



La riforma della rappresentanza aziendale dei lavoratori. Dal sistema duale al doppio canale: itinerari possibili

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 287/2016

© Anna Alaimo 2016
Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Catania
alaimo@lex.unict.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>



La riforma della rappresentanza aziendale dei lavoratori. Dal sistema duale al doppio canale: itinerari possibili^{α αα}

Anna Alaimo
Università di Catania

| | |
|--|----|
| 1. Il sistema duale della rappresentanza aziendale in Italia: tra passato, presente... .. | 2 |
| 2. ...e futuro. Ha ancora un senso sostenere la rappresentanza sindacale? Progetti di regolazione legale..... | 6 |
| 3. RSA e RSU: l'anomalia della dualità rispetto ai sistemi a "doppio canale". Un primo fattore di anomalia: la comune matrice sindacale..... | 8 |
| 4. Un secondo fattore: l'indistinzione funzionale fra RSA e RSU. . | 13 |
| 5. Itinerari possibili per una rifondazione del sistema di rappresentanza aziendale: dal possibile riconoscimento legale di organismi di rappresentanza extra-sindacali alla necessaria articolazione funzionale del sistema. | 16 |

^α Il presente scritto è destinato agli Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo.

^{αα} Mentre il lavoro era già in fase di pubblicazione le Confederazioni sindacali dei lavoratori hanno approvato il documento unitario *"Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro"* (Cgil, Cisl e Uil, 14 gennaio 2016). Il documento avvalorava una delle idee centrali di questo scritto, proponendo una riconversione del sistema di relazioni industriali e delle regole che ne governano il funzionamento basata sul coordinamento dei temi della rappresentanza, della contrattazione di secondo livello, della partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

1. Il sistema duale della rappresentanza aziendale in Italia: tra passato, presente...

A distanza di due anni dalla sentenza della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori (SL)¹, le proposte di "legge sindacale" presentate all'inizio della XVII legislatura per disciplinare anche la rappresentanza aziendale dei lavoratori, sembrano avere ritmi di avanzamento lenti ed esiti incerti².

Appare così accantonato il monito rivolto al legislatore dai giudici costituzionali nel fuggevole passaggio finale della sentenza n. 231/2013³ in cui si suggerivano soluzioni regolative idonee a conformare a Costituzione la disposizione censurata.

Ad eccezione di qualche recente e significativo rilancio⁴, la questione della regolazione legale della rappresentanza aziendale – persino se ridotta all'esigenza di un aggiornamento normativo dell'art. 19 SL – sembra aver perso *appeal* negli ultimi due anni. Le ragioni di ciò sono di agevole lettura.

¹ Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231. Per un'analisi delle precedenti decisioni sull'art. 19 SL, v. CARINCI F., *Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, DRI, 2013, 899; PERSIANI, *Illegittimità costituzionale sopravvenuta dell'art. 19 della legge n. 300/1970*, Giur.it., 2012, 1037; *Id.*, *Ancora sulla sopravvenuta illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 300 del 1970*, ADL, 2012, 1093; GARGIULO, *Tensioni e distorsioni nella crisi del modello «statutario di rappresentanza sindacale in azienda»*, RIDL, 2013, 171.

² Dall'inizio della XVII legislatura risultano presentate alla Camera le proposte C.5 (di iniziativa popolare) C.519 (Damiano ed altri), C. 709 (Airaudo ed altri), C. 1376 (Polverini), C.1549 (Tinagli ed altri); al Senato i d.d.l. 993 (Ichino ed altri), 986; 184 e 654. Per un quadro completo dei progetti v. anche le due proposte di legge sindacale formulate in ambito accademico: la proposta della rivista *Diritti lavori mercati (Disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori)*, in DLM, 2014, 155, e la proposta di legge sindacale del gruppo di giuslavoristi denominato "Frecciarossa" (Caruso, De Luca Tamajo, Del Punta, Marazza, Maresca, Perulli, Romei, Scarpelli, Speciale) corredata dalle *Linee guida di una disciplina legislativa di rappresentanza, rappresentatività sindacale ed efficacia dei contratti collettivi aziendali* (di prossima pubblicazione in RIDL, 2015, 4, III). Per riferimenti ai vari d.d.l. attualmente all'esame delle due Camere v. ZOPPOLI L., *Impresa e relazioni industriali dopo la guerra dei tre anni: verso una nuova legge sindacale? Considerazioni a valle di Corte Cost. 231/2013*, DLM, 2013; MAGNANI, *Le rappresentanze sindacali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231/2013*, Working Paper ADAPT, 25 settembre 2013, n. 135.

³ ZOPPOLI L., *Impresa e relazioni industriali dopo la guerra*, cit.

⁴ Cfr. la proposta del gruppo di giuslavoristi denominato "Frecciarossa", di più recente formulazione rispetto ai d.d.l. presentati all'inizio della corrente legislatura e alla proposta dei giuristi napoletani facenti capo alla rivista *Diritti lavori mercati*. Sulle generali condizioni di contesto favorevoli ad un intervento eteronomo sulla rappresentanza, v. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando?*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?* Ed. scientifica, 2014, 439.

La predisposizione di regole endo-sindacali sulle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) – culminata, dopo gli Accordi unitari del 2011 e del 2013, nella *Regolamentazione delle rappresentanze in azienda* contenuta nella parte II del “Testo Unico” del 2014 (TUR 2014)⁵ - ha prodotto un quadro normativo tendente a superare le strutture di rappresentanza contemplate dall’art. 19 SL (le Rappresentanze Sindacali Aziendali: RSA) e a metterne in ombra la disciplina e la prassi applicativa. Ciò ha reso meno urgente la riscrittura della norma *de qua*.

L’insieme delle disposizioni dettate dalle parti sociali riflette, del resto, un’endemica tendenza del sistema sindacale italiano ad auto-regolarsi; tendenza remota, che, riguardo alle rappresentanze aziendali ha conosciuto altri momenti significativi: si pensi al “patto federativo” del 1972 (che riconosceva nei Consigli di fabbrica l’«istanza sindacale di base con poteri di contrattazione sui posti di lavoro») e all’*Accordo interconfederale per la costituzione delle RSU* del 1993.

Per quel che concerne, poi, l’etero-regolazione delle RSA sembra che anche il legislatore si sia convinto della bontà di un’affermazione: se è vero che la perdita unità sindacale ha “provocato” la sentenza del 2013, la ritrovata unità potrà, in qualche modo, “recuperarne” la ricaduta⁶.

Ed è vero che dopo la pronuncia del 2013 le parti sociali si sono preoccupate di stabilire quali siano le OOSS che «ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali previsti dalla legge, ai sensi dell’art. 19 SL e ss.» debbano intendersi come «partecipanti alla negoziazione»⁷.

Anche rispetto ad organismi la cui previsione legale conta ormai quasi mezzo secolo di storia, le regole autonome cercano, pertanto, di dare buona prova di sé, occupando spazi che la sentenza della Corte costituzionale avrebbe altrimenti consegnato all’interpretazione e al «ruolo riordinatore»⁸ della giurisprudenza. Com’è noto, l’effetto additivo della pronuncia della Consulta - che ha sostituito all’espressione “associazioni sindacali firmatarie” quella di “associazioni sindacali trattanti”⁹ - ha aggiunto incertezze applicative e dubbi di legittimità costituzionale riguardanti la disposizione¹⁰.

⁵ *Testo Unico sulla Rappresentanza* siglato da Confindustria - CGIL, CISL e UIL il 10 gennaio 2014.

⁶ CARINCI F., *Il buio oltre la siepe*, cit., 947.

⁷ V. *infra*, § 3.

⁸ MELIADÒ, *Il giudice del lavoro fra ordine giuridico e criticità sociale*, RIDL, 2013, I, 490.

⁹ RUSCIANO, *Sindacato “firmatario” o “trattante”, purché “rappresentativo” (Commento della sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale)*, RGL, 2013, I, 517.

¹⁰ Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è legato, per esempio, alla possibile assenza di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva, a fronte della legittima pretesa di un sindacato di essere presente anche in quella unità, con più di quindici

Per tali ragioni, malgrado la permanente coesistenza di due organismi – le RSA, previste per via legislativa e rappresentative dei soli lavoratori iscritti a singoli sindacati e le RSU, disciplinate da larghe intese confederali e a vocazione rappresentativa tendenzialmente generale – la preoccupazione che il nostro sistema sindacale, lasciato all'auto-regolazione, possa ancora produrre disfunzioni sembra involgere aspetti "altri" del sistema: la rappresentatività, la legittimazione alla stipula dei contratti collettivi e la loro efficacia *erga omnes*, la ridefinizione del ruolo del contratto nazionale di categoria e la connessa, quanto discussa, previsione del salario minimo legale¹¹.

La riforma della rappresentanza aziendale dei lavoratori non sembra, invece, assumere carattere d'urgenza¹², a dispetto dell'idea che si tratti di un intervento «ben possibile e più a portata di mano» di quello - onnicomprensivo - su soggetti, livelli e procedure della contrattazione collettiva¹³.

I meccanismi di auto-regolazione continuano, del resto, a perpetuarsi, come mostra la più recente tendenza a superare i limiti soggettivi del TUR 2014. Benché la giurisprudenza, anche recente, abbia sottolineato l'efficacia *inter partes* dell'intesa¹⁴, il TUR 2014 continua a raccogliere adesioni (fra le principali, quelle di CISAL, UGL, CONFESAL¹⁵) e le sue regole vengono estese a settori diversi dall'industria attraverso la stipula di accordi analoghi¹⁶.

Al contempo, sono già in corso tentativi di attuazione delle regole del TUR 2014 riguardanti la misurazione della rappresentatività sindacale, come mostra la convenzione per il censimento delle deleghe sindacali

dipendenti ma senza contratto, qualora si manifesti l'"iniziativa dei lavoratori" (cfr. MARESCA, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e sconnessioni sistemiche*, in AA.VV., *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013*, n. 231, Adapt Labour Studies e-Book series, 2013, n. 13, 5-6).

¹¹ V., per tutti, SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 244/2015.

¹² In tal senso, anche se prima della sentenza della Corte cost. n. 231/2013, DE LUCA TAMAJO, *Le relazioni industriali dopo Mirafiori e Pomigliano: opinioni a confronto*, DRI, 2011, 362; *Id.*, *Riforme (im)possibili nel diritto sindacale*, DLM, 2011, 2; GARGIULO, *Tensioni e distorsioni*, cit., 172.

¹³ MAGNANI, *Le rappresentanze sindacali in azienda*, cit., 6.

¹⁴ Cfr. Trib. Roma 15 maggio 2015, ove si legge che «ai sensi dell'art. 1372 c.c. il contratto ha forza di legge tra le parti (1° comma) ed il contratto non produce effetto rispetto ai terzi che nei casi previsti dalla legge (2° comma). Quindi, è evidente che l'accordo in questione vincola solo le parti sottoscriventi (o successivamente aderenti) e non i ricorrenti, che pacificamente non vi hanno aderito».

¹⁵ Per l'elenco completo v. l'Allegato 3 al TUR 2014.

¹⁶ V. l'Accordo del 28 luglio 2015 - siglato da Agci, Confcooperative, Legacoop e CGIL, CISL e UIL – e l'Accordo del 26 novembre 2015, siglato da Confcommercio-Imprese per l'Italia e CGIL, CISL e UIL.

siglata dalle Confederazioni dei lavoratori e dell'industria (Cgil, Cisl, Uil e Confindustria) e dall'INPS, il 16 marzo 2015¹⁷.

Ma è anche vero che appare meno spedita l'altra gamba su cui poggia il meccanismo di misurazione della rappresentatività e, cioè, la raccolta dei dati elettorali relativi proprio alle elezioni delle RSU. Da una parte stenta a decollare il processo di trasmissione dei dati al CNEL, per via dell'incerta sorte di quest'organo, legata alle riforme istituzionali tuttora in discussione¹⁸. Dall'altra, la costituzione delle strutture di base è ancora intermittente e da consolidare¹⁹, soprattutto nei settori connotati da un'elevata frammentazione della rappresentanza²⁰; circostanza che, anche recentemente, ha generato significative vertenze giudiziarie riguardanti la partecipazione dei sindacati di base (non firmatari del TUR 2014) all'elezione degli organismi unitari²¹.

Malgrado gli intoppi (scarsa fluidità dei meccanismi elettorali e di raccolta dei dati, apertura di contenziosi da parte di sindacati estranei all'intesa del 2014), il quadro sembra complessivamente scoraggiare il legislatore ad intervenire, anche solo a sostegno della regolazione autonoma.

Parimenti accantonata sembra l'idea di mettere altro "olio nel lume" della regolazione legale delle RSA, provvedendo a conformare a Costituzione l'art. 19 SL, secondo il monito rivolto al legislatore dalla Consulta.

¹⁷ Com'è noto, il TUR affida la rilevazione del numero di deleghe proprio all'istituto nazionale di previdenza. Cfr. anche la successiva Circolare INPS del 14 aprile 2015, n. 76.

¹⁸ V. il d.d.l. costituzionale S.1429 B (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*) presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi,) comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014 e, da ultimo, approvato al Senato il 13 ottobre 2015.

¹⁹ CARRIERI, TREU, *Introduzione. Le relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in CARRIERI, TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, 48.

²⁰ MARAZZA, *Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"? la questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 209/2014, 8.

²¹ Cfr. sempre Trib. Roma 15 maggio 2015, cit., che ha rigettato la richiesta di dichiarazione di nullità di parti del TUR 2014, proposta dalla Confederazione USB e dalla USB-Lavoro privato, a seguito del mancato riconoscimento di soggetti appartenenti alla USB Lavoro privato come legittimi candidati/eletti nelle RSU dell'ILVA di Taranto e della Elbi International s.p.a. L'azione veniva proposta dai sindacati di base contro i soggetti negoziali del TUR (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil).

Nonostante l'asfittica formulazione con cui il diritto a costituire RSA è ormai declinato dall'art. 19 SL²² e benché le incertezze applicative generate dalla sentenza del 2013 abbiano suscitato in buona parte della dottrina il convincimento che l'intervento del legislatore sia necessario per far raggiungere alla norma il traguardo della piena costituzionalità²³, la linea dell'astensionismo legislativo sembra tuttora prendere il sopravvento.

2. ...e futuro. Ha ancora un senso sostenere la rappresentanza sindacale? Progetti di regolazione legale.

Se questo è il quadro, ci si può chiedere se l'eventuale regolazione legale della rappresentanza debba ancora privilegiare il sindacato o possa, più opportunamente, valorizzare forme di rappresentanza *dei lavoratori* di tipo generale/elettivo, che restringano lo spazio della democrazia associativa a vantaggio di quella generale, rispondendo anche ad istanze di democrazia partecipativa nell'impresa.

Come meglio si vedrà (*infra*, § 3), lo scopo di potenziare il sindacato nell'impresa – evidente nella formulazione originaria dell'art. 19 SL – ha animato anche la componente auto-regolata del sistema ed è ancor oggi visibile nella maggior parte delle proposte e dei disegni di legge presentati nel corso della XVII legislatura.

Nelle proposte oggi in discussione la gamma di soluzioni è svariata: dalla previsione di un'unica struttura - la rappresentanza sindacale aziendale²⁴ o unitaria (ma pur sempre di derivazione sindacale)²⁵ - al mantenimento del dualismo RSU-RSA²⁶.

Solo alcune proposte privilegiano l'approccio di base rispetto a quello sindacale/associativo, che appare nel complesso prevalente, come mostra anche la più recente proposta del gruppo di giuslavoristi denominato "*Frecciarossa*". Nel permanente dualismo del sistema, il suggerimento è, in tal caso, quello di conferire il potere di scelta della struttura (RSA o RSU) da costituire alle *associazioni sindacali* che, singolarmente o congiuntamente, raggiungano la soglia del 50% più uno di rappresentatività in azienda. Anche qualora tale maggioranza non venga raggiunta - e la scelta dell'organismo sia, perciò, rimessa all'esito di un *referendum* - si prevede che l'iniziativa referendaria venga assunta

²² FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, RGL, 2011, I, 741.

²³ MARESCA, *Prime osservazioni*, cit., 4.

²⁴ D.d.l. 993 (Ichino ed altri).

²⁵ D.d.l. 519 (Damiano ed altri).

²⁶ In tal senso la proposta della rivista *Diritti lavori mercati*, cit. retro alla nota 2.

da almeno una delle associazioni di cui all'art. 19 SL. Il potere di iniziativa torna, dunque, ai sindacati, ai quali spetta anche il potere di presentare liste.

Sono, dunque, poche le proposte che valorizzano i poteri di iniziativa e/o i poteri deliberativi della base da rappresentare²⁷: il potere di istituire le RSU tramite *referendum* (benché l'indizione compete, anche in tal caso, ai sindacati)²⁸; il potere dei lavoratori di presentare liste, attribuito ora ai lavoratori *tout court*²⁹, ora ad "organizzazioni dei lavoratori" diverse dalle associazioni sindacali³⁰.

Solo due proposte, infine, si preoccupano di soddisfare istanze di democrazia partecipativa nell'impresa³¹. La proposta più coraggiosa, per tali aspetti, è quella dei giuristi napoletani, che dedica due interi capi (V-VI) al coinvolgimento e alla partecipazione (gestionale e azionaria) dei lavoratori, mentre nel d.d.l. C.519, la sensibilità al tema della partecipazione è limitata alla previsione di comitati consultivi dotati di diritti di informazione/consultazione, la cui costituzione dovrebbe, tuttavia, avvenire nelle sole grosse società (con organico di almeno trecento dipendenti).

Prima ancora di rispondere alla domanda iniziale, provando a immaginare soluzioni regolative anche diverse da quelle in discussione, vale la pena di rimarcare le caratteristiche generali dell'attuale sistema di rappresentanza aziendale, evidenziandone, soprattutto, alcune lacune: l'assenza di forme di rappresentanza dei lavoratori generali/elettive sganciate dal canale sindacale e la mancanza di funzioni partecipative strutturate attraverso un quadro organico di regole (di natura legale o anche soltanto endo-sindacale).

La tesi che si proporrà muove, innanzitutto, da un presupposto: l'irreversibile declino, in Italia, del modello di sindacalismo storico su basi confederali, legato, su scala comparata, al declino del sindacalismo industriale³² e, più in generale, del "*political-industrial unionism*":

²⁷ Si veda sp. il d.d.l. 709 (Airaudo ed altri) presentato alla Camera il 10/4/2013 (artt. 1-2).

²⁸ Così nella proposta della rivista *Diritti lavori mercati*, cit., art. 1, c. 2.

²⁹ Nella proposta di legge SEL (d.d.l. 709, art. 2, cit. alla nota precedente) a condizione che si raggiunga una percentuale minima (il 3% nel settore privato) di lavoratori rispetto al numero totale degli occupati.

³⁰ Così sempre il d.d.l. 709; v. anche la proposta della rivista *Diritti lavori mercati*, cit.

³¹ Il riferimento è al d.d.l. C.519 (Damiano ed altri) e, soprattutto, alla proposta della rivista *Diritti lavori mercati*, cit.

³² Sempre CARRIERI, TREU, *Introduzione*, cit., 42; VISSER, *The rise and fall of industrial unionism*, *Transfer*, 2015, 451.

sindacalismo costruito sull'aggregazione massiccia di lavoratori manuali e sulla tendenza a trovare alleanze nella sfera politica e nei partiti³³.

L'idea che si proverà ad articolare è che tale declino – dopo aver prodotto uno «spiazzamento delle relazioni industriali nazionali» conosciute nel secolo scorso³⁴ e cristallizzate, con riguardo alle rappresentanze aziendali, nel modello statutario RSA – dovrebbe indurre a un ripensamento dei paradigmi regolativi e delle soluzioni normative riguardanti il sistema di rappresentanza aziendale. Se davvero è tempo di «esercizi di ingegneria delle relazioni industriali e delle regole che le governano»³⁵, è anche ora di pensare a un cambiamento di regole che tenga adeguatamente conto (a) del problema della legittimazione democratica (proveniente dalla base rappresentata) degli organismi elettivi; (b) delle istanze di "partecipazione" che, prepotentemente, tornano d'attualità negli ultimi anni, suggerendo l'opportunità di interventi simultanei e coordinati sulla rappresentanza e la partecipazione³⁶.

3. RSA e RSU: l'anomalia della dualità rispetto ai sistemi a "doppio canale". Un primo fattore di anomalia: la comune matrice sindacale.

È innanzitutto il caso di guardare, rapidamente, alla disciplina - legale (art. 19 SL) ed endo-sindacale (TUR 2014, parte II) - delle rappresentanze aziendali.

Diversamente che in altri sistemi – in cui rappresentanze aziendali *dei lavoratori* di tipo generale coesistono con rappresentanze più

³³ STREECK, *The sociology of labor markets and trade unions*, in Smelser & Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 2005, 267-268.

³⁴ CARRIERI, TREU, *Introduzione*, cit., 7 e 15. Il tema è stato ampiamente trattato da TREU nella Relazione alle Giornate di studio dell'AILDLASS del 2013 (sul tema «*La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro*»), ora pubblicata in *GDLRI*, 2014 (TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, 597).

³⁵ DE LUCA TAMAJO, *Riforme (im)possibili*, cit.

³⁶ Per la dottrina si rinvia, oltre che a ZOPPOLI L., *Per una legge sindacale di stampo partecipativo*, in CARINCI F. (a cura di) *Legge o contrattazione? Adapt Labour studies, e-Book series*, n. 20, 2014, 180, ad ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, WP CSDLE "MASSIMO D'ANTONA".IT – 219/2014, e al più recente contributo di CARRIERI, NEROZZI, *Introduzione. Partecipazione e democrazia nelle imprese: un'altra via è possibile*, in CARRIERI, NEROZZI, TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva*, Il Mulino, 2015. Sul tema della partecipazione "integrativa" o "interna" agli organi societari v., da ultima, GOTTARDI, *Ultima chiamata per il sistema dualistico: partecipazione negata dei lavoratori e rischi di sistema*, *DLM*, 2014, 575. Il coordinamento dei due temi è, infine, raccomandato dal recentissimo documento unitario "Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro" approvato da Cgil, Cisl e Uil il 16.1.2016.

propriamente *sindacali* - nel sistema italiano la co-regolazione di due organismi non prefigura un vero e proprio "doppio canale" di rappresentanza; sistema prevalente nei Paesi europei continentali (Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna).

I sindacati italiani si sono mostrati tradizionalmente ostili a tale modello, esprimendo un rifiuto che risale al tempo delle Commissioni Interne e che riflette una netta preferenza per la rappresentanza sindacale associativa (sostenuta, a quel tempo, specie dalla Cisl) rispetto a quella generale dei lavoratori³⁷.

La previsione di due organismi non equivale, del resto, ad una loro frequente convivenza nella prassi: è noto che la "clausola di salvaguardia" del TUR 2014 prevede che i sindacati appartenenti alle Confederazioni firmatarie dei tre Accordi unitari del 2011, 2013 e 2014, partecipando alla elezione delle RSU, rinuncino a costituire RSA, «nelle realtà in cui siano state o vengano costituite RSU» (clausola 8).

Inoltre, tanto nella disciplina endo-sindacale delle RSU quanto nella (ormai) scarna normativa legale delle RSA è evidente la matrice sindacale della rappresentanza.

Benché le RSU siano strutture a vocazione rappresentativa tendenzialmente generale – specie a seguito della soppressione della cosiddetta regola del "terzo riservato" e all'adozione del sistema proporzionale puro – esse hanno una spiccata connotazione sindacale/associativa, una vera e propria "traccia genetica" sindacale. Innanzitutto, sono il frutto di autonoma regolazione *sindacale*; inoltre, il potere di iniziativa riguardante la loro costituzione appartiene *ai soli sindacati* [a) aderenti alle Confederazioni firmatarie dei tre Accordi unitari; b) di categoria e firmatari del c.c.n.l. applicato nell'unità produttiva; c) che accettino «espressamente, formalmente e integralmente i contenuti» dei tre accordi unitari]. Questi ultimi sono gli unici soggetti legittimati a presentare liste³⁸. La stessa denominazione - rappresentanze *sindacali* unitarie (piuttosto che rappresentanze unitarie *dei lavoratori*) - ne tradisce la contaminazione sindacale.

Nell'art. 19 SL si delinea, d'altra parte, un modello di organismo rappresentativo originato da un atto di iniziativa *dei lavoratori*, che, tuttavia, non è formalizzato³⁹; organismo necessariamente collegato ad

³⁷ TREU, *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni industriali*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione*, cit., 528.

³⁸ Clausole 1 e 4 TUR 2014, parte II.

³⁹ Si è perciò parlato di un «requisito in bianco», al quale solo le scelte organizzative dei sindacati (...) possono dare identità» (BELLOCCHI, *Rappresentanza e diritti sindacali in azienda*, GDLRI, 2011, 550).

un'organizzazione sindacale esterna, sia pure mediante un atto di recezione altrettanto informale.

Nella formulazione originaria della norma, la previsione della «iniziativa dei lavoratori» esprimeva «l'esigenza di dare una qualche espressione normativa agli organismi sorti spontaneamente nel corso dell'autunno sindacale 1968-1969»⁴⁰ (delegati, consigli dei delegati, consigli di fabbrica); mentre il loro collegamento con associazioni sindacali esterne era richiesto per impedirne «la degenerazione spontaneista» e farli rifluire «nell'argine del sindacato organizzato»⁴¹.

La scelta di potenziare il sindacato nell'impresa trovava, infatti, nell'art. 19 della l. n. 300/1970 «una delle più significative espressioni» e nella lettera a) la difesa del «monopolio confederale», sostenuta, a sua volta, da una selezione a misura di una rappresentatività «extra-aziendale» ed «ultra-categoriale».

Col tempo e a causa delle diverse vicende modificative che hanno interessato la disposizione, la disciplina legale delle RSA ha assunto connotati del tutto nuovi, soprattutto in ragione della soppressione del doppio criterio selettivo contenuto nel testo originario (storico-istituzionale - ex lett. a - e tecnico-pragmatico - ex lett. b) avvenuta ad opera del *referendum* del 1995. Gli esiti della consultazione referendaria hanno irrimediabilmente inciso sull'equilibrio originario dell'art. 19⁴², trasformando la disposizione in un incomprensibile e irragionevole residuo⁴³.

Da una parte, la legittimazione a costituire RSA – originariamente collegata, *in primis*, alla rappresentatività «indotta» o «derivata» dall'appartenenza alle confederazioni sindacalmente egemoni all'epoca dello Statuto (ex lett. a) - si è stretta intorno ai contratti collettivi⁴⁴, col discutibile risultato che si è offerto sostegno a chi ne ha minor bisogno, considerato che la sottoscrizione di un contratto collettivo è l'effetto

⁴⁰ DE LUCA TAMAJO, ALAIMO, voce *Rappresentanza sindacale aziendale*, *Enc. dir.*, Giuffrè, vol. XXXVIII, 1987, 610; BELLOCCHI, *op. loc. cit.* Il progressivo riassorbimento di tali strutture fu confermato, nel 1972, dal patto federativo fra CGIL, CISL e UIL, con il quale i CdF furono esplicitamente riconosciuti come «l'istanza sindacale di base con poteri di contrattazione sui posti di lavoro».

⁴¹ Sempre DE LUCA TAMAJO, ALAIMO, *op. cit.*

⁴² DEL PUNTA, *L'art. 19 Statuto dei lavoratori davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, *LD*, 2013, 529-530.

⁴³ CARINCI F., *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, *GDLRI*, 2013, 673. Un intervento legislativo di sostanziale ripristino del testo originario dell'art. 19 SL è, così, suggerito da PESSI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale*, *DRI*, 2013, 950.

⁴⁴ Si mutua l'espressione da BELLOCCHI, *op. cit.*, 557, la quale si sofferma ampiamente su tale passaggio.

naturale del potere contrattuale⁴⁵. Dall'altra, l'importanza del riferimento all'«iniziativa dei lavoratori» è scemata a vantaggio del secondo elemento su cui poggiava la soluzione statutaria: l' "ambito" sindacale entro cui la RSA dev'essere costituita, requisito ulteriore e, tuttavia, sopravvissuto ai vari innesti e sottrazioni subiti dalla disposizione.

Nonostante ciò, l'opzione di favore per il sindacato - benché "ridotta all'osso" del necessario "ambito" sindacale entro cui ricondurre le RSA - non è stata sradicata dal testo dell'art. 19 SL.

Il minimalismo della disposizione è stato infine corretto dall'interpretazione giudiziale e dall'auto-regolazione sindacale. Quel che è venuto fuori, alla fine, è una disciplina "a incastro": il disposto legale sopravvissuto al *referendum* del 1995 è stato integrato, innanzitutto, dall'interpretazione giudiziale della Corte costituzionale. Quest'ultima ha puntualizzato, in due occasioni, il criterio di valutazione della forza contrattuale richiesta dalla disposizione, per evitare che la medesima producesse i discussi effetti di "sbilanciamento in eccesso" (sufficienza della formale sottoscrizione) o "in difetto" (insufficienza dell'attiva partecipazione alle trattative); il criterio è stato, così, convertito in un criterio di sostanziale efficienza contrattuale⁴⁶. Per la Corte sono «*associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva*» quelle: (a) che partecipano attivamente al processo di formazione del contratto – non un contratto qualsiasi, ma un contratto *normativo* - (sent. 244/1996) e quelle (b) che, pur non essendo firmatarie «*dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti*» (sent. 231/2013)⁴⁷.

Ad integrare quanto statuito dalla Consulta nel 2013 ha provveduto, infine, il TUR 2014 (parte III), stabilendo che «*ai fini del riconoscimento dei diritti sindacali previsti dalla legge, ai sensi dell'art. 19 e ss. della legge 20 maggio 1970, n. 300, si intendono partecipanti alla negoziazione le organizzazioni che abbiano raggiunto il 5% di rappresentanza, secondo i criteri concordati nel presente accordo, e che*

⁴⁵ GHERA, *L'articolo 19 dello Statuto, una norma da cambiare?*, GDLRI, 2013, 187.

⁴⁶ Si è parlato, pertanto, di lettura sostanzialista dell'art. 19 SL, coerente al criterio dell'*effettività dell'azione sindacale* originariamente presente nella lett. b) della disposizione; tale lettura accomuna le sentenze costituzionali del 1996 (Corte cost. n. 244/1996) e del 2013 (MARESCA, *Prime osservazioni*, cit.).

⁴⁷ Più precisamente, per la Corte, "va ... dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lettera b) ... nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda".

abbiano partecipato alla negoziazione in quanto hanno contribuito alla definizione della piattaforma e hanno fatto parte della delegazione trattante l'ultimo rinnovo del c.c.n.l. definito secondo le regole del presente accordo».

Non si intende in questa sede formulare un giudizio di merito sulla soluzione fornita dal TUR 2014 - basata sulla partecipazione al processo di formazione del contratto collettivo *nazionale* - né rimarcare i rischi insiti sia nell'utilizzo, sia nel mancato utilizzo di tale soluzione.

Basterà solo evidenziare che la soglia di rappresentatività del 5% (richiesta dalla parte I del TUR 2014 per l'ammissione alla contrattazione nazionale di categoria) segna anche il presupposto necessario per la costituzione delle RSA. Ciò significa che si sono resi uniformi i criteri di accesso al rinnovo dei CCNL e alla costituzione delle RSA⁴⁸; circostanza che finisce per accentuare il già evidenziato limite della disposizione: offrire sostegno a chi ne ha minor bisogno. Il secondo rischio è che possa prodursi una sorta di «dittatura della maggioranza», per cui alcuni sindacati potrebbero coalizzarsi per escludere altri, tenendoli ai margini della trattativa ed evitando che usufruiscano delle prerogative sindacali⁴⁹.

Il rischio legato al mancato utilizzo della soluzione negoziale, soprattutto nel caso in cui ci si riferisca alla partecipazione alla contrattazione *aziendale*, è infine quello di spostare a monte (e cioè al momento dell'ammissione alle trattative) quel potere di accreditamento datoriale che il riferimento alla sottoscrizione del contratto avrebbe invece collocato a valle del processo negoziale. Si tratta di un rischio effettivo, se si considera che è controversa l'esistenza di un diritto delle OOSS ad essere ammesse alle trattative e di un correlativo "obbligo datoriale a trattare" (ricavabile da un presunto principio di parità di trattamento tra sindacati) con le OOSS che ne facciano richiesta⁵⁰.

⁴⁸ Come osserva ancora MARESCA, *Prime osservazioni*, cit., ciò comporta un'accentuata omologazione con il sistema previsto per il lavoro pubblico dall'art. 42, c. 2, d. lgs. n. 165/2001, per il quale «le organizzazioni sindacali che, in base ai criteri dell'articolo 43, siano ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi, possono costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'articolo 19 e seguenti della legge 20 maggio 1970, n. 300».

⁴⁹ CARRIERI, *La lunga fuoriuscita dall'incerta rappresentanza: un approdo finalmente solido?*, *GDLRI*, 2014, 557.

⁵⁰ V., sul punto, DE LUCA TAMAJO, *La sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale sullo sfondo della crisi del sistema sindacale anomico*, *RGL*, 2014, I, sp. 49. A fronte del mero *obiter dictum* contenuto nella parte finale della sent. n. 231/2013 della Corte costituzionale, la Cassazione ha ribadito, anche recentemente, che «non sussiste un obbligo a carico del datore di lavoro di trattare e stipulare contratti collettivi con tutte le OO.SS. e rientra nell'autonomia negoziale da riconoscere alla parte datoriale la possibilità di sottoscrivere un nuovo contratto con OO.SS. anche diverse da quelle che hanno trattato e sottoscritto il precedente» (Cass. 10 giugno 2013 n. 14511). Nella decisione si sottolinea che la

4. Un secondo fattore: l'indistinzione funzionale fra RSA e RSU.

Ma non è su tali profili che si intende portare l'attenzione.

Ciò che si vuol rimarcare è il peculiare carattere duale del sistema di rappresentanza aziendale italiano - un "lusso eccessivo", come lo si è definito⁵¹ - poiché alla comune matrice sindacale delle strutture si aggiunge l'assenza di qualsivoglia ripartizione funzionale fra rappresentanze sindacali e unitario/elettive: un'indistinzione che riguarda tanto le funzioni quanto la titolarità dei diritti.

Per chiarire meglio tali aspetti, sarà utile un breve raffronto – tutt'altro che un'esaustiva comparazione⁵² - fra disciplina e prassi della rappresentanza in Italia e in altri sistemi.

Tralasciamo la circostanza che in altri ordinamenti (Francia, Spagna, Germania, per esempio) esiste una regolazione legislativa degli organismi di rappresentanza, che a volte riguarda l'uno e l'altro canale e che è spesso legata ad un elevato livello di giuridificazione del diritto sindacale, del tutto assente, invece, nel sistema italiano.

È fin troppo noto che in Italia l'etero-regolazione è scarsa e, nella materia *de qua*, limitata alla rappresentanza di *singole sigle sindacali*. Al di là della sua radice storica (il sostegno al sindacato rappresentativo), ciò che è rimasto (l' art. 19 SL) è solo un omaggio a un pluralismo⁵³ non interamente riconducibile alla disciplina confederale delle RSU⁵⁴.

Né l'art. 19 SL, né la disciplina endo-sindacale delle RSU rispondono, tuttavia, all'intenzione di articolare, dal punto di vista funzionale, il sistema di rappresentanza aziendale.

Ed è questo il punto decisivo.

giurisprudenza della Corte è «conformemente orientata nel ritenere che nell'attuale sistema normativo della attività sindacale, non vige il principio della necessaria parità di trattamento tra le varie organizzazioni sindacali, quindi il datore di lavoro non ha l'obbligo assoluto neppure di aprire le trattative per la stipula di contratti collettivi con tutte le organizzazioni., potendosi configurare l'ipotesi di condotta antisindacale prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori solo quanto risulti un uso distorto da parte del datore medesimo della sua libertà negoziale, produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dell'organizzazione esclusa».

⁵¹ CARINCI F., *Il buio oltre la siepe*, cit., 947.

⁵² Per la quale si rinvia a CORTI, *La partecipazione di lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e pensiero, 2012; *Id.*, *Le esperienze partecipative in altri Paesi europei*, in ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, 2015, 53.

⁵³ Sull'assetto fortemente pluralistico che contraddistingue, ormai, il sistema sindacale italiano v. CARRIERI, *La lunga fuoriuscita*, cit., 549.

⁵⁴ Ciò è confermato dalla resistenza di alcune Confederazioni nei confronti della caducazione della RSA e dalla permanente preferenza per queste ultime in alcuni settori (ad es. bancario): cfr. le *Linee guida di una disciplina legislativa*, cit. alla nota 2.

Nel sistema italiano, la disciplina delle due strutture non è accompagnata da un'articolata disciplina delle funzioni – né tramite legge né tramite regolazione endo-sindacale – ma, soprattutto, prescinde da un'identificazione (tipica di altri sistemi) fra rappresentanze generali/elettive e funzioni *latu sensu* partecipative.

Le regole di auto-organizzazione del sistema (TUR 2014) ci dicono oggi che tanto le RSU quanto le RSA possono stipulare e approvare, a maggioranza, i contratti collettivi aziendali efficaci *erga omnes*, benché nel caso in cui l'approvazione provenga da singole RSA sia poi necessario il voto dei lavoratori⁵⁵.

Anche i discussi interventi legislativi che hanno recentemente riguardato la contrattazione collettiva - l'art. 8 della l. n. 148/2011 e l'art. 51 del d. lgs. n. 81/2015 – hanno individuato sia nelle «rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti» (art. 8) che nelle RSA/RSU (art. 51) i soggetti della contrattazione aziendale.

L'indistinzione si ripropone nell'ambito della titolarità dei diritti: già per effetto dell'Accordo interconfederale 20 dicembre 1993, i componenti delle RSU subentravano «ai dirigenti delle RSA nella titolarità di diritti, permessi, libertà sindacali e tutele già loro spettanti, per effetto delle disposizioni di cui al titolo III della L. n. 300 del 1970»; la disposizione è fedelmente riprodotta nel TUR 2014 (parte II, clausola 4).

L'assenza di distinzioni riguarda, infine, i diritti di informazione/consultazione previsti da leggi, contratti collettivi e normativa-quadro sull'informazione/consultazione (d. lgs. 25/2007). Quest'ultima, per esempio, non entra nel merito del sistema di rappresentanza aziendale, limitandosi a rinviare alla contrattazione l'individuazione dei soggetti titolari dei diritti informativo-consulativi (art. 4 co. 1) e alla «normativa vigente», nonché agli accordi interconfederali, la definizione legale di «rappresentanti dei lavoratori» (art. 2, lett. d, d. lgs. n. 25/2007).

A fronte di tali caratteristiche, si può ricordare che nei Paesi latino-europei con sistemi a "doppio canale" – in Francia, per esempio – la legge

⁵⁵ Ciò è dovuto alla combinazione, nelle RSU, del criterio della legittimazione sindacale (potere di iniziativa) e della legittimazione elettiva (elezioni) e, cioè, alla presenza di una legittimazione "dal basso", proveniente dai lavoratori. Per tale ragione, se l'accordo è approvato, a maggioranza, dalle RSA, la legittimazione "dal basso" dev'essere "recuperata" attraverso il *referendum* sull'accordo (e la sua necessaria approvazione a maggioranza).

disciplina la rappresentanza di tipo generale/elettivo in funzione di un sistema di partecipazione dettagliatamente regolato dalla legge⁵⁶.

La disciplina legale del comitato di impresa francese (*comité d'entreprise*), storicamente molto datata⁵⁷, ha addirittura preceduto quella delle sezioni e dei delegati *sindacali* (*sections syndicales d'entreprise, délégués syndicaux*) ed è stata legata, sin dall'inizio, alla volontà legislativa di istituzionalizzare un sistema di partecipazione aziendale indipendente dai canali sindacali, allo scopo di creare strutture preposte più alla mediazione che alla rivendicazione e alla lotta in difesa degli interessi dei lavoratori (non a caso tali strutture sono bipartite, oltre che elettive). Per tali ragioni la costituzione dei *comités* è ancor oggi necessaria nelle imprese che occupano almeno cinquanta dipendenti e al datore di lavoro è fatto *obbligo* di indirne le elezioni⁵⁸. Le *funzioni* dei comitati d'impresa – informazione, consultazione e iniziative sociali e culturali – sono inoltre compiutamente disciplinate dalla legge⁵⁹ e, quel che più importa, sono distinte da quelle di contrattazione collettiva a livello decentrato, appartenenti ai *délégués syndicaux*.

Anche in Spagna le forme strutturali della rappresentanza aziendale sono riconducibili al "doppio canale" (*delegados de personal/comités de empresa, secciones sindicales/ delegados sindicales*) e il potere di *convocatoria* elettorale degli organismi generali/elettivi non appartiene solo *ai sindacati* ma anche *ai lavoratori*; qualsiasi gruppo di lavoratori può presentare liste di candidati (cdd. "candidature indipendenti"), a condizione che il numero di sottoscrittori sia pari almeno a tre volte il numero dei rappresentanti da eleggere.

Benché non esista, in questo ordinamento, una separazione di funzioni e ambiti di azione dei due canali analoga a quella del sistema francese (il dualismo della rappresentanza provoca, viceversa, numerose concorrenze funzionali) e malgrado l'assenza di una disciplina

⁵⁶ In particolare dalle norme del codice del lavoro francese (COHEN, MILET, *Le droit des comités d'entreprise et des comités de groupe*, L.G.D.J., Paris, 2015), recentemente modificate dalla *Loi relative à la sécurisation de l'emploi* del 2013): CORTI, *Le esperienze partecipative*, cit.

⁵⁷ Cfr. ALAIMO, *Francia*, in CARUSO, D'ANTONA, SCIARRA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione europea. Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna*, ESI, 1995, 427.

⁵⁸ La legge fissa persino le modalità di svolgimento delle operazioni elettorali, anche se l'apparato di regole è minimo e dev'essere integrato da apposito accordo (cd. *préélectorale*) riguardante la singola elezione.

⁵⁹ La legge individua le ipotesi in cui il *comité* dev'essere informato o consultato, dettando regole soprattutto in materia di consultazione; quest'ultima, diversamente dall'informazione, dà luogo ad una vera e propria procedura. Il sistema informativo/consultivo è stato notevolmente rinnovato, una prima volta, da una delle quattro leggi *Auroux* del 1982 (legge 915/1982) e, successivamente, dalla citata *Loi relative à la sécurisation de l'emploi* del 2013.

sistematica dei diritti di informazione/consultazione, la previsione di un'intensa *acción participativa* da parte della *Ley del Estatuto de los Trabajadores* è andata di paro passo con la previsione e la disciplina legale delle strutture rappresentative (*delegados de personal e comités de empresa*) titolari delle relative funzioni.

Volendo aggiungere un cenno ai Paesi con doppio canale di area nordica, è d'obbligo richiamare l'archetipo tedesco - nel quale la rappresentanza di tipo generale/elettivo (il consiglio di azienda, *Betriebsräte*) è marcatamente collegata alle funzioni partecipative - e il modello olandese - fortemente influenzato dal sistema tedesco e, sia pure in minor misura, da quello francese. Come nel caso tedesco, i consigli d'impresa olandesi (*Ondernemingsraad*) sono titolari di ampi diritti di codecisione e/o poteri di veto (e non di semplici diritti informativo/consultivi).

Tanto in Germania, quanto nei Paesi Bassi la natura generale/elettiva degli organismi fa sì che le candidature possano essere presentate (dai sindacati e) dai lavoratori (purché sia raggiunto un numero minimo di sottoscrizioni), anche se solo nel sistema olandese (come in Francia) la legge pone in capo all'imprenditore l'*obbligo* di attivarsi per la costituzione dell'*Ondernemingsraad*.

In entrambi i Paesi, infine, il canale doppio si accompagna ad una significativa ripartizione funzionale tra sindacati e consigli di azienda, i quali (più in Olanda che in Germania) non esercitano funzioni di contrattazione collettiva.

È vieppiù evidente, allora, che le RSU del sistema italiano sono molto diverse dalle strutture generali/elettive di altri ordinamenti: hanno matrice sindacale; sono governate da regole di funzionamento interamente endo-sindacali; sono titolari di poteri di contrattazione.

5. Itinerari possibili per una rifondazione del sistema di rappresentanza aziendale: dal possibile riconoscimento legale di organismi di rappresentanza extra-sindacali alla necessaria articolazione funzionale del sistema.

Per riannodare il filo alle precedenti domande e soprattutto al quesito posto nel § 2, si può partire dalla constatazione che l'attuale modello di rappresentanza è integralmente permeato dal sindacato, anche perché imperniato sulla contrattazione collettiva; quest'ultima, oltre a regolare una delle due componenti del sistema (la RSU), è punto di riferimento necessario per l'impiego della formula selettiva dell'art.19

SL. L'intero sistema è inoltre caratterizzato da una endemica debolezza delle funzioni partecipative.

Si può anche condividere un'impressione di fondo: l'attuale legislazione di sostegno al sindacato porta con sé una sostanziale "ingiustizia", in ragione del *deficit* democratico delle RSA⁶⁰; lo stesso modello RSU non coincide con quello di una rappresentanza democratica e pluralista, liberamente eletta da tutti i lavoratori.

Infine, per riprendere uno degli spunti iniziali, l'effettività della normativa sulle RSU è ancora tutta da verificare: la costituzione delle strutture di base è da consolidare, specie nelle imprese appartenenti a settori connotati da un'elevata frammentazione della rappresentanza o con scarso tasso di sindacalizzazione. La moltiplicazione delle tipologie contrattuali – unita ad altri fenomeni (esternalizzazioni, modelli organizzativi reticolari, delocalizzazioni) – ha infatti «enormemente complicato la sintesi rappresentativa» nei luoghi di lavoro⁶¹.

Come osservano i sociologi, i sindacati tradizionali hanno sviluppato una varietà di strategie di rivitalizzazione per far fronte a tali problemi⁶², ma è evidente che le situazioni di elevata frammentazione e/o di scarsa presenza sindacale rendono problematico un modello di rappresentanza – e un sistema combinato di norme (autonome ed eteronome) – interamente basato sul sostegno alla presenza sindacale in azienda.

È allora probabile che nell'attuale laboratorio delle regole debba tentarsi uno sbilanciamento delle soluzioni verso organismi di rappresentanza generale/elettiva di tipo universale, la cui costituzione dovrebbe prescindere dalla necessaria attivazione dei soggetti sindacali.

Per un verso, è infatti legittima l'esigenza di disporre di organismi di rappresentanza anche in unità produttive con meno di quindici dipendenti⁶³. La soglia che consentirebbe di coprire larga parte del tessuto produttivo italiano sarebbe probabilmente quella di nove-dieci dipendenti; in alternativa, come è stato suggerito, si potrebbe pensare ad organismi eletti per settori omogenei e distretti su scala territoriale⁶⁴. Per altro verso, è forte l'esigenza di disporre di organismi unitari, sufficientemente indipendenti dai sindacati.

⁶⁰ BELLOCCHI, *Rappresentanza e diritti*, cit., 552 e 554.

⁶¹ ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie*, cit., 6.

⁶² AMBRA, *Modelli di rappresentanza sindacale nella società post-industriale. Come i sindacati si stanno ri-organizzando per rappresentare i lavoratori non standard*, QRS, 2013, 4, 75.

⁶³ Esigenza della quale si tiene conto, per esempio, nel d.d.l. C. 709 (art. 1, c. 2) in cui si contempla la possibilità di costituire RSU anche nelle unità che occupano *fino* a quindici dipendenti, sia pure «con modalità definite dalla contrattazione collettiva di livello nazionale o da accordi interconfederali del medesimo livello».

⁶⁴ CARRIERI, NEROZZI, *Introduzione*, cit., 25.

Certo - raccogliendo ancora suggestioni provenienti dalle riflessioni dei sociologi sulle relazioni industriali - ci si può domandare se le forme di rappresentanza extra-sindacali non comportino più rischi che vantaggi; il rischio, per esempio, di espandere la discrezionalità imprenditoriale, rafforzando tendenze che in più sistemi di relazioni industriali sono già state innescate dalla crisi: la "individualizzazione" e la "deregolamentazione" a livello d'impresa. Tali rischi sono infatti paventati da chi ritiene che le forme di rappresentanza extra-sindacali siano contraddistinte da una minore indipendenza dal *management* (rispetto ai sindacati); circostanza che li renderebbe maggiormente propense ad accordi vicini agli interessi dei datori di lavoro⁶⁵.

Un quadro così fosco può, tuttavia, essere smentito: il sostegno legislativo a forme di rappresentanza extra-sindacali può favorire un intervento sulla partecipazione (da accompagnare a quello sulla rappresentanza⁶⁶) più incisivo di quello apprestato dal decreto legislativo del 2007, che ha semplicemente trasposto la direttiva europea sull'informazione/consultazione (d. lgs. n. 25/2007 e dir. 2002/14), senza alcun coordinamento fra la materia della partecipazione e quella della rappresentanza.

Nessuno è in grado di prevedere se si arriverà a conclusioni legislative e se gli eventuali esiti saranno più sensibili alle istanze del sindacato o a quelle democratico/partecipative dei lavoratori.

Certo, ha ragione chi sostiene che è «diventato difficile immaginare che le relazioni industriali possano funzionare solo attraverso la volontà degli attori e senza ricorrere a una qualche forma di sostegno o di estensione legale»⁶⁷.

Il dibattito in corso sembra, del resto, riguardare l'ampiezza dell'intervento legislativo e, dunque, l'alternativa tra un'impostazione iper-regolativa e un intervento legislativo, ispirato alla filosofia promozionale dell'autoregolazione e, quindi, al metodo riflessivo⁶⁸.

Per tale aspetto, è condivisibile la prospettiva di chi ritiene che «gli interventi da immaginare dovrebbero (...) attestarsi su un crinale

⁶⁵ BACCARO, HOWELL, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in CARRIERI, TREU, *Verso nuove relazioni industriali*, cit., 208 (dalla nota versione inglese *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism, Politics & Society* December 2011, 39, 521).

⁶⁶ ALAIMO, *L'eterno ritorno*, cit.; ZOPPOLI L., *Per una legge sindacale di stampo partecipativo*, cit.

⁶⁷ CARRIERI, *La lunga fuoriuscita*, cit.

⁶⁸ CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 206/2014; DE LUCA TAMAJO, *La sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale*, cit.

intermedio, che consiste nell'incrementare la istituzionalizzazione, riducendo i buchi evidenti o le lacune maggiori di funzionamento del sistema: come ad esempio in materia di rappresentatività o di partecipazione»⁶⁹. È infatti vero che sono due i temi «che richiedono un salto nella qualità della regolazione e nello stesso tempo rinviano ad un compromesso di alto profilo tra le parti: la rappresentanza e la partecipazione»⁷⁰.

Un aspetto che la regolazione (legale e/o endo-sindacale) non dovrebbe, però, tralasciare è quello dell'articolazione funzionale del sistema.

È innanzitutto importante selezionare chi contratta - e, cioè, chi deregolamenta e deroga - a livello aziendale; attività per la quale è assolutamente necessaria la rappresentatività sindacale. È opportuno che le funzioni negoziali restino in capo alla rappresentanza *sindacale*, per scongiurare il rischio di "fuga" del contratto aziendale dal sistema di contrattazione e per evitare sbilanciamenti eccessivi della struttura contrattuale verso i livelli decentrati.

La revisione del sistema di contrattazione collettiva compiuta in Grecia negli anni della crisi, sollecitata dai due *Memorandum* europei del 2010 e del 2012 ed intrapresa dal legislatore greco nell'autunno 2011 (legge n. 4024/2011), è un esempio emblematico del rischio accennato, essendosi basata proprio sull'attribuzione di poteri di negoziazione alle rappresentanze aziendali extra-sindacali, oltre che sulla revisione di alcuni principi portanti del precedente sistema (il principio del *favor prestatoris*).

Ricerche e studi successivi alla riforma hanno mostrato che su quasi millecinquecento accordi aziendali conclusi fra il novembre 2011 e il dicembre del 2013, solo il trenta per cento è stato sottoscritto dai sindacati, a fronte del restante settanta, sottoscritto dalle rappresentanze aziendali dei lavoratori ⁷¹.

⁶⁹ CARRIERI, TREU, *Introduzione*, cit., 66-67; TREU, *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni industriali*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione*, cit., 521.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ SCHULTEN, *Opportunities for a Restoration? The Future of Greek Collective Bargaining after the Third Memorandum 2015* (i dati riportati nel testo vengono tratti dall'A. da una ricerca della Università di Patras); KOUKIADAKI, KOKKINO, *The Greek System of Collective Bargaining in (the) Crisis*, in Koukiadaki, Távara, / Lucio, Miguel Martinez (Hrsg.), *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe during the Crisis*, Brüssel, ETUI, im Erscheinen, 2015.

In generale, si è assistito ad un'impennata della contrattazione aziendale, accompagnata, come naturale contrappeso, da un ridimensionamento drastico della contrattazione nazionale⁷².

Per tali ragioni, la progettazione di strutture diverse dalle rappresentanze sindacali (a legittimazione elettiva generale e simili ai consigli/comitati d'impresa di altri ordinamenti) dovrebbe riguardare le sole funzioni *latu sensu* partecipative, con uno sganciamento della funzione contrattuale dalle competenze degli organismi unitari.

Ciò non esclude che il sindacato possa puntare ad una presenza, anche forte, negli organismi a legittimazione elettiva, sindacalizzandoli, come accade in altri sistemi; col risultato che il consenso ottenuto in occasione delle elezioni potrà «trasformarsi in un "ricostituente democratico"» per il sindacato, incentivando «la forma più tipica e consustanziale di democrazia sindacale: la partecipazione diretta dei lavoratori alla sua azione»⁷³.

Non vi è dubbio che fra le sfide che il sindacato si trova, oggi, a raccogliere vi è quella di perseguire modelli di tutela post-rivendicativi e collaborativi, superando la netta contrapposizione tra contrattazione e partecipazione, fra congegno negoziale e congegno partecipativo.

Il "documento unitario" approvato dalle Confederazioni sindacali dei lavoratori il 16 gennaio scorso – nell'assumere come "pilastri" di un nuovo sistema di relazioni industriali la contrattazione, la partecipazione e le regole - è un segnale importante della volontà dei sindacati di muoversi proprio in tale direzione.

Riuscire a rappresentare gli interessi dei lavoratori anche al di fuori del sistema contrattuale comporta, certamente, una «riconversione delle relazioni industriali, a livello di impresa, in direzione della partecipazione, piuttosto che del conflitto»⁷⁴. Ma può anche significare, per il sindacato, compensare alcune "perdite" nel sistema di contrattazione, a vantaggio di diversi mezzi di pressione e di condizionamento del potere

⁷² Sulla generale tendenza al decentramento innescata dalla crisi la letteratura è ormai amplissima; ci si limita a richiamare MARGINSON, *Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?*, EJIR, 2015, 3, 373; MARGINSON, WELZ, *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Eurofound, 2014; cfr. anche l'ultimo Rapporto biennale della Commissione europea sulle Relazioni industriali in Europa, *Industrial Relations in Europe*, 2014.

⁷³ CARUSO, *Per un intervento*, cit., 13.

⁷⁴ PERO, PONZELLINI, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in CARRIERI, NEROZZI, TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva*, cit. 47.

imprenditoriale⁷⁵. Collocare la *mission* sindacale entro ambiti nuovi e meno divisivi del tradizionale agone della contrattazione – nell’ambito, per esempio, della regolazione congiunta dell’innovazione organizzativo/produttiva⁷⁶ (quella che nel “documento unitario” è definita la “partecipazione organizzativa”,) - è una delle scommesse più ardue che il sindacato si trova, oggi, a dover fronteggiare.

⁷⁵ DAUBLER, *La rappresentanza degli interessi dei lavoratori al di là della contrattazione collettiva*, LD, 2015, 94.

⁷⁶ PERO, PONZELLINI, *op. cit.*