



# Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 204/2014

© Lorenzo Zoppoli 2014  
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Napoli "Federico II"  
zoppoli@unina.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico<sup>α</sup>**

**Lorenzo Zoppoli**  
**Università di Napoli "Federico II"**

1. Qualche considerazione di scenario. ....	2
2. Le nuove rsu dopo il TU del 2014: a quali esigenze rispondono?4	
3. Segue: in cosa consistono le principali novità rispetto al 1993? 8	
4. Rsu, modelli di rappresentanza e democrazia (sindacale), post-democrazia, ultrademocrazia. ....	10
5. Rsu: natura giuridica e regole di funzionamento.....	13
6. Le ambiguità che restano. ....	14
7. L'utilità di una nuova legislazione di sostegno ispirata al pluralismo efficiente e alla democrazia diffusa. ....	16

---

<sup>α</sup> Di prossima pubblicazione in *Rivista italiana di diritto del lavoro*.

## 1. Qualche considerazione di scenario.

Lo stato di salute generale del diritto sindacale italiano, europeo e mondiale, non è buono. Tuttavia - se si cerca di approfondire l'argomento con approccio, per quanto possibile, "oggettivo" - non è facile rinvenire pareri concordanti su cause, descrizioni d'insieme e di dettaglio, prospettive. Forse il principale disorientamento, almeno nello scenario italiano, si può cogliere sul versante della cultura del lavoro. I nuovi modelli sociali e le frequenti crisi economiche hanno avuto riflessi profondi sulla cultura giuridica, dove si è andata sfaldando la concezione del lavoro sia come proprietà (emblematica la permanente messa in stato d'accusa dell'art. 18 stat.lav.) sia come diritto (sono stati messi in discussione persino gli artt. 1 e 4 della Costituzione)<sup>1</sup>. Si può anche dire, semplificando molto, che l'enfasi sulla trama sempre più robustamente capitalistica dei rapporti di produzione (plasmata per di più da un capitalismo finanziarizzato, cioè volatile e con la velocità di un turbo<sup>2</sup>) ha profondamente intaccato i tentativi di costruire sovrastrutture giuridiche che affidassero il lavoro ad istituzioni diverse da quelle del puro mercato. Il lavoro - nei fatti e in barba alle regole, di qualsiasi livello - non è più diffusamente concepito né come una proprietà né come un diritto di cittadinanza. E', oggi più di prima, trattato come un bene di mercato che si scambia attraverso un contratto e non è disponibile per tutti, specie dove i mercati non funzionano affatto bene neanche come mercati concorrenziali accettabilmente corretti negli effetti redistributivi. Per di più le trasformazioni del lavoro avvengono all'interno di una confusa e lunga transizione da una società prevalentemente industriale ad una dominata (almeno nell'immaginario collettivo delle generazioni più giovani o nelle ricostruzioni di brillanti intellettuali) da un modello post-industriale tanto suggestivo quanto inquietante<sup>3</sup>.

Davanti a questi processi, si può senz'altro cercare di contrapporre al dilagare della cultura giuridica dominata dal paradigma economico-finanziario una diversa visione d'insieme del lavoro, dell'impresa e del

---

<sup>1</sup> V. M. Esposito, R. Santucci, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Lezioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2014 (e-book), p. 141 ss.

<sup>2</sup> V. Luttwak, Weidenfeld & Nicolson, *Turbo-capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, Harper, 1999; Reich, *Supercapitalismo*, Fazi, 2008.

<sup>3</sup> V. da ultimo, D. De Masi, *Mappa Mundi. Modelli di vita per una società senza orientamento*, Rizzoli, 2014.

mercato. Almeno una visione in cui torni al centro un contratto "vero", come strumento giuridico anche eteronormato grazie al quale le parti con interessi contrapposti possano pervenire ad un equilibrato regolamento dei contrapposti interessi<sup>4</sup>. Ma, nella realtà, non si può voltare pagina dall'oggi al domani: non abbiamo dinanzi un libro del quale sfogliare le pagine che più ci piacciono, magari andando a ritroso. Quindi è assai sensato chiedersi quali possano essere nuove regole realistiche per non rassegnarsi al dominio dei rapporti di forza determinati dai mercati o, meglio, dei rapporti di potere originati dalla diversità di condizioni socio-economico-culturali-organizzative. Insomma si devono, seppure a fatica, tracciare nuovi concreti percorsi per contrastare la crescente "solitudine sociale" dei lavoratori dipendenti e la sempre più evanescente coesione sociale degli Stati Europei, specie euromediterranei. E qui forse occorre andare oltre la dimensione contrattuale, ma non per rinfocolare anacronistiche aspettative di riappropriazione formale del singolo posto di lavoro, bensì per penetrare nella struttura di gestione dell'economia di mercato, riattivandone il radicamento territoriale e sociale, contrastandone il potenziale disegualitario, almeno finché questo non collide con le legittime pulsioni allo sviluppo di altri lavoratori, cittadini di altri Paesi ai quali tocca oggi un progresso socio-economico più accelerato del nostro.

Il sindacato italiano non affronta certo oggi per la prima volta il problema dell'inadeguatezza delle regole giuridiche nazionali. Vent'anni fa, dinanzi ad un'altra crisi economica e politico-istituzionale, aveva già provato ad attrezzarsi meglio, rivedendo nel settore privato e in quello pubblico le regole per rappresentare soprattutto una quota più significativa del ceto medio in crescita per peso sociale e ricchezza. Di fronte ai processi di pauperizzazione indotti dalla crisi in atto dal 2007, il sindacato ha però perso ruolo e peso perché o non può negoziare condizioni migliori rispetto a quelle esistenti (sempre più eccedenze di personale, precari da stabilizzare, polverizzazione delle imprese, esternalizzazioni, risorse pubbliche in diminuzione drastica) oppure non riesce ad organizzare e talora nemmeno a raggiungere gli interessi da tutelare, troppo frammentati.

Una delle domande-chiave dell'attuale diritto sindacale è allora senza dubbio come si concilia la crescente esigenza di regole contrattuali con l'assenza di soggetti - talora per entrambe le parti (a livello sovranazionale, fatte salve le multinazionali; a livello territoriale) talora

---

<sup>4</sup> Per un tentativo rinvio al mio *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in RIDL, 2011.

per una delle parti (aziendale) - in grado di negoziare genuinamente ai nuovi livelli (sovranaazionale, territoriale subnazionale, aziendale) con sufficiente autorevolezza e vincolatività.

Sulla questione specifica si possono fare varie scelte riformatrici, più o meno incisive e graduali. Il percorso imboccato in Italia con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e culminato (per ora) nel testo unico (in seguito:TU) del 10 gennaio 2014<sup>5</sup> è estremamente positivo anche solo per il fatto che arretra una sorta di sfaldamento del sistema regolativo del lavoro basato sul protagonismo dei grandi attori sociali e riprende le fila di un governo non lasciato alle emergenze ma riconducibile ad una qualche visione d'insieme, seppure necessariamente compromissoria. Tuttavia quel percorso può essere, per molti versi, migliorato.

## **2. Le nuove rsu dopo il TU del 2014: a quali esigenze rispondono?**

In questo contributo mi concentrerei su quella che possono essere a buon diritto considerate le basi del diritto sindacale italiano: le rappresentanze sindacali unitarie.

Nate nel 1993 dopo una lunga gestazione, le rsu sono diventate per molti aspetti il fondamento del sistema sindacale italiano, sia di quello autoregolato – che le ha "create" e disciplinate con larga autonomia – sia di quello legale – che, oltre ad averle fatte proprie per quanto riguarda il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ne ha sempre più tenuto conto negli interventi legislativi succedutisi negli anni (v. da ultimo artt. 6 e 9 del d.lgs. 113/2012, sulla trasposizione della direttiva di rifusione dei Comitati aziendali europei).

Dal protocollo del 1993 al testo unico del 2014 il diritto sindacale italiano ha subito molti mutamenti, pur mantenendo alcune costanti (*in primis* la mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e un sistema di contrattazione collettiva nel settore privato privo di un'organica disciplina legislativa). Quello forse principale è stato, se si guarda all'intero arco del ventennio, il progressivo ampliamento degli spazi occupati dalla contrattazione decentrata, soprattutto aziendale, prima osteggiata dalle imprese in generale e, nell'ultimo quinquennio, invece sempre più invocata dalle imprese medio-grandi, Fiat in testa. Si tratta di uno dei riflessi "culturali" di cui poc'anzi si diceva; ma anche di un progressivo

---

<sup>5</sup> Su questa sequenza negoziale v., per tutti, M. Ricci, *La rappresentatività sindacale dopo gli interventi della Corte Costituzionale e della contrattazione collettiva: problemi e prospettive*, in [www.aidlass.it](http://www.aidlass.it).

affinamento delle tecniche di regolazione e gestione delle relazioni sindacali, che in fin dei conti può costituire una variante intermedia rispetto alla atomizzazione individualistica.

La prima genesi delle rsu non va però posta in strettissima relazione con il decentramento contrattuale, anzi. Nel 1993 si trattava di affrontare in modo strutturale almeno due fenomeni diversi, tutti interni allo schieramento dei sindacati dei lavoratori, sebbene ovviamente intrecciati con il funzionamento del sistema contrattuale. I due fenomeni erano, non dissimilmente da oggi, l'erosione dei rapporti con i lavoratori (la base) e una sempre maggiore divisione tra le principali confederazioni: due fenomeni che rischiavano di rendere endemica la grave crisi di rappresentatività del sindacato maturata, seppure a fasi alterne, negli anni '80. La creazione della rsu consentì di coniugare la ripresa di un governo accentrato del sistema di contrattazione collettiva con la riattivazione di canali di democrazia sindacale, quali erano appunto le rsu. Organi di rappresentanza unitaria dei lavoratori a base elettiva, ma con una fortissima componente sindacale associativa, seppure declinata in modo diverso nel privato (con la regola del 1/3 riservato<sup>6</sup>) e nel pubblico (con l'iniziativa per la costituzione delle rsu lasciata ai sindacati rappresentativi e una forte garanzia di sopravvivenza per i sindacati stessi, che aderissero o meno alle rsu)<sup>7</sup>.

Per cui le rsu erano al tempo stesso la perpetuazione del canale unico di rappresentanza nel privato, grazie soprattutto alla regola del terzo riservato; ma anche un embrione di canale doppio ("più strutturale che funzionale"<sup>8</sup>) nel pubblico, dove più netta era la configurazione legale di organismo di rappresentanza unitaria del personale. Potevano fungere da elementi di rigenerazione del consenso dei lavoratori con altissime percentuali di partecipazione alle elezioni (nel pubblico generalizzate, nel privato alte laddove si sono costituite le rsu), senza però delegittimare l'associazionismo sindacale, come attesta il tasso di sindacalizzazione restato in questi vent'anni miracolosamente al di sopra del 30%<sup>9</sup>, con

---

<sup>6</sup> V. il protocollo del 23 luglio 1993 e la parte I art. 2 dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993.

<sup>7</sup> V. l'accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998.

<sup>8</sup> Magnani, *Legge, sindacato, autonomia collettiva*, in ADL, 2000, p. 185.

<sup>9</sup> V., per tutti, Ferraro, *La rappresentanza sindacale in Italia*, in La Macchia (a cura di), *Sistemi nazionali di rappresentanza sindacale*, Editorial Bomarzo, 2013, p. 190. Per valutazioni assai interessanti di carattere più ampio v. Carrieri, *La stabile instabilità del sindacalismo italiano*, in *Dem.dir.*, 2014.

variazioni in fin dei conti di scarsa rilevanza anche nei rapporti tra le diverse Confederazioni.

In definitiva può dirsi che le rsu, come concepite sinora, hanno consentito quasi un quindicennio di gestione prevalentemente accentrata del sistema contrattuale, caratterizzata da moderazione salariale, senza grandi perdite di consenso per i sindacati dei lavoratori e con un parziale recupero di unità di azione, pure in anni molto difficili politicamente.

I maggiori guai sono cominciati con la crisi del 2008 e la progressiva aziendalizzazione/frammentazione della contrattazione collettiva che hanno innescato o riacutizzato, talora drammatizzandole, le note contrapposizioni tra associazioni della medesima "famiglia" confederale. Tra l'altro il proliferare di tipologie contrattuali, esternalizzazioni, modelli organizzativi reticolari, delocalizzazioni ha enormemente complicato la sintesi rappresentativa proprio nei luoghi di lavoro. E fuori non va certo meglio, se si considera il crescente tasso di lavoratori marginali, occasionali, dispersi.

Ma la principale spinta a riformare le rsu nel settore privato non è venuta questa volta dalla necessità di affrontare la crisi di radicamento e le difficoltà di allargamento della rappresentanza sindacale. Per quanto possa apparire paradossale, la riforma delle rsu maturata tra il 2011 e il 2014 è da mettere in relazione con la crescente fragilità del sistema della contrattazione collettiva. I soggetti della contrattazione - messi alla prova dal noto referendum del 1995, che era andato proprio ad incidere sulla già logora cerniera che spalancava la porta della legislazione di sostegno all'ordinamento sindacale - rigenerati fin dalle fondamenta anche grazie alle rsu avevano saputo garantire la continuità delle discipline contrattuali senza causare traumi dirompenti. E questo nonostante (o forse proprio perché) hanno dovuto gestire problemi enormi: ad esempio, nella seconda metà degli anni novanta l'addomesticamento della struttura salariale alle nuove esigenze della competizione e del crescente rigore finanziario; e nel primo decennio del nuovo secolo l'esplosione della flessibilità tipologica dei contratti di lavoro, indotta soprattutto dalle riforme dei governi di centro-destra (2001-2003). I sindacati confederali - pur dividendosi, anche inconsapevolmente, ruoli, strumenti e spartiti da suonare - hanno davvero fatto un gran lavoro, dove la sapiente mediazione tecnica è stata resa possibile da (e al contempo ha giustificato) la persistente presenza nell'agone politico-istituzionale (e questo nonostante il progressivo declassamento della concertazione a dialogo sociale). Occorrerebbe analizzare bene i dettagli per essere del tutto consapevoli di quanto è successo in questi vent'anni sotto i nostri occhi. Guardando l'insieme, appare comunque abbastanza veritiero dire che in sostanza il sindacalismo confederale - maggiormente o



comparativamente rappresentativo, ma nel pubblico impiego anche accuratamente pesato e misurato, almeno a partire dal 1998 – ha svolto oggettivamente il grande ruolo istituzionale di riscrivere il diritto del lavoro con la nuova grammatica della flessibilità, illudendosi forse di portarsi dietro più lavoratori di quelli che lasciava per strada; oppure di fare così rinascere l'economia del Paese e, con essa, poter tornare ai fasti degli anni '70.

Ma non è andata così. Come immaginavo rispondendo alla domanda posta dal titolo di un bel libro curato da Gigi Mariucci nel 2006<sup>10</sup>, dopo la flessibilità è venuta sempre più flessibilità. Fino alla terribile crisi degli ultimi 5/6 anni, che ha messo a nudo come il sistema di contrattazione conosciuto fino ad allora era forse giunto al capolinea. Finite le risorse pubbliche, finita la contrattazione nel settore pubblico (dove, sia detto per inciso, le rsu sono state prudentemente "congelate" dal 2008 al 2012<sup>11</sup>) e nelle politiche di sviluppo locale. Esaurita (o quasi) la regolazione della flessibilità tipologica, non restava che flessibilizzare la stessa contrattazione collettiva, abbandonando il rassicurante tran tran dei rinnovi dei CCNL. Tra il 2009 e il 2012 tutto faceva pensare che si stesse per verificare la grande fuga dal sistema contrattuale. E il sistema politico non pareva disposto ad arginarla, anzi: basta pensare all'art. 8 della l. 148/2011.

A questo punto le divisioni endosindacali in categorie e vertenze nevralgiche hanno moltiplicato le scosse dirompenti. Le vertenze giudiziarie germinate dal laboratorio Fiat tengono tutti in uno stato di fibrillazione e impongono un'attivazione diversa da quella puramente forense. Il volto del sindacalismo confederale non può essere quello lacerato e impotente di chi non sopravvive senza una sponda politica o aziendale o, in ultima analisi, giudiziaria. C'è molto di contingente negli accordi che si dipanano dal 2011 al gennaio 2014, come sempre. Ma c'è anche, sempre più forte, la consapevolezza che il vecchio sistema contrattuale – con, al centro, la contrattazione nazionale senza più "combustibile" monetario e ad efficacia giuridica limitata e, alla periferia, il sindacalismo confederale che, nel procurarsi consenso, appare in bilico tra tecniche di *catch-all* o di *cartel party*<sup>12</sup> – è a rischio collasso. D'altronde quel sistema, se lo si guarda nell'insieme e con occhio un po'

---

<sup>10</sup> *Flessibilità del diritto del lavoro e accumulazione del capitale sociale*, p. 411 (edizioni il Mulino).

<sup>11</sup> V. L. Zoppoli, *Bentornata realtà: il lavoro pubblico dopo la fase onirica*, in *Jus*, 2013.

<sup>12</sup> V., su queste categorie mutuata dalla politologia, L. Bardi, *Partiti e sistemi di partiti*, il Mulino, 2006.

spregiudicato, consegna all'attualità due gravi fallimenti: un crescente squilibrio nella distribuzione del reddito tra lavoratori e imprenditori; una progressiva perdita di produttività delle imprese italiane<sup>13</sup>. Certo non è detto che il sistema contrattuale sia il principale responsabile di questi gravissimi problemi macroeconomici. Ma se i lavoratori sono sempre più poveri e le imprese sempre meno competitive e redditizie (pur con gli imprenditori più ricchi), non c'è dubbio che il sistema di relazioni contrattuali non svolga alcuna funzione correttiva delle dinamiche di mercato, nonostante al volante siano rimasti, con variazioni tutto sommato marginali, per vent'anni i sindacati confederali insieme a Confindustria & *company*. Vengono fuori così domande urticanti, simili a quelle che aleggiano nei dibattiti politici (a che servono i sindacati?<sup>14</sup> a mantenere in servizio gli addetti ai lavori? a duplicare, rallentare, depistare inutili discussioni?).

Quindi non stupisce affatto che nel pieno della grande crisi si riparta dalle regole per il contratto collettivo nazionale di categoria, rifondando la rappresentatività dei sindacati legittimati a tutti i livelli contrattuali su rsu sensibilmente rinnovate.

### **3. Segue: in cosa consistono le principali novità rispetto al 1993?**

Il rinnovamento delle Rsu avviene in modo graduale e forse anche poco programmato.

In effetti l'accordo del 28 giugno 2011 si limita a valorizzare i voti ottenuti per le elezioni alle rsu ai fini della certificazione della rappresentatività dei sindacati legittimati a trattare a livello nazionale. Vi è poi la norma, importante ma già di profilo essenzialmente funzionale, che alle rsu attribuisce il potere di stipulare, a maggioranza, contratti aziendali *erga omnes*. Invece le intese modificative (*rectius* derogatorie) dei CCNL sembrano dover essere stipulate secondo la disciplina dei CCNL stessi, salvo, in via transitoria, essere affidate a non meglio precisate rappresentanze presenti in azienda d'intesa con le organizzazioni sindacali di categoria espressione delle Confederazioni sindacali firmatarie dello stesso accordo del 2011.

---

<sup>13</sup> Da ultimo v. L. Tronti, *Salari e prezzi per riprendere la crescita*, [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) del 26.2.2014; Id., *Produttività, crescita e riforma della contrattazione: un dialogo tra economisti*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 24.2.2014.

<sup>14</sup> La domanda allude al noto libro di Pietro Ichino, pubblicato da Mondadori nel 2006, dall'elevato potenziale provocatorio. Ma la pubblicistica in materia è ricca, anche se non tutta meritevole di nota.

Con l'accordo di maggio 2013 si precisa (punto 3) che i voti validi ai fini della certificazione della rappresentatività sono solo quelli espressi per i sindacati che aderiscono all'intesa.

Si regola poi il passaggio rsu/rsa e viceversa: confermando la regola del 1993, secondo cui chi partecipa all'elezione della rsu rinuncia alle rsa; impegnando le organizzazioni sindacali che aderiscono all'accordo a non fare rsa laddove siano state o vengano costituite rsu; e precisando che dove vi siano rsa si passa alle rsu solo se definito unitariamente dalle federazioni aderenti alle confederazioni che stipulano l'accordo del 2013.

Si apportano poi altre due importantissime modifiche:

a) le rsu sono elette con voto proporzionale, quindi con l'eliminazione del 1/3 riservato;

b) il "cambio di casacca" (cioè il passaggio ad altro sindacato) nella rsu eletta determina la decadenza e la sostituzione con il primo dei non eletti della medesima lista (e questo fa parlare di mandato imperativo).

Dopo meno di un anno arriva il TU del 2014. In esso si riprendono anche molte regole del 1993, armonizzandole con gli accordi del 2011 e del 2013. Su sette punti il testo unico è molto importante, sia per quanto riprende dal 1993 (date le suddette modifiche, non era infatti scontato la riproposizione di nessuna delle regole di vent'anni prima) sia per quanto precisa o chiarisce degli accordi più recenti. I sette punti di fondo mi sembrano i seguenti:

a) si afferma il principio dell'unicità (o meglio dell'alternatività) della forma di rappresentanza in azienda, fissando una regola meno restrittiva per il passaggio alla rsu qualora le rsa siano costituite per la prima volta in una determinata unità produttiva (Parte II, sez. I, lett. b). In questo caso, a differenza di quanto si dice per tutti gli altri casi nell'accordo di maggio 2013, ripreso nello stesso TU (parte II, sez. II, punto 8), è sufficiente una decisione delle organizzazioni sindacali che rappresentino a livello nazionale la maggioranza del 50%+1 come determinata dallo stesso TU;

b) si regola il potere di iniziativa per la costituzione delle rsu, attribuendolo alle organizzazioni sindacali di categoria aderenti alle Confederazioni che abbiano stipulato i tre accordi 2011/2013/2014 e alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato nell'unità produttiva o alle associazioni sindacali abilitate a presentare liste per

le elezioni delle rsu, semprechè aderiscano formalmente ai tre accordi citati (parte II, sez. II punto 1). Per i rinnovi successivi l'iniziativa può essere assunta anche dalla rsu esistente.

c) si riconferma che l'elezione avviene a suffragio universale su liste concorrenti (ivi, punto 2)

d) si conferma che le elezioni sono valide ove alla stessa prenda parte più della metà dei lavoratori aventi diritto al voto; anche se, reiterando quanto previsto nel 1993, poi si prevede, in modo alquanto ambiguo, che in caso di non raggiungimento del quorum “ la Commissione elettorale e le organizzazioni sindacali operanti all'interno dell'azienda prenderanno ogni determinazione in ordine alla validità della consultazione in relazione alla situazione venutasi a determinare nell'unità produttiva” (Parte II, sez. III, punto 2)

e) si conservano i diritti sindacali per le organizzazioni sindacali firmatarie dei CCNL (Parte II, sez. II, punto 4)

f) si ribadisce che le rsu decidono a maggioranza (ivi, punto 7)

g) si individuano le organizzazioni che possono presentare le liste, distinguendo tra organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni firmatarie del TU o firmatarie del CCNL applicato nell'unità produttiva e associazioni sindacali formalmente costituite con un proprio statuto ed atto costitutivo. Solo per queste ultime si prevede una doppia condizione: che accettino formalmente e integralmente i contenuti dei soliti tre accordi 2011/2013/2014; che la lista sia corredata da un numero di firme di dipendenti dell'unità produttiva pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti, ridotti a tre firme nelle imprese con 16-59 dipendenti (Parte II, sezione III, punto 4).

#### **4. Rsu, modelli di rappresentanza e democrazia (sindacale), post-democrazia, ultrademocrazia.**

Pur dopo aver descritto abbastanza minuziosamente il contenuto della nuova regolazione non è facile cogliere compiutamente la differenza tra vecchie e nuove rsu del settore privato. Certo si può dire che sono più simili a quelle del settore pubblico, specie dopo l'eliminazione della riserva del 1/3. Però non sono diffuse in tutte le amministrazioni, ma ancora limitate, come le rsa dell'art. 19 Stat.lav., alle unità produttive con più di 15 dipendenti. E mantengono un collegamento con il sindacato un po' più stretto, sia perché sono frutto ancora principalmente di

regolazione ad opera delle parti sociali sia in virtù della regola sul "cambio di casacca", che costituisce chiaramente un succedaneo della riserva del 1/3<sup>15</sup>.

Tuttavia una cosa è certa: le nuove rsu hanno una più genuina base elettorale, essendo interamente elette sulla base delle preferenze indicate dai lavoratori all'interno delle liste presentate dalle associazioni sindacali legittimate<sup>16</sup>. Quindi si può dire che sono organismi di rappresentanza a più alto tasso di democrazia, in quanto composti in modo più sensibile agli orientamenti manifestati direttamente dagli elettori piuttosto che dalle scelte di strutture preesistenti al voto. Naturalmente è una questione di misura, ma la quantità oltre certi livelli si tramuta in qualità. E si può dire che nelle nuove rsu c'è più competizione elettorale che pre-determinazione dei rappresentanti come delle loro appartenenze.

Naturalmente questo nulla ci dice in ordine alla qualità dell'agire negoziale e, più latamente, rappresentativo dei soggetti a vario titolo legittimati, in modo diretto o indiretto, attraverso questa nuova formula democratica. Però essere dinanzi ad un rinnovato istituto della partecipazione democratica non è un dato privo di significati né sul piano giuridico-istituzionale né su quello delle tecniche regolative utilizzate per realizzare la riforma (o avviarla). Nonché della coerenza tra i due piani.

E' anche ben chiaro che si sta parlando di una riforma che riguarda la democrazia sindacale: e ciò rende necessario essere accorti nell'utilizzare categorie concettuali e schemi interpretativi mutuati dalla democrazia politica, come pure non sottovalutare le diversità delle vicende storiche dei soggetti che animano l'uno o l'altro scenario delle dinamiche democratiche. Cionondimeno, la riforma delle rsu riveste un'importanza notevole anche in generale, per il significato che assume in un particolare momento storico dell'intero Paese, afflitto da anni da un profondo deficit democratico dovuto alla crisi dei partiti e al peso sempre crescente dei nuovi mezzi di comunicazione tradizionali o informatici,

---

<sup>15</sup> La questione del "cambio di casacca" aveva già dato vita ad un certo contenzioso, sia per il settore privato sia per il pubblico, con soluzioni non univoche: v. Di Stasi, *Le rappresentanze dei lavoratori in azienda*, in G. Proia (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva, Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. Persiani e F. Carinci, 2014, II, p. 271, p. 288 ss. Sulle prime interpretazioni sistematiche della nuova regola in ordine all'eliminazione della riserva del 1/3 v. Ricci, op. cit., p. 24, note 112-113 ed ivi le opinioni di Alleva, F. Carinci, Lai e Magnani.

<sup>16</sup> Si è calcolato che la regola del 1/3 equivaleva ad un premio di maggioranza per i sindacati stipulanti il CCNL che riuscissero ad arrivare al 30% dei voti: v., da ultimo, Di Stasi, cit., p. 271.

deficit aggravato di recente da un sistema elettorale insoddisfacente e (da quasi tre mesi) dichiarato per giunta incostituzionale.

Indubbiamente sarebbe sbagliato ignorare che la democrazia non è certo in crisi solo in Italia. Note analisi politologiche avvertono da tempo che il mondo vive una sorta di post-democrazia, intendendo segnalare come la democrazia rappresentativa abbia subito dappertutto profonde trasformazioni patologiche (di cui comunque l'Italia berlusconiana costituisce un buon paradigma) e richieda per molti versi correttivi continui<sup>17</sup>. Anche se di recente, in modo suggestivo e utile, ci sono nuovi studi che mettono in guardia da una sorta di spinta verso l'ultra-democrazia, che innalzando fin troppo le aspettative affonderebbe le sue radici proprio nella matura sensibilità democratica dei cittadini dei Paesi più sviluppati<sup>18</sup>.

Considerando questi scenari, non stupisce che il TU del 2014 venga apprezzato o criticato vedendovi, in ambito squisitamente sindacale, rimedio a precedenti "dittature delle minoranze" ma con il rischio di cadere in nuove "dittature della maggioranza"<sup>19</sup>. Anche questo versante merita sicuramente di essere analizzato (avendo comunque ben presente che la sacrosanta garanzia del dissenso non può paralizzare il funzionamento dei sistemi decisionali). Non prima però di aver riconosciuto che le parti sociali hanno avuto il merito e il coraggio di intervenire in una materia incandescente con tempestività rispetto ad un sistema politico che solo di recente sembra essersi svegliato da un lungo letargo.

Resta però da capire se anche questa volta non siano all'opera manovre gattopardesche<sup>20</sup>, magari agevolate proprio dalle tecniche regolative utilizzate.

---

<sup>17</sup> V. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, 2003.

<sup>18</sup> D. Schnapper, *L'Esprit Démocratique des Lois*, Gallimard, 2014. A commento R. Esposito firma su la Repubblica del 23.2.2014 un articolo dal titolo *La dittatura delle minoranze è il vero pericolo di oggi*.

<sup>19</sup> P. Alleva, *I pericoli dell'accordo interconfederale sulla rappresentatività*; U. Romagnoli, *La dittatura della maggioranza sul sindacato, entrambi del febbraio 2014* in [www.dirittisocialie cittadinanza.org](http://www.dirittisocialie cittadinanza.org)

<sup>20</sup> Riprendo qui una metafora di B. Caruso, *Rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego riformato: "l'interramento del cratere"*, in LPA, 1999, p. 238, che parlava di "gattopardismo di ritorno di matrice sindacale". Il titolo del mio scritto viene da qui, anche se dopo ho anche inevitabilmente pensato al libro di Alan Friedman che in questi giorni imperversa (*Ammazziamo il gattopardo*, Rizzoli, 2013).

## 5. Rsu: natura giuridica e regole di funzionamento.

Come si è detto la materia è difficile. Infatti anche dinanzi ad una regolamentazione più univoca (come era quella del 1993), si sono presentati gravi problemi di interpretazione e configurazione dei vari organismi rappresentativi presenti nei luoghi di lavoro. La rsu, quando la questione si è posta nel settore privato, è stata talora considerata una pura somma di rappresentanze sindacali, talaltra come organo unico della comunità dei lavoratori, talaltra ancora come organismo unitario che rappresenta tutti i lavoratori ma in proporzione alla loro "appartenenza" sindacale<sup>21</sup>. Natura e configurazione si riflettono poi su vari aspetti, dei quali i più importanti sono le regole per assumere decisioni e la titolarità con relativo esercizio dei diritti sindacali. La rsu come pura sommatoria di sigle sindacali pareva invero da escludere soprattutto per la regola che ne prevedeva la decadenza nel caso di dimissioni superiori alla metà dei componenti. Negarne la natura di organo unico d'altronde non voleva dire escluderne in radice il funzionamento come collegio, accentuandone esclusivamente la plurisindacalità. Sostenerne la natura di organismo unitario plurisindacale consentiva invece di ricercarne di volta in volta le specifiche regole di funzionamento, mantenendo al contempo la raffigurazione del sistema italiano come incentrato sul canale unico (sindacale) di rappresentanza. Pertanto forse quest'ultima opinione sintetizzava bene la natura di un organismo dalle fattezze alquanto ambigue.

Nel lavoro pubblico le cose stanno in modo piuttosto diverso per due essenziali ragioni: a) non vi è mai stata la riserva del 1/3; b) l'art. 8 dell'accordo quadro del 1998 prevede la regola della maggioranza per le decisioni relative all'attività delle rsu e il successivo accordo interpretativo del 6 aprile 2004 ne ribadisce esplicitamente la natura "unitaria" e "collegiale"<sup>22</sup>. Per cui è assai più difficile sostenere che la rsu non sia un organo unitario di rappresentanza dei lavoratori, con slittamento verso il sistema del *double channel* (un sistema per la verità carente per difetto, se si considera che nel lavoro pubblico possono anche esservi rsa per i sindacati che non partecipino alle rsu e "terminali associativi" per i sindacati che partecipino alle rsu).

---

<sup>21</sup> Riepiloga bene questo dibattito, optando ancora per l'ultima soluzione, Di Stasi, op.ult.cit., p. 287 ss.

<sup>22</sup> V., da ultimo, G. Mautone, *Le rappresentanze dei lavoratori pubblici sui luoghi di lavoro*, in G. Proia (a cura di), cit., p. 1154 ss.

Senza giungere agli eccessi del lavoro pubblico, natura e configurazione della nuova rsu del TU del 2014 sembrano molto avvicinarsi a quelle del settore pubblico. Infatti la riserva del 1/3 non c'è più e la regola della maggioranza è prevista in vari punti, anche se non si afferma esplicitamente la natura collegiale dell'organo. Inoltre la rsu è titolare in via autonoma del potere di contrattazione collettiva aziendale con efficacia generalizzata (pur senza effetti modificativi in *peius*).

C'è però la regola della decadenza in caso di "cambio di casacca", che configura di certo un mandato elettorale con vincolo associativo. E il sistema elettorale resta impennato sulla preferenza per le liste presentate da sindacati che facciano parte a pieno titolo del sistema contrattuale extraaziendale.

Non sono però elementi decisivi per continuare a negare alla rsu la natura di organo unitario di rappresentanza dei lavoratori che deve funzionare a tutti gli effetti come un collegio. Sia perché è possibile che le liste vengano presentate anche da altri gruppi di lavoratori dell'impresa, purchè costituiti in associazione e con un certo numero di firme. Sia perché il vincolo di mandato opera solo nel caso estremo dell'adesione dell'eletto ad altro sindacato, ma non esclude che, finchè è in carica, la partecipazione del singolo alla vita dell'organo di rappresentanza si svolga secondo logiche puramente istituzionali.

Perciò si può ritenere che la nuova regolazione sia tale da farvi leggere l'obiettivo di istituire un canale di rappresentanza dei lavoratori in azienda interamente elettivo, con una sua autonomia giuridica e funzionale, seppure sensibilmente condizionabile dai sindacati che concorrono a formarlo. E che, pur rinunciando a formare proprie rsa, possono continuare ad operare in azienda grazie ai diritti sindacali garantiti dal TU quando si tratti di sindacati firmatari dei CCNL.

## **6. Le ambiguità che restano.**

Dunque può dirsi che una netta scelta a favore di un organismo unitario ed elettivo viene fatta, con tutti i timori che essa può indurre sul piano di un'eccessiva autonomia rispetto alle strutture di categorie e confederali. Proprio per questo il TU risulta disseminato di varie regole funzionali a porre in essere svariati condizionamenti volti a rendere nei fatti le rsu terminali del sistema confederale. Per cui il gattopardismo, per quanto più democratico, potrebbe trovare ancora i suoi percorsi.

Al riguardo, oltre alla regola sul cambio di casacca, di tutto rilievo sono le regole che rendono utili a fini complessivi del nuovo sistema solo iscritti e voti espressi a favore dell'ambito oggettivo e soggettivo direttamente riferibile al TU: i primi in relazione alle imprese in cui si conteggiano (solo le imprese con più di 15 dipendenti: v. parte I del testo



unico), i secondi solo se espressi per i sindacati aderenti all'ormai noto "trittico"<sup>23</sup> di accordi.

Ci sono poi le regole sul potere di iniziativa per la costituzione delle rsu, attribuito, oltre che alle medesime rsu una volta costituite: a) alle organizzazioni sindacali di categoria aderenti alle Confederazioni che abbiano stipulato i tre accordi 2011/2013/2014; b) alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato nell'unità produttiva; c) alle associazioni sindacali abilitate a presentare liste per le elezioni delle rsu, semprechè aderiscano formalmente ai tre accordi citati.

Questa formula pare notevolmente aperta, escludendo in pratica solo gruppi di lavoratori organizzati al di fuori di ogni assetto associativo. In realtà l'adesione al trittico di accordi comporta la rinuncia a dar vita a proprie rsa in presenza di rsu, con esclusione quindi dai diritti sindacali se non si è firmatari di CCNL applicati nell'unità produttiva. Con il testo dell'art. 19 stat.lav. post-sentenza Corte Costituzionale 231/2013<sup>24</sup> un sindacato non firmatario potrebbe però aver partecipato alle trattative per qualsiasi contratto normativo e aver diritto ai diritti sindacali; quindi potrebbe avere relativo interesse a costituire una (o anche a partecipare alla) Rsu. Con la nuova regolazione del trittico di accordi, secondo i quali per partecipare alle trattative del CCNL occorre aderire agli accordi stessi e aver superato la soglia del 5% a livello nazionale (e non solo), il sindacato non confederale e non firmatario del CCNL corre invece il rischio di essere comunque escluso dai diritti sindacali. Perciò laddove trova applicazione il TU, sarebbe più corretto dire che non si accede ai diritti sindacali se non facendo parte della Rsu, cioè ottenendo un certo numero di voti. Il sindacato che voglia restare solo associazione di iscritti senza alcuna verifica elettorale e senza aderire al trittico di accordi (che comunque lo costringerebbe a rinunciare alla propria rsa) non è quindi più sostenuto da alcuna legislazione.

Inoltre non si deve dimenticare che, chiunque assuma l'iniziativa, la rsu non si può costituire senza il quorum del 50% degli aventi diritto al voto. Anche qui però, come si è visto, il TU è ambiguo: e ciò è anche meno accettabile di prima trovandosi dinanzi ad un organismo di

---

<sup>23</sup> L'espressione sintetica ed efficace è stata utilizzata per primo da Bavaro, *Note sul testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, in [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org)

<sup>24</sup> Su questa sentenza molti sono ormai i commenti. Per tutti v. , oltre al mio *Impresa e relazioni industriali dopo "la guerra dei tre anni"*, in [www.aidlass.it](http://www.aidlass.it) e in DLM, 2013, n. 3, i commenti di Rusciano, in RGL, 2013; Del Punta, Scarponi, Leccese, in LD, 2013; A. Zoppoli in WP Massimo D'Antona.IT - 201/2014; nonché i pareri di A. Baylos Grau, F. Carinci, A. Lassandari, G. Proia, A. Vallebona, in DLM, 2013, n. 3.

rappresentanza unitaria ed interamente elettivo rispetto alla precedente rsu assai più ambivalente.

Vi è dunque con il TU, ma già con gli accordi immediatamente precedenti, un forte indebolimento del sindacalismo associazionistico. E per certi versi un rilancio del sindacalismo extra-aziendale, unico veicolo per garantire il superamento della soglia del 5% a cui solo può conseguire a regime la firma del CCNL.

Quindi il sistema oscilla in modo assai poco chiaro tra l'istituzione di un organismo unitario dei lavoratori a base elettiva nelle unità produttive con più di quindici dipendenti e la valorizzazione del sindacalismo extra-aziendale, che consente di superare quelle soglie che garantiscono effettivamente la piena agibilità dei diritti sindacali in azienda, in una qualunque delle forme ancora consentite, cioè come rsa, come rsu oppure come sindacato firmatario di CCNL.

## **7. L'utilità di una nuova legislazione di sostegno ispirata al pluralismo efficiente e alla democrazia diffusa.**

Un sistema come quello descritto è certo migliore del precedente, privo di un chiaro baricentro e a rischio di subalternità per il ruolo dell'accreditamento aziendale. Ma ha elementi di polarizzazione eccessiva, rischia di complicare gli scenari sindacali in azienda incoraggiando la diaspora datoriale e, soprattutto, non è facilmente estendibile in via negoziale a settori in cui c'è maggiore frammentazione sindacale o dove è assai alta la percentuale di piccole imprese, come il commercio. In generale poi, lasciando fuori dalla rappresentanza elettiva le imprese anche grandi ma articolate in numerose piccole unità produttive, rischia di fondare una legittimazione negoziale generale su una platea di lavoratori assai più ristretta di quella che dovrebbe essere destinataria di contratti collettivi che si vorrebbero erga omnes. E in questo anche la consultazione prevista per il CCNL – altrimenti detta "giudizio di Dio"<sup>25</sup> - non è un antidoto sufficiente, almeno fino a che non si vedrà all'opera nelle diverse categorie – cui viene rimessa la disciplina – in modo tale da includere quei "figli di un Dio minore" che lavorano nelle piccole imprese (e che, in totale, sono più di 4 milioni di lavoratori).

Perciò il TU può essere sì una buona base di partenza, ma richiederebbe norme più chiare ed esplicite su vari punti.

---

<sup>25</sup> F. Solari, intervento alla Consulta giuridica Cgil, Roma, 27.2.2014. Il riferimento è alla parte III del TU del 2014 che riprende un punto specifico dell'accordo di maggio 2013.

Con l'esclusiva finalità di portare a piena emersione scelte già visibili nel TU, una legge potrebbe migliorarlo, generalizzandone l'applicazione. Essa però dovrebbe sicuramente essere più rispettosa dell'art. 39 co. 1, tutelando in modo più netto la libertà di scegliere qualsiasi forma organizzativa con finalità sindacali.

I punti di tale legge potrebbero essere:

- a) prevedere e sostenere la costituzione di rsa o rsu, oltre che nell'unità produttive con più di 15 dipendenti, in tutte le imprese di una certa dimensione (es.: 60 dipendenti);
- b) dire con chiarezza che le due forme sono alternative, consentendo la costituzione di rsa solo ad iniziativa di lavoratori nell'ambito di sindacati che abbiano diritto a partecipare alle trattative per il CCNL secondo quanto disposto dal TU (o, meglio, dell'accordo di maggio 2013<sup>26</sup>);
- c) o in alternativa consentendo la costituzione di rsu a seguito di un referendum con un quorum del 50% degli aventi diritto e con un consenso superiore al 50%: referendum attivabile da sindacati con un certo seguito in azienda o fuori o anche da gruppi di lavoratori;
- d) prevedere anche la possibilità di un ritorno alle rsa, ove lo vogliano oltre il 50% dei lavoratori.
- e) fare delle rsu il centro di imputazione giuridica dell'attività sindacale decentrata e la base per legittimare i sindacati a stipulare il CCNL.

Nella sostanza poco cambierebbe rispetto al TU. Soprattutto la legge sarebbe espressione di un consenso e un'investitura politica, più dignitosa e conforme alla costituzione formale e materiale, rispetto all'espedito di subordinare l'inclusione nel sistema contrattuale di questo o quell'organizzazione dei lavoratori all'adesione alle regole fissate da altri, espedito di dubbia legittimità ed efficacia. Quando si tratta di regole a valenza generale non può non valere infatti il principio affermato dal Consiglio di Stato dopo il referendum per il lavoro pubblico che abrogò l'art. 47 del d.lgs. 29/93: avendo "il corpo elettorale ..ritenuto inidoneo lo

---

<sup>26</sup> Sulla differenza tra i due testi e la querelle interpretativa scatenata dal TU v., oltre ad Alleva e Romagnoli, citati prima, Bavaro, *Note sul testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, e A. Piccinini, *Prime riflessioni sul c.d. testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, entrambi di fine gennaio 2014, in [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org). ; Liso, *la FIOM e l'accordo del 10 gennaio 2014*, in *nel merito.com* del 3 marzo 2014; Romagnoli, *In difesa della democrazia sindacale*, in [www.insightweb.it](http://www.insightweb.it), march 2014.

strumento dell'accordo tra le parti per definire il concetto ed i criteri per la determinazione della (maggiore) rappresentatività..., la definizione ed i criteri identificativi della (maggiore) rappresentatività non possono essere stabiliti dalle parti rappresentative degli interessi contrapposti, ma debbono prodursi attraverso un atto proveniente da un'autorità esterna alle parti in causa" (Cons. Stato parere n. 2648/95 del 27.9.1995).

Su questa base e con una legge, molto altro si potrebbe migliorare rispetto allo stato attuale del diritto sindacale italiano.