
Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale

di Roberto Pessi*

1. La sentenza della Corte costituzionale del 3 luglio 2013, n. 231, assieme al coevo accordo interconfederale del 31 maggio, rappresenta l'esito e, forse, il punto di partenza di una nuova stagione delle relazioni sindacali: è l'esito, in quanto si pone a valle di una fase caratterizzata dall'aspro conflitto intersindacale relativo alla vicenda del contratto nazionale dei metalmeccanici e (ancor più) al "caso Fiat"; è il punto di partenza, perché rappresenta un monito al legislatore affinché (re)intervenga sulla disciplina della rappresentanza sindacale in azienda.

Peraltro, mi pare vi sia stata una sovrapposizione, seppur comprensibile, un po' affrettata tra i due eventi: da una parte, un accordo che, andando a completare il quadro delineato dall'intesa unitario del giugno 2011, definisce il metro e le modalità di misurazione della rappresentatività sindacale per l'ammissione alla contrattazione nazionale, nonché l'efficacia della stessa, andando altresì a modificare – ma solo per certi aspetti, pur non marginali – l'accordo del dicembre 1993 sulle RSU (MARESCA 2013, 707). Dall'altra, la sentenza della Consulta che ha per oggetto il solo art. 19 dello St. lav. o, meglio, la corretta applicazione del criterio selettivo individuato da quella norma al fine di identificare i soggetti legittimati alla costituzione di RSA.

Ora, è indubbio che vi sia una certa interconnessione, specie tra gli esiti dell'accordo interconfederale e l'ordinamento giuridico sindacale; ed è

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la LUISS G. Carli.

parimenti indubbio che la pronuncia della Corte possa avere ricadute anche sulle modalità di costituzione delle rappresentanze sindacali all'interno dei luoghi di lavoro così come immaginate dall'ordinamento intersindacale nell'accordo dello scorso maggio. E tuttavia, mi pare che tale reciproche influenze possano, in qualche misura essere ridimensionate, considerando che l'oggetto della sentenza non è la "rappresentatività in sé", bensì uno dei riferimenti legislativi che (dopo il *referendum* del '95) la dottrina ha tradizionalmente utilizzato per identificare il sindacato rappresentativo.

2. Quanto all'accordo interconfederale, lo stesso si è reso "necessario" (LAI 2013) al completamento del processo di recupero dell'unità sindacale che, dopo un prolungato periodo di tensioni e "rotture" legato soprattutto (ma non solo) alla nota vicenda Fiat, era iniziato con il protocollo interconfederale del giugno 2011.

Ma se nella precedente intesa le parti avevano inteso regolare, in particolare, le competenze dei livelli contrattuali e l'efficacia/esigibilità della contrattazione aziendale, l'accordo ultimo si concentra sul tema della misurazione della rappresentatività e della titolarità ed efficacia della contrattazione nazionale, quasi a testimoniare la necessità di un riaccostamento del baricentro della contrattazione collettiva al livello "superiore" (DEL CONTE 2013a, 618), che caratterizza i periodi di contrazione del ciclo economico.

Non solo. L'intesa dello scorso maggio, infatti, pone in pratica una inedita concezione dell'unità sindacale, che non è più (solo) unità di azione, ma è (soprattutto) unità del "campo di gioco"; condivisione, cioè, di regole per la gestione del dissenso che, in un sistema pluralistico, appare ormai un dato strutturale delle nostre relazioni sindacali (SENATORI 2013, 13).

Pur apprezzando, dunque, lo sforzo delle parti sociali, tuttavia, occorre ancora una volta segnalare subito alcune potenziali debolezze dell'accordo proprio rispetto l'obiettivo di relazioni sindacali stabili ed affidabili, tali da rendere esigibili e certi gli impegni contrattuali delle parti.

Innanzitutto, le pattuizioni in tema di efficacia della contrattazione non paiono retroattive; sicché, le stesse non dovrebbero andare ad incidere sulle questioni (giudiziali) che hanno fatto deflagrare i conflitti intersindacali (la vicenda del contratto dei metalmeccanici 2009 e dei connessi ricorsi giudiziari della Fiom).

In secondo luogo, l'accordo è limitato al solo settore industriale ed alle sole parti firmatarie, essendo in dubbio finanche la vincolatività (giuridica) dello stesso nei confronti delle singole federazioni affiliate alle confederazioni firmatarie (F. CARINCI 2013, 5; TURSI 2013, 646).

Si tratta di due problemi che, rimettendo ancora una volta l'efficacia delle pattuizioni all'effettività, cioè della capacità degli attori ai vari livelli di sostenere coerentemente l'applicazione dell'intesa e di estenderla alle diverse situazioni contrattuali italiane (MAGNANI 2011, 642; MARAZZA 2013, 630; F. CARINCI 2013, 18), dimostra tutta la drammaticità di un tema che rischia di frustrare ogni sforzo compiuto dalle parti sociali per costruire un assetto tale da assicurare quella certezza dei diritti e delle regole stabilite dai contratti collettivi.

Si tratta, in altri termini, di due problemi che pongono agli interpreti il dubbio circa la necessità di un intervento legislativo di sostanziale recezione delle intese sindacali tale da rendere la questione dell'esigibilità delle intese contrattuali "immune" dalla responsabilità/irresponsabilità delle singole organizzazioni sindacali (VALLEBONA 2013, 650; TOSI 2013, 641; MARAZZA 2013, 623; ICHINO 2013b).

Ma qui, non è possibile non registrare tanto il dissenso motivato di una considerevole parte della dottrina (SACCONI, TIRABOSCHI 2013; TAGLIAVINI 2013; DEL CONTE 2013b), quanto i dubbi di costituzionalità che si addenserebbero intorno ad un ipotetico intervento legislativo, potenzialmente lesivo dell'art. 39, Cost., nei commi non attivati (TURSI 2013, 648).

3. Ma se le questioni ora evocate si pongono in modo pressante in relazione al recente accordo interconfederale – che sconta anche la necessità di una non facile attuazione ad opera della contrattazione che opereranno le singole federazioni (VISCOMI 2013, 774) – le stesse non paiono investire la pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha "risolto" il corto circuito che si era venuto a creare in seguito a quei decreti che, in adesione ad una interpretazione quantomeno "creativa" (o "magica", come ha osservato causticamente VALLEBONA 2012, 339) dell'art. 19 St. lav., avevano dichiarato il diritto della Fiom alla costituzione della propria RSA.

In questo ambito, infatti, l'esigenza, reale, di ridare agibilità sindacale ad una federazione effettivamente rappresentativa, ma esclusa dai diritti

sindacali aziendali a causa della mancata sottoscrizione del contratto collettivo, era stata soddisfatta da alcuni tribunali con una lettura strumentale delle precedenti sentenze con cui la Corte aveva “salvato” anche la versione *post* referendaria dell’art. 19, St. lav. (PERSIANI 2012a, 1375); mentre, da tempo la dottrina (e, successivamente, le ordinanze di remissione della questione di costituzionalità) aveva segnalato l’irragionevolezza e l’insufficienza dell’unico criterio selettivo imperniato sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato (PERSIANI 2012b, 1837; F. CARINCI 2012a, 23; LECCESE, 2012, 821; TREU 2011, 632).

4. Occorre, dunque, salutare con favore l’intervento della Consulta.

E tuttavia, nonostante un percorso argomentativo convincente che, tutto sommato, si pone in linea di continuità con le precedenti sentenze sul tema, la conclusione cui giungono i Giudici non è totalmente appagante ed, anzi, rischia di aprire nuovi spunti di contenzioso.

In effetti, era subito apparso chiaro che il testo dell’art. 19, St. lav., risultante dagli esiti referendari avrebbe potuto prestarsi a due interpretazioni opposte, ma egualmente discorsive delle finalità poste dalla norma: l’una, definita dalla Corte “in eccesso”, per cui sarebbe stata sufficiente la mera adesione al contratto collettivo per accedere ai diritti di cui al Titolo III; l’altra, “in difetto”, per cui il sindacato realmente rappresentativo, ma tanto antagonista alla proposta datoriale da non sottoscrivere alcun accordo, avrebbe visto negata la possibilità di costituire la propria RSA e di esercitare i connessi diritti.

Ebbene, se la prima “deviazione” era stata arginata da quella giurisprudenza costituzionale successiva al *referendum* che richiedeva, al fine della verifica della rappresentatività, una effettiva partecipazione al negoziato e, comunque, su un aspetto non marginale del rapporto di lavoro, l’altro profilo non era stato mai affrontato per il semplice motivo che non se ne era mai posta l’occasione in relazione all’accantonamento delle RSA in favore delle RSU unitarie (F. CARINCI 2012b), che avevano consentito l’agibilità dei diritti sindacali anche alla federazione non firmataria.

Era, dunque, inevitabile che la “vicenda Fiat” (e, nello specifico l’uscita dell’azienda da Confindustria e l’abbandono del modello di rappresentanza aziendale di cui al Protocollo del 20 dicembre 1993) portasse a maturazione anche questa seconda contraddizione, che la Corte costituzionale scioglie con

una sentenza additiva che finisce con l'equiparare la sottoscrizione del contratto collettivo richiesta dalla lett. b, art. 19, St. lav., alla partecipazione (effettiva) alle trattative.

Ed è in questa scelta, però, che sta tutto il limite del *dictum*: perché i Giudici non si soffermano a precisare cosa si intenda per "partecipazione al negoziato" e perché, in assenza di indicazioni, tale criterio rischia di apparire talmente ambiguo da non riuscire a fungere da criterio selettivo, se non per le fattispecie da cui sono originate le ordinanze di remissione (ICHINO 2013a; LAI 2013).

Del resto, gli stessi Giudici costituzionali paiono consapevoli del limite della sentenza, allorquando, in conclusione, chiariscono né che la stessa può prestare il fianco a prospettive ricostruttive volte a sostenere l'attuazione della seconda parte dell'art. 39, Cost., né che essa può fungere da parametro per la identificazione del sindacato cui riconoscere il diritto alla RSA in carenza di contratto collettivo o finanche di attività negoziale.

5. E proprio in questi passaggi alcuni hanno inteso leggere una sovrapposizione tra la sentenza e l'accordo del 31 maggio 2013, talvolta, per chiedere la recezione di quell'intesa in una legge sì da garantirne l'efficacia generalizzata (ovvero per proporre differenti soluzioni attuative dell'*erga omnes* costituzionale); talaltra, per negare l'opportunità (o addirittura la costituzionalità) di qualunque intervento normativo in tal senso.

Molto più semplicemente, però, a me sembra che la Corte, consapevole della forzatura linguistica connessa all'equiparazione tra organizzazioni sindacali "firmatarie" e organizzazioni "partecipanti" operata per evitare una pronuncia demolitoria di tutta la lett. b (LISO 2013, 15), abbia chiesto al legislatore di correre al riparo, individuando una soluzione capace di restituire certezza al nostro sistema di relazioni industriali.

Ne è testimonianza il fatto che i Giudici non si limitano a segnalare il problema, ma, anzi, suggeriscono alcune opzioni che potrebbero risultare idonee ad identificare i criteri selettivi della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento dei diritti di cui al Titolo III, "dimenticando", tuttavia, quella che potrebbe essere la soluzione più semplice: quella di "ripristinare" la regola precedente al *referendum* del 1995, correggendola alla luce della successiva evoluzione normativa.

A ben vedere, infatti, già da tempo la dottrina costituzionale (LUCIANI 2005, 661; MANGIA 1999, 317; AZZARITI 1995, 95) aveva riconosciuto la possibilità di far rivivere una disposizione pur oggetto di abrogazione referendaria, e, più di recente, la stessa giurisprudenza costituzionale ha recepito tale indirizzo, purché l'intervento di ripristino non sia posto in essere «al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare ... venga posto nel nulla e ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto» (Corte cost. n. 199/2012).

Ebbene è di ogni evidenza che un eventuale intervento volto a reintrodurre una lett. a all'art. 19, St. lav., sarebbe giustificato tanto da un mutamento del quadro politico, quanto, e soprattutto, dalla modificazione del contesto nel quale era maturata la consultazione referendaria, foss'altro per la presa di coscienza della presenza (strutturale) del dissenso collettivo anche tra le confederazioni storiche.

Non solo. Ed infatti, come accennato, un eventuale intervento correttivo non potrebbe comunque non tener conto dell'evoluzione della legislazione che, abbandonato da tempo il criterio della maggiore rappresentatività confederale, ha sposato, proprio all'esito del *referendum*, il criterio della rappresentatività comparata, risultando comunque una norma (anche formalmente) differente rispetto a quella abrogata nel 1995.

Ne risulterebbe un art. 19 "nuovo, ma rodato", che consentirebbe la costituzione delle RSA alle organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni *comparativamente* più rappresentative, ricucendo lo strappo che l'evoluzione del sistema di relazioni sindacali ha creato rispetto gli artt. 3 e 39 Cost.

E ciò anche nell'ottica di un progressivo superamento di questa "fase giudiziale" del diritto sindacale, nella speranza che l'accordo del 31 maggio 2013 possa costituire veramente una nuova *grundnorm* di un ordinamento intersindacale finalmente capace di gestire il dissenso collettivo.

Riferimenti bibliografici

- AZZARITI (1995), Referendum, *leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 92
- CARINCI F. (2012a), *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 144/2012
- CARINCI F. (2012b), *In merito all'eccezione di costituzionalità dell'art. 19, lett. b), l. n. 300/1970 sollevata da Trib. Modena, 4 giugno 2012*, in www.forumcostituzionale.it, 27 giugno 2012
- CARINCI F. (2013), *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo di intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lettera b, St.)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 179/2013
- DEL CONTE (2013a), *Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza*, in *Dir. rel. ind.*, 618
- DEL CONTE (2013b), *Perché non serve una legge sulla rappresentanza*, in www.lavoce.info, 6 settembre 2013
- ICHINO (2013a), *Rappresentanze sindacali aziendali: la Consulta non risolve il problema*, in www.pietroichino.it, 25 luglio 2013
- ICHINO (2013b), *Rappresentanze sindacali, una legge è necessaria*, in www.lavoce.info, 6 settembre 2013
- LAI (2013), *L'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19, Stat. Lav.*, in *bollettino adapt*, 8 agosto 2013
- LECCESE (2012), *Non solo diritti sindacali: il problema di costituzionalità dell'articolo 19, legge n. 300/1970, e l'estromissione del sindacato "scomodo" dai tavoli negoziali previsti dalla legge*, in *Dir. rel. ind.*, 821
- LISO (2013), *La Fiom e la rappresentanza in azienda*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 116/2013
- LUCIANI (2005), *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma
- MAGNANI (2011), *28 giugno 2011: come cambiano le relazioni industriali italiane? Opinioni a confronto*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 642
- MANGIA (1999), Referendum, Padova

- MARAZZA (2013), *Il protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Dir. rel. ind.*, 621
- MARESCA (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 707
- PERSIANI (2012a), *Ancora sul caso Fiat: eccessiva spericolatezza nel tentativo di soddisfare le aspettative sociali ovvero eccessiva prudenza nella fedeltà alla legge*, in *Giur. it.*, 1375
- PERSIANI (2012b), *Illegittimità costituzionale sopravvenuta dell'art. 19 della legge n. 300/1970*, in *Giur. it.*, 1837
- SACCONI, TIRABOSCHI (2013), *Legge sindacale, 60 anni di querelle*, in *Il Sole 24Ore*, 20 agosto 2013
- SENATORI (2013), *Rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva dopo il Protocollo del 31 maggio 2013*, in *Quaderni Fondazione Marco Biagi*, 1
- TAGLIAVINI (2013), *Rappresentanza e contrattazione: liberi accordi tra le parti o intervento per legge?*, in *bollettino adapt*, 28 agosto 2013
- TOSI (2013), *Il Protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *Dir. rel. ind.*, 638
- TREU (2011), *L'accordo 28 giugno 2011 e oltre*, in *Dir. rel. ind.*, 613
- TURSI (2013), *L'Accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula dei Ccnl: appunti in tema di rappresentatività, legittimazione negoziale, efficacia soggettiva e contrasto agli "accordi separati"*, in *Dir. rel. ind.*, 642
- VALLEBONA (2012), *Magia per le r.s.a. Fiom-Cgil: "firmatarie" significa "non firmatarie"*, in *Mass. giur. lav.*, 2012, 339
- VALLEBONA (2013), *Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil*, in *Dir. rel. ind.*, 649
- VISCOMI (2013), *Prime note sul protocollo 31 maggio 2013*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 749