresentatività autoprodotte dall'ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi possono giocare un ruolo chiave nella definizione dei processi di interazione tra legge e contratto collettivo, aprendo nuove strade ermeneutiche, la domanda che ci si è posti è se l'evoluzione autonoma dell'ordinamento intersindacale sia di per sé idonea a garantire la tenuta del sistema di relazioni industriali o, viceversa, sia comunque necessario un intervento eteronomo di sostegno <sup>(477)</sup>.

Tale interrogativo è risultato quanto mai urgente, soprattutto alla luce degli esiti dell'indagine del sistema di rappresentanza datoriale <sup>(478)</sup>. Dal lato delle imprese, infatti, si registra, un preoccupante aumento della frammentazione della rappresentanza intra-settoriale, causato dalla moltiplicazione di sistemi contrattuali in competizione all'interno di medesimi o limitrofi settori merceologici. Tale

---

4. <sup>(477)</sup> Per approfondire le varie proposte di legge sindacale v. retro cap. III, § 4; e cap. V, §

<sup>(478)</sup> Per approfondire v. retro cap. V

fenomeno è l'esito di un insieme di fattori concausali: la creazione di nuove forme giuridico-economiche di collaborazione/aggregazione di imprese; il recesso di grandi multinazionali da associazioni di rappresentanza datoriale; la rottura di sistemi contrattuali unitari; la nascita di nuove organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di CCNL al ribasso; l'aziendalizzazione delle relazioni di lavoro.

Questa tendenza ha un effetto destrutturante sull'intero sistema di relazioni industriali, perché al contempo duplica i sistemi contrattuali ed indebolisce l'istituto del contratto collettivo nazionale di categoria, erodendone le funzioni anticoncorrenziali ed *antidumping*.

In altre parole, l'indebolimento e la frammentazione della rappresentanza imprenditoriale sta producendo una moltiplicazione delle regole e dei sistemi che, oltre a generare confusione e disordine nelle relazioni industriali, depotenzia, fino quasi ad annullare, la funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale. Se così è, la proliferazione dei contratti collettivi nazionali, lungi dal assicurare sulla centralità ed importanza della contrattazione, si traduce in un ulteriore strumento di rafforzamento del potere unilaterale del datore di lavoro nella predeterminazione delle condizioni di lavoro, potenzialmente idonea a destrutturare il, già precario, sistema di relazioni industriali italiano.

Per arginare tali fenomeni disgreganti, l'ordinamento ha mostrato qualche segnale di reazione ricorrendo, anche sul fronte imprenditoriale e con sempre maggior frequenza, alla nozione di "organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa" per selezionare i soggetti e/o i prodotti collettivi delegati a fissare trattamenti minimi inderogabili e/o realizzare interessi (para)pubblici o, ancora, per individuare i contratti collettivi la cui applicazione legittima la fruizione di particolari incentivi e/o benefici economico-normativi <sup>(479)</sup>.

La rilevanza data dall'ordinamento alla rappresentatività datoriale quale meccanismo quali/quantitativo di misurazione della capacità rappresentativa dell'associazione imprenditoriale, necessario per selezionare le rappresentanze datoriali e i prodotti negoziali meritevoli di considerazione istituzionale, opera una giuridificazione della rappresentatività imprenditoriale e, come si è registrato per il fronte sindacale, il riconoscimento della rappresentanza (istituzionale) mediante la rappresentatività.

Ciò fa nascere anche sul versante imprenditoriale la necessità di individuare in via ermeneutica, in assenza di una pre-definizione legale dei termini di misurazione, indici di quantificazione della rappresentatività delle associazioni datoriali, necessari per attuare il vaglio comparativo richiesto dalle previsioni eteronome.

---

<sup>(479)</sup> Per approfondire v. retro cap. V, § 3.

Tuttavia, l'estrema eterogeneità dei contesti in cui emerge il riferimento alla rappresentatività datoriale ne impediscono una ricostruzione in chiave di categoria concettuale e normativa unitaria. Pertanto, per decodificare la formula legale di "rappresentatività datoriale comparata" è stato adottato, anche in questo caso, l'approccio funzionale, già proposto nell'analisi della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Seguendo tale metodologia di indagine, i casi di rilevanza legislativa diretta della rappresentatività datoriale possono essere raggruppati in tre macro-aree, corrispondenti alle differenti finalità selettive riconosciute dall'ordinamento: a) accesso alla rappresentanza istituzionale; b) concessione di benefici normativi e contributivi; c) fissazione di parametri minimi inderogabili di tutela in specifici settori.

Per quanto concerne la rappresentanza istituzionale gli indici di rappresentatività utilizzati per selezionare le organizzazioni datoriali sono alquanto eterogenei e generalmente connessi alle finalità politiche dell'amministrazione. In generale, è possibile constatare come la selezione dei soggetti imprenditoriali avvenga combinando variamente dati numerici/quantitativi dell'organizzazione di rappresentanza datoriale con elementi qualitativi, connessi all'articolazione interna o all'attività sindacale dell'associazione, a cui si affiancano, talvolta, elementi di carattere latamente economico.

Se lette in un quadro unitario, tuttavia, tali previsioni eteronome ci regalano un dato significativo: ai fini della selezione delle organizzazioni imprenditoriali deputate a rivestire compiti di rappresentanza istituzionale il legislatore valorizza sempre, variamente combinandoli con altri elementi qualitativi, gli indici quantitativi del numero di imprese iscritte all'associazione datoriale e del numero complessivo di lavoratori impiegati nelle imprese associate, quali elementi indispensabili per il test comparativo di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali.

Laddove il riferimento alla rappresentatività datoriale comparativa sia utilizzato per individuare i contratti collettivi la cui applicazione legittima la fruizione di particolari incentivi e/o benefici economico-normativi, il legislatore adotta un'ottica premiale e di sostegno dell'attività negoziale sindacale e datoriale, incentivando l'adozione da parte delle imprese di contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali e imprenditoriali affidabili e dotate di ampio seguito nel settore. Tale specifica *ratio* suggerisce di declinare il giudizio di rappresentatività datoriale *ex ante* pre-individuando, secondo criteri qualitativi e quantitativi, i soggetti negoziali di rappresentanza imprenditoriale abilitati a stipulare i contratti collettivi incentivati dalla norma eteronoma di rinvio.

Tale soluzione, già validata dalla prassi ministeriale, pare accolta anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa di merito, la quale sovente utilizza gli

indici quali/quantitativi di rappresentatività, del numero complessivo di lavoratori occupati, del numero complessivo di imprese associate, della diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali) e del numero di contratti collettivi nazionali sottoscritti, ricavabili dalle norme settoriali disciplinanti la selezione delle associazioni imprenditoriali deputate a svolgere compiti di partecipazione istituzionale.

Tuttavia l'opzione ermeneutica proposta, non scevra di criticità e difficoltà procedurali, non può che essere provvisoria e valere *rebus sic stantibus*, vista la mancanza di specifiche indicazioni da parte del legislatore e delle parti sociali circa i criteri di misurazione della rappresentatività datoriale da utilizzare ai fini dell'accesso alla contrattazione incentivata.

Diversamente, laddove il riferimento alla "rappresentatività datoriale comparata" abbia lo scopo di selezionare, nello specifico settore o ambito, il contratto collettivo nazionale chiamato a costituire il parametro per la fissazione di trattamenti minimi inderogabili, la rappresentatività richiesta alle associazioni datoriali non può che essere valutata *ex post*, al momento della stipula del contratto collettivo di categoria, e coinvolgere complessivamente tutte le associazioni datoriali stipulanti il CCNL, secondo un test di rappresentatività comparativa della coalizione datoriale negoziale nel settore produttivo, realizzato ricorrendo ad indici esclusivamente numerico/quantitativi.

Un'ipotesi interpretativa suggestiva in presenza di tale tipologia di rinvii potrebbe essere quella di ponderare il numero complessivo di lavoratori occupati con il numero complessivo di imprese associate, tuttavia, tale soluzione non pare sufficiente a colmare le notevoli lacune ed incertezze causate dalla mancata predeterminazione dell'ambito di misurazione della rappresentatività delle associazioni imprenditoriali, la cui chiarificazione è pregiudiziale per l'effettiva esperibilità del computo comparativo di rappresentatività della coalizione negoziale datoriale richiesto dalla norma di rinvio.

Ciò spiega il perché anche la dottrina giuslavorista e giusindacale inizi a riproporre con forza la questione dell'opportunità/necessità della definizione, in via eteronoma o contrattuale, di una disciplina sulla rappresentanza e rappresentatività delle associazioni datoriali.

Sono molteplici le ipotesi di regolamentazione legale della rappresentatività delle associazioni datoriali proposte dagli studiosi della materia, a cui possono affiancarsi i modelli regolativi eteronomi adottati in ordinamenti vicini a quello italiano come quello francese e spagnolo <sup>(480)</sup>.

Sebbene sia difficile immaginare nel nostro sistema di relazioni industriali l'introduzione di una disciplina eteronoma di misurazione della rappresentatività datoriale, dai modelli comparati pare possibile ricavare la conferma

---

<sup>(480)</sup> Per approfondire v. retro cap. V, § 4.

dell'adeguatezza dei criteri quantitativi di rappresentatività datoriale del numero dei lavoratori impiegati dalle imprese associate e del numero delle imprese iscritte all'associazione imprenditoriale, quali indici affidabili di misurazione dell'effettiva rappresentatività quantitativa delle associazioni imprenditoriali, potenzialmente utilizzabili in via ermeneutica dalla giurisprudenza per decodificare la nozione di "organizzazione datoriale comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale", soprattutto laddove il riferimento alla rappresentatività comparata ha lo scopo di selezionare, nello specifico settore o ambito, il contratto collettivo nazionale chiamato a costituire il parametro per la fissazione di trattamenti minimi inderogabili.

Ciò che rimane irrisolvibile in via ermeneutica, in assenza di indicazioni specifiche da parte del legislatore e/o delle parti sociali, è la questione della predeterminazione dell'ambito di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali. Ebbene sarebbe opportuno, allora, incentivare percorsi di aggregazione della rappresentanza datoriale col fine di favorire la contrazione del numero dei contratti collettivi nazionali e dei sistemi contrattuali. Tale soluzione contrattuale potrebbe superare, di fatto e *a priori*, la questione della definizione del perimetro di misurazione della rappresentatività.

Le considerazioni svolte suggeriscono due auspici conclusivi per il sistema sindacale italiano.

Da un lato, sarebbe opportuno procedere nella direzione intrapresa dall'ordinamento nel settore degli appalti pubblici e della cooperazione, tramite norme di rinvio che demandano alla contrattazione nazionale, posta in essere da attori sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi, la fissazione di parametri minimi inderogabili di tutela.

Tali tipologie di rinvii potrebbero costituire un virtuoso modello di sostegno delle parti sociali e di valorizzazione della contrattazione collettiva nazionale, alla quale verrebbe riconosciuto il fondamentale ruolo di garante della genuinità della concorrenza nei diversi mercati del lavoro, evitando le insidie di una legge sindacale o una, politicamente improbabile, attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.

Operando lungo questa direttrice si restituirebbe, almeno parzialmente, al contratto nazionale l'originaria funzione anticoncorrenziale, senza precludere o ostacolare il processo di sviluppo della contrattazione decentrata.

Certamente qualunque intervento di sostegno, per poter produrre effetti di rafforzamento del sistema sindacale, necessita come preconditione una profonda autoriforma delle parti sociali, dei loro sistemi di rappresentanza e, in generale, delle regole di funzionamento delle relazioni industriali che ponga le basi procedurali per arginare, o quanto meno governare, i processi disgregatori in atto. La direzione tracciata dalle parti sociali con il trittico interconfederale è sicuramente quella giusta

ma il processo di riforma delle “regole del gioco” sindacale non può certo dirsi concluso.

Il secondo auspicio è dunque che, parallelamente, si proceda, dal lato delle rappresentanze dei lavoratori, ad una piena attuazione ed implementazione del Testo Unico sulla rappresentanza e delle regole interconfederali delineate dall’ordinamento intersindacale nei diversi settori produttivi e, dal lato delle associazioni datoriali, all’elaborazione di una disciplina contrattuale interconfederale, in grado di dettare regole certe per misurare, all’interno di (pre)definiti perimetri settoriali, la rappresentatività delle rappresentanze imprenditoriali, indispensabile per ricomporre le fratture interne ed arginare la moltiplicazione di sistemi contrattuali in competizione.

## Abbreviazioni delle riviste scientifiche

<i>AB</i>	= Arbeitsrecht im betrieb
<i>AC</i>	= Archivio civile
<i>ADL</i>	= Argomenti di diritto del lavoro
<i>AR</i>	= Arbeitsrecht
<i>AuR</i>	= Arbeit und recht
<i>BJIR</i>	= British Journal of Industrial Relations
<i>CCC</i>	= Contratti e contrattazione collettiva
<i>CI</i>	= Contratto e impresa
<i>CM</i>	= Il corriere del merito
<i>Comm B</i>	= Commentario della Costituzione Branca
<i>Comm SB</i>	= Commentario del codice civile Scialoja-Branca
<i>Comm Sch</i>	= Il c.c. - Commentario dir. da F.D. Busnelli
<i>Contr</i>	= Contrattazione
<i>CS</i>	= Consiglio di Stato
<i>CSDLE, Int, n. x/anno</i>	= W.P. C.S.D.L.E. «M. D'Antona» sez. internazionale
<i>CSDLE, It, n. x/anno</i>	= W.P. C.S.D.L.E. «M. D'Antona» sez. italiana
<i>DD</i>	= Democrazia e diritto
<i>DDG</i>	= Dialoghi tra dottrina e giurisprudenza
<i>DDP civ</i>	= Digesto delle discipline privatistiche - Sezione civile
<i>DDP comm</i>	= Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale
<i>DDPen</i>	= Digesto delle discipline penalistiche
<i>DDPub</i>	= Digesto discipline pubblicistiche
<i>DE</i>	= Diritto dell'economia
<i>D&amp;L</i>	= Diritto e lavoro - Riv. critica di diritto del lavoro
<i>DG</i>	= Diritto e giurisprudenza
<i>D&amp;G</i>	= Diritto e giustizia
<i>DJ</i>	= De Jure banca dati Giuffrè
<i>DL</i>	= Il diritto del lavoro
<i>DLComm</i>	= Diritto del lavoro. Commentario dir. da F. Carinci
<i>DLab</i>	= Derecho laboral
<i>DLM</i>	= Diritti lavori mercati
<i>DL Marche</i>	= Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DLRI</i>	= Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	= Diritto del mercato del lavoro
<i>DPL</i>	= Diritto e pratica del lavoro
<i>DR</i>	= Danno e responsabilità
<i>DRI</i>	= Diritto delle relazioni industriali
<i>DUE</i>	= Il diritto dell'Unione europea
<i>ED</i>	= Enciclopedia del diritto
<i>EDP</i>	= Europa e diritto privato
<i>EIRR</i>	= European industrial relations review
<i>EJIR</i>	= European journal of industrial relations
<i>EL</i>	= Economia e lavoro
<i>ELR</i>	= European law review
<i>Enc dir</i>	= Enciclopedia del diritto
<i>FI</i>	= Foro italiano
<i>GC</i>	= Giustizia civile
<i>GCCC</i>	= Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	= Giurisprudenza commerciale

<i>GCost</i>	= Giurisprudenza costituzionale
<i>GDI</i>	= Giurisprudenza di diritto industriale
<i>GDir</i>	= Guida al diritto
<i>GeC</i>	= Giustizia e Costituzione
<i>GI</i>	= Giurisprudenza italiana
<i>GLav</i>	= Guida al lavoro
<i>GM</i>	= Giurisprudenza di merito
<i>IJCLLR</i>	= The intern. Journal of comp. Labour law and ind. rel.
<i>ILJ</i>	= Industrial law journal
<i>ILP</i>	= Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	= International labor relations review
<i>IRLJ</i>	= Industrial relations law journal
<i>IS</i>	= Industria e sindacato
<i>ISL</i>	= Igiene & sicurezza del lavoro
<i>Labour</i>	= Labour, Review of labour economics and ind. relations
<i>LD</i>	= Lavoro e diritto
<i>LG</i>	= Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LI</i>	= Lavoro informazione
<i>LP</i>	= Laboratorio politico
<i>LPen</i>	= Legislazione penale
<i>LPA</i>	= Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
<i>LPO</i>	= Lavoro e previdenza oggi
<i>L80</i>	= Lavoro '80
<i>LSS</i>	= Lavoro e sicurezza sociale
<i>MCR</i>	= Mercato, concorrenza, regole
<i>MFI</i>	= Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	= Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	= Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	= Massimario di giurisprudenza del lavoro
<i>MJ</i>	= Maastricht Journal of European and Comparative Law
<i>MO</i>	= Mondoperaio
<i>MOS</i>	= Movimento operaio e socialista
<i>NDI</i>	= Novissimo digesto italiano (v. anche <i>AppNDI</i> )
<i>NDL</i>	= Note di diritto del lavoro
<i>NGCC</i>	= Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	= Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	= Le nuove leggi civili commentate
<i>NTDL</i>	= Nuovo trattato di dir. del lav. (Cedam, 1971-1976)
<i>OGL</i>	= Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>OML</i>	= Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni
<i>PD</i>	= Politica del diritto
<i>PE</i>	= Politica e economia
<i>PS</i>	= Prospettiva sindacale
<i>PSoc</i>	= Previdenza sociale
<i>QC</i>	= Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	= Quaderni di dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QEL</i>	= Quaderni di economia del lavoro
<i>QL</i>	= Questione lavoro
<i>QRIDL</i>	= Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	= Quaderni di Rassegna sindacale
<i>RA</i>	= Recht der arbeit

<i>RassDC</i>	= Rassegna di diritto civile
<i>RassDP</i>	= Rassegna di diritto pubblico
<i>RCDL</i>	= Rivista critica di diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	= Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	= Rivista della cooperazione
<i>RCP</i>	= Responsabilità civile e previdenziale
<i>RDC</i>	= Rivista di diritto civile
<i>RDE</i>	= Rivista di diritto europeo
<i>RDI</i>	= Rivista di diritto industriale
<i>RDICL</i>	= Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDInt</i>	= Rivista di diritto internazionale
<i>RDIPP</i>	= Rivista di diritto internazionale privato e processuale
<i>RDL</i>	= Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	= Rivista di diritto processuale
<i>RDPPriv</i>	= Rivista di diritto privato
<i>RDPub</i>	= Rivista di diritto pubblico
<i>RDPC</i>	= Rivista di diritto procedura civile
<i>RDPE</i>	= Rassegna di diritto pubblico europeo
<i>RDSS</i>	= Rivista del diritto della sicurezza sociale
<i>RDT</i>	= Revue de droit du travail
<i>RFI</i>	= Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	= Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	= Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	= Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RI</i>	= Relazioni industriali
<i>RIDPC</i>	= Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
<i>RIDU</i>	= Rivista internazionale dei diritti dell'uomo
<i>RIPS</i>	= Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISG</i>	= Rivista italiana di scienze giuridiche
<i>RISP</i>	= Rivista italiana di scienza politica
<i>RIT</i>	= Revue internationale du travail
<i>RL</i>	= Relaciones laborales
<i>RPPP</i>	= Rivista della previdenza e assistenza pubblica e privata
<i>RPS</i>	= Revista de politica social
<i>RS</i>	= Rassegna sindacale e Nuova rassegna sindacale
<i>RSoc</i>	= Rivista delle società
<i>RT</i>	= Revista de trabajo
<i>SD</i>	= Sociologia del diritto
<i>SM</i>	= Stato e mercato
<i>SS</i>	= Sicurezza sociale
<i>TAR</i>	= I Tribunali amministrativi regionali
<i>Tratt AB</i>	= Tratt. Dir. Priv. dell'Ue diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio
<i>Tratt B</i>	= Tratt. Dir. Priv. Bessone
<i>Tratt CM</i>	= Trattato di dir. civile Cicu-Messineo
<i>Tratt CP</i>	= Trattato di diritto del lavoro Carinci-Persiani
<i>Tratt G</i>	= Tratt. di dir. Comm. e di dir. Pubbl. Galgano
<i>Tratt IZ</i>	= Trattato di Diritto Privato a cura di G. Iudica - P. Zatti
<i>Tratt PC</i>	= Trattato di diritto del lavoro diretto da Persiani e Carinci
<i>Tratt R</i>	= Trattato di dir. privato Rescigno
<i>Tratt RG</i>	= Trattato dei contratti diretto da Rescigno e Gabrielli
<i>Tratt S</i>	= Trattato di diritto civile Sacco

## Bibliografia

- ACCARINO B., *Rappresentanza*, il Mulino, 1999.
- ALACEVICH F., *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, La Nuova Italia Scientifica, 1996.
- ALES E., *Dal “caso FIAT” al “caso Italia. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, *CSDLE*, It. 134/2011.
- ALLEVA P.G., *I percorsi della democrazia sindacale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, Franco Angeli, 1989, 87 ss.
- ALLEVA P.G., *I pericoli dell’Accordo interconfederale sulla rappresentanza*, 2014, [www.dirittisocialie cittadinanza.org](http://www.dirittisocialie cittadinanza.org).
- ALVINO I., *Il micro-sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, *RIDL*, 2016, I, 4, 657 ss.
- ALVINO I., *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Giuffrè, 2014.
- AMATO F., *Spunti interpretativi per il dopo-referendum sull’art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, *DRI*, 1996, 1, 16 ss.
- ANGIOLINI V., *“Testo Unico sulla rappresentanza” convenuto da Confindustria-Cgil, Cisl e Uil il 10 gennaio 2014*, [http://old.cgil.it/Archivio/DOCUMENTIRILEVANTI/Parere\\_Rappresentanza\\_sindacale\\_10.01.14.pdf](http://old.cgil.it/Archivio/DOCUMENTIRILEVANTI/Parere_Rappresentanza_sindacale_10.01.14.pdf)
- ANGIOLINI V. - CARABELLI U., *Le ragioni (di un nuovo Statuto) dei diritti dei lavoratori*, *RGL*, 2016, 1, 217 ss.
- BALLESTRERO M.V., *Osservazioni a margine della sentenza 231/2013 della Corte Costituzionale*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 55 ss.
- BARBIERI M., *Il rapporto tra l’art. 8 e l’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, *RGL*, 2012, 3, 461 ss. F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, *CSDLE it.*, n. 133/2011, 25 ss.
- BARBIERI M., *Il testo unico alla prova delle norme giuridiche*, *DLRI*, 2014, 143, 577 ss.
- BARBIERI M., *Note critiche sul testo unico sulla rappresentanza*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, a cura di L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI - M. DELFINO, Editoriale Scientifica, 2014, 220 ss.
- BARBIERI M., *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente (Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 51)*, *RGL*, 2015, 3, 493 ss.

- BAVARO V., *Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia*, DLRI, 2011, 313 ss.
- BAVARO V., *Rappresentanza e rappresentatività nella evoluzione delle relazioni industriali*, DLM, 2012, I, 31 ss.
- BAVARO V., *La razionalità pratica dell'art. 19 St. lav. e la democrazia industriale*, CSDLE It., 184/2013.
- BAVARO V., *Sul principio maggioritario nel diritto (inter)sindacale*, in *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, a cura di M. BARBERA. - A. PERULLI, Cedam, 2014, 185 ss.
- BAVARO V., *Il principio di maggioranza nelle relazioni industriali*, LD, 2014, 1, 3 ss.
- BAVARO V., *Note sul testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org).
- BAVARO V., *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, QDS, 2014, 4, 61 ss.
- BAVARO V., *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012.
- BAYLOS GRAU A., *La institucionalización de la actuación sindical como elemento de mediación frente a la crisis*, Civitas, 1985, 21, 27 ss.
- BELLARDI L., *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, DLRI, 2016, 151, 403 ss.
- 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, Il Mulino, 2013, 241 ss.
- BELLARDI L., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva: le interferenze reciproche*, in *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, a cura di L. BORDOGNA - R. PEDERSINI - G. PROVASI, Franco Angeli, 2012, 359 ss.
- BELLARDI L., *Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma*, QRS, 2016, 2, 28 ss.
- BELLAVISTA A., *Riforma Fornero e autonomia collettiva*, in *Il diritto del lavoro al tempo della crisi, Atti del XVII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro*, Pisa, 7-9 giugno 2012, Giuffrè, 2013, 539 ss.
- BELLAVISTA A., *Il salario minimo legale*, DRI, 2014, 3, 74 ss.
- BELLAVISTA A., *Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*, CSDLE, It, 208/2014.
- BELLOCCHI P., *La «parità di trattamento» tra sindacati: evoluzione giurisprudenziale e problemi attuali*, DRI, 1992, 2, 135 ss.
- BELLOCCHI P., *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, 1998.
- BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto. Il caso inglese del Trade Union Act 1984*, Giuffrè, 1986.

- BIAGI M., *Rappresentatività e democrazia sindacale*, PD, 1985, 3, 473 ss.
- BIAGI M., *Attività e democrazia sindacale: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 83 ss.
- BIRCH A. H., *Representation*, Praeger, 1972.
- BOBBIO N., *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, TP, 1987, 3, 3 ss.
- BOBBIO N. - OFFE C. - LOMBARDINI S., *Democrazie, maggioranze e minoranze*, Il Mulino, 1981.
- BOLLANI A., *Contratti collettivi separati e accesso ai diritti sindacali nel prisma degli accordi Fiat del 2010*, CSDLE, It, 124/2011.
- BONARDI O., *Prime osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzia*, RIDL, 1997, I, 404 ss.
- BRANCA G., *L'associazione sindacale*, Giuffrè, 1960.
- BROLLO M., *Disciplina delle mansioni (art. 3)*, in *Commento al D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, a cura di F. CARINCI, *Adapt e-Book*, n. 48/2015.
- CAIRÓS BARRETO D.M., *La representatividad y la mayor representatividad de las Asociaciones Empresariales*, Civitas, 2003, 583 ss.
- CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, 2000.
- CARABELLI U., *Rappresentanza e rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 165 ss.
- CRABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986.
- CARINCI F., *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, CSDLE, It, 113/2011.
- CARINCI F., *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, CSDLE. It., 182/2013.
- CARINCI F., *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lett. b) St.)*, CSDLE. It., 179/2013.
- CARINCI F., *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, 2013, in *DLRI*, 665 ss.
- CARINCI F., *La contrattazione di nuove regole del gioco*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, Franco Angeli, 1989, 63 ss.
- 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*, CSDLE it., n. 205/2014.

- CARINCI F., *Al capezzale del sistema contrattuale. Il giudice, il sindacato, il legislatore*, ADL, 2011, 6, 1137 ss.
- CARINCI F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Ipsoa, 2011.
- CARINCI M.T. (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Giuffrè, 2015.
- CARRIERI M., *La lunga fuoriuscita dall'incerta rappresentanza: un approdo finale solido?*, DLRI, 2014, 143, 549 ss.
- CARRIERI M., *Le riforme nelle relazioni industriali: leggere, incisive portatrici di maggiori certezze. Presentazione*, QRS, 2016, 2, 10 ss.
- CARRIERI M. - FELTRIN P., *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Donzelli, 2016.
- CARUSO B., *Rappresentanza sindacale e consenso*, Franco Angeli, 1992.
- CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel Sindacato*, Giuffrè, 1986.
- CARUSO B., *La rappresentanza negoziale irrisolta. Il caso Fiat tra teoria, ideologia tecnica ... e cronaca*, RIDL, 2011, III, 265 ss.
- CARUSO B., *La corte costituzionale tra Don Abbondio e il Passero Solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sent. n. 231/13*, RIDL, 2013, I, 901 ss.
- CARUSO B., *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale. Se non ora quando?*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, a cura di L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI - M. DELFINO, Editoriale scientifica, 2014, 468 ss.
- CARUSO B., *Testo Unico sulla Rappresentanza*, CSDLE it., n. 227/2014.
- CARUSO B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, CSDLE it., n. 326/2017.
- CATAUDELLA A., *Nota sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, DLRI, 2014, 140 ss.
- CATINO M., *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, DRI, 2006, I, 38 ss.
- CELLA G.P., *Una sentenza sulla rappresentanza sindacale (o del lavoro?)*, LD, 2013, 328 ss.
- CELLA G.P., *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e fallimenti nelle culture sindacali*, DLRI, 2011, 129, 103 ss.
- CESSARI A., *Pluralismo neocorporativismo neocontrattualismo*, RIDL, 1983, I, 2, 195 ss.
- CESTER C., *Brevi osservazioni sulla sentenza 231/2013 della Corte Costituzionale*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 197 ss.

- CLEGG H.A., *The System of Industrial Relations in Great Britain*, Basil Blackwell, 1976.
- CLEGG H.A., *Sindacato e contrattazione: una teoria basata sull'analisi comparata di sei paesi*, Franco Angeli, 1980.
- CORAZZA L., *Il conflitto collettivo nel Testo Unico sulla rappresentanza: prime note*. *DRI*, 2014. I, 3 ss.
- CORAZZA L., *Percorso di lettura sul caso Fiat*, *DLRI*, 2016, 151, 541 ss.
- D'ANTONA M., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, *LD*, 1988, 1, 3 ss.
- D'ANTONA M., *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, *RGL*, 1989, I, 9 ss.
- D'ANTONA M., «Chi rappresenta chi»: i debiti della decima legislatura, *LD*, 1992, 531 ss.
- D'ANTONA M., *Nel «cratere» dei referendum sulla rappresentatività sindacale (lavoro pubblico e privato alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali nei rapporti collettivi)*, *FI*, 1996, I, 335.
- D'ANTONA M., *Sindacati e Stato a vent'anni dallo Statuto dei lavoratori*, *RGL*, 1989, I, 414 ss.
- D'ANTONA M., *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, in ID. *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 107 ss.
- D'ANTONA M., *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in ID. *Contrattazione rappresentatività conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 189 ss.
- D'ANTONA M., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, *LPA*, 1998, 35 ss.
- D'ANTONA M., *L'anomia post positivista de diritto del lavoro e la questione del metodo*, in Massimo D'Antona. *Opere*, a cura di B. CARUSO – S. SCIARRA, Giuffrè, 2000, I, 52 ss.
- D'ANTONA M., *Diritto sindacale in trasformazione*, in ID., *Contrattazione, rappresentatività, conflitto*, a cura di G. GHEZZI, Ediesse, 2000, 57 ss.
- DAHL R.A., *I dilemmi della democrazia pluralista*, Il Saggiatore, 1988.
- DAHRENDORF R., *Il conflitto sociale nella modernità*, Laterza, 1990.
- DE FELICE F., *Sapere e politica. L'organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre. 1919-1939*, Franco Angeli, 1988.
- DE LUCA TAMAJO R., *L'accordo di Pomigliano: una storia italiana*, in *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, a cura di F. CARINCI, Ipsoa, 2011, 7 e ss.
- DE LUCA TAMAJO R., *Massimo D'Antona, esperto «strutturista»: l'erosione dei pilastri storici del diritto del lavoro*, *DRI*, 2009, 195 ss.

- DE LUCA TAMAJO R., *Il principio di maggioranza nel sistema sindacale italiano*, intervento al convegno in ricordo del prof. Antonio Venditti, *Collettività organizzate, principio di maggioranza e tutele individuali*, Napoli, 13 dicembre 2016.
- DE MARINIS N., *I modelli della rappresentanza sindacale tra lavoro privato e lavoro pubblico*, Utet, 2002.
- DEL CONTE M., *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro*, *DRI*, 2012, 26 ss.
- DEL PUNTA R., *La fornitura del lavoro temporaneo nella l. n. 196 del 1997*, *RIDL*, 1998, I, 217 ss.
- DEL PUNTA R., *L'art. 19 st. lav. davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 283 ss.
- DEL PUNTA R., *Gli accordi separati sono antisindacali? Il sistema sindacale di fatto nell'era della disunità sindacale*, *RIDL*, 2011, II, 690 ss.
- DEL PUNTA R., *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, *DRI*, 2014, I, 673 ss.
- DELL'OLIO M., *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam, 1980.
- DI NUNZIO F., *La partecipazione sindacale negli enti pubblici*, *QDLRI*, 1989, 179 ss.
- DI STASI A., *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL. Una riflessione critica*, *RGL*, 2014, I, 3, 631 ss.
- EDELSTEIN J.D. - WARNER M., *Comparative Union Democracy. Organisation, and Opposition in British and American Unions*, Transaction Publishers, 1979, 54 ss.
- EISFELD R., *Il pluralismo fra liberismo e socialismo*, Il Mulino, 1972.
- ERBES-SEGUN S., *Démocratie dans las syndicats*, Mouton, 1971, 44 ss.
- ESPOSITO E. – NATULLO G., *I limiti del dialogo tra ordinamento sindacale e ordinamento statale nel cono della controversia FIOM vs. Fiat*, *DLM*, 2012, 136 ss.
- ESPOSITO M., *Introduzione alle opinioni sulla sentenza della corte cost. n. 231 del 2013: «sentieri» e «cantieri» per una nuova stagione sindacale*, *DLM*, 2013, 689 ss.
- ESTEVE SEGARRA A., *Las Asociaciones Empresariales: Régimen Jurídico y Representatividad*, Thomson Aranzadi, 2003.
- FAIOLI M., *Prassi e teoria delle relazioni collettive nelle PMI del Terziario: la disarmonica identità di R.E.T.E. Imprese Italia*, *DLM*, 2016, I, 98 ss.
- FALSONE M., *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, *DRI*, 2016, 4, 1073 ss.

- FELTRIN P.- ZAN S., *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci editore, 2015.
- FELTRIN P. – ZAN S., *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, *QRS*, 2011, 4, 147 ss.
- FERRARO G., *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità del punto di vista giuridico*, *ADL*, 2016, I, 16 ss.
- FERRARO G., *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Cedam, 1981.
- FERRARO G., *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, *RGL*, 2011, 4, I, 742 ss.
- FERRARO G., *Apertura e coordinamento dei lavori*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 19 ss.
- FERRARO G., *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, *ADL*, 2014, 3, 549 ss.
- FIORAI B., *Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza*, Giuffrè, 1991.
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia un'analisi comprata*, il Mulino, 1982.
- FONTANA G., *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, *CSDLE it.*, n. 244/2015.
- FONTANA G., *Profili della rappresentanza sindacale. Quale modello di democrazia per il sindacato?*, Giappichelli, 2004.
- FONTANA G., *Note critiche sulla giurisprudenza in materia di RSU (dopo il T.U. del 10 gennaio 2014)*, *RIDL*, 2015, I, 579 ss.
- FORLIVESI M., *Sul recesso dal contratto collettivo tra diritto civile e ordinamento intersindacale*, *RIDL*, 2014, II, 421 ss.
- GALANTINO L., *L'art. 8 del d.l. n. 138/2011: interpretazione e costituzionalità*, in *Contrattazione in deroga: accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art 8 del D.L. n. 138/2011*, a cura di F. CARINCI, 233 ss.
- GALGANO F., *La forza del numero e la legge della ragione: storia del principio di maggioranza*, Il Mulino, 2007.
- GALGANO F., *Il principio di maggioranza nelle società personali*, Cedam, 1960.
- GALLARDO MOYA R., *Democracia sindical interna. Un análisis jurídico*, Editorial Tratta, 1996.
- GARILLI A., *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della corte cost. N. 231 del 2013)*, *ADL*, 2014, 19 ss.
- GARGIULO U., *Lo jus variandi nel "nuovo" art. 2103 cod. civ.*, *CSDLE, It.*, n. 268/2015.
- GARGIULO U., *L'azienda come luogo "preferenziale" delle relazioni sindacali?*, relazione al convegno internazionale di studi, *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bologna, 19-20 febbraio 2016.

- GAROFALO M.G., *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, PD, 1985, 3, 417 ss.
- GAROFALO M.G., *Rappresentanze sindacali aziendali e referendum. Le opinioni di*, DLRI, 1995, 665 ss.
- GAROFALO M.G., *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, LD, 1988, 276 ss.
- GAROFALO M.G., *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, DL, 1985, 418 ss.
- GAROFALO M.G., *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, DRI, 2011, I, 515 ss.
- GAROFALO M.G. - BARBIERI M., *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti?*, LPA, 1998, 401 ss.
- GHERA E., *L'art. 19 dello Statuto, una norma da cambiare?*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, AA.VV., Giappichelli, 2013, 155 ss.
- GHERA E., *L'art. 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, CSDLE, it. n. 202/2014.
- GHEZZI G., *Dopo l'XI legislatura: la rappresentatività sindacale tra iniziativa legislativa e referendum*, LD, 1994, 3, 351 ss.
- GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali: la parte obbligatoria del contratto collettivo*, Giuffrè, 1963.
- GHEZZI G., *Una nuova legislazione di sostegno: ragioni e proposte*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, 1989, Franco Angeli, 78 ss.
- GIUGNI G., *La ragion pratica di una riforma*, PD, 1985, 3, 481 ss.
- GIUGNI G., *Libertà sindacale*, DDPCComm, 1993, IX, 33 ss.
- GIUGNI G., *La rappresentanza sindacale dopo il referendum*, DLRI, 1995, 67, 366 ss.
- GIUGNI G., *Intervento*, in *Autonomia collettiva e occupazione*, Atti del XII Congresso Nazionale AIDLASS di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, 1998, 240 ss.
- GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960.
- GIUGNI G., *Commento all'art. 39*, Comm. B., 1979, 257 ss.
- GIUGNI G., *Sistemi politici e democrazia sindacale: un'analisi comparata*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 59 ss.
- GIUGNI G., *Una legge per la rappresentatività e l'efficacia dei contratti*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, 1989, Franco Angeli, 71 ss.
- GIUGNI G., *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, RTDPC, 1970, 369 ss.

- GONZÁLEZ POSADA E., *El carácter democrático de la estructura y funcionamiento de los sindicatos*, *RL*, 1988, 8, 240 ss.
- GOTTARDI D., *Significato e anomalia di un contratto*, *LI*, 1997, 5, 21 ss.
- GOTTARDI D., *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, *LD*, 2016, 4, 877 ss.
- GOTTARDI D., *Le profonde modificazioni del sistema di relazioni sindacali*, *QRS*, 2014, 2, 182 ss.
- GRAGNOLI E., *Esiste ancora un ordinamento intersindacale?*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, 2015, I, 433 ss.
- GRAGNOLI E., *La libertà organizzativa del sindacato e l'art. 39, commi 2 e 3 della Costituzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 31 ss.
- GRAMANO E., *La riforma della disciplina dello jus variandi*, in *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, a cura di G. ZILIO GRANDI - M. BIASI, Cedam, 2015, 517 ss.
- GRANDI M., *Ammissione alle trattative per la stipula del contratto collettivo e maggiore rappresentatività*, *RIDL*, 1986, II, 129 ss.
- GRANDI M., *Maggiore rappresentatività del sindacato e nuovi problemi di legittimità costituzionale*, *DLRI*, 1983, 167 ss.
- GRANDI M., *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da L RIVA SANSEVERINO - G. MAZZONI, Cedam, 1971, 139 ss.
- GRANDI M., *Normatività privata e contratto collettivo*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle Zagare, 25-26 maggio 2001*, Giuffrè, 2002, 216 ss.
- GRECO P., *La rappresentatività sindacale*, Giappichelli, 1996.
- GUARRIELLO F., *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, *DLRI*, 2016, 149,3 ss.
- GUARRIELLO F., *Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia*, *QRS*, 2016, 1, 187 ss.
- HEPPLE B., *Labour Law and Global Trade*, Hart, 2005.
- JULLIEN F., *Le trasformazioni silenziose*, Cortina Editore, 2010, 66 ss.
- KAHN-FREUND O., *Trade Union Democracy and the Law*, *Ohio State Law Journal*, 1961, 22, 4 ss.
- KAHN-FREUND O., *Trade unions, the law and society*, *Modern Law Review*, 1970, 33, 262 ss.
- KELSEN H., *La democrazia*, il Mulino, 1981.
- LAFORGIA S., *L'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014: la riforma del sistema di relazioni sindacali e il principio di maggioranza*, *DLM*, 2014, III, 663 ss.

- LAFORGIA S., *L'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 e le "nuove" RSU*, RGL, 2014, 3, 513 ss.
- LAI M., *Una "norma di sistema" per contrattazione e rappresentanza*, DRI, 2017, I, 1, 45 ss.
- LAI M., *La rappresentanza sindacale tra contrattazione, legge e giurisprudenza*, DRI, 2014, 1, 19 ss.
- LAMBRETUCCI P., *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, DLRI, 2009, 124, 579 ss.
- LAMBERTUCCI P., *La contrattazione collettiva di prossimità e gli assetti contrattuali del Testo Unico del 2014: modelli di relazioni industriali a confronto*, DML, 2014, 1-2, 19 ss.
- LAMBERTUCCI P., *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione dopo il Testo Unico sulla rappresentanza del 2014: spunti per una riflessione*, RIDL, 2014, I, 244 ss.
- LANDA ZAPIRAIN J.P., *Democracia sindical interna*, Civitas, 1996, 41 ss.
- LANZALACO L., *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storiche e sfide del futuro*, DRI, 2006, I, 23 ss.
- LANZALACO L., *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990.
- LANZALACO L. - URBANI G., *Imprenditori in Europa. Le rappresentanze imprenditoriali in prospettiva comparata*, SIPI, 1992.
- LANZALACO, *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, a cura di A.M. CHIESI - I. REGALIA - M. REGINI, La Nuova Italia Scientifica, 1995.
- LANZALACO L., *Le associazioni imprenditoriali*, in *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, a cura di G.P. Cella - T. Treu, Il Mulino, 1998, 44 ss.
- LASSANDARI A., *Pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria*, LD, 1997, 2, 261 ss.
- LASSANDARI A., *Considerazioni a margine della "firme separata" del contratto collettivo nazionale per i lavoratori metalmeccanici*, RGL, 2003, I, 715 ss.
- LASSANDARI A., *Le nuove regole sulla contrattazione collettiva: problemi giuridici e di efficacia*, RGL, 2010, I, 1, 45 ss.
- LASSANDARI A., *La riforma del lavoro del Governo Renzi ed il sistema di relazioni sindacali*, QG, 2015, 3, 47 ss.
- LASSANDARI A., *Tra diritti sindacali e contrattazione collettiva: la Consulta trova una difficile via*, DLM, 2013, 3, 750 ss.

- LASSANDARI A., *Quando un ragionamento impeccabile è sbagliato: brevi riflessioni su di una controversia attorno al «Testo Unico sulla rappresentanza»*, RGL, 2016, 3, 647 ss.
- LASSANDARI A., *Dopo l'Accordo del 28 giugno (e l'art. 8 l. n. 148): incertezze, contraddizioni, fragilità*, LD, 2012, 1, 55 ss.
- LASSANDARI A., *Tre proposte per una legge sindacale*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 37 ss.
- LASSANDARI A., *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo»*, RDSS, 2014, 1, 49 ss.
- LASSANDARI A., *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, DLRI, 2017, 159, 2 ss.
- LASSANDARI A., *Divisione sindacale e «crescita di produttività e competitività»*, LD, 2013, 2, 243 ss.
- LE FRIANT M., *La misurazione della rappresentatività datoriale: una riforma difficile ma necessaria*, DLRI, 2017, 153, 67 ss.
- LECCESE V. - PINTO V., *Artt. 1-11 – Osservazioni in tema di lavoro temporaneo*, in *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, a cura di E. GHERA, Jovene, 1998, 79 ss.
- LECCESE V., *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, DLRI, 2012, 136, 469 ss.
- LECCESE V., *Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di legge CGIL, «Diritti lavori, mercati» e «Freccia rossa»*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 75 ss.
- LEIBHOLZ G., *Das wesen der Repräsentation und der Gestanwandel der Demokratie im. Jahrhundert*, De Gruyter, 1966.
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, 1988.
- LEONARDI S., *Fusioni organizzative e associazionismo datoriale: quali riflessi sul sistema contrattuale*, QRS, 2011, 4, 136 ss.
- LEVI SANDRI L., *Sul concetto di sindacato maggiormente rappresentativo*, RDL, 1959, I, 169 ss.
- LIEBMAN S., *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, DRI, 1996, 1, 9 ss.
- LIEBMAN S., *Sistema sindacale «di fatto», crisi dell'unità sindacale e rinnovi contrattuali separati: prime verifiche giudiziali*, ADL, 2011, 3, 484 ss.
- LIEBMAN S., *Le clausole che regolano la trattativa sindacale nel protocollo di intesa del 31 maggio 2013: l'occasione per una ricostruzione diacronica*, ADL, 2013, 5, 737 ss.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, 1988.

- LIPSET V.S.M. - TROW A.M. - COLEMAN J.S., *Democrazia sindacale*, Etas Kompass, 1972.
- LISO F. – MAGNANI M. – SALOMONE R., *Opinioni sul «nuovo» art. 19 dello statuto dei lavoratori*, *DLRI*, 2014, 105 ss.
- LISO F., *Autonomia collettiva e occupazione*, *DLRI*, 1998, 20, 2, 191 ss.
- LISO F., *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, *CSDLE, It*, n. 257/2015.
- LISO F., *Alcune osservazioni a proposito dell'Accordo del 10 gennaio 2014*, *RGL*, 2014, 3, 641 ss.
- LISO F., *Libertà sindacale, rappresentanza e conflitto nel «trittico» degli accordi interconfederali*, *RIDL*, 2014, I, 551 ss.
- LISO F., *Intervento*, in *Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e la sua attuazione legislativa*, I Seminario di studi “Massimo D’Antona”, Firenze, 18 gennaio 2002, disponibile su <http://www.dirittodellavoro.it/>.
- LUNARDON F., *L’elaborazione giurisprudenziale del concetto di M.R.*, *QDLRI*, 1989, 159 ss.
- LUNARDON F., *Efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Giappichelli, 1999.
- LYON-CAEN A., *Democrazia e attività sindacale. Qualche riflessione a partire dall’esperienza francese*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell’esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 51 ss.
- LYON-CAEN A. – PERULLI A. (a cura di), *Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro*, Cedam, 2005.
- MAGNANI M., *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il pacchetto Treu*, a cura di M. NAPOLI, *NLCC*, 1998, 1185 ss.
- MAGNANI M., *Il rapporto tra legge e autonomia collettiva*, *DRI*, 2017, 1, 1 ss.
- MAINARDI S., *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, relazione alle Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016.
- MAIO V., *Sul cinquantuno per cento come media tra dato elettorale e dato associativo in un contesto di concorrenza intersindacale*, *ADL*, 2009, 6, 1306 ss.
- MANCINI F., *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, *PD*, 1970, I, 204 ss.
- MANCINI F., *Commento sub art. 19*, in *Statuto dei lavoratori*, a cura di G. GHEZZI – F. MANCINI – L. MONTUSCHI – U. ROMAGNOLI, Zanichelli, 1972.
- MANCINI F., *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, *RTDPC*, 1963, 570 ss.

- MARAZZA M., *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”?* *La questione dell’ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, ADL, 2014, 3, 608 ss.
- MARESCA A., *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo il referendum (problemi interpretativi e prime osservazioni)*, QADL, 1996, 1, 28 ss.
- MARESCA A., *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa 31 maggio 2013*, RIDL, 2013, n. 3, I, 707 ss.
- MARESCA A., *L’esigibilità del contratto collettivo nazionale: enigma od opportunità praticabile?*, DLRI, 2014, 143, 563 ss.
- MARIUCCI L., *Il sindacato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, RGL, 1988, 331 ss.
- MARIUCCI L., *La riforma sindacale: la legge e l’autonomia collettiva*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, 1989, Franco Angeli, 42 ss.
- MARIUCCI L., *La contrattazione collettiva*, Il Mulino, 1985.
- MARIUCCI L., *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l’art. 39 della Costituzione?*, CSDLE, It, 207/2014.
- MARTINELLI A., *L’azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di Comunità, 1994.
- MARTINUCCI G., *Principio di maggioranza ed efficacia del contratto collettivo*, RIDL, 1999, I, 451 ss.
- MARIUCCI L., *Introduzione*, in *L’attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 9 ss.
- MAZZARELLI B., *La «rappresentatività» delle associazioni sindacali*, RGL, 1957, I, 167 ss.
- MAZZOTTA O., *L’art. 19 dello statuto dei lavoratori davanti alla Corte costituzionale: in memoria di Gianni*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 587 ss.
- MENCONI L., *La questione del «diritto giusto» nella società postliberale*, RI, 1988, 13, 11 ss.
- MISCIONE M., *Il lavoro interinale fra contratto di lavoro e contratto di fornitura*, DPL, 1997, 30, 2076 ss.
- MONDA P., *Rappresentatività, contratto collettivo e democrazia sindacale nel lavoro pubblico: le incertezze della giurisprudenza di merito*, LPA, 2013, 3-4, 626 ss.
- MONTUSCHI L., *Rappresentatività e democrazia sindacale nell’esperienza italiana*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell’esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 77 ss.
- MONTUSCHI L., *Ancora nuove regole per il lavoro a termine*, ADL, 2002, 41 ss.
- MORLINO L., *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*. Il Mulino, 1991.

- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, Giuffrè, 1978, III, 1563 ss.
- NAPOLI M., v. *Sindacato*, DDPSC, Utet, 1999.
- NAPOLI M., *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, QDLRI, 1989, 11 ss.
- NAPOLI M., *Osservazioni sul sostegno legislativo alla contrattazione aziendale in Risistemare il diritto del lavoro*, a cura di L. NOGLER - L. CORAZZA, Franco Angeli, Milano, 2012, 684 ss.
- NAPOLI M. (a cura di), *Globalizzazione e rapporti di lavoro*, Vita & Pensiero, 2006.
- NAPOLI M., *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle Zagare, 25-26 maggio 2001*, Giuffrè, 2002, 483 ss.
- NEUMANN F.L., *Sindacalismo, democrazia, dittatura*, in *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Il Mulino, 1983, 287 ss.
- NOCILLA D. - CIAURRO L., v. *Rappresentanza politica*, ED, XXXVIII, Giuffrè, 1987, 543 ss.
- NUNIN R., *Game over o rilancio? La contrattazione della flessibilità dopo il Jobs Act*, RGL, 2016, 2, 373 ss.
- OLINI G., *I contratti nazionali: quanto sono e perché crescono*, DLRI, 2016, 151, 417 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, PD, 1985, 3, 385 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *L'influenza del diritto del lavoro sul diritto amministrativo*, DLRI, 1990, 39 ss.
- PAPA V., *L'art. 19 Stat. nell'affaire Fiat tra dissensi giurisprudenziali e sospetti di incostituzionalità*, CSDLE, It. 147/2012.
- PAPA V., *Struttura contrattuale e rappresentanza datoriale. Gli effetti del decentramento sulle peack associations*, DLM, 2016, 2, 327 ss.
- PAPA V., *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, 2017.
- PAPA V., *Verso una rappresentatività misurata? Strumenti e metodi di misurazione della rappresentatività datoriale*, DLRI, 2017, 153, 21 ss.
- PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, 1988.
- PASSALACQUA P., *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, DRI, 2014, 2, 378 ss.
- PASSALACQUA P., *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lsg. 81 del 2015*, DLM, 2016, 2, 275 ss.

- PASSALACQUA P., *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005.
- PEDRAZZOLI M., *La funzione qualificatrice dell'autonomia collettiva*, LD, 1990, 355 ss.
- PEDRAZZOLI M., *Il regolamento unilaterale dei rapporti di lavoro: solo un reperto archeologico?*, CSDLE It. n. 149/2012.
- PELLEGRINI C., *Un'analisi dei dati Istat su contrattazione e sindacalizzazione*, Il Diario del lavoro, 2014.
- PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960.
- PERA G., *Note sui contratti collettivi «pirata»*, RIDL, 1997, I, 381 ss.
- PROIA G., *Protocollo d'intesa e efficacia*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, 2014, 80 ss.
- PERONE G., *Rappresentatività e partecipazione dei sindacati alle funzioni pubbliche*, GCost, 1975, I, 1090 ss.
- PERONE G.C., *Globalizzazione e diritto del lavoro: sfide e possibili risposte*, DL, 2001, I, 389 ss.
- PERSIANI M., *Il sindacato tra partecipazione e contestazione*, QAS, 1970, XXI, 66 ss.
- PERSIANI M., *Il problema della rappresentanza e della rappresentatività del sindacato in una democrazia neocorporativa*, DL, 1984, 8 ss.
- PERSIANI M., *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972.
- PERSIANI M., *Ancor a favore del (solo) comma 1 dell'art. 39 della Costituzione*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, a cura di L. ZOPPOLI - A. ZOPPOLI - M. DELFINO, Editoriale scientifica, 2014, 493 ss.
- PERULLI A., *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso FIAT*, LD, 2011, 343 ss.
- PERULLI P. - CATINO M., *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, Stato e mercato, 1997, 2, 217 ss.
- PESSI R., *Democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, DRI, 2014, 2, 368 ss.
- PESSI R., *Ordinamento statuale e ordinamento intersindacale, promozione o regolazione*, RIDL, 2014, I, 3 ss.
- PINTO V., *Intervento*, in *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, Atti delle giornate di studio AIDLASS di diritto del lavoro, Padova, 21-22 maggio 2004, Giuffrè, 2005, 275 ss.
- PINTO V., *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, DLRI, 2002, 94, 229 ss.
- PINTO V., *Gli accordi interconfederali del 2013 e i persistenti problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma della "categoria contrattuale"*, in

- Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, cit., 361 ss.
- PITKIN H., *The concept of representation*, University of California Press, 1972.
- PROIA G., *Questioni sulla contrattazione collettiva. Legittimazione, efficacia, dissenso*, Giuffrè, 1994.
- PROIA G., *Il diritto del lavoro e le relazioni industriali: cosa cambia dopo Mirafiori*, in [www.cuorecritica.it](http://www.cuorecritica.it).
- PROSPERETTI G., *L'efficacia dei contratti collettivi nel pluralismo sindacale*, Giuffrè, 1989.
- REGALIA I., *Impiegati in fabbrica. I problemi della rappresentanza sindacale*, Franco Angeli, 1989.
- REYNAUD J.D., *Prefazione*, in G. ADAM, *Le pouvoir syndical*, Dunod, 1983, VI.
- RICCI M., *Il contratto collettivo fonte e l'art. 39 Cost.*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro. Atti delle giornate di diritto del lavoro, Foggia-Baia delle Zagare, 25-26 maggio 2001*, Giuffrè, 2002, 138 ss.
- RIVERO J., *Syndicalisme et puouvoir démocratique, Droit social*, 1965, 170 ss.
- ROCELLA M., *Le regole del gioco sindacale. Appunti per un dibattito*, in *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona*, a cura di A. ANDREONI, Ediesse, 2010, 249 ss.
- ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, Giuffrè, 1963.
- ROMAGNOLI U., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino, 1974.
- ROMAGNOLI U., *Il lavoro in Italia*, Il Mulino, 1986.
- ROMAGNOLI U., *Riprogettare la rappresentatività*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, 1989, Franco Angeli, 29 ss.
- ROMAGNOLI U., *Quando il sindacato non è più agente di cambiamento, Uguaglianza e libertà*, 30 aprile 2014, disponibile su <http://www.eguaglianzaeliberta.it/web/content/quando-il-sindacato-non-%C3%A8-pi%C3%B9-agente-del-cambiamento>.
- ROMEI R., *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il lavoro temporaneo*, a cura di F. LISO P. – CARABELLI U., Franco Angeli, 144 ss.
- ROMEI R., *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Tratt CM*, Giuffrè, 2017, II, in corso di pubblicazione.
- ROMEO C., *Il processo di "aziendalizzazione" della contrattazione collettiva tra prossimità e crisi di rappresentatività sindacale*, *ADL*, 2014, 4-5, 857 ss.
- ROSANVALLON P., *La question syndicale*, Calmann-Levy, 1988.
- RUSCIANO M., *Contrattazione e sindacato nel diritto del lavoro dopo la l. 28 giugno 2012 n. 92*, *ADL*, 2013, 6, 1288 ss.
- RUSCIANO M., *Sul problema della rappresentanza sindacale*, *DLRI*, 1987, 237 ss.

- RUSCIANO M., *A proposito di sindacato e di sistema istituzionale*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di A. LETTIERI, Franco Angeli, 1989, 56 ss.
- RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, 2003.
- RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, *DLM*, 2013, 2, 263 ss.
- RUSCIANO M., *Sindacato "firmatario" o "trattante", purché "rappresentativo" (Commento alla sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale)*, *RGL*, 2013, 4, 517 ss.
- RUSCONI G.E., *Giochi e paradossi in politica*, Einaudi, 1989.
- SANTONI F., *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, *RIDL*, 2013, I, 75 ss.
- SANTORO PASSARELLI G., *Delega al governo in materia di mercato del lavoro*, *DPL*, 2002, 730 ss.
- SANTORO PASSARELLI G., *Sulle categorie del diritto del lavoro "riformate"*, *CSDLE it.*, n. 288/2016.
- SANTORO PASSARELLI G., *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, *DLRI*, 1989, 329 ss.
- SANTORO PASSARELLI G., *Rappresentanza e rappresentatività sindacale. Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, Giuffrè, 1990, 57 ss.
- SANTORO PASSARELLI G., *La nuova disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali*, *QADL*, 1996, 1, 7 ss.
- SANTORO PASSARELLI G., *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?*, *DLRI*, 1989, 269 ss.
- SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, 1987.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, 1957.
- SCARANO L., *È finito il tempo dei patti di sindacato. Intervento eteronomo e autonomia individuale nel Jobs Act II*, *RGL*, 2016, 2, 425 ss.
- SCARPELLI F., *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Giuffrè, 1993.
- SCARPELLI F., *Autonomia collettiva e rappresentatività sindacale tra funzione gestionale e funzione normativa*, *RIDL*, 1987, I, 633 ss.
- SCARPELLI F., *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, *DRI*, 2014, 690 ss.
- SCARPELLI F., *Dissensi e consensi sul TU sulla rappresentanza: un bilancio tra politica e diritto*, *RGL*, 2014, 3, 653 ss.
- SCARPELLI F., *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, *CSDLE it.*, n. 127/2011.

- SCARPONI S., *L'assetto delle rappresentanze nei luoghi di lavoro tra contratto e legge*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 921 ss.
- SCARPONI S., *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, 2005.
- SCARPONI S. (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali*, Giuffrè, 2001.
- SCARPONI S., *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, *CSDLE, It.*, 295/2016.
- SCHMITTER P.C. - LANZALACO L., *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale*, *Stato e mercato*, 1988, 22, 63 ss.
- SCIARRA S., *Post positivista e pre globale – Ancora sull'anomalia del diritto del lavoro italiano*, *DRI*, 2009, 169 ss.
- SILVAGNA L., *Il sindacato comparativamente più rappresentativo*, *DRI*, 1999, 2, 211 ss.
- SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, 1958, 183 ss.; G. BRANCA, *L'associazione sindacale*, Giuffrè, 1960.
- SPEZIALE V., *Il salario minimo legale*, *CSDLE, it.*, n. 244/2015.
- STERGIOU A., *Les rapports internes entre les syndicats et ses membres en droit grec (la légalisation de la démocratie syndicale)*, *Revue internationale de droit comparé*, 1988, 58 ss.
- STREECK W., *Imprenditori e sindacati. Eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, *Stato e mercato*, 1991, 31, 7 ss.
- SUPIOT A., *Les syndicats et la négociation collective*, *Droit social*, 1983, 63 ss.
- TAMPONI M., *Principio di maggioranza, legittimazione del potere e autonomia privata*, *RDC*, 2015, 6, 1313 ss.
- TARELLO G., *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Edizioni di Comunità, 1972.
- TIRABOSCHI M., *La legge sindacale? Le ragioni del no*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, 2014, 165 ss.
- TIRABOSCHI M., *La legislazione del lavoro intermittente tramite agenzia nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla l. 196 del 1997*, *DRI*, 1997, 3, 41 ss.
- TOMASSETTI P., *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, *DRI*, 2016, 2, 367 ss.
- TOSI P., *Uno sguardo d'insieme*, in *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, a cura di F. CARINCI, Ipsoa, 2011, 19 e ss.
- TOSI P., *Contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, *PL*, 1985, 363 ss.
- TOSI P., *Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo*, in *ADL*, 2010, 1091 ss.

- TOSI P., *Avventure della rappresentatività sindacale «effettiva» dopo corte costituzionale 231/2013*, NNG, 2014, 423 ss.
- TOSI P., *Gli assetti contrattuali tra tradizione e innovazione*, ADL, 2013, 506 ss.
- TOSI P., *Il protocollo confederale CGIL, CISL, UIL 31 maggio 2013*, DRI, 2013, 3, 638 ss.
- TOSI P., *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, ADL, 2014, 1, 1ss.
- TOSI P., *Commento a disposizioni varie*, in *Il “Pacchetto Treu”. Commentario sistematico alla l. n. 196/97*, a cura di M. NAPOLI, Nuove leggi civ. comm. 1998, 5/6, 1294 ss.
- TRAXLER F., *Employer associations, institutions and economic change: a crossnational comparison*, IB, 2004, II, 1/2, 42 ss.
- TRAXLER F. - HUEMER G. (a cura di), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A Comparative Analytical Approach*, Routledge, 2007.
- TREU T. (a cura di), *Contratto di Rete. Trasformazioni del lavoro e reti di imprese*, IPSOA, 2015.
- TREU T., *Un nuovo associazionismo imprenditoriale*, DRI, 2016, I, 9 ss.
- TREU T., *Statuto dei lavoratori*, ED, XLII, Giuffrè, 1990, 1043 ss.
- TREU T., *Il sindacato fuori della Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, Jus, 1975, 2123 ss.
- TREU T., *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni industriali*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 953 ss.
- TREU T., *Democrazia sindacale e sistema politico: un rapporto complesso*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 67 ss.
- TREU T., *Le nuove regole tra legge e contratto*, in *Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, a cura di P.G. ALLEVA, 1989, Franco Angeli 50 ss.
- TREU T., *L'organizzazione sindacale*, Giffrè, 1970.
- TREU T., *Corporazione e circolazione dei modelli nel diritto del lavoro italiano*, DLRI, 1979, 167 ss.
- 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 - P. PANDOLOFO - P.A. VARESI, Giappichelli, 2016, 250 ss.
- TREU T., *Nel Jobs Act parità di competenza fra livelli contrattuali*, GL, 2015, 27, 40 ss.
- TULLINI P., *Breve storia delle fonti nel mercato del lavoro*, ADL, 2005, I, 137 ss.

- TURSI A., *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, 1996.
- TURSI A., *È davvero necessaria una rivoluzione maggioritaria*, *RIDL*, 2006, I, 303 ss.
- TURSI A., “*Codice dei lavori*” e autonomia collettiva, in *I 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. MAGNAI - A. PANDOLFO - P.A. VARESI, Giappichelli, 2016, 297 ss.
- UNDY R. - ELLIS V - MCCARTHY W - HALMOS A., *Change in Trade Unions: the Development of UK Unions Since the 1960s*, Published Hutchinson, 1981.
- VALDES DAL-RE F., *Aspectos Constitucionales de la Democracia Sindical (I)*, *RL*, 1988, 4, 1 ss.
- VALDES DAL-RE F., *Attività e democrazia sindacale: il caso spagnolo*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell’esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 116 ss.
- VALENTE L., *Rappresentanza sindacale: l’Accordo tra le parti sociali*, entrambi in *DPL*, 2014, 454 ss.
- VALLEBONA A., *L’art. 19 st. lav. La Corte costituzionale stravolge la volontà del popolo*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 995 ss.
- VALTICOS N., *International labour law*, *IELLIR*, I, 1983, 94 ss.
- VARDARO G., *Contratti collettivi e rapporti individuali di lavoro*, Franco Angeli, 1985.
- VARDARO G., *Differenze funzionali e di livello tra contratti collettivi*, *LD*, 1987, 229 ss.
- VARDARO G., *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Jovene, 1984.
- VARDARO G., *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, *DLRI*, 1988, I, 220 ss.
- VATTIMO G., *La società trasparente*, Garzanti, 1989.
- VECA S., *Etica e politica. I dilemmi del pluralismo: democrazia reale e democrazia possibile*, Garzanti, 1989.
- VENEZIANI B., *Stato ed autonomia collettiva*, Cacucci, 1992.
- VENEZIANI B., *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato. Atti delle giornate di studio di macerata 5, 6 maggio 1989*, Giuffrè, 1990, 19ss.
- VISCOMI A., *L’adesione successiva alla disciplina pattizia. Brevi note sul Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, *DLM*, 2014, 1, 43 ss.
- VISCOMI A., *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, *RGL*, 2014, 1, I, 69 ss.
- VISCOMI A., *Prime note sul protocollo 31 maggio 2013*, *RIDL*, 2013, I, 749 ss.

- VITALETTI M., *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, DLRI, 2017, 153, 49 ss.
- VITALETTI M., *Dall'altra parte: rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, DLM, 2016, 2, 353 ss.
- VOLPE PUTZOLU G., *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, 1977.
- VOZA R., *Autonomia privata e norma inderogabile nella nuova disciplina del mutamento di mansioni*, CSDLE, It, n. 262/2015.
- WEISS M., *Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale tedesca*, in *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, a cura di M. BIAGI, Maggioli, 1989, 13 ss.
- ZAN S., *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, La nuova Italia Scientifica, 1992.
- ZAN S., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, QRS, 2011, 4, 47 ss.
- ZANGARI G., *Il referendum sindacale: problemi e indicazioni di diritto comparato*, MGL, 1988, 572 ss.
- ZANGARI G., *Contratto collettivo e referendum: rappresentanza, rappresentatività e potere contrattuale*, *ibid.*, 1989, 408 ss.
- ZOLI C., *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam, 1992.
- ZOLI C., *Le recenti riforme del diritto del lavoro tra continuità e discontinuità*, in *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, a cura di L. MARIUCCI, Il Mulino, 2006, 395 ss.
- ZOPPOLI A., *Art. 19 dello statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 1071 ss.
- ZOPPOLI A., *A proposito del metodo nel diritto sindacale: note sulla contemporaneità*, DLM, 2007, 337 ss.
- ZOPPOLI A., *Jobs Act e formante sindacale: quale ruolo per quale contrattazione collettiva?*, in *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, a cura di M. RUSCIANO E L. ZOPPOLI, CSDLE coll., n. 3/2014.
- ZOPPOLI A., *Sulle ragioni, oggi, di un intervento a tutto tondo (del potere sindacale e) della contrattazione collettiva (in particolare sulla proposta di legge di «Diritti, lavori, mercati»)*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, a cura di RGL, Ediesse, 2016, 151 ss.
- ZOPPOLI L., *La "riforma Brunetta" due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, ID., Editoriale Scientifica, 2011, 449 ss.
- ZOPPOLI L., *Impresa e relazioni industriali dopo la "guerra dei tre anni": verso una nova legge sindacale? Considerazioni a valle di Corte cost. 231/2013*, in

- Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, AA. VV., Cacucci, 2015, 1087 ss.
- ZOPPOLI L., *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, *CSDLE it.*, n. 284/2015.
- ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico*, *RIDL*, 2014, III, 65 ss.
- ZOPPOLI L., *Per una legge sindacale di stampo partecipativo*, in *Legge o contrattazione? Una risposta a Corte Cost. n. 231/2013*, a cura di F. CARINCI, Adapt University Press, 2014, 180 ss.
- ZOPPOLI L., *Il contratto collettivo come fonte: teorie ed applicazioni*, in *Contrattazione collettiva e disciplina dei rapporti di lavoro*, a cura di R. SANTUCCI - L. ZOPPOLI, Giappichelli, 2004, 271 ss.
- ZOPPOLI L., *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, *LD*, 2015, 3, 423 ss.