

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli*

Q
1/2016

L'attuazione degli articoli 39 e 46
della Costituzione
Tre proposte a confronto



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
1/2016

L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione

Tre proposte a confronto



EDIESSE

Il volume raccoglie gli atti del Convegno «L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto», svoltosi a Roma il 13 aprile 2016.

© Copyright by Ediesse, 2016

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma

Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

www.ediesseonline.it

ediesse@cgil.it

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

Indice

Introduzione

L'attualità di un dibattito antico

Luigi Mariucci 9

1. Un breve richiamo storico 9

2. Il dilemma dell'articolo 39 11

3. Il problema del sistema contrattuale 13

Apertura e coordinamento dei lavori

Giuseppe Ferraro 19

Relazioni

La libertà organizzativa del sindacato

e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione

Enrico Gragnoli 31

Tre proposte per una legge sindacale

Andrea Lassandari 37

1. Brevi rilievi sull'intervento legislativo 37

2. Le sedi di elaborazione:
contesti eterogenei 39

3. Elementi comuni 40

4. Le differenze di impianto 42

5. Le differenze nelle soluzioni tecniche e di indirizzo:
alcuni riferimenti 48

| | |
|--|----|
| Modelli di rappresentanza associativa ed elettiva, partecipazione al tavolo negoziale, costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro e articolo 39, comma 4, della Costituzione | |
| <i>Stefania Scarponi</i> | 57 |
| 1. I limiti dell'ordinamento intersindacale e le ragioni di una legge sindacale | 57 |
| 2. Misurazione della rappresentatività sindacale su base associativa ed elettiva e compatibilità con il quarto comma dell'articolo 39 | 62 |
| 3. L'assetto delle rappresentanze nei luoghi di lavoro fra alternative o compatibilità tra Rsa ed Rsu | 65 |
| 4. Organismo elettivo e rilevanza della dimensione associativa nazionale e confederale | 68 |
| Conclusioni | 72 |
| Riferimenti bibliografici essenziali | 73 |

| | |
|---|----|
| Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di legge Cgil, «Diritti lavori mercati» e «Freccia rossa» | |
| <i>Vito Leccese</i> | 75 |
| 1. Premessa | 75 |
| 2. La presenza al tavolo degli attori negoziali, le maggioranze per l'approvazione dei contratti e il coinvolgimento dei lavoratori nel processo di validazione degli accordi | 78 |
| 3. Competenze oggettive e rapporto tra livelli in termini di reciproca derogabilità/inderogabilità | 94 |

| | |
|---|-----|
| La partecipazione dei lavoratori | |
| <i>Donata Gottardi</i> | 109 |
| 1. Verso l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione? Le proposte legislative di Cgil e della rivista «Diritti lavori mercati» | 109 |
| 2. Le varie forme a intensità variabile della partecipazione | 110 |
| 3. La crisi del modello societario dualistico e gli ostacoli alla partecipazione | 113 |
| 4. La posizione delle parti sociali: un esempio | 116 |
| 5. Le proposte parlamentari | 117 |
| 6. Tornare all'attuazione del dettato costituzionale | 120 |

| | |
|--|-----|
| 7. Le recenti novità legislative: la dimensione collettiva incentivata e affiancata da quella individuale | 124 |
|--|-----|

Dibattito

| | |
|---|-----|
| A proposito di alcuni progetti di legge sindacale <i>Alessandro Bellavista</i> | 129 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Le regole della rappresentatività sindacale tra legge ed autonomia <i>Arturo Maresca</i> | 141 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Sulle ragioni, oggi, di una regolazione a tutto tondo (del potere sindacale e) della contrattazione collettiva (in particolare, sulla proposta di legge di «Diritti lavori mercati») <i>Antonello Zoppoli</i> | 151 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Le tensioni del sistema di relazioni industriali e la riforma della rappresentanza <i>Franco Scarpelli</i> | 167 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| La legge sull'articolo 39 della Costituzione fra tecnica e politica <i>Vincenzo Bavaro</i> | 175 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Legge sindacale e ordinamento intersindacale: alcune riflessioni sparse <i>Umberto Carabelli</i> | 183 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| <i>Tavola rotonda con le forze sociali</i> L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione: le posizioni dei sindacati con <i>Susanna Camusso, Antonio Focillo,</i> <i>Carlo Marignani, Jole Vernola</i> | 195 |
|---|-----|

Introduzione
L'attualità di un dibattito antico
*Luigi Mariucci**

1. Un breve richiamo storico

Quello che si propone oggi è veramente un dibattito antico perché sul tema si sono esercitate, e a volta anche logorate, almeno quattro generazioni di giuslavoristi. Si cominciò con un'enfasi straordinaria sulla necessità di una legge sindacale organica che approdò al mitico disegno di legge Rubinacci del 1952, che fu l'unico testo arrivato a una discussione parlamentare, poi travolto dalla somma dei dissensi che era riuscito a suscitare, perché c'era chi voleva l'attuazione dell'art. 39 ma non dell'art. 40 e chi, al contrario, desiderava l'attuazione dell'art. 40, sulla regolazione dello sciopero, ma non quella dell'art. 39. Erano le opposte posizioni della Cgil e della Cisl influenti nel confronto politico, perché a quei tempi i dirigenti sindacali erano anche parlamentari, non esistendo ancora l'incompatibilità tra cariche sindacali e cariche politiche. Quindi fu questa somma di dissensi a bloccare quel tentativo, il quale peraltro fu oscurato da un'altra vicenda che risultò, nella temperie politica del tempo, più rilevante: il famoso scontro sulla legge truffa. Sono davvero sorprendenti le strane assonanze che a volte la storia ci ripresenta, se si considera l'aspro confronto in atto in tema di riforma costituzionale e di legge elettorale.

* Professore di Diritto del lavoro

Quindi quel tentativo progressivamente declinò. Ci fu l'esperienza della legge Vigorelli del 1959, risultato poi transitorio a seguito dell'intervento della Corte costituzionale. Fino a che vinse un'altra linea, diretta a marginalizzare e considerare persino obsoleta la seconda parte dell'art. 39. Vinse cioè il privatismo, nelle due diverse prospettive del privatismo puro di Francesco Santoro-Passarelli e di quel privatismo ordinamentale che caratterizzò l'orientamento egemone del laburismo riformista del tempo, promosso da Gino Giugni e Federico Mancini. E qui siamo alla seconda generazione.

C'è poi la generazione a cui apparteniamo noi, di Giuseppe Ferraro e mia, che fu costretta a riprendere in mano il tema. Ferraro scrisse nel 1981 una bella monografia diretta ad attribuire una legittimazione sistematica a ciò che la costituzione materiale e l'esperienza sindacale di quegli anni avevano prodotto: il tentativo di fare della nozione di maggiore rappresentatività confederale, sancita in particolare dalla prima versione dell'art. 19 dello Statuto, un criterio autosufficiente. Quando lavoravo alla mia monografia sulla contrattazione collettiva, che fu pubblicata nell'85, lo scenario era cambiato. Bisognava necessariamente interrogarsi sui motivi della crisi del carattere presuntivo della maggiore rappresentatività confederale e riflettere su una nuova possibile regolazione, un nuovo viaggio, della cui problematicità detti conto nell'ultima parte del libro. Ricordo che erano i tempi in cui ci si azzardava perfino a ipotizzare una modifica costituzionale dell'art. 39, prospettiva che oggi risulta, per molte ragioni, persino inimmaginabile.

Allora ebbe inizio un lungo dibattito reso necessario dal fatto che nel frattempo si era verificata la rottura conclusiva del rapporto unitario tra le grandi confederazioni, anche in quella forma mediata di assetto federativo e di unità di azione realizzata dopo il fallimento del tentativo di unità organica: la spaccatura sulla scala mobile dell'84, che ripropose l'esigenza di tornare a ragionare su quale regola sia necessaria per dirimere gli stessi conflitti intersindacali. Un lungo e ininterrotto dibattito. Ricor-

do che quando fu costituita la consulta giuridica della Cgil, animata dal compianto Giovanni Naccari e da Piergiovanni Alleva, e che aveva come interlocutori dirigenti sindacali del calibro di Bruno Trentin e Antonio Lettieri, il primo tema posto all'attenzione fu appunto questo, con la istituzione di una commissione su «Rappresentanza e rappresentatività sindacale» che fui incaricato di coordinare. Da lì una serie molteplice di riflessioni dottrinali e di proposte, fino a un tentativo di regolazione legislativa che arrivò all'attenzione del Parlamento verso la fine degli anni novanta, il disegno di legge Gasperoni, bloccato da una netta opposizione della Confindustria e bocciato dall'appello di un centinaio di giuristi pubblicato dal «Sole 24 Ore» che lamentava per l'appunto il contrasto tra quel disegno di legge e l'art. 39 Cost. Nel frattempo accadde che da quella discussione derivarono poi in particolare l'esigenza della regolazione dello sciopero nei servizi pubblici e in seguito, sotto l'impulso in particolare di Massimo D'Antona, la riforma del pubblico impiego, mentre il settore privato rimase scoperto, e fu mancata anche quella grande occasione costituita dal protocollo del luglio 1993, che conteneva un esplicito riferimento alla necessità di mettere mano all'*erga omnes*.

2. Il dilemma dell'articolo 39

Cosicché oggi c'è un'altra generazione di giuslavoristi che si cimenta sul tema con un ventaglio differenziato di opinioni e proposte. E ciò accade perché la peculiarità dell'art. 39 Cost. è ancora lì, dato che i costituenti, com'è noto, volevano affermare *in primis* il principio della libertà sindacale nella sua più ampia valenza, in chiave di rottura con l'esperienza corporativa, ma al tempo stesso volevano anche l'altra cosa, il contratto di categoria *erga omnes*. Da qui il dilemma di come si compongono il principio di libertà, che di per sé contiene e legittima il *pluralismo* sindacale, e l'*unicità* del contratto collettivo che deve valere per tutti, risolto con la procedura della combinazione tra rappresentanza unitaria

da costituirsi in proporzione alla consistenza associativa dei sindacati registrati e decisioni (eventualmente anche a maggioranza) della stessa rappresentanza unitaria. Sta in questo la specificità della nostra norma costituzionale che fa la differenza con gli altri ordinamenti europei. L'osservazione comparata naturalmente è sempre utile ma in questo caso non aiuta a risolvere la questione perché gli altri paesi dell'Europa continentale quel problema lo hanno risolto in un modo diverso, non essendo vincolati da una disciplina costituzionale fondata su una procedura diretta ad attribuire al contratto collettivo una efficacia generalizzata in sé, *ex ante*. Il che in Italia ha reso impraticabile, dopo la bocciatura da parte della Corte costituzionale della proroga della legge Vigorelli, sia il meccanismo adottato in Francia e in Germania della successiva estensione dell'efficacia del contratto collettivo attraverso un atto amministrativo, sia la formula spagnola che collega l'efficacia generalizzata del contratto collettivo all'accertamento di vari indici di rappresentatività.

Restano perciò gli interrogativi di fondo su cui si misurano, con diverse soluzioni, le tre proposte di legge che oggi discutiamo. La prima, avanzata dalla Cgil nel quadro di un complesso disegno denominato *Carta dei diritti universali del lavoro*, ed elaborata da un gruppo di giuristi vicini al sindacato, si muove nella prospettiva di una attuazione organica dell'art. 39. La seconda, formulata dai colleghi napoletani, ha anch'essa un profilo *hard* e incorpora l'idea di una attuazione organica, sia pure articolata, dell'art. 46 Cost., in riferimento al tema della partecipazione. Infine la terza proposta dei colleghi di «Freccia rossa» (nome desunto dal treno che collega velocemente il Nord all'estremo Sud del paese) è in apparenza più leggera perché riferita al solo tema della contrattazione aziendale: ma in realtà è anch'essa piuttosto robusta sia perché affronta la questione delle sanzioni verso i comportamenti difformi dalle regole sancite in via pattizia sia soprattutto in ragione degli effetti sistemici, nell'attuale contesto, di un intervento di legge riferito alla sola dimensione della contrattazione aziendale.

Si ripropongono quindi i temi antichi con tutti i loro dilemmi: come si compongono libertà e pluralismo con l'unicità di un contratto collettivo a efficacia generale; cosa significa, nelle relazioni contrattuali, l'adozione di un principio di maggioranza, sia pure radicato in una rappresentanza di tipo proporzionale, come dice la seconda parte dell'art. 39, e che cos'è il principio di maggioranza quando si ragiona di rappresentanze di interesse e non di rappresentanza politica, dato che la rappresentanza di interessi presuppone differenze e non può basarsi sulla finzione dell'uguaglianza formale su cui si basa la regola di «una testa un voto».

3. Il problema del sistema contrattuale

Questi temi si ripropongono, tuttavia, in termini diversi dal passato. Se si guardano bene le diverse soluzioni ipotizzate dalle proposte di legge appena richiamate, risulta che la vera questione oggi non sia quella della certificazione della rappresentatività, che in fondo è un problema di tipo tecnico-procedurale, sul piano concettuale – in ragione del mix tra adesioni associative e dati elettorali – largamente acquisito dalle parti sociali (da ultimo dal Testo unico del 2014) e praticato da tempo nel pubblico impiego. E forse neppure il tema classico dei meccanismi attraverso cui attribuire efficacia giuridica generalizzata al contratto collettivo costituisce il cuore della questione in gioco. Il vero problema oggi a me pare sia un altro: quello della regolazione del sistema contrattuale e quindi dei modelli di sistema contrattuale che si hanno in mente.

Qui la prospettiva indica due strade tra loro radicalmente alternative. In una prima direzione si tratta, certo, di innovare anche radicalmente il sistema contrattuale restando però dentro una logica di sistema, e quindi pensando a un rapporto – per così dire – *ordinato* tra la contrattazione nazionale di categoria e la contrattazione aziendale e decentrata. Nell'altra prospettiva invece l'idea in fondo è quella di un superamento delle discipline stabilite dal

contratto nazionale a favore di una torsione aziendalistica se non localistica delle relazioni contrattuali, promuovendo una mutazione tanto forzosa quanto innaturale verso l'americanizzazione del nostro sistema di relazioni sindacali. Va in questo senso la proposta, ventilata da più parti e talora accreditata anche da ambienti governativi, di istituire un salario minimo legale che andrebbe ovviamente fissato ad un livello inferiore ai minimi tabellari dei contratti nazionali con l'evidente effetto di svuotare la funzione salariale della contrattazione nazionale. Proposta insidiosa, accreditata dalla intenzione, in apparenza meritoria, di introdurre una tutela salariale minima e universale. A cui si dovrebbe semplicemente replicare che il medesimo obiettivo, con ben diversa efficacia, andrebbe invece realizzato con una estensione *erga omnes* dei minimi tabellari dei contratti nazionali, che non avrebbe di per sé bisogno di essere subordinata alla complessa attuazione organica dell'art. 39 Cost. e potrebbe essere semplicemente considerata come una recezione legislativa della giurisprudenza attuativa dell'art. 36 Cost.

Il problema è tutto qui, attorno a quello che si può considerare uno straordinario paradosso rispetto al modo con cui viene comunemente considerata la valorizzazione della contrattazione aziendale. La contrattazione aziendale, a suo tempo definita anche contrattazione articolata, infatti è stata introdotta nel nostro paese a seguito di una prolungata pressione delle organizzazioni sindacali, a cui il mondo delle imprese ha resistito tenacemente. Fu il tema cruciale di quella vicenda racchiusa nella formula dell'«autunno caldo» che si concluse con il rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici e con la mediazione di Donat-Cattin, quando quel ministro del Lavoro pronunciò la famosa frase: «qui o si firma il contratto o arrivano i colonnelli».

Quindi la contrattazione aziendale è nata con l'idea che essa fosse lo strumento più adeguato per migliorare la condizione di lavoro in rapporto alle specifiche situazioni di impresa, sul piano sia dei trattamenti salariali che delle connessioni tra assetti organizzativi aziendali e modi della prestazione di lavoro. Ora sembra

invece che la contrattazione aziendale sia diventata l'opposto, cioè che debba essere, non si sa perché, solo uno strumento concessivo, ablativo, derogatorio rispetto alle discipline previste dai contratti nazionali. C'è di mezzo ovviamente il mutamento epocale prodotto dalla globalizzazione, dalla competizione aperta sui mercati e dalle incessanti trasformazioni tecnologiche.

Ciononostante non cambia la questione di fondo, che è il vero cuore della discussione in corso. Anche qui naturalmente l'osservazione comparata è necessaria ma non aiuta più di tanto perché tutti i principali sistemi dell'Europa continentale con cui ci confrontiamo (Germania, Francia, Spagna) hanno risolto quel problema già da sempre. Ma con questo non è che l'erba del vicino sia poi tanto più verde perché in Spagna abbiamo assistito recentemente a una legislazione fortemente aggressiva nei confronti dei meccanismi della contrattazione collettiva, con formule molto spinte in direzione del rafforzamento del potere unilaterale dell'impresa. In Francia, dove in ragione della tradizionale debolezza della contrattazione collettiva a suo tempo sono stati addirittura introdotti obblighi di legge a negoziare sia a livello di *branche* che di azienda, oggi è in corso un conflitto molto aspro sul modo con cui la legge debba o meno favorire processi di aziendalizzazione delle relazioni contrattuali, con una forte opposizione sociale a quello che è stato definito il *Jobs act* francese. In questo quadro la Repubblica federale tedesca appare il sistema più solido. Ma anche lì si è posta una questione molto rilevante. Dato il meccanismo vigente in quel paese, e nei fatti scarsamente utilizzato, di estensione *ex post* del contratto collettivo per atto amministrativo, ed essendo quindi l'efficacia dei contratti collettivi per lo più riferita al diritto comune, è risultato alquanto agevole a numerose imprese sottrarsi all'applicazione dei contratti di categoria uscendo dalle associazioni imprenditoriali, con qualche similitudine con quanto è accaduto in Italia nella nota vicenda Fiat. Il che ha determinato un nuovo e rilevante differenziale di trattamenti economici e normativi tra imprese associate e non associate e ha indotto il Dgb a rivendicare, e ottenere, l'introdu-

zione di un salario minimo legale, rovesciando la tradizionale posizione sindacale sul tema. Resta il fatto che nel modello tedesco un solido punto di riferimento continua ad essere costituito dal sistema della *codeterminazione*, che rappresenta tuttora un formidabile sostegno alla stabilità delle relazioni collettive. Una disciplina che, come noto, fu introdotta nei primi anni del dopoguerra e che anche recentemente il premier di quel paese, Angela Merkel, ha difeso contrastando i tentativi di ridimensionamento promossi da alcuni settori imprenditoriali e affermando che la codeterminazione costituisce ancora una risorsa essenziale del modello tedesco, con buona pace dei nuovismi iperliberisti. Questo, a proposito di art. 46 Cost. dovrebbe essere un riferimento se vogliamo ragionare non del *bricolage* partecipativo ma di forme serie e strutturate di partecipazione, le quali però presuppongono di aver risolto preventivamente almeno due condizioni. La prima riguarda il fatto che siano state definite le regole di fondo della rappresentanza e dei procedimenti decisionali, come osservava a suo tempo giustamente Massimo D'Antona. La seconda consiste nel convenire che la stabilità del lavoro, nelle forme storicamente possibili, resta comunque un valore perché è evidente che si può ragionare seriamente di modelli partecipativi nelle varie declinazioni immaginabili (dall'inserimento di rappresentanti dei lavoratori negli organi di governo delle imprese fino all'azionariato dei dipendenti) solo se si ha a che fare con un lavoro inteso come risorsa fondamentale dell'impresa perché i rapporti precari, volatili, dissolti nell'impresa immateriale sono poco interessati e coinvolgibili in forme di partecipazione. Quindi da qui, oggi, una maggiore difficoltà.

Concludo dicendo che mi sembra di aver chiarito perché questo dibattito antico parla comunque all'attualità. Perché poi dietro a questa discussione, si pone – a ben vedere – una questione di fondo che dovrebbe appassionarci fortemente come giuslavoristi, e cioè se nello scenario che abbiamo di fronte si ritenga o meno che la rappresentanza collettiva del lavoro, quindi la rappresentanza sindacale, continui ad essere una forma della modernità o

della cosiddetta post-modernità, e se quindi essa sia ancora un elemento costitutivo degli stati di diritto così come costruiti nel quadro del modello sociale europeo. Oppure se al contrario tutto questo ormai non sia che l'obsoleto residuo del secolo trascorso perché il mondo nuovo allude ad altro: all'impresa come universo regolativo auto-concluso oppure addirittura a una sorta di frammentazione individualistica delle relazioni di lavoro. Come si vede l'attualità del tema consiste nel fatto che esso ci pone di fronte a interrogativi che riguardano il destino della nostra democrazia e degli Stati di diritto così come noi li abbiamo conosciuti.

Apertura e coordinamento dei lavori

*Giuseppe Ferraro**

1. Non capisco bene il senso per cui Umberto Carabelli, a cui mi legano intensi rapporti di stima e amicizia, mi abbia invitato a coordinare questa sessione. È stata una sorta di masochismo o di sadismo, non saprei, perché, per convinzioni radicate che non sono più in grado di cambiare sono fermamente convinto che l'intervento legislativo nelle relazioni industriali è sempre negativo, tranne in casi episodici, con interventi brevi, di valenza promozionale non regolativa. Ciò che non riesco a condividere è invece la pretesa di costruire dei pacchetti organici, compiuti e sistematici in cui viene spiegato ai sindacati come devono operare, come devono organizzarsi, secondo quali parametri, secondo quali equilibri. Questa è una cosa che francamente (lo dico ormai da vecchio giuslavorista da rottamare) mi disturba profondamente, forse perché sono cresciuto in una diversa stagione culturale, perché molto affascinato e condizionato da figure carismatiche, come quella di Gino Giugni, ma non riesco proprio a digerire un processo di questo genere, pur riconoscendo che vi sono delle ragioni molto valide e molto serie per proporre dei progetti organici, specie dopo lo shock Fiat che ha scombinato un sistema che si pensava potesse funzionare e che, tutto sommato, aveva funzionato nei termini in cui si può pensare che le dinamiche sociali possano avere delle regole più o meno stabili e

* Professore di Diritto del lavoro

più o meno rispettabili, che poi non sono mai regole definitive essendo inesorabilmente destinate a entrare in momenti di difficoltà e di tensioni.

In termini generali le proposte di regolazione legislativa ravvivano un confronto antico tra concezioni teoriche completamente difformi di inquadramento del fenomeno sindacale nella tormentata dialettica tra ordinamento generale e ordinamento sindacale: tra coloro che rivendicano un intervento legislativo quale fattore di razionalizzazione, di stabilizzazione e quindi di «normalizzazione» dell'attività sindacale in linea con le regole del sistema generale, e quelli che ritengono che l'intera materia debba rimanere di competenza esclusiva dei soggetti sindacali per non alterarne la matrice originaria e le potenzialità evolutive.

Da questo punto di vista, l'obiezione più ricorrente si concentra nel rilevare che un'operazione di legificazione secondo canoni desunti dall'attività negoziale ma filtrati dalle istituzioni politico-parlamentari finirebbe inesorabilmente per incidere sui fini dell'azione sindacale oltreché sui mezzi e le procedure per conseguirli. Se poi una tale riforma viene abbinata a una collaterale operazione di istituzionalizzazione del ruolo del sindacato, con un sovraccarico di compiti amministrativi, gestionali, assicurativi e previdenziali, si presenta molto consistente il rischio di modificare le caratteristiche fisionomiche del nostro sindacalismo per renderlo maggiormente integrato e funzionale agli obiettivi economico-finanziari predeterminati dai grandi centri di *governance* nazionali e internazionali.

2. Sotto il profilo istituzionale sono assolutamente convinto, ormai dagli anni settanta, che l'art. 39 Cost. è semplicemente una norma sbagliata, del tutto anacronistica, è veramente un residuo storico-normativo di un'altra stagione politica e sindacale. Che in un testo costituzionale si spieghi ai sindacati qual è il meccanismo attraverso cui si debba costruire un contratto con efficacia *erga omnes* sta fuori dalla grazia di Dio. Non c'è niente che va salvato in quella norma, al limite neppure le dichiarazioni di principio

che trovano riconoscimento in numerosi trattati internazionali e in tutti i documenti che nei più diversi contesti evocano il fenomeno sindacale. Chi volete che oggi possa mettere in discussione la libertà e il pluralismo sindacale, almeno nei termini astratti in cui tali principi vengono enunciati (altra cosa è la loro applicazione concreta)? La libertà di contrattazione, i principi di democrazia interna alle strutture associative, il principio di maggioranza, sono principi e regole radicate negli ordinamenti democratici che può essere addirittura pleonastico espressamente formalizzare con riferimento all'attività sindacale. Quella costituzionale è una norma da abbandonare, da scaricare o da mantenere nella naftalina in cui è stata fino a ora, pur avendo provocato una serie di fenomeni indotti, positivi e negativi, oppure da abrogare e basta. Basterebbe una norma molto elementare che in coerenza con i principi internazionali innanzi evocati riconosca la libertà sindacale e la libertà di contrattazione nei termini disciplinati dall'autonomia collettiva. Basterebbe una di quelle norme lineari, pulite, per nulla intrusive.

3. Oltre a ciò credo che ci sia un problema di fondo che fa parte della cultura giuridica, sia di quella tradizionalista di stampo privatistico sia di quella gius-sindacale o prassista, come volete chiamarla. Penso che i giuslavoristi abbiano influenzato in maniera eccessiva l'attività e l'ideologia dei sindacati. C'è un condizionamento ideologico sottile che è pesante ed è determinato da una serie di fattori: affinità ideologico-politiche, legami storici, rapporti di frequentazione, talora organica. In questa continua dialettica penso che una parte della cultura giuridica abbia convinto i sindacati che non sono più in grado di funzionare da soli, che un certo modello va bene e un altro va male, che certe cose funzionano e altre non funzionano. Qui c'è una forzatura che è fortemente influente sul processo in corso, che io definirei di giuridificazione ovvero di giurisdizionalizzazione dell'autonomia collettiva. Cioè, noi giuristi siamo abituati a guardare le relazioni industriali nell'ottica della fase applicativa dinanzi ai giudici nel

momento in cui alcuni processi, centrali o marginali, entrano in difficoltà e quindi vengono traslati nella sede giudiziaria. Quella è l'ottica più sbagliata per comprendere, esaminare e sistemare il fenomeno sindacale. I giudici non hanno nessuna capacità di leggere le vicende sindacali. I giudici fanno parte di un altro mondo, non hanno cultura sindacale, raramente leggono un testo economico, un testo sindacale, se non in maniera estemporanea ed episodica. Sono ancora legati all'impostazione del vecchio manuale di Santoro Passarelli che sopravvive a se stesso, anche una volta cambiati gli autori che ne seguono le orme.

È chiaro che in quella sede il fenomeno sindacale viene completamente deformato, impoverito. Eppure questa è l'ottica con la quale andiamo a costruire dei modelli sindacali: non ragioniamo nella direzione di costituire delle regole che hanno una vera efficacia sul terreno delle relazioni sindacali, ma ragioniamo sempre in quest'ottica parziale, settoriale, marginale. Le disfunzioni del sistema sindacale, le difficoltà di funzionare, alcune aporie, alcune anomalie, sono strutturali alle dinamiche sociali. Non è un fenomeno di cui scandalizzarsi ma costruire da queste esperienze settoriali il modello o il sistema rappresenta a mio avviso una intollerabile forzatura.

4. È chiaro che con questa premessa non dovrei nemmeno avvicinarmi all'esame dei tre testi che sono stati proposti (devo riconoscere tutti molto interessanti per rigore, capacità di analisi, strutturazione interna). Essi presentano evidenti elementi di confluenza e in qualche modo danno una veste paludata ai recenti accordi interconfederali sulla materia specifica. Secondo me vanno valutati pregiudizialmente in relazione al rapporto in cui si pongono con il testo costituzionale ed ancor più in relazione al rapporto di prossimità con le dinamiche reali.

Il modello Cgil è il modello che maggiormente esprime un'aspirazione attuativa dell'art. 39 della Costituzione, però poi surrettiziamente se ne allontana in molte parti e comunque introduce elementi che non sono facilmente riconducibili nell'ambito di

quel disegno. Quel modello va comunque letto in chiave sistematica all'interno del complesso documento in cui è inserito che lascia all'evidenza trasparire uno scarto tra il valore ideologico e simbolico dell'iniziativa e i contenuti normativi che possono apparire orientati più sul passato che sul futuro.

Il modello elaborato dalla rivista napoletana «Diritti lavori mercati» è quello, da un punto di vista sistematico, più completo, più organico, eccessivamente organico a mio avviso. A me è sembrato a volte un po' distante dai processi reali e, anche se presenta alcune soluzioni tecniche apprezzabili, non opera nella direzione di prefigurare un'efficacia diretta e immediata del contratto collettivo ad efficacia *erga omnes*, piuttosto sviluppa in tutte le sue potenzialità il meccanismo paradigmatico correlato all'estensione della parte economica dei contratti collettivi incentrato com'è noto sull'art. 36 Cost. ma che ha avuto un processo diffusivo anche per alcune parti normative del contratto collettivo. Però, secondo me, è un modello troppo concentrato su aspetti che non sono centrali nell'attuale fase sindacale, anche per quanto riguarda la prefigurazione di una garanzia di minimi retributivi non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo. Soluzione che evoca il dibattito in corso sui trattamenti minimi legali o sul reddito di cittadinanza senza sciogliere i nodi tecnici, economici e sociali sottesi a tali proposte. Oggi il problema non è quello di applicare il contratto aziendale quando è a tutele crescenti, oggi il problema è di applicare il contratto aziendale quando è a tutele decrescenti, quando cioè ha un contenuto ablativo ed incide su alcune posizioni giuridiche, quando colpisce alcune frange sociali o singoli lavoratori. Quello è il problema reale rispetto al quale mi pare che le risposte non siano del tutto soddisfacenti. Anche la seconda parte, che spazia dalla partecipazione alla cogestione, è indubbiamente suggestiva in termini accademici là dove evoca risalenti modelli stranieri, ma a mio avviso resta estranea rispetto ai drammatici processi in corso a livello nazionale e internazionale.

A me piace il terzo modello: se dovessi fare una scelta per così dire asettica o a-ideologica sceglierei questo modello. A parte il

tono un po' snobistico con il quale l'operazione è stata costruita, è un modello soft, abbastanza in sintonia con quelli che sono i processi in atto essendo concentrato su due aspetti che sono effettivamente cruciali, cioè quello di dare una maggiore praticabilità ed esigibilità alla formula ormai ricorrente di rinviare ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative, e quello di definire il perimetro, soggettivo e contenutistico, della contrattazione aziendale. Il primo profilo individua un problema indubbiamente attuale. Anche se in linea con la mia visione per così dire anarchica, non ricorrerei mai a un meccanismo così complicato, così sofisticato per individuare qual è il sindacato comparativamente più rappresentativo. Immaginatevi se per ogni contratto collettivo che si dovesse applicare si dovessero effettuare quelle complesse verifiche tecniche e giuridiche: rischieremmo di paralizzare il sistema, finiremmo per assecondare logiche burocratiche e amministrative paralizzanti, quando poi il meccanismo tradizionale tutto sommato ha funzionato e tuttora funziona, poiché tutti sanno, essendo un dato notorio di sistema, quali sono i sindacati comparativamente più rappresentativi. Il problema nasce ai margini di questi grossi processi negoziali e là vi sono altre tecniche e altre soluzioni di composizione dei conflitti.

Come pure ci può stare che vi sia un tentativo di dare una sistemazione al contratto aziendale, abolendo l'art. 8 della legge n. 183/2010 e dando un assetto più equilibrato dell'attività sindacale decentrata. Tutto sommato non mi disturba molto quel progetto e lo vedo anche più praticabile per gli equilibri politici, ideologici e sindacali che oggi si confrontano. Eppure non mancano perplessità di natura concettuale e tecnica (in altri contesti approfondite).

La scelta di intervenire sul meccanismo di interazione tra le fonti regolamentari della materia specificando il concetto di «sindacato comparativamente rappresentativo» è esplicativa, nella sua problematicità, dei principali nodi sindacali dell'attuale fase storica. Recepito, forse acriticamente, il meccanismo di verifica numerica adottato dagli accordi interconfederali, con tutto il carico

di burocratismo che comporta, il disegno sembra concentrato a disciplinare l'ordinario funzionamento della contrattazione delegata o regolamentare, nella convinzione che sia questo il *punctum dolens* dell'attuale sistema contrattuale. Una tale opzione si espone a molteplici obiezioni teoriche e pratiche.

La formalizzazione legislativa di una categoria speciale di contratti collettivi rompe l'unitarietà dell'istituto ed è pertanto destinata a rimanere invischiata nella «trappola» dell'art. 39 Cost. quando anche si ritenesse coerente un procedimento decisionale incentrato sul principio maggioritario incardinato su una base ampiamente partecipativa.

Sul piano pratico-operativo, la scelta suscita perplessità già nella misura in cui introduce elementi di rigidità in una formula elastica che ha operato sino ad ora con apprezzabile automatismo. Tanto più che sono richieste percentuali di partecipazione sindacale alquanto elevate che sarà sempre più difficile riscontrare in un sistema sindacale che evidenzia un *trend* in continua contrazione. Una cosa è introdurre verifiche di rappresentatività all'interno dei processi organizzativi delle principali associazioni sindacali con il margine di duttilità che questo comporta, altra è predeterminare analoghe regole in via legislativa che, oltre a richiedere collaudate procedure amministrative, potrebbero divenire paralizzanti ed essere facilmente travolte dalla complessità delle vicende reali (tanto più allorquando evocano esperienze non del tutto pertinenti quale quella del lavoro pubblico). Le stesse organizzazioni sindacali si sono trovate impantanate nelle procedure amministrative di verifica quantitativa delle varie forme di consenso sino al punto di mettere in discussione soluzioni tecniche di recente adottate.

5. Voglio aggiungere un'ultima cosa. Non riesco a capire la ragione per la quale si debba insistere su questa idea, meccanicamente desunta dalla disciplina sul lavoro pubblico, che cioè la rappresentatività si debba calcolare sul mix dato associativo / dato elettorale. Devo dire non lo capisco e potrei rifugiarmi nella

facile obiezione che nella Costituzione tale doppio indice di rappresentatività non c'è, l'art. 39 riconosce soltanto il dato associativo (lo riconoscono in molti: Treu, Magnani, Tiraboschi). Ma c'è molto di più. Secondo me c'è una certa confusione, addirittura una sovrapposizione, tra quelli che sono i processi partecipativi che un sindacato deve essere in grado di sviluppare favorendo forme di coinvolgimento della base, dei non iscritti, attraverso assemblee, referendum, consultazioni preventive e successive, e persino tramite meccanismi cogestionali, e la tecnica di selezione della rappresentatività ai fini della stipulazione di un contratto collettivo nazionale di lavoro. La redazione di un contratto collettivo riflette un processo tecnico che deve svilupparsi all'interno di una cornice storicistica che assicura alcune condizioni minimali per la sua operatività e per la sua funzionalità. Non bisogna immaginare una macchina estremamente complicata e sofisticata che poi non è in grado di operare, come si è verificato con il Testo unico del 2014 dal quale tutti ora, in qualche modo, iniziano a prendere le distanze chiedendosi, in questa o in quella circostanza: «Ma gli iscritti ci stanno veramente in quel settore? Ma le elezioni sono regolarmente avvenute? E sono oggettivamente controllabili? Ma la Uil è sempre presente in tutti i settori?» e così via. Non mettiamo le mani in questo vespaio perché non ne usciamo più, perché veramente rischiamo di svolgere elaborazioni che restano al di fuori della realtà operativa. Il dato associativo può essere più che sufficiente per misurare la rappresentatività in funzione della stipula del contratto collettivo nazionale, là dove il coinvolgimento dei non iscritti è un obiettivo indubbiamente fondamentale ma anche autonomo, da realizzare con altre tecniche e procedure e in particolare in altri momenti. Mi chiedo se il successo che la formula riscuote non sia dovuto a una tendenza ad uniformare i meccanismi di verifica della rappresentatività con riferimento al contratto aziendale ed a quello nazionale. Vorrei ricordare che scritti molto importanti e risalenti nel tempo, tra cui *in primis* quelli di Vardaro, ammoniscono sulle diversità strutturali delle due pratiche contrattuali.

Capisco che è un po' un'eresia fare questi discorsi in casa Cgil – frequentandola da sempre ho potuto conoscerli e introiettarli –, ma secondo me si sovrappongono problemi che vanno posti su piani completamente differenziati. Da una parte c'è il problema della partecipazione democratica, che è un problema reale, ma è da delegare integralmente all'autonomia organizzativa dei sindacati, e fa benissimo la Cgil ad avere questa costante proiezione verso la globalità del mondo del lavoro. Da un'altra, invece, c'è il problema della configurazione di un contratto di riferimento che abbia una sua fruibilità anche in sede giudiziaria, che è una questione di fonti e tecniche regolative e va disciplinata con un certo pragmatismo, in coerenza con la storia del nostro movimento sindacale e senza salti logici o eccessivi ideologismi.

Relazioni

La libertà organizzativa del sindacato
e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione

*Enrico Gragnoli**

Mi si chiede di ragionare della proposta di attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost. Vorrei dividere il mio intervento in tre punti, uno di ordine sistematico, il secondo di carattere storico, il terzo di natura generale, con riflessioni estese oltre il tema specifico, perché possa discutere nel complesso dei tre elaborati oggi presentati. Ho molto apprezzato l'intervento del professor Ferraro, anche se è stato... troppo buono con l'art. 39 Cost. Sono ancora più critico. È una norma superata, che non sarebbe stata da inserire nella Costituzione, frutto di una ingombrante tradizione corporativa e contraria allo spirito liberale.

Tuttavia, piaccia o non piaccia, la disposizione esiste. Se si vuole discutere di una riforma a Costituzione invariata, come sembrano fare i tre progetti, l'art. 39, secondo e terzo comma, Cost. deve essere rispettato e solo il testo della Cgil si pone in modo dichiarato questo obiettivo. Le altre due proposte mi sembrano più che altro invocare una modificazione costituzionale, poiché solo così può essere evitata l'attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., altrimenti necessaria. Una valutazione critica della norma, sul piano teorico e culturale, non ne può postulare una sorta di abrogazione implicita. Se si vuole un contratto con efficacia *erga omnes*, non si può eludere l'applicazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost. Il progetto della Cgil è l'unico in

* Professore di Diritto del lavoro

grado di portare a una disciplina legittima sul piano costituzionale, per lo meno sotto questo profilo. Gli altri due possono condurre a leggi costituzionali, poiché presuppongono interventi modificativi o abrogativi dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost. Ciò potrebbe essere auspicabile, ma non mi pare in discussione e non è plausibile, tanto meno nel medio periodo.

Sul versante sistematico e per la necessaria applicazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., se si desidera un accordo sindacale con efficacia generale, i suggerimenti del progetto della Cgil sono equilibrati e ispirati da un notevole pragmatismo. Come ha detto il professor Ferraro, non sono per nulla sicuro del fatto che il passaggio per una verifica delle adesioni sindacali possa riscuotere un sufficiente consenso, per quanto l'obiettivo sia perseguito con i criteri articolati e attenti immaginati dal gruppo guidato dal professor Carabelli. Se mi si consente, non solo mio figlio è destinato a temere le verifiche di matematica e simili paure dovrebbero essere più diffuse, per motivazioni diverse. Del resto, l'algebra è nota per la rigidità del ragionamento e i risultati talora spietati. Con il suo consueto garbo, il professor Ferraro ha toccato un punto nevralgico. Oltre a essere coerenti con il testo costituzionale, le proposte devono essere praticabili, anche se tale considerazione è di semplice opportunità, non di carattere giuridico.

Sul piano storico, il gruppo guidato dal professor Carabelli fa emergere un profilo centrale. Autore di uno dei libri cruciali nella mia formazione sull'ordinamento intersindacale, Carabelli suggerisce una sorta di parziale legificazione dei rapporti fra le associazioni. Tale strategia è indispensabile, se si vuole introdurre un contratto collettivo con efficacia *erga omnes*, ma ciò implica un qualche superamento dell'ordinamento intersindacale, passaggio necessario per il perseguimento del fine ultimo auspicato. Ci si può chiedere quali siano le premesse di tali scelte. Se si legge il libro di Carabelli, come ho fatto molte volte, si comprende che la creazione dell'ordinamento intersindacale è stata l'alternativa storica e razionale all'attuazione dell'art. 39, secondo, terzo e quarto

comma, Cost. Il sorgere dell'ordinamento non è stato un esito occasionale, ma una risposta all'inesistenza della legge di applicazione dell'art. 39 Cost., con una decisione consapevole. Il modello costituzionale è stato considerato contraddittorio rispetto alle strategie sindacali e alla condivisa visione del dialogo sociale. Le organizzazioni hanno creato una trama di comportamenti con una voluta e chiara componente vincolante.

Se la principale associazione italiana di rappresentanza dei lavoratori ritiene necessario il ricorso a una legge e, a Costituzione invariata, vuole l'attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., essa accetta la rinuncia all'istanza di autoregolazione sociale alla base dell'ordinamento intersindacale. Questo ne conferma la fine, sebbene sia consapevole di enunciare un punto di vista soggettivo e controvertibile. Sono entrati in crisi e non esistono più i valori di autoregolazione sociale, premessa per la rinuncia all'esecuzione dell'art. 39 Cost. e per la comparsa di un modello di espressione giuridica di tutte le organizzazioni.

Il saggio che ho dedicato alla memoria del professor Garofalo avrebbe bisogno di un ulteriore paragrafo, imperniato sulla considerazione della proposta del gruppo guidato dal professor Carabelli. Questo elaborato suona come una prova ulteriore della fine dell'ordinamento intersindacale, anche per le convinzioni culturali del suo principale autore. La raccolta di un grande numero di firme dovrebbe mostrare l'idea di una larga parte dei prestatori di opere sulla necessità della regolazione eteronoma del contratto collettivo. Quindi, è provata la crisi, forse irreversibile, dell'autoregolazione sociale alla base dell'ordinamento intersindacale. Non sono un *laudator temporis acti*. Però, mi è sempre piaciuta l'idea di relazioni industriali governate dalla condivisione di regole generali, con una premessa nell'autoregolazione spontanea, non in quella eteronoma.

Se mi si chiede una valutazione complessiva sui tre testi, comunque di notevole valore culturale e di grande spessore, non riesco a concordare con i promotori. A proposito dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., l'idea del gruppo guidato da Cara-

belli sulla creazione di una Commissione di garanzia non corrisponde a quella storica dell'Assemblea costituente, ma è in linea con la norma, per mediarne l'impianto con le vicende successive. Ma, ci si deve chiedere, il nostro paese ha bisogno di un contratto con efficacia generale?

Se si discute del negozio nazionale, è vera la preoccupante mancanza di effettività lamentata dai tre gruppi. Se la diagnosi è corretta, non condivido la terapia. Tale grave crisi, presente anche nella mia regione, si collega a un andamento più generale del sistema economico, con una scarsa capacità dell'intero Stato comunità di fronteggiare prima di tutto attività di impresa illecite nella loro stessa concezione. Per esempio, una legge come quella immaginata sarebbe irrilevante rispetto al tema cruciale del ricorso ad appalti per il contenimento del costo del lavoro, con varie ipotesi di commistioni e di strategie illegittime, anche con sviluppi in frequenti procedure concorsuali.

Si manifesta la preoccupazione per la perdita di un sistema di diritti soggettivi la cui configurazione trova in larga parte fondamento nel contratto collettivo. Ciò accade in una area crescente della nostra economia, ma l'attuazione dell'art. 39 Cost. non dovrebbe portare benefici reali ai prestatori di opere, rispetto a sistemi, come quelli attuali, basati sull'art. 36, primo comma, Cost., almeno in tema di retribuzione sufficiente. Se mai, lo Stato comunità dovrebbe pensare a una inattuale e molto più utile trasformazione delle sue strategie di contrasto ad attività di impresa illecite. Per esempio, ci si può chiedere quanto la sorte dei lavoratori sia influenzata dalla condizione del processo civile, vista la scarsa possibilità di proteggere le loro ragioni rispetto all'insolvenza delle aziende. Di fronte a questa disarticolazione del sistema economico e di molti rapporti di lavoro, l'attribuzione al negozio nazionale di efficacia generale non è in grado di modificare in modo significativo le complessive difficoltà dei prestatori di opere italiani, soprattutto nei settori nei quali operano le imprese meno scrupolose. Il problema è l'assetto strutturale di una larga parte dei processi produttivi.

Il contesto non cambia molto con riguardo al contratto aziendale, a proposito del quale il professor Mariucci ha formulato il quesito fondamentale; perché deve sempre essere concepito solo come una forma di distribuzione dei sacrifici? In merito, esso è stato spiazzato dall'autonomia individuale, come ha osservato il professor D'Antona molti anni fa. Il successo incontrastato dell'accordo individuale nella redistribuzione del reddito differenziale mette in difficoltà l'intesa aziendale. Però, questi obiettivi redistributivi non possono essere propri della sola autonomia individuale, pure necessaria, perché, se così fosse, vi sarebbe tutela soltanto per i prestatori di opere con migliori competenze e più spiccate attitudini. Anche sotto questo profilo, la modificazione dell'efficacia soggettiva del negozio aziendale non darebbe un grande contributo al suo rafforzamento.

Né ciò accadrebbe per i casi in cui l'intesa debba risolvere le crisi aziendali, a prescindere dal fatto che l'applicabilità *erga omnes* è spesso riconosciuta a tale riguardo, come capita a proposito dell'art. 5 della legge n. 223 del 1991. Il tema fondamentale non è l'assegnazione di efficacia generale, ma il recupero da parte delle associazioni sindacali di migliori capacità di comprensione dell'interesse collettivo, con la persuasione dei lavoratori, rispetto alla valutazione dello stesso interesse collettivo e alla sua rappresentazione nei processi decisionali. Gli sforzi dei tre progetti meritano grande apprezzamento e tutti sono di alto livello culturale. Però, il problema del sindacato non è avere una legge, ma una migliore capacità di persuasione dei lavoratori italiani.

Tre proposte per una legge sindacale*

*Andrea Lassandari***

1. Brevi rilievi sull'intervento legislativo

Mi è stato assegnato un tema piuttosto impegnativo: dovrei realizzare una presentazione introduttiva, rispetto alla discussione più specifica che seguirà, dei tre testi oggi analizzati. In tempi evidentemente non troppo lunghi. Inoltre immediatamente dopo due interventi, quello di Giuseppe Ferraro nonché di Enrico Gragnoli, senz'altro – e non imprevedibilmente, conoscendo l'itinerario di pensiero di entrambi – critici verso l'ipotesi e prospettiva stessa di una disciplina legislativa.

Prima allora di considerare le proposte di legge, formulo solo pochi rilievi, sollecitati dalle osservazioni precedenti.

Credo che l'assenza di una regolamentazione legislativa, come scelta legittimata e derivante (anche) dall'ipotesi metodologica dell'ordinamento intersindacale, ha complessivamente funzionato nel secolo scorso: permettendo tra l'altro probabilmente al sindacato di radicarsi presso i lavoratori, per poter credibilmente incidere. Ovvero, se si vuole, costringendolo a farlo. Anche se l'esecutivo e il legislatore stesso, pur con modalità differenti dalla di-

* Il testo viene mantenuto in forma discorsiva, senza citazioni bibliografiche o note. Si è però ritenuto opportuno suddividerlo in diversi paragrafi, per facilitarne la lettura.

** Professore di Diritto del lavoro

retta regolamentazione, non sono certo nel complesso rimasti inerti e tantomeno risultati ostili al sindacato, nel secolo scorso.

D'altra parte, a ben vedere, la relazione tra intervento legale e rappresentatività sindacale appare piuttosto complessa e problematica. Ci sono infatti paesi con sindacati tradizionalmente e tuttora importanti, sia in assenza che in presenza di una disciplina legislativa (penso rispettivamente all'Italia ed alla Germania); allo stesso modo va detto per paesi con sindacati assai più deboli (ed ora cito rispettivamente la Gran Bretagna e la Francia).

Va comunque senz'altro appunto registrato come il sindacato italiano dei lavoratori – pur nella congiuntura contemporanea palesemente indebolito: come però sta accadendo in tutti i contesti – resti tuttora tra i più forti e rappresentativi nei paesi occidentali. Cedendo piuttosto nettamente il primato solo ad organizzazioni, come le scandinave, che operano in paesi dove la scelta di associarsi garantisce l'accesso a provvidenze (anche pubbliche) di sicurezza sociale.

Ciò detto, io penso però che le novità con cui noi oggi ci confrontiamo, le quali sono di sistema e radicale pervasività, non permettano di restare fermi sulle acquisizioni pregresse: almeno se si vuole provare a preservare alcuni equilibri di fondo nel sistema di relazioni industriali e quindi sociale ed economico.

Non credo così per esempio, replicando ad un rilievo di Giuseppe Ferraro, che il testo proposto dalla Cgil (attenzione: non dai giuristi che hanno collaborato ad elaborare il testo per la Cgil ma dalla Cgil) nasca su suggestione di questi ultimi o di altri. Sono invece convinto del fatto che dietro ci sia una valutazione – temo realistica: corroborata cioè da precisi elementi di fatto – sulle caratteristiche dello scenario contemporaneo e sulla necessità di provare a dare risposte, a fronte di novità fondamentali e quasi sempre molto problematiche per l'organizzazione.

A me oggi sembra chiara, insomma, la necessità di agire per provare ad uscire dall'angolo in cui non solo la Cgil ma la gran parte dei soggetti protagonisti del sistema di relazioni industriali, nella seconda metà del ventesimo secolo, sindacati dei datori di lavoro com-

presi, sono al momento costretti. La legge – in questo dissenso dall'amico Enrico Gragnoli – potendo dare appunto un contributo, pur non decisivo: o comunque costituendo l'occasione per proporre una «sfida» inedita, rispetto ai trascorsi storici. Molto in ogni caso ovviamente dipendendo dai contenuti della regolamentazione.

2. Le sedi di elaborazione: contesti eterogenei

Entrando nel merito, le tre proposte a me sembrano intanto eterogenee, considerando le sedi di elaborazione.

Due di esse costituiscono espressione della dottrina, mostrando però caratteristiche differenti tra loro. Perché l'elaborato di «Diritti lavori mercati» è frutto della riflessione di un gruppo accademico omogeneo: che cioè appartiene alla medesima scuola e lavora normalmente assieme; forse condividendo altresì negli elementi di fondo e/o per molti aspetti pure gli indirizzi politici (ma su questo non so dire con esattezza).

Invece il gruppo «Freccia rossa» nasce, se non capisco male, come unione di studiosi auto-selezionatisi (anche) in relazione ad alcune differenze: cioè alla provenienza geografica; alla scuola accademica e generazione di appartenenza; soprattutto all'indirizzo politico, non coincidente.

Cosicché ho la sensazione che la composizione realizzata attraverso la proposta di legge, da parte del gruppo «Freccia rossa», avrebbe l'ambizione di costituire un riferimento credibile, di fronte allo scenario politico e sindacale nazionale contemporaneo. L'accordo tra giuristi vicini a soggetti sindacali e politici in grado di incidere sulle decisioni volendo in certo qual modo precostituire le condizioni per giungere ad una intesa pure tra questi ultimi.

A proposito infine del progetto Cgil torno a precisare con maggiore dettaglio che cosa intendo quando sottolineo la paternità piena dell'organizzazione. Penso infatti che la Cgil realizzi oggi con questa proposta una operazione complessa, volta a realizzare molteplici finalità, e ciò impedisce di accomunarla in tutto

e per tutto ad altre iniziative legislative, che in passato ci sono state, sempre dovute a questa organizzazione.

Intanto occorre segnalare – ma penso sia di comune conoscenza – che la proposta di legge non riguarda solo il tema oggi investigato: infatti l'ipotizzato intervento di attuazione degli artt. 39 e 46 è parte della *Carta dei diritti universali del lavoro*, concernente pure numerosi altri istituti e contenuti su cui ovviamente non mi soffermo.

Ebbene con la *Carta dei diritti* la Cgil ha trovato intanto una preziosa composizione interna dopo divisioni ben note, anche eclatanti. Sempre grazie alla *Carta dei diritti* inoltre la Cgil ha effettuato una consultazione «straordinaria», perché mai fino ad oggi realizzata, dei propri associati, secondo disposizione dello statuto. È in effetti ben noto che normalmente il rapporto tra organizzazioni sindacali dei lavoratori e associati si risolve nell'occasione e momento della selezione dei delegati per la partecipazione ai congressi o poco più. Nei mesi scorsi invece la Cgil ha deciso di coinvolgere i propri iscritti e dialogare con essi: ottenendo riscontri numerici, penso alle assemblee organizzate come ai lavoratori contattati, tutt'altro che insignificanti.

Più in generale la *Carta dei diritti* pare avere un ruolo preciso e non marginale nella complessiva strategia dell'organizzazione, volta a reagire nei confronti dei provvedimenti più recenti, certo non particolarmente amichevoli né amati: costituendo tra l'altro il viatico per la raccolta di firme sulla presentazione di tre quesiti referendari concernenti istituti nevralgici del diritto del lavoro.

Per queste ragioni – ribadisco – è corretto ricondurre pienamente la proposta alla Cgil: mentre gli stessi contenuti di merito penso debbano considerati e valutati nella cornice ora ricostruita.

3. *Elementi comuni*

I contenuti delle tre proposte presentano sia elementi comuni che distinti. Di entrambi parlerò in termini generali e quanto più

possibile concisi, considerato che spetta a chi mi segue andare più nel dettaglio.

A proposito allora innanzitutto dei profili che accomunano i disegni, emerge immediatamente il comune riferimento al Testo unico del gennaio 2014: anche se, come si dirà, osservando le cose più in profondità, non mancano neanche significativi elementi di distacco. Ad esso in ogni caso senz'altro si rinvia quanto alla verifica di rappresentatività, realizzata attraverso il dato associativo ed elettorale. Aspetto forse criticabile, come indicava Giuseppe Ferraro: specie oggi dopo il *Jobs act*, aggiungo io, posto che l'uno come l'altro devono essere raccolti presso una impresa ormai interamente «ricongiunta» al datore di lavoro. Ad essi tuttavia non si rinuncia perché costituiscono evidentemente un momento di composizione acquisito, prezioso e tutt'altro che facilmente sostituibile. Allo stesso modo vengono tenuti fermi, traendoli dal Testo unico, sia il parametro di rappresentatività del 5 per cento, funzionale alla partecipazione alle trattative per la stipulazione del contratto nazionale, che le modalità di elezione della Rsu: salvo che il testo del gruppo «Freccia rossa» provvede direttamente alla regolamentazione di queste, secondo l'art. 14; mentre negli altri casi si rinvia alla disciplina degli accordi interconfederali, nel rispetto di principi stabiliti, all'incirca come accade nella regolamentazione concernente il pubblico impiego.

In tutte e tre le proposte viene inoltre risolto in maniera ritenibile congrua il problema della costituzione della Rsa: ora invece abbandonandosi i riferimenti piuttosto ambigui, già fonte di accese dispute, contenuti proprio nel Testo unico. In particolare è correttamente separata la costituzione della Rsa da qualunque intervento ovvero «accreditamento» datoriale.

La scelta in oggetto viene così devoluta a soggetti sindacali in possesso di determinate soglie di rappresentatività: le quali sono poi all'incirca le medesime, di nuovo coincidendo con il 5 per cento, misurato in sede nazionale di categoria. Solo nel testo Cgil viene fatto riferimento al livello nazionale confederale: qui assumendo tuttavia pure rilievo un dato di rappresentatività rinvenuta nel luogo di lavoro, individuato nel 10 per cento degli iscritti.

Ancora è prevista in tutti i testi la possibilità di sottoscrivere contratti collettivi aziendali con efficacia generale, sia pure su presupposti ora tutt'altro che coincidenti.

Inoltre mi pare sempre visibile, sia pure con accentuazioni assai differenziate e facendo ricorso a tecniche distinte nonché dotate di diversa efficacia, il tentativo di continuare ad assicurare al contratto nazionale il ruolo di principale sede regolatrice del sistema contrattuale e quindi dei rapporti tra livelli. Dovendosi però contemporaneamente sottolineare, a proposito della proposta «Freccia rossa», come il tentativo medesimo, realizzato in particolare dall'art. 18, su cui si tornerà nell'ultimo paragrafo, appaia sensibilmente «depotenziato» dal fatto che solo il contratto aziendale può acquisire efficacia generale.

Infine accomuna tutte e tre le proposte l'abolizione dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011. Anche se, di nuovo, nel testo «Freccia rossa» subentra una nuova norma, contenuta ora nell'art. 19, di sapore o funzione analoga: la quale comunque appare tecnicamente meglio formulata dell'art. 8; e riduce senz'altro, prendendo in considerazione i contenuti, le possibilità di deroga oggi previste.

A ben vedere non si tratta, nel complesso, di un nucleo di contenuti comune insignificante: anche se le parti ulteriori distinguono in modo piuttosto netto in particolare la proposta «Freccia rossa» dalle altre due.

4. Le differenze di impianto

Volgendo ora invece attenzione alle differenze, ne emergono sia di carattere generale che evidentemente di dettaglio.

4.1 Il rapporto con l'articolo 39 della Costituzione

In relazione alle prime occorre innanzitutto soffermarsi sul rapporto con l'art. 39 della Costituzione: elemento che non è

evidentemente possibile trascurare, considerata l'ambizione di risolvere, in parte o *in toto*, per tutti i livelli o solo al livello aziendale, il problema dell'efficacia generale del contratto collettivo.

Su questo aspetto diceva già Enrico Gragnoli: segnalando in modo condivisibile come le distinzioni emergenti in materia siano considerevoli. Il testo Cgil affronta direttamente il tema, con una legge che intende cioè dare esplicita attuazione all'art. 39. Emerge quindi una scelta precisa, molto forte e innovativa: perché, come giustamente osservava Gigi Mariucci, per ritrovare una ipotesi con identica ambizione occorre risalire agli anni cinquanta. Tentativo che, per ben note ragioni, si rivelerà poi essere il primo ed unico nella storia della Repubblica.

Anche la proposta del gruppo «Diritti lavori mercati» ha tuttavia una ampiezza di contenuti comparabile a quella del disegno Cgil, per quel che concerne la disciplina della contrattazione collettiva. In questo caso tuttavia si precisa, nella «guida alla lettura della proposta di legge», di ritenere rispettati i principi costituzionali dell'art. 39, laddove siano verificati determinati elementi: e cioè emerga una adeguata verifica della rappresentatività del soggetto contraente nonché della radice democratica del conferimento di rappresentanza. Per giungere all'efficacia generale si introduce ora un obbligo legale, ricadente sui datori, di garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali, ove rispondenti ai requisiti indicati.

Il problema è però evidentemente quello di capire se l'art. 39 risulti in tal modo attuato correttamente ovvero al contrario violato. La questione ponendosi con tutta probabilità immediatamente, di fronte alla Corte costituzionale, in caso di approvazione della proposta commentata, considerata l'esistenza di non pochi imprenditori, alcuni dei quali molto importanti, che non sarebbero affatto lieti di doversi conformare ad un contratto nazionale.

Il testo «Freccia rossa» d'altra parte non affronta neanche nelle «linee guida» introduttive il tema della compatibilità costituzionale. Partendosi in tal caso probabilmente dalla convin-

zione che l'art. 39 della Costituzione non si riferirebbe al contratto aziendale.

L'inferenza è opinabile, anche se tutt'altro che isolata in dottrina. Io stesso, per quel che può interessare, ho sostenuto che la cosiddetta «seconda parte» dell'art. 39 della Costituzione non riguardi il contratto aziendale: pur indicando nello stesso tempo che si ponga tuttavia una questione di compatibilità con il primo comma del medesimo articolo. Problema ritenuto superabile solo laddove il contratto sia stato sottoscritto da soggetti in possesso di requisiti piuttosto vicini a quelli menzionati, già indicati dal gruppo di «Diritti lavori mercati».

Evidentemente però il testo «Freccia rossa», riferendosi solo al contratto aziendale, si espone a censure di legittimità che potrebbero essere meno significative ed estese: molto comunque dipendendo pure dalle soluzioni di merito individuate, attraverso cui giungere all'efficacia generale del contratto.

Da questo punto di vista io personalmente non ritengo che il Testo unico cui ci si ispira sia del tutto tranquillizzante, quanto soprattutto alla verifica del consenso tra i lavoratori: ma problemi analoghi, se non addirittura superiori sotto questo profilo, come si vedrà, potrebbe avere anche la disciplina introdotta nel testo «Freccia rossa».

4.2 Gli equilibri del Testo unico del gennaio 2014

Poi merita sicuramente più approfondita attenzione la relazione con il Testo unico, cui già è stato fatto cenno. Rilevava in precedenza Giuseppe Ferraro che nella proposta Cgil si parte dall'art. 39 della Costituzione e poi si va in qualche altra direzione. In effetti quest'ultimo sembra nascere con un mandato abbastanza preciso: far convivere l'attuazione dell'art. 39 proprio con l'impianto del Testo unico. Operazione peraltro non semplice, comunque la si giudichi.

Tuttavia penso che nessuno dei tre disegni, pur debitori del Testo unico, finisca con il conformarsi davvero all'assetto rag-

giunto e visibile nell'accordo contrattuale. Emergendo scostamenti per eccesso e per difetto, potrebbe dirsi.

È così solo l'elaborato di «Diritti lavori mercati» a comprendere pressoché interamente i contenuti del Testo unico: procedendo però anche molto oltre. Con almeno tre integrazioni importanti: mi riferisco al salario minimo legale; al contratto territoriale; alla partecipazione. Quest'ultima assumendo nella proposta una importanza notevolissima, con riferimento ai diritti di informazione e consultazione nonché codeterminazione, così come alla partecipazione azionaria.

Quindi occorre registrare l'emergere di un nuovo punto di equilibrio, considerati i profili disciplinati, rispetto appunto al Testo unico: il quale pare complessivamente più favorevole agli interessi dei lavoratori. Se non altro perché questi beneficerebbero pure di un sistema partecipativo ben strutturato. Opzione che probabilmente oggi in Italia solo una minoranza di imprenditori riterrebbe conforme anche al proprio interesse: come forse, guardando le cose in prospettiva, potrebbe invece essere sostenuto.

Di nuovo punto di equilibrio d'altra parte è corretto parlare pure a proposito del testo «Freccia rossa»: il quale tuttavia ora invece emerge a causa della pretermissione di alcuni importanti aspetti. A me in effetti pare che la proposta «Freccia rossa» sia fortemente connessa ai contenuti dell'accordo del giugno 2011: con la sola (o principale) integrazione delle clausole di esigibilità invece formalizzate nel gennaio 2014. Così però ignorandosi completamente i significativi apporti dovuti all'accordo del maggio 2013, a proposito in particolare della valorizzazione del contratto nazionale nonché dei requisiti di rappresentatività individuati per stipulare a questo livello; inoltre del rilievo attribuito alla Rsu, nel confronto con la Rsa, senz'altro maggiore rispetto proprio a quanto visibile nell'accordo del giugno 2011.

In tal caso allora si giunge ad un esito complessivamente più favorevole agli interessi dei datori, rispetto a quanto non emerga nel Testo unico.

Infine anche la proposta Cgil per un verso integra mentre per

l'altro ignora importanti aspetti di quest'ultimo. Segnalo la necessaria verifica del consenso dei lavoratori, al fine del riconoscimento di efficacia generale ai contratti collettivi di qualunque livello; inoltre i riferimenti alla partecipazione, in attuazione esplicita anche dell'art. 46 della Costituzione. Quanto invece agli elementi non considerati, il più importante tra essi è probabilmente rappresentato dalle clausole di esigibilità.

Non credo però che ciò debba stupire. Sarebbe piuttosto stato curioso che un testo elaborato da uno dei soggetti sottoscrittori dell'accordo di gennaio, il quale è evidentemente per definizione di compromesso, fosse risultato coincidente con quest'ultimo. Al di là della scontata valutazione, in questo caso, sul fatto che la proposta presenti un punto di equilibrio più favorevole agli interessi dei lavoratori, rispetto sempre all'impianto del Testo unico, ritengo piuttosto meriti attenzione un altro aspetto: cioè che l'intera Cgil faccia propria una concezione del rapporto tra organizzazione e lavoratori, iscritti e non, molto attenta al punto di vista di questi ultimi. Con precisi riscontri ed effetti giuridici.

4.3 Il «respiro» dei disegni

Infine, a proposito sempre delle differenze di carattere generale, mi pare interessante considerare l'ampiezza e, per così dire, il «respiro» del disegno proposto. Sembrandomi proprio il testo di «Diritti lavori mercati» quello più completo nonché, sotto questo versante, ambizioso. Si è già detto dei variegati e ricchi contenuti della proposta. Aggiungo ora che questi sembrano inseriti tenendo in considerazione un preciso sistema di «pesi» e «contrappesi»: guardando inoltre in particolare, per quel che appare, almeno negli elementi di fondo, al modello tedesco. In questo modo ecco allora che le clausole di esigibilità ed i limiti previsti all'esercizio del diritto di sciopero si accompagnano alla forte valorizzazione della partecipazione, come già indicato; mentre l'introduzione di un salario minimo legale convive col notevole rafforzamento del contratto nazionale di categoria.

La proposta sembra quindi soprattutto ricercare una propria interna coerenza sistematica: tutto sommato incurante delle tradizionali propensioni e degli stessi «veti», sovente incrociati, che il contesto nazionale storicamente mostra. Affidando a tale coerenza le proprie sorti, quanto alla possibile attuazione.

Nel caso del testo «Freccia rossa» si hanno invece sensazioni diverse. Perché l'ambito tematico, senz'altro molto più contenuto, unito probabilmente alla ambizione di proporre un disegno «accettabile» per la gran parte dei protagonisti nel sistema di relazioni industriali, sembra avere invece indotto proprio a tener conto di gran parte dei «veti» di cui si diceva. O quantomeno di quelli che potrebbero plausibilmente emergere presso i principali decisori in questo momento storico: l'Esecutivo evidentemente; a sua volta fortemente influenzato da esponenti del punto di vista del mondo imprenditoriale (e non esclusivamente e forse neanche prevalentemente da Confindustria).

Così possono forse essere spiegati la mancata considerazione della partecipazione nonché i meri cenni al contratto nazionale di categoria ma anche territoriale.

La Cgil infine presenta a sua volta un testo notevolmente ambizioso: sia pure in un significato differente da quello già utilizzato commentando la proposta di «Diritti lavori mercati». Non è ora l'ampiezza dei contenuti ad assumere rilievo: piuttosto la decisione, come si diceva pressoché senza precedenti, di dare esplicita attuazione all'art. 39 della Costituzione. Percorso a sua volta comunque tutt'altro che semplice da realizzare.

Mi sembra tuttavia ora certamente dominante l'intenzione di chiarire il punto di vista di un protagonista storico del sistema di relazioni industriali, tenuto però ai margini ormai da più lustri, attraverso una elaborazione utile al dialogo sindacale nonché ad un aperto confronto politico con l'Esecutivo. Inoltre la volontà di munirsi di strumenti e supporti, acquisito il necessario consenso interno, per partecipare ad un dibattito comunque esistente, peraltro già impostato in termini difficilmente accettabili per l'organizzazione.

5. Le differenze nelle soluzioni tecniche e di indirizzo: alcuni riferimenti

Si tratta quindi di tre disegni aventi caratteristiche e ambizioni senz'altro non coincidenti, nel cui ambito conseguentemente appaiono soluzioni tecniche e di merito a propria volta piuttosto diverse. Vengono di seguito selezionati e commentati alcuni profili, secondo una personale valutazione di importanza.

5.1 Le garanzie nelle verifiche di rappresentatività

È il testo Cgil, prevedibilmente, a risultare il più sensibile e attento, per quanto concerne l'individuazione di garanzie, in relazione alla delicata operazione di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Prevedendosi in particolare all'art. 28 l'istituzione di una specifica Commissione: la quale è chiamata, nell'economia del disegno di attuazione dell'art. 39 della Costituzione, ad effettuare la registrazione delle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La Commissione è composta da cinque componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica tra professori universitari, su designazione, per quattro componenti su cinque, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datori più rappresentative. Il quinto componente, presidente della Commissione, è invece un magistrato di Cassazione, individuato di comune accordo dagli altri ovvero nominato dal Presidente della Repubblica.

Nelle altre due proposte invece ci si affida fiduciosamente, per la raccolta o verifica dei dati nonché per realizzare ulteriori importanti connesse operazioni, al Ministero del Lavoro o all'Esecutivo. Salvo quanto stabilito nel disegno di «Diritti lavori mercati», come si vedrà, sulla individuazione dell'ambito di applicazione del contratto (e di verifica della rappresentatività).

5.2 La rappresentatività delle organizzazioni datoriali

Notevole rilievo, anche per la novità della considerazione nel dibattito, deve essere inoltre attribuito al tema della misurazione della rappresentatività delle organizzazioni dei datori di lavoro: il quale è affrontato nel testo Cgil e di «Diritti lavori mercati».

L'art. 35 della *Carta dei diritti* Cgil individua in tal modo due parametri, di cui va considerata la media (come per i ben noti indicatori associativo ed elettorale, a proposito dei sindacati dei prestatori): questi consistono nel numero dei datori iscritti e nel numero dei dipendenti di tali datori.

È chiaro che su questo aspetto sarebbe evidentemente necessario interagire con le organizzazioni datoriali. Occorre però considerare che proprio le difficoltà e divisioni tra queste ultime, impegnate in una serrata competizione tra loro nonché con nuovi soggetti che stanno continuamente sorgendo, rende questo profilo uno dei più delicati e difficili da risolvere in assoluto. Le organizzazioni dei datori, per quanto mi consta, non hanno ancora neanche cominciato una discussione su questo aspetto: che vede invece per inciso coinvolte le associazioni dei lavoratori fin dal sorgere della Repubblica.

Mi sembra nel contempo tuttavia interessante la soluzione proposta nell'art. 3 del testo di «Diritti lavori mercati», ove si presume che la rappresentatività delle organizzazioni datoriali stipulanti il contratto nazionale di categoria sussista, salvo non emerga una richiesta di verifica da parte di soggetti a propria volta dotati di una qualche rappresentatività. Che cioè abbiano come iscritte almeno il 20 per cento di imprese ricomprese nel campo di applicazione del contratto collettivo nazionale; le quali nel contempo occupino almeno il 30 per cento dei lavoratori del medesimo ambito. Dove, come si vede, riemergono comunque i medesimi parametri di cui si diceva a proposito del testo Cgil.

Il meccanismo descritto appare tra l'altro meritevole di attenzione anche per ulteriori possibili effetti di cui si dirà.

5.3 *Alla ricerca della «categoria»: l'ambito di applicazione del contratto*

Transitando alle verifiche di rappresentatività, risulta decisivo comprendere quale sia l'ambito in cui le medesime devono essere effettuate.

Il testo «Freccia rossa» – dove tali operazioni assumono rilievo, al fine di stabilire chi abbia diritto di partecipare alle trattative per la stipula del contratto nazionale nonché di sottoscrivere contratti nazionali che integrino i rinvii legali – realizza la peculiare scelta di considerare, ai sensi dell'art. 5, i soli datori di lavoro che applicano il medesimo contratto collettivo nazionale. Derivandone quindi l'esclusione delle indicazioni e preferenze manifestate dai lavoratori dipendenti da datori che invece non lo applicano.

L'opzione viene motivata nelle «linee guida» con il proposito di evitare meccanismi di predeterminazione che possano condizionare il libero sviluppo della dinamica delle relazioni industriali.

Invece negli altri due testi, dove si disciplina il contratto collettivo nazionale di categoria con efficacia generale, la verifica riguarda formalmente tutti i datori e quindi i lavoratori da essi dipendenti. Ponendosi però in tal caso appunto il problema di «pre-selezionare» e definire gli ambiti – cioè le «categorie», per citare l'art. 39 della Costituzione – da considerare, al fine di effettuare la medesima.

In entrambi i casi si rinvia comunque alle previsioni degli accordi interconfederali. Spetta infatti ad essi – secondo l'art. 33 della *Carta dei diritti* Cgil, con una maggioranza qualificata del 60 per cento – individuare gli ambiti di applicazione contrattuale, all'interno dei quali reperire il dato associativo così come elettorale. Mentre l'art. 3 del testo di «Diritti lavori mercati» procede oltre stabilendo che, ove l'accordo non si perfezioni, provveda alla fondamentale operazione una Commissione di nove esperti indipendenti composta e nominata dal Presidente della Repubblica.

5.4 Gli organismi di rappresentanza dei prestatori nei luoghi di lavoro e nel territorio

A proposito della rappresentanza dei prestatori nei luoghi di lavoro sono invece i testi dei gruppi «Freccia rossa» e «Diritti lavori mercati» a mostrare notevoli vicinanza tra loro. In entrambi i disegni infatti Rsa e Rsu sono collocate sullo stesso piano, senza visibili ordini di preferenza, in una logica di stretta alternatività. Individuandosi meccanismi attenti alla rappresentatività del soggetto che decide se introdurre l'una o l'altra: con necessario coinvolgimento dei lavoratori, attraverso il referendum, per l'istituzione della Rsu, secondo l'art. 1 della proposta di «Diritti lavori mercati».

Invece nel testo della Cgil, ai sensi dell'art. 31, risulta chiara la priorità per la Rsu: qui ridenominata Rus, a segnalare l'importante fatto nuovo costituito dalla regolamentazione legale. La Rsa operando solo laddove non si proceda alla costituzione della prima.

Si formula però anche una ipotesi di convivenza nell'impresa di Rus e Rsa: in tal caso riconoscendo a quest'ultima l'accesso ai diritti sindacali e non la legittimazione a contrattare e stipulare accordi con efficacia generale.

Sempre nella proposta Cgil si prevede che possa inoltre essere costituita una rappresentanza unitaria sindacale territoriale, la Rust, operante negli ambiti – sempre individuati con accordo interconfederale e soglia speciale di rappresentatività del 60 per cento – dove possono essere stipulati contratti collettivi territoriali con efficacia generale.

A parte tuttavia quest'ultima ipotesi il testo Cgil – ove si stabilisce che la Rus o la Rsa siano costituibili presso datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti ovvero, nel settore agricolo ma anche in altri individuati da contratti collettivi con efficacia generale, più di cinque dipendenti – estende notevolmente la rappresentanza dei prestatori nei luoghi di lavoro. Analogamente – ma certo in termini più prudenti – va comunque regi-

strato anche per la proposta di «Diritti lavori mercati», che prende in considerazione, accanto alle unità produttive già oggi individuate, le imprese con più di cinquanta dipendenti.

5.5 L'efficacia dei contratti collettivi ed il consenso dei lavoratori (e datori)

Ancora costituisce profilo rilevante quello della relazione tra efficacia generale dei contratti collettivi e consultazione dei lavoratori. Ora con elementi di vicinanza – anche se non identità – tra la soluzione avanzata nella *Carta dei diritti* della Cgil e nella proposta di «Diritti lavori mercati».

La prima infatti, come già indicato, impone sempre, ai sensi dell'art. 37, la consultazione dei lavoratori, perché i contratti collettivi acquisiscano efficacia generale: con la sola eccezione concernente l'accordo interconfederale sulla individuazione degli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva (per cui però si impone, come già visto, lo speciale requisito di rappresentatività del 60 per cento).

Nel caso invece del testo «Diritti lavori mercati», la consultazione dei lavoratori è regolata secondo meccanismi diversificati. Questa è sempre prevista a proposito del contratto collettivo nazionale, ai sensi dell'art. 3; può essere richiesta, secondo i criteri del Testo unico, nel caso del contratto aziendale, in applicazione dell'art. 4: ciò ora però stabilendosi anche laddove abbia stipulato la Rsu; appare – se bene viene inteso, sempre ai sensi dell'art. 4 – di nuovo imposta, ove tuttavia gli stipulanti non raggiungano la maggioranza dei due terzi, quanto al contratto territoriale.

In quest'ultimo disegno d'altra parte, sia nel caso del contratto nazionale che territoriale, pure organizzazioni datoriali con sufficiente rappresentatività possono richiedere, rispettivamente, una verifica ovvero un referendum presso gli imprenditori. Mentre per la Cgil, sempre a proposito dei datori, risulta criterio sufficiente, ai fini della attribuzione al contratto di efficacia generale, il raggiungimento della soglia di rappresentatività del 51 per cento, secondo gli specifici parametri già indicati.

Invece la proposta «Freccia rossa» restringe ulteriormente, a proposito del contratto aziendale, le previsioni del Testo unico del gennaio 2014: ora stabilendosi, ai sensi dell'art. 17, che il referendum possa essere richiesto, alle condizioni previste dal Testo unico, solo laddove nell'unità produttiva i lavoratori iscritti al sindacato non superino il 30 per cento dei lavoratori complessivamente occupati con contratto a tempo indeterminato.

Un ulteriore connesso aspetto merita d'altra parte attenzione: quello del *quorum* di partecipazione richiesto, perché l'esito referendario risulti valido. Ovviamente con effetti diversi, a seconda che la consultazione sia nelle proposte legislative sempre imposta ovvero avvenga su richiesta: perché nel primo caso l'eventuale mancato raggiungimento del *quorum* impedisce al contratto di acquisire l'efficacia generale; nel secondo invece conferma l'efficacia generale del contratto.

In armonia allora con quest'ultima prospettiva, a proposito del contratto aziendale, nei disegni «Freccia rossa» e «Diritti lavori mercati» si rinvia alle previsioni del Testo unico: individuando cioè la soglia del 50 per cento di partecipazione. Altrettanto fa d'altra parte il testo Cgil, ora però con le implicazioni derivanti dalla prima impostazione: la mancata partecipazione impedendo quindi al contratto aziendale di acquisire efficacia generale.

Una soglia minima di partecipazione dei lavoratori non è invece richiesta, secondo la proposta di «Diritti lavori mercati», a proposito della consultazione referendaria prevista al fine di assicurare efficacia generale al contratto collettivo nazionale. Mentre l'art. 37 della *Carta dei diritti* Cgil, quanto ai livelli contrattuali sovra-aziendali, stabilisce che siano i contratti collettivi nazionali di categoria ovvero confederali, con la speciale maggioranza del 60 per cento di rappresentatività, ad individuare le modalità di consultazione dei lavoratori, sia sulle piattaforme che sui contratti, nonché la certificazione dei dati relativi alla partecipazione dei lavoratori ed ai risultati della stessa consultazione. Precisandosi in ogni caso che quest'ultima risulti appunto necessaria per conferire a tali contratti efficacia generale.

In effetti l'applicazione della medesima selettiva regola individuata nella proposta Cgil per l'efficacia generale del contratto aziendale, in particolare a proposito del *quorum*, avrebbe di fatto impedito il raggiungimento dell'efficacia generale probabilmente per tutti i contratti nazionali. Ciò generando una discussione, sviluppatasi soprattutto in sede politico-sindacale, che ha poi condotto alla decisione di rinviare (anche) sul punto specifico alla disciplina stessa dei contratti collettivi.

5.6 I rinvii legali al contratto collettivo

A proposito quindi dei rinvii legali al contratto collettivo il testo «Freccia rossa», secondo l'art. 9, dispone che debba essere coinvolto un soggetto sindacale particolarmente rappresentativo: il quale cioè superi la soglia del 50 per cento, nell'ambito di applicazione del contratto, ed aderisca a confederazioni con rappresentatività superiore al 33 per cento. Il doppio vincolo risulta ora esplicitamente giustificato, nelle «linee guida», dall'obiettivo di evitare che l'ambito individuato per la misurazione della rappresentatività – quello cioè dei datori che applicano il contratto – incentivi questi ultimi a scelte opportunistiche.

Nel testo Cgil esclusivamente i contratti collettivi con efficacia generale sono d'altra parte legittimati ad integrare un rinvio legale.

5.7 Il problema del «disimpegno» dei datori e delle loro organizzazioni

Infine merita attenzione una ulteriore rilevante questione. Un profilo che non è in verità risolto – ammesso che sia risolvibile – nel disegno Cgil: come impedire comportamenti definibili di «disimpegno» da parte dei datori come anche e soprattutto delle organizzazioni che li rappresentano e tutelano. Che fare cioè se le organizzazioni datoriali non si registrano o non stipulano il fondamentale accordo sugli ambiti di applicazione dei contratti collettivi o non sottoscrivono i contratti collettivi nazionali innanzitutto.

Si tenta però di cercare di ridurre o scoraggiare tali opzioni, attraverso alcuni accorgimenti e meccanismi.

È così innanzitutto previsto, ai sensi dell'art. 36, un obbligo a trattare, per i singoli datori nonché per le associazioni datoriali registrate, su richiesta di soggetti sindacali rappresentativi. Mentre l'art. 38, stabilendo che i contratti di diritto comune restino in vigore fino alla loro sostituzione da parte di contratti con efficacia generale, introduce un significativo impulso a procedere in quest'ultima direzione: anche evidentemente individuando i necessari criteri di consultazione dei lavoratori di cui si diceva. Salvo evidentemente che le organizzazioni datoriali non decidano di abbandonare *in toto* la contrattazione collettiva di livello superiore all'aziendale.

Nel testo di «Diritti lavori mercati» invece merita attenzione – ed appare nel contempo efficace – il meccanismo già menzionato secondo cui, ai sensi dell'art. 3, il contratto nazionale vincola tutti datori di lavoro, salvo non siano associazioni datoriali (rappresentative) a sollecitare una verifica sulla rappresentatività di chi ha stipulato.

Infatti il contratto nazionale diventa in tal modo parametro di riferimento vincolante per tutti, chiunque stipuli sul fronte datoriale: negandosi in tal modo rilievo a qualunque scelta di «disimpegno»; e anzi probabilmente promuovendosi, se non di fatto imponendosi, la diretta partecipazione dei datori all'interno dell'organizzazione prescelta.

Invece nella proposta «Freccia rossa» la questione non è direttamente considerata: può anzi essere detto che qualunque scelta venga esplicitamente accettata, nel momento in cui si decide di misurare la rappresentatività solo presso i datori che applicano il contratto collettivo. D'altra parte anche un'altra norma di questo testo, che pure ha condivisibili obiettivi di rafforzamento del ruolo del contratto collettivo nazionale rispetto all'aziendale, cioè l'art. 18, lasciato però nel disegno generale a se stesso, potrebbe avere effetti di incremento della pratica di mancata applicazione del contratto nazionale.

Secondo la disposizione infatti le clausole dei contratti aziendali derogatorie nei confronti del contratto nazionale vincolano i dipendenti dell'azienda, ove dotate delle maggioranze normalmente stabilite per l'efficacia generale nonché rispettose dei limiti eventualmente introdotti in sede nazionale. In tal modo non impedendosi al contratto aziendale di «svincolarsi» dal contratto nazionale: ma privandolo del non irrilevante effetto dell'applicazione generalizzata.

La previsione – tutto sommato individuabile e ricostruibile, rispetto alle deroghe *in pejus* del contratto aziendale verso il nazionale, pure nel Testo unico del gennaio 2014 – appare di interesse. Merita però appunto chiedersi se non potrebbe sollecitare i datori di lavoro a non applicare i contratti nazionali, anche eventualmente abbandonando organizzazioni di rappresentanza. Inapplicato il contratto nazionale, infatti, plausibilmente verrebbe meno pure il vincolo qui eventualmente introdotto.

Modelli di rappresentanza associativa ed elettiva,
partecipazione al tavolo negoziale,
costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro
e articolo 39, comma 4, della Costituzione
*Stefania Scarponi**

*1. I limiti dell'ordinamento intersindacale
e le ragioni di una legge sindacale*

L'esigenza di assumere un approccio alla questione di una possibile legge sindacale diverso da quello tradizionale, fondato sulla teoria dell'ordinamento intersindacale e sulla prevalenza, se non esclusività, delle regole di fonte contrattuale collettiva, è stata condivisa nel periodo più recente da molta parte della dottrina, sia pure non in modo omogeneo (da ultimo Ferraro 2016, Scarponi, 2016). Di questa esigenza sono frutto, fra l'altro, le proposte avanzate da gruppi diversi di giuristi (Zoppoli, Zoppoli, Delfino, 2014; Gruppo «Freccia rossa», 2015) cui si somma il recente disegno di legge avanzato dalla Cgil contenuto nella *Carta dei diritti universali del lavoro*. Si tratta, come è noto, di un'esigenza ricorrente nella storia del diritto sindacale: a tacere del primissimo dibattito sul finire degli anni cinquanta, si possono ricordare le proposte di Giugni e di Ghezzi agli inizi degli anni novanta, volte alla modifica e all'attuazione dell'art. 39, seconda parte, della Costituzione; in seguito il d.d.l. Gasperoni sul finire degli anni novanta. Si potrebbe ritenere che proprio il fallimento di queste proposte debba indurre a mantenere inalterata la veste attuale del diritto sindacale in materia di con-

* Professoressa di Diritto del lavoro

trattazione collettiva e di natura del soggetto sindacale, ancorandola alle ben note teorie «immunitarie» ed all'applicazione delle categorie civilistiche. Se si guarda alla realtà delle relazioni sindacali, tuttavia, non si può evitare di prendere atto di una situazione che presenta molteplici nodi irrisolti, pur nel quadro definito dalle regole contenute nel Testo unico sulla rappresentanza, secondo l'Accordo interconfederale stipulato nel 2014 (d'ora in poi Tu), senza peraltro volerne negare l'importanza come volontà che le stesse parti sociali hanno espresso nell'affrontare i temi della rappresentanza e rappresentatività ancorandole alla misurazione quantitativa del seguito effettivo di iscritti e di voti conseguiti nelle elezioni delle rappresentanze nei luoghi di lavoro, ai fini, tra l'altro, dell'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi. Appare del tutto attuale, in sostanza, «l'inutile necessità di una disputa».

Non si tratta solo della situazione di crisi e indebolimento del ruolo sindacale, del suo prestigio perduto e dei diritti sindacali negati, a far propendere per l'opportunità di una nuova legislazione di sostegno; anche il riassetto complessivo fondato sulle regole pattizie, pur non incontrando ostacoli di ordine costituzionale, presenta aspetti di malfunzionamento del sistema. In merito, emerge in primo luogo il difficile coordinamento tra il modello legale e il modello contrattuale in materia di rappresentanze nei luoghi di lavoro, che non ha trovato soluzioni definitivamente appaganti e riguarda indirettamente anche il versante dell'art. 39, ultimo comma, nella misura in cui influisce sull'accertamento della rappresentatività sindacale per la stipulazione dei contratti collettivi secondo i criteri definiti dal Testo unico, basati sul mix di tasso di iscritti e dei risultati delle elezioni degli organismi unitari.

Per comprendere le questioni sul tappeto, occorre ricordare che il modello legale definito dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, anche nella versione derivante dalla sentenza «additiva» della Corte costituzionale n. 231/2013, si fonda sul criterio del reciproco riconoscimento tra le parti, attestato dalla partecipa-

zione alle trattative per la stipulazione dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva da parte di sindacati nel cui ambito verranno costituite le Rsa, pur senza più imporre necessariamente di addivenire alla firma del contratto collettivo, in modo da garantire la libertà sindacale che implica l'eguale dignità fra sindacati che trattano e sindacati che stipulano. Senza qui voler ripercorrere il dibattito in proposito, occorre ricordare che dalla stessa sentenza non risulta chiaro, tuttavia, se essa implichi anche un obbligo a trattare in capo ai datori di lavoro, pur essendo affermato che sarebbe illegittimo rifiutare la partecipazione alle trattative di un sindacato che possa vantare un effettivo consenso fra i lavoratori, aprendo così un varco nella rappresentatività come «effettività».

Il modello definito in sede intersindacale e ora recepito dal Tu ha innovato la disciplina mediante la previsione esplicita dell'obbligo di ammettere alle trattative per il rinnovo dei contratti nazionali i sindacati che superino la soglia del 5 per cento di rappresentatività ma, dall'altro, imponendo per il riconoscimento del diritto a costituire le Rsa ulteriori presupposti che appaiono maggiormente restrittivi rispetto al modello legale dell'art. 19: non si tratta soltanto della partecipazione alla definizione della piattaforma contrattuale, di maggioranza o di minoranza, ma altresì della partecipazione alla delegazione trattante l'ultimo contratto collettivo nazionale definito secondo le regole dello stesso Tu.

La differenza tra il modello legale dell'art. 19 e quello negoziale fa sì che persista, nella situazione attuale, un doppio canale di accesso ai diritti di cui al Titolo III Stat. lav., con il rischio di indurre fenomeni di concorrenzialità fra le Rsa di fonte legale e le Rsa ed Rsu di fonte esclusivamente negoziale, a seconda delle valutazioni di opportunità delle singole organizzazioni sindacali che siano in grado di pretendere l'applicazione della disciplina di fonte legale, ma anche della applicabilità o meno dello stesso Testo unico che vincola solo gli aderenti. Tale rischio non viene meno nonostante l'obbligo nei confronti delle organizzazioni sin-

dacali che partecipano alle elezioni delle Rsu, di rinunciare alla richiesta di costituire proprie Rsa, in quanto pur sempre frutto di una clausola di natura meramente obbligatoria, e dunque di difficile giustiziabilità. Un fattore aggiuntivo che inficia l'effettività della soluzione negoziale è costituito dal fatto che l'organizzazione sindacale che intendesse partecipare alle elezioni delle Rsu, ma senza aderire all'intero contenuto del Tu, verrebbe esclusa, con detrimento del principio pluralistico, salvo che sia comunque in grado di soddisfare il presupposto attinente alla partecipazione alle trattative o alla firma del contratto collettivo, e dunque la titolarità ad avere proprie Rsa in base all'art. 19 Stat. lav., che potrebbero dunque fare concorrenza alle Rsu

Altre questioni irrisolte emergono in riferimento alla legislazione di rinvio alla contrattazione collettiva considerando, in primo luogo, che non è stato formalmente abrogato l'art. 8 della legge 148 del 2011, nonostante i dubbi di legittimità sollevati da molta parte della dottrina circa la violazione della prima e seconda parte dell'art. 39 Cost. Inoltre, va considerato che la più recente stagione dei decreti legislativi connessi al *Jobs act* culmina nell'art. 51 d.lgs. n. 81 del 2015, norma che utilizza ancora una volta per la legittimazione a negoziare il riferimento «ad» organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (Cpr), oppure alle «loro» Rsa o Rsu, lasciando indeterminato il modo in cui individuare tali soggetti e le loro rappresentanze. La formula legislativa lascia aperti numerosi interrogativi da tempo posti in evidenza in sede dottrinale: quali siano gli indici da applicare per determinare l'organizzazione sindacale in grado di esprimere una rappresentatività comparativamente maggiore, nonché se si debba ammettere la possibilità di stipulazioni anche separate, da parte di sindacati che possano asserire di essere comparativamente più rappresentativi, o se occorra, invece, il consenso di tutte quelle che possano essere considerate Cpr, e lo stesso vale per gli agenti stipulanti nei luoghi di lavoro. Anche in questa materia occorre ricordare che le soluzioni contenute nel Tu non sono in grado, dato il loro carattere di volontarietà, di essere imposte al di

fuori della sfera dei soggetti aderenti, potendo al più costituire un parametro di riferimento in sede interpretativa.

Al di là delle questioni brevemente descritte, che potrebbero indurre a ritenere sufficiente un mero aggiustamento del sistema legale, altre più consistenti ragioni sull'opportunità di una legge sindacale di sostegno alla contrattazione collettiva derivano dalle tendenze più generali emergenti sul versante della disciplina del rapporto di lavoro che, come si è accennato, riducono il potere sociale del sindacato ed il suo ruolo a vantaggio di uno spazio sempre più esteso riconosciuto all'esercizio delle prerogative unilaterali del datore di lavoro e all'autonomia individuale. Da questo angolo visuale, al fine di evitare la crisi del giuslavorismo progressista (Romagnoli 2016), una legge in grado di controbilanciare in modo adeguato le tendenze descritte dovrebbe avere lo scopo di mantenere, e semmai accrescere, lo spazio che può essere giocato dalle organizzazioni a difesa degli interessi collettivi nella logica di inclusività e solidarietà sociale propria del modello costituzionale ed altresì del modello europeo, almeno per come si è storicamente affermato. Pur senza sottovalutare le obiezioni all'assunzione di una prospettiva di più ampia portata, attuativa della seconda parte dell'art. 39, ed in particolare il ben noto scoglio costituito dalla definizione della «categoria» ai fini della misurazione della rappresentatività, appare possibile affrontarle in chiave propositiva, come appunto emerge in particolare dalle proposte avanzate da Dml e dalla Cgil.

Naturalmente, riflettere su una possibile legge in materia di organizzazione sindacale richiede di tener conto della molteplicità di altri nodi controversi, che hanno animato il dibattito più recente.

Tra questi, quello sul quale ci si concentra nel presente contributo riguarda il pilastro principale delle proposte, ovvero il ricorso alla misurazione della rappresentatività conseguita da ciascuna organizzazione in base a canoni non solo associativi ma altresì elettivi, secondo il modello già in vigore nel settore pubblico, ma che potrebbe contrastare con il modello tipico prescelto in sede

costituzionale, ovvero il sindacato associativo, di particolare rilievo nella prospettiva del conferimento dell'efficacia generalizzata ai contratti collettivi. Meno dubbi sorgono riguardo alla forma confederale del sindacato, valorizzata da tutte le proposte, che pur non essendo pienamente coerente con la norma costituzionale che si riferisce, come si è detto, alle associazioni di categoria, viene comunque filtrata da queste ultime per quanto riguarda sia l'ammissione al tavolo della contrattazione nazionale sia la costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro. Inoltre, la stessa giurisprudenza costituzionale ne ha apprezzato la rispondenza all'attuazione della più ampia solidarietà propria dell'attività sindacale con la nota sentenza n. 344 del 1988 e ne ha affermato la legittimità quale base per la legislazione di sostegno.

2. Misurazione della rappresentatività sindacale su base associativa ed elettiva e compatibilità con il quarto comma dell'articolo 39

Nel corso del dibattito che ha accompagnato l'evoluzione sindacale si è profilato da varie parti (tra molti Tosi, 2014, Tiraboschi, 2014), come ostacolo ad una legge sulla rappresentatività sindacale, il dubbio circa la legittimità di una riforma attuativa – e non modificativa – della seconda parte dell'art. 39 che faccia riferimento alla misurazione della rappresentatività – quale presupposto per la partecipazione al tavolo negoziale per la stipulazione di contratti collettivi con efficacia *erga omnes* e alla costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro a loro volta agenti negoziali – basata non solo sulla percentuale degli iscritti ma anche sull'esito delle elezioni degli organismi unitari. L'ostacolo non riguarda certo un possibile conflitto con le regole sindacali che, anzi, proprio al fine di garantire la possibilità di verificare l'effettivo consenso conseguito da ciascuna organizzazione sindacale, hanno abolito il cosiddetto «terzo riservato», soluzione apprezzata dalla maggior parte della dottrina salvo qualche eccezione

(Romagnoli), in quanto appunto permette la trasparenza nei risultati finali.

La legittimità di tale indicatore è rimessa in discussione in quanto, se disposta per legge, potrebbe alterare la tradizionale preferenza per la natura associativa del sindacato, condivisa non solo dal modello costituzionale, ma anche da chi paventa l'abbandono del sindacato nelle forme storicamente tipiche al fine di transitare verso forme ibride, di rappresentanza non solo degli associati ma del complesso dei dipendenti.

In senso contrario, tuttavia, occorre non dimenticare, in primo luogo, che il principio di libertà di organizzazione sindacale sancito dal primo comma dell'art. 39 riguarda anche le modalità con cui gli stessi soggetti sindacali si aggregano, per cui è pacifico che nessun impedimento potrebbe ricavarsi da quel disposto, tenuto conto che non si tratta di imporre forme specifiche di rappresentanza ma solo di tener conto dei risultati che derivano dall'essere una di esse – quella elettiva – prescelta liberamente dai lavoratori. Maggiore consistenza parrebbe rivestire, invece, la perplessità connessa alla seconda parte dell'art. 39, che, come è noto, testualmente attribuisce la competenza ad esercitare la libertà di contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes* a delegazioni unitarie formate dalle associazioni sindacali dei dipendenti e dei datori di lavoro costituite in proporzione agli iscritti. La questione riguarda pertanto direttamente le proposte avanzate da «Diritti lavori mercati» e dalla Cgil, ma potrebbe riguardare anche quella di «Freccia rossa», ove si aderisca alla tesi secondo la quale si tratta di principi che vincolano non solo la contrattazione nazionale ma anche quella aziendale, di cui appunto si occupa principalmente quest'ultima, ammettendo la costituzione di Rsu elettive con titolarità negoziale.

Precisato che la misurazione della rappresentatività si basa comunque sul sistema misto, che coniuga il versante associativo a quello elettorale, nella medesima logica del modello assunto dal Testo unico e già in essere nel rapporto con le Pp.Aa., la costituzionalità dell'utilizzo del parametro elettorale è giustificabile in

relazione all'estensione degli effetti di democrazia sindacale che ne derivano e sono coerenti con il precetto fondamentale stabilito dal secondo comma dell'art. 39 della Costituzione.

La compatibilità costituzionale del riferimento al parametro elettorale è stata apprezzata, come è noto, anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia di art. 19 Stat. lav. Già nella sentenza n. 30 del 1990, la Corte costituzionale ha percepito lucidamente la sfasatura tra le categorie concettuali impiegate nel passato per difendere il parametro della maggiore rappresentatività secondo indici meramente qualitativi rispetto ai mutamenti intervenuti nel tessuto delle relazioni sindacali, e altresì i rischi connessi all'estensione in via meramente pattizia dei diritti di cui al Titolo III Stat. lav. ad organizzazioni prive dei requisiti allora disposti dalle lettere a) e b) dell'art. 19, stante il potere di accreditamento in tal modo lasciato al datore di lavoro. Senza entrare qui nel merito del dibattito sollevato dalla pronuncia (per un'analisi approfondita Ricci, 1999) occorre ricordare che uno dei suoi contenuti principali concerne il «monito» rivolto al legislatore, al fine di adeguare la disciplina legislativa all'esigenza di misurazione dell'effettivo consenso di ciascun sindacato, di stabilire una cornice di regole che indichi «i modi di verifica del consenso, l'ambito in cui questo deve essere misurato, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia della solidarietà e del pluralismo».

La stessa sentenza «costituzionalizza» per la prima volta tra i criteri possibili anche il parametro elettorale, che viene menzionato, altresì, dalla più recente sentenza n. 231/2013.

Quest'ultima, nella parte finale (p. 9), dopo aver sottolineato i limiti della propria giurisdizione che impediscono «di affrontare il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost., né [...] individua[re] un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini della tutela privilegiata del Titolo III dello Statuto dei lavoratori, in caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva», afferma che a tali interrogativi potrebbe darsi risposta attraverso una molteplicità di soluzioni fra cui viene annoverato «il riconoscimento del

diritto di ciascun lavoratore di eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, secondo scelte che spettano al legislatore».

In effetti, la valorizzazione dell'elezione dei rappresentanti nei luoghi di lavoro ai fini della misurazione della rappresentatività sindacale ha un duplice pregio: sia, come si è detto, di aumentare il tasso di democrazia sindacale delle organizzazioni, attuando il precetto del comma 2 dell'art. 39 Cost., sia di restringere il potere di accreditamento del datore di lavoro, sottraendo alla sua volontà l'estensione delle prerogative sindacali ad organizzazioni prive della soglia minima di consenso effettivo che ne denoti la rappresentatività tra tutti i lavoratori dell'azienda o unità produttiva.

In sostanza, pur tenendo distinte le materie relative alla costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro da quelle riguardanti la selezione degli agenti negoziali a livello sovra-aziendale, e in particolare la contrattazione nazionale, non può che concludersi nel senso che una legge fondata sull'apprezzamento non solo del tasso associativo, ma anche del seguito elettorale, per definire i sindacati legittimati a negoziare con efficacia *erga omnes* sia compatibile con l'assetto costituzionale, tenuto conto dell'equilibrio complessivo che si instaura fra i due versanti.

In sostanza, pur con le cautele per ciò che attiene altri profili del quadro complessivo inerente la disciplina della contrattazione collettiva, su cui altri si soffermeranno, non si può negare che il ricorso a metodi di misurazione della rappresentatività analoghi a quelli applicati nel settore pubblico – con una soluzione al tempo ritenuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 309/1997 non in contrasto con la seconda parte dell'art. 39 – sia compatibile con il comma 4 dell'art. 39, per ciò che attiene la contrattazione collettiva nazionale

3. L'assetto delle rappresentanze nei luoghi di lavoro fra alternatività o compatibilità tra Rsa ed Rsu

Per meglio approfondire la questione è opportuno affrontare il profilo che attiene alla salvaguardia della dimensione associativa

nella costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro, nonché nella costituzione degli organismi unitari. Come si è accennato, ognuna delle due forme di rappresentanza è liberamente scelta dai lavoratori, ma è interessante analizzare in che modo esse siano coordinate.

Il panorama delle varie proposte su questi aspetti è differenziato. Tra i nodi di maggior rilievo emerge quello che attiene all'alternatività o compresenza di rappresentanze elettive (denominate Rsu oppure Rus nella proposta della Cgil) e rappresentanze associative. La scelta, accolta sia da «Diritti lavori mercati» sia da «Freccia rossa», contempla l'alternatività fra le due forme di rappresentanza affidando, nel primo caso, ai lavoratori mediante referendum ma su proposta di uno o più sindacati¹, e nel secondo caso ad associazioni sindacali che singolarmente o congiuntamente raggiungano il 50 per cento + 1 di rappresentatività in azienda (e solo in loro mancanza tramite referendum), la volontà di decidere quale forma di rappresentanza intendono scegliere a livello aziendale².

Non vi è dubbio che, pur comprendendo l'esigenza di chiarezza e di semplificazione dell'assetto delle rappresentanze, l'alternatività fra Rsa ed Rsu rischia di mutare troppo radicalmente l'assetto fin qui affermatosi nell'ambito del sistema sindacale, che ha sempre mantenuto, pur nell'ambito del «canale unico», la doppia forma di rappresentanza, come risulta anche dal Tu. Inoltre, nel quadro di relazioni sindacali che sta mutando prevalentemente verso il livello aziendale, essa presenta rischi consistenti anche rispetto all'esercizio delle competenze negoziali (Mariucci, 2014) se riconosciute solo alle rappresentanze unitarie, pur essendosi ribattuto che si tratta di un rischio contenuto almeno fino a quando rimarrà inalterato il panorama tipico delle relazioni

¹ Secondo l'art. 1, comma 2, della proposta di «Diritti lavori mercati» si tratta di sindacati cui sia iscritto almeno il 10 per cento dei lavoratori dell'impresa o dell'unità produttiva.

² Secondo l'art. 10, comma 2, della proposta «Freccia rossa»

sindacali fin qui affermatosi, che presuppone l'importanza del livello nazionale e territoriale della contrattazione collettiva (Zoppi, 2015).

A differenza delle due proposte citate, quella della Cgil si mantiene coerente in misura maggiore con il Tu, ammettendo che le Oo.Ss. non partecipanti alle elezioni delle Rus possano costituire proprie Rsa benché non siano poste nella medesima condizione quanto a titolarità dei diritti sindacali in particolare di contrattazione collettiva aziendale e diritti di partecipazione di fonte negoziale. In proposito si stabilisce che tali Rsa vengano costituite a condizione che siano soddisfatti i requisiti basati sul raggiungimento di una soglia minima di rappresentanza associativa³, «ai fini del godimento dei diritti sindacali del Titolo III della L. 20 maggio 1970, n. 300, e delle altre posizioni soggettive attribuite per legge» (art 31, comma 6). La formulazione della disposizione lascia intendere che la titolarità sia riferibile anche alla legittimazione a negoziare nei casi di rinvio della legge al contratto aziendale, e non solo ai diritti di organizzazione. Eguale sistema è previsto in caso non si intenda procedere all'elezione delle Rus sulla base della scelta manifestata dai lavoratori in tal senso (art. 31, comma 7). Va sottolineato, comunque, che le due forme di rappresentanza non sono del tutto equivalenti sotto il profilo della legittimazione a stipulare contratti collettivi ad efficacia generale dal momento che, in presenza di Rus, solo queste ultime sono legittimate a stipulare con decisione a maggioranza dei propri componenti; mentre le Rsa operano solo in via suppletiva in caso di mancata elezione delle rappresentanze unitarie e, comunque, a condizione che aderiscano ad associazioni registrate la cui rappresentatività sia pari almeno al 51 per cento (art. 37, comma 3).

³ Ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettera a) le Oo.Ss. registrate a livello nazionale devono aderire a confederazioni cui risulti iscritto almeno il 5 per cento rapportato al tasso di iscritti alle confederazioni; oppure, ai sensi della lettera b), abbiano un numero di iscritti pari almeno al 30 per cento rispetto al tasso di iscrizione alle associazioni sindacali operanti in quell'ambito, comprese quelle di livello confederale

Sul punto di segnala la proposta di «Freccia rossa» che, pur vincolando alla scelta fra Rsa ed Rsu, ammette che siano costituite in ogni caso Rsa dei dirigenti (art. 10, comma 4). Una deroga al principio dell'immutabilità delle rappresentanze prescelte, inoltre, è prevista in caso di trasferimento d'azienda che determini un rilevante mutamento dell'organizzazione del lavoro: entro tre mesi occorre infatti procedere a nuove elezioni. Per ciò che attiene all'esercizio dei diritti sindacali e la legittimazione a negoziare a livello aziendale non vi sono differenze tra le due forme di rappresentanza⁴, salvo il vincolo all'applicazione della regola della maggioranza nell'assunzione delle decisioni, o della rappresentanza della maggioranza degli iscritti nel caso delle Rsa, ed è ripresa la soluzione già in vigore nel Tu ovvero il subentro dei componenti delle Rsu nella fruizione dei diritti spettanti alle Rsa. La salvaguardia delle associazioni sindacali sovra-aziendali si manifesta in materia di fruizione dei diritti sindacali, mediante la riserva di una quota delle ore di assemblea retribuite (tre ore annue) alle associazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali.

4. Organismo elettivo e rilevanza della dimensione associativa nazionale e confederale

Il panorama delle proposte si presenta differenziato quanto alla rilevanza attribuita al ruolo dei sindacati a livello sovra-aziendale nella costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro. In alcuni casi esso emerge con nettezza, e spesso è accompagnato dalla valorizzazione della dimensione confederale, con ri-

⁴ Ai sensi dell'art. 17, i contratti collettivi aziendali si applicano a tutti i dipendenti dell'impresa a condizione che: a) siano stipulati con il consenso della maggioranza dei componenti della Rsu; b) per l'ipotesi in cui non siano state costituite le Rsu, siano stipulate da Rsa costituite nell'ambito delle Oo.Ss. che da sole o insieme ad altre risultino destinatarie della maggioranza delle deleghe dei contributi sindacali conferite dai lavoratori nell'anno precedente.

torno al modello più risalente dell'art. 19 Stat. lav. da molti ritenuto il più convincente da reintrodurre da parte di un'eventuale riforma legislativa in materia, modificando in tal senso l'amputazione della norma conseguente al referendum del 1995. In altri casi, la soluzione presenta un'articolazione a seconda che si tratti della costituzione delle Rsa oppure dell'organismo unitario elettivo.

In particolare nella proposta avanzata da «Diritti lavori mercati», ai fini della costituzione delle Rsa assume rilievo la rappresentatività delle Oo.Ss. – eguale a quella richiesta per partecipare alle trattative del contratto collettivo nazionale pari almeno al 5 per cento nell'ambito di applicazione del contratto collettivo – mentre è più ampia la gamma delle Oo.Ss. abilitate a presentare le liste elettorali per l'elezione dell'organismo unitario, essendo ammesse quelle che abbiano un numero di iscritti superiori al 2 per cento dei lavoratori dell'impresa o da organizzazioni dei lavoratori cui aderisca più del 5 per cento dei dipendenti dell'impresa medesima (art. 1, commi 1-3). La proposta prevede comunque una clausola di apertura, nel senso che è demandato a contratti collettivi di natura confederale la possibilità di modificare le regole descritte in merito alle modalità di costituzione, composizione, organizzazione e azione della rappresentanza unitaria. In questo senso si tiene conto della perplessità avanzata da alcuni circa l'irrigidimento che potrebbe derivare dalla disciplina legislativa in materia di Rsu, in potenziale contrasto con il principio di libertà sindacale.

Nella stessa logica, la proposta della Cgil valorizza la dimensione confederale ai fini della costituzione delle Rus riconoscendo (art. 31) il diritto ad indire le elezioni in capo ad una o più Oo.Ss. che siano registrate a livello nazionale ed altresì aderenti a confederazioni registrate a livello nazionale cui risulti iscritto un numero di lavoratori pari almeno al 30 per cento del tasso di sindacalizzazione ai livello confederale (e fermo restando che nelle elezioni successive alla prima si applicheranno le percentuali ponderate di cui all'art. 33, comma 1). Questa non è, tuttavia, l'unica alternativa, in quanto le elezioni possono essere chieste altresì da

un gruppo di lavoratori se sia pari almeno al 20 per cento dei dipendenti dell'impresa o unità produttiva, anche non iscritti a sindacati registrati. Pertanto, se da un lato è valorizzato il sindacato confederale⁵, non si impedisce affatto la titolarità ad indire le elezioni anche ai non sindacalizzati, con una soluzione che assicura l'apertura e la garanzia del pluralismo, particolarmente importante dato che si tratta di costituire un organismo elettivo. Più aderente all'esigenza di assicurare nel sistema complessivo la salvaguardia della dimensione associativa appare la soluzione in merito alla titolarità a presentare le liste. Infatti, a tal fine, deve essere soddisfatto in ogni caso il requisito di essere sindacati registrati a livello nazionale, aggiungendosi poi una duplice possibilità: o aderire a confederazioni con almeno il 5 per cento di iscritti rapportato al tasso di sindacalizzazione, oppure presentare liste corredate da un certo numero di firme di lavoratori, secondo un criterio inclusivo (3 fino a 59 dipendenti e il 5 per cento da 60 dipendenti in su). Si tratta di una soluzione che coniuga pertanto la salvaguardia del pluralismo sindacale, non essendo imposta l'adesione ad una confederazione, con quella della natura associativa sovra-aziendale delle organizzazioni sindacali. In tal modo, con un ritorno alla logica ispiratrice originaria dell'art. 19, è superato l'attuale quadro normativo che, al contrario, ammette alla costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro anche sindacati esclusivamente aziendali, se firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva.

La previsione che condiziona la presentazione delle liste ad un certo numero di firme, assicura l'effettivo radicamento del sindacato nel luogo di lavoro, secondo la scelta già condivisa dai protocolli sindacali, ma in realtà non si spiega la ragione per cui non si applichi in tutti i casi, onde evitare il rischio dell'effetto di mera

⁵ Ai sensi dell'art. 31, comma 2, è richiesta inoltre la condizione di essere operanti nell'ambito di riferimento del datore di lavoro come definito dagli accordi interconfederali ad efficacia generale approvati con le maggioranze stabilite secondo quanto previsto dall'art. 33, comma 1.

rappresentatività per «irradiazione» che potrebbe presentarsi, come è avvenuto in passato, con i sindacati legittimati a presentare le liste elettorali solo in quanto aderenti a confederazioni nazionali.

Va sottolineato che, in base ad entrambe le proposte sinteticamente descritte, il diritto a costituire le rappresentanze unitarie non dipende in alcun modo dalla partecipazione alle trattative per la stipulazione del contratto collettivo, come nell'attuale art. 19 Stat. lav., ma esclusivamente dal grado di rappresentatività, determinato anche alla luce della adesione alle confederazioni nazionali.

Di tali preoccupazioni non si fa carico, invece, la proposta di «Freccia rossa» che (art. 15) ha mantenuto il sistema attuale, ammettendo alla presentazione delle liste elettorali qualunque organizzazione sindacale firmataria del Ccnl applicato nell'unità produttiva, oppure a gruppi di dipendenti, se di consistenza pari almeno al 5 per cento degli aventi diritto al voto (3 nelle unità produttive più piccole).

Appaiono più omogenee nelle diverse proposte le regole per la costituzione delle Rsa quanto al rilievo dell'adesione alle confederazioni.

Infatti secondo il testo della Cgil (art. 31, comma 6), le Rsa possono essere costituite da Oo.Ss. che – oltre a non aver partecipato alle elezioni delle Rus – siano registrate e aderiscano a confederazioni con un tasso di sindacalizzazione superiore al 5 per cento oppure, se non aderenti, siano in possesso di un numero di iscritti pari almeno al 10 per cento del totale degli iscritti alle Oo.Ss. del settore a livello nazionale. A queste stesse Oo.Ss., inoltre, è riconosciuto il diritto a costituire le Rsa nelle ipotesi in cui si decida di non procedere alla costituzione delle Rus. Nella proposta avanzata dal gruppo «Freccia rossa», il regime previsto per la costituzione delle Rsa prescinde dalla partecipazione alle trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale, come avviene per le Rsu, ma si fonda sulla rappresentatività delle Oo.Ss. Essa deve essere pari almeno al 5 per cento nell'ambito di appli-

cazione del contratto nazionale applicato nell'unità produttiva; l'adesione ad una confederazione assume rilievo nel caso in cui le Rsa siano costituite nell'ambito di associazioni prive di quella soglia di rappresentatività. In quest'ultima ipotesi occorre che ciò avvenga ad iniziativa di almeno il 5 per cento dei dipendenti e nell'ambito di confederazioni con un tasso di rappresentatività non inferiore al 5 per cento. In sostanza, viene comunque garantita la salvaguardia della dimensione associativa di livello sovra-aziendale ma al contempo si garantisce anche il radicamento tra i dipendenti.

Conclusioni

Alla luce della breve analisi, la preoccupazione della violazione del quarto comma dell'art. 39 non sembra trovare spazio né in linea generale, dato il rilievo che il riferimento ai dati elettorali per la costituzione degli organismi unitari è connessa, come si è detto, alla salvaguardia della dimensione di democrazia sindacale, né sotto un profilo più specifico, tenuto conto che nell'assetto delle rappresentanze e nel metodo di costituzione dell'organismo unitario si garantisce la dimensione associativa dei sindacati. Si sono poste in evidenza le differenze di regime applicabile, peraltro, da cui risulta come la proposta della Cgil sia più attenta a mantenere la compresenza delle Rsa e delle rappresentanze unitarie delineando un assetto che distingue tra la legittimazione a negoziare sulla base dei rinvii legislativi oppure dei rinvii del contratto collettivo nazionale, assegnando competenze più estese solo nei confronti delle rappresentanze elettive. Infine, un profilo di particolare rilievo concerne il ritorno alla valorizzazione del livello confederale, per ciò che concerne i soggetti abilitati a dar vita all'organismo elettivo e a presentare le liste, anche in questo caso con un panorama articolato, ma che in ogni caso assicura il mantenimento del legame tra l'organismo eletto e i sindacati, permettendo così di superare le perplessità che potrebbero derivare dal rico-

noscimento legislativo che, anzi, gli conferisce maggiore stabilità sottraendolo ai rischi della fluttuazione delle relazioni sindacali.

Riferimenti bibliografici essenziali

- Carinci F. (2014), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale*, Adapt University Press, www.adapt.it.
- Ferraro G. (2016), *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità dal punto di vista giuridico*, in «Argomenti di Diritto Lavoro», n. 1.
- Gruppo «Freccia rossa» (2015), *Proposta di intervento legislativo in materia sindacale*, RIDL, parte III, n. 4.
- Liso F. (2014), *Alcune osservazioni a proposito dell'Accordo del 10 gennaio 2014*, in *Opinioni a confronto*, «Rivista Giuridica del Lavoro», n. 3, I, p. 641.
- Mariucci L. (2015), *Stereotipi, ciclicità e discontinuità nel diritto del lavoro*, in «Lavoro e Diritto», n. 2, p. 211.
- Romagnoli U. (2016), *La paralisi del giuslavorismo progressista*, in www.eguaglianzaelibertà.it.
- Scarponi S. (2016), *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in Working Paper «M. D'Antona.it», n. 295.
- Ricci M. (1999), *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, Cacucci.
- Tosi P. (2014), *Le nuove regole fra rappresentatività e rappresentanza sindacale tra autonomia collettiva e legge*, in Carinci F., a cura di, *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale*, Adapt University Press, www.adapt.it.
- Tiraboschi M. (2014), *La legge sindacale? Le ragioni del no*, in Carinci F., a cura di, *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale*, Adapt University Press, www.adapt.it.
- Treu T. (2014), *Autoregolazione e legge nel sistema di relazioni sindacali*, in Zoppoli A., Zoppoli L., Delfino M., a cura di, *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- Zoppoli L. (2015), *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie delle moderne?*, «Lavoro e Diritto», n. 3.
- Zoppoli A., Zoppoli L., Delfino M. (2014), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 415 ss.

Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale:
le proposte di legge Cgil,
«Diritti lavori mercati» e «Freccia rossa»*
Vito Leccese**

1. Premessa

Nel suo contributo, Stefania Scarponi ha già trattato di alcuni aspetti che hanno attinenza con il tema affidatomi. In particolare, si è interessata del sistema della rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro nelle tre proposte qui esaminate, confrontando le diverse soluzioni (ivi comprese, per quanto riguarda la proposta Cgil, la Rus e la Rust).

D'intesa con gli organizzatori, dunque, la mia relazione si in-

* I riferimenti agli articoli del progetto Cgil vanno intesi come riferiti alla *Carta dei diritti universali del lavoro - Nuovo statuto delle lavoratrici e dei lavoratori*, reperibile, tra l'altro, sul sito della Cgil nazionale.

La proposta della rivista «Diritti lavori mercati» (*Disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori*) e la relativa *Guida alla lettura* sono stati pubblicati in «Diritti lavori mercati», 2014, n. 1, pp. 156-174.

Per quanto attiene al progetto «Freccia rossa», merita di essere precisato che il testo utilizzato per l'analisi, dal titolo *Norme in materia di rappresentatività sindacale, di rappresentanza in azienda e di contrattazione collettiva*, è quello pubblicato nell'Osservatorio della «Rivista italiana di diritto del lavoro» (n. 4, parte III, 2015, p. 205), che presenta talune differenze, anche significative (v. infra, par. 3.3), rispetto ad una prima versione (*Norme in materia di rappresentatività sindacale, di rappresentanza in azienda ed efficacia del contratto collettivo aziendale*), fatta circolare in vista della presentazione della proposta in occasione di un apposito seminario tenutosi a Roma il 9 febbraio 2015.

** Professore di Diritto del lavoro

centrerà sulla disamina dei progetti dal punto di vista degli effetti che da essi potrebbero scaturire sul piano del sistema contrattuale.

In particolare, mi soffermerò, da un lato, sulle scelte relative alla presenza al tavolo degli attori negoziali, sulle maggioranze per l'approvazione dei contratti e sulla validazione delle intese da parte dei lavoratori e, dall'altro, sulle competenze oggettive e sul rapporto tra livelli in termini di reciproca derogabilità/inderogabilità (anche in connessione con la sorte che i progetti ipotizzano per l'art. 8, d.l. n. 138/2011).

Premetto che la parte probabilmente più interessante e ricca di spunti per il dibattito è quella relativa ai rapporti tra i livelli, in termini di derogabilità di quelli superiori da parte dei contratti decentrati, cioè quella parte dei disegni di legge che è più direttamente connessa con la questione dei luoghi di produzione della disciplina del rapporto di lavoro, anche se le proposte offrono elementi di riflessione non trascurabili anche sugli altri versanti.

Ed è bene subito chiarire, rispetto a questo profilo, che – a differenza di altri aspetti dei quali oggi si discute – l'opzione contraria all'intervento della legge si traduce, in realtà, in una scelta a favore della conservazione del già citato art. 8 del d.l. n. 138: una simile opzione, dunque, non può essere giustificata con la necessità di evitare alterazioni nell'equilibrio autonomamente ricercato e faticosamente trovato dal sistema di relazioni sindacali, poiché si traduce, al contrario, nel salvataggio di una previsione che – indipendentemente dal giudizio che ciascuno può darne – ha indubbiamente nel suo Dna l'obiettivo di alterare quell'equilibrio (ma sul punto si tornerà più avanti).

Ancora in via di premessa e prima di entrare nel merito delle questioni da affrontare, è opportuno dedicare almeno un brevisimo cenno all'approccio dei progetti nei confronti della più complessiva questione degli assetti contrattuali.

Nessuno delle tre proposte si spinge, almeno espressamente, sino al ricorso ad esperimenti di ingegneria genetica che alterino dall'esterno le caratteristiche del nostro sistema di relazioni sin-

dacali. Così, non si entra mai – comprensibilmente e condivisibilmente – nel merito della geografia dei livelli, imponendo specifiche opzioni *ex lege* ai protagonisti delle relazioni sindacali (rammento che nel nostro sistema di contrattazione collettiva ci sono contesti nei quali – almeno sulla carta, talora nella realtà – coesistono più livelli di contrattazione decentrata).

Anche la previsione espressa contenuta nel progetto Cgil, ai cui sensi «con contratto collettivo ad efficacia generale di livello confederale si procede a disciplinare gli altri livelli ed ambiti di contrattazione ad efficacia generale» (art. 33, comma 3), non rappresenta altro che la trasposizione, sul piano della contrattazione sottoscritta in attuazione dell'art. 39 Cost., della prassi dell'autonomo sistema (e, peraltro, «fino alla individuazione dei livelli ed ambiti di cui al primo periodo, valgono transitoriamente quelli categoriali e territoriali attualmente previsti dalla contrattazione di diritto comune»: art. 33, comma 3, ultimo periodo)¹.

In questo quadro, poi, nel progetto Cgil si offre alle parti (in linea con le tendenze evolutive dell'autonomo sistema) la possibilità di costruire un ambito (o più ambiti) di contrattazione di sito, filiera o distretto ad opera della contrattazione collettiva ad efficacia generale di livello confederale. E, a tal fine e solo in tale evenienza, si prevede la costituzione delle Rust (rappresentanze unitarie sindacali territoriali); sì che la regola eteronoma non attiene alla costruzione del livello, ma del soggetto negoziale, disciplinandone modalità di costituzione e diritti, in coerenza con quanto accade per tutti gli altri livelli.

Naturalmente, altro è il discorso sul piano degli effetti che i diversi modelli possono essere in grado di provocare sull'autonomo sistema allorché si spingono a disciplinare i «rapporti» tra i livelli. Ma di questo si tratterà più avanti.

¹ Se mai, merita di essere osservato, per inciso, che al livello confederale è attribuita una competenza essenziale nella economia del progetto, in vista della tenuta complessiva del sistema: «4. Il contratto collettivo di cui al comma precedente detta altresì i criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro» (art. 33, comma 4).

2. La presenza al tavolo degli attori negoziali, le maggioranze per l'approvazione dei contratti e il coinvolgimento dei lavoratori nel processo di validazione degli accordi

2.1 Venendo, dunque, al primo ambito della mia indagine è bene partire dal progetto che appare più complesso e strutturato, quello della Cgil, nel quale sono presenti due previsioni che assumono rilievo ai fini della trattazione: gli artt. 36 e 37, relativi, rispettivamente, all'«Obbligo di contrattazione dei datori di lavoro e delle loro associazioni registrate» e alle «Votazioni e maggioranze per l'approvazione dei contratti dal lato dei lavoratori».

In realtà, nel primo di tali articoli non si prevedono solo le condizioni in presenza delle quali il singolo datore di lavoro o le associazioni datoriali registrate debbono aderire alla richiesta di attivare il tavolo negoziale, ma si stabiliscono anche le condizioni per la presenza al tavolo.

Come noto, nel nostro ordinamento giuridico non esiste un generale obbligo di contrattazione in capo ai datori di lavoro e alle loro associazioni. Inoltre, almeno in linea di principio, i datori di lavoro e le loro associazioni sono liberi di scegliere con chi contrattare e sottoscrivere i contratti collettivi.

Ebbene, il progetto della Cgil, nel quadro della attuazione dell'art. 39 della Costituzione, propone di stabilire regole chiare anche su questi aspetti.

Nell'art. 36 si propone, così:

a) di sancire un obbligo di negoziazione che valorizza la contrattazione collettiva come strumento, ma che non si traduce anche in un obbligo di raggiungere l'accordo;

b) di prevedere le condizioni in presenza delle quali il singolo datore di lavoro o le associazioni datoriali registrate debbono aderire alla richiesta di attivare il tavolo negoziale;

c) di stabilire le condizioni per la presenza al tavolo degli attori negoziali, secondo la logica della loro effettiva capacità rappresentativa (logica che pervade l'intero progetto, in coerenza proprio con l'impostazione di fondo presente nell'art. 39 Cost.).

In particolare, per quanto riguarda le condizioni al cui ricorrere scatta l'obbligo a svolgere attività di contrattazione collettiva ad efficacia generale, appare utile evidenziare che:

– fuori dei luoghi di lavoro (art. 36, comma 2), le associazioni sindacali dei datori hanno l'obbligo di aderire alla richiesta se proveniente da associazioni sindacali registrate con indice ponderato di rappresentatività pari almeno al 51 per cento (come media tra dato associativo ed elettorale)²;

– a livello aziendale, invece, l'obbligo opera allorché la richiesta provenga dalla Rus a maggioranza (art. 36, comma 1, che si applica anche alla Rust, se si costituisce, allorché esista una contrattazione di sito, filiera, distretto su previsione del contratto confederale ad efficacia generale) o, in mancanza di Rus, dalle Rsa facenti capo ad associazioni registrate di livello nazionale, comprese quelle aderenti a quelle registrate di livello confederale, che raggiungano un indice di rappresentatività almeno del 51 per cento.

È importante sottolineare che l'agibilità della contrattazione è poi assicurata anche se si tratti di datori di lavoro fino a 15 dipendenti (fino a 5, se agricoli), poiché si prevede (art. 36, comma 4) che questi abbiano «l'obbligo di aderire alla richiesta di svolgere l'attività di contrattazione collettiva ad efficacia generale, ogni volta che essa provenga da una o più associazioni sindacali registrate di livello nazionale, comprese quelle aderenti alle associazioni registrate di livello confederale, operanti nell'ambito di riferimento del datore di lavoro definito ai sensi dell'art. 33, comma 3 [*recte*: comma 4; cioè secondo la determinazione del contratto collettivo ad efficacia generale], che, secondo i dati ponderati di cui all'art. 34, commi 1 e 2, raggiungano complessivamente un indice di rappresentatività proprio pari almeno al 60 per cento».

² In linea generale e salvo specifiche eccezioni, il progetto Cgil adotta questa soglia in sostituzione di quella soglia del 50 per cento + 1, generalmente utilizzata dall'autonomo sistema (ad es. nel Tu del gennaio 2014).

Per quanto attiene, poi, alle condizioni per la presenza al tavolo degli attori negoziali, in linea generale, con riferimento alla *contrattazione extra aziendale* (art. 36, comma 2, secondo periodo), hanno titolo a svolgere l'attività di contrattazione ad efficacia generale le associazioni sindacali registrate dei lavoratori e dei datori di lavoro che, per ciascun livello ed ambito, raggiungano un indice di rappresentatività ponderata pari almeno al 5 per cento (è importante sottolineare, per inciso, l'importanza di una misurazione della rappresentatività datoriale e degli ambiti in cui tale misurazione va fatta).

Al tavolo della *contrattazione aziendale*, poi, la titolarità negoziale spetta, in primo luogo, alle Rus, poiché ai sensi dell'art. 31, comma 3, primo periodo (fatto salvo dall'art. 36, comma 1), ad esse è affidato il compito di stipulare «i contratti collettivi ad efficacia generale a livello di singolo datore di lavoro»; in mancanza di Rus, la titolarità negoziale è riconosciuta a tutte le Rsa costituite presso il datore di lavoro (art. 36, comma 3, secondo periodo), che, però, nel progetto possono essere costituite solo nell'ambito di associazioni sindacali registrate e in presenza di ulteriori requisiti (v. art. 31, commi 6 e 7).

Presso datori di lavoro di più ridotte dimensioni, infine, la titolarità a svolgere l'attività di contrattazione ad efficacia generale è riconosciuta alle «associazioni sindacali registrate di livello nazionale, comprese quelle aderenti alle associazioni registrate di livello confederale, operanti nel predetto ambito, che, secondo i dati ponderati di cui all'art. 34, commi 1 e 2, raggiungano un indice di rappresentatività pari almeno al 5 per cento» (art. 36, comma 4, secondo periodo)

Infine, va sottolineato che la violazione dell'obbligo di contrattazione (o, evidentemente, l'aperura del tavolo senza che vi sia ammesso un soggetto che vi abbia diritto) costituisce, secondo il progetto, comportamento antisindacale e, pertanto, il sindacato potrà agire ai sensi dell'art. 28 della legge 300, chiedendo al giudice di condannare il datore di lavoro ad aprire il tavolo (o ad ammettere il soggetto illegittimamente escluso). Al contrario,

poiché – come s'è già detto – l'obbligo di contrattare non implica anche obbligo di stipulare i contratti collettivi, al giudice non potrà essere richiesto di condannare il datore o l'associazione datoriale a concludere un accordo: per questo aspetto, dunque, la dinamica negoziale resta pienamente libera e ancorata alle attuali prassi.

Come si accennava, alle *Votazioni e maggioranze per l'approvazione dei contratti dal lato dei lavoratori* è rubricato l'art. 37 del progetto della Cgil.

Si tratta di una norma che – come osservato da più parti – rappresenta l'architrave del sistema di efficacia generale dei contratti collettivi ipotizzato nel progetto della Cgil.

Ed è bene chiarire sin d'ora che, al di là dei dati numerici sulle diverse maggioranze previste a seconda dei livelli e dei profili sui quali la contrattazione si esercita, a nostro avviso il dato saliente della proposta è rappresentato da un particolare rafforzamento del coinvolgimento attivo dei lavoratori nel processo di validazione dei contratti, che appare *decrecente* negli altri progetti di legge qui esaminati (ma sul punto si tornerà più analiticamente tra breve).

Prima di procedere all'illustrazione dell'art. 37 del progetto Cgil e alle implicazioni che una sua attuazione comporterebbe sull'attuale prassi delle relazioni industriali, è però opportuno precisare che, in deroga a quanto da esso previsto, le maggioranze ai fini dell'approvazione del contratto collettivo ad efficacia generale di *livello confederale* (il quale disciplina gli altri livelli ed ambiti di contrattazione ad efficacia generale e detta i criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro) «sono, sia dal lato delle associazioni dei lavoratori che di quelle dei datori di lavoro, pari al 60 per cento dei dati ponderati di cui rispettivamente al precedente comma 1 e all'art. 35 commi 3 e 4» (così prevede l'art. 33, comma 3, secondo periodo); inoltre, per questa contrattazione (e solo per questa, come si vedrà), non è previsto alcun coinvolgimento dei lavoratori.

A parte questa specifica eccezione, in linea generale, per la contrattazione *diversa* da quella che si volge a livello di singolo

datore di lavoro, l'art. 37, comma 2, prevede che «i contratti collettivi ad efficacia generale sono validamente stipulati per ciascun livello e ambito contrattuale individuati con il contratto collettivo ad efficacia generale di livello confederale [...], qualora le associazioni sindacali registrate dei lavoratori che aderiscono all'ipotesi di accordo raggiungano complessivamente, secondo i dati ponderati di cui agli artt. 33, commi 1 e 2 e 34, commi 1 e 2, un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento».

Inoltre, anche dal lato dei datori di lavoro è richiesta una soglia di rappresentatività pari al 51 per cento ai fini della validità del contratto (cfr. art. 37, comma 4).

Per quanto attiene al coinvolgimento attivo dei lavoratori, val la pena anzitutto di ricordare che il Testo unico sulla rappresentanza Confindustria - Cgil, Cisl, Uil del gennaio 2014 (d'ora in poi Tu 2014) prevede che «i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti formalmente dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50 per cento + 1 della rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice – le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto – saranno efficaci ed esigibili».

Ebbene, il progetto si inserisce in questo solco, ma irrobustisce gli strumenti di partecipazione democratica, nel quadro, evidentemente, di una più compiuta attuazione dei principi di cui all'art. 39, seconda parte, Cost.

Si prevede, infatti, la necessità di una doppia fase nella consultazione dei lavoratori, che ha luogo sia sulle piattaforme che sui contratti, ai fini della «effettività ed esigibilità degli accordi», sia pure rimettendo la determinazione delle modalità di svolgimento delle medesime consultazioni agli stessi contratti collettivi, che – per questa parte – andrebbero approvati con la maggioranza ponderata del 60 per cento³. Questa maggioranza rafforzata

³ V. art. 37, comma 3, secondo periodo: «Per tutti gli altri contratti collettivi ad efficacia generale [non per quelli sottoscritti «a livello di singolo datore

viene significativamente riproposta allorché si tratta della sottoscrizione di accordi relativi ad alcuni snodi fondamentali del sistema: in questo caso si tratta della fissazione delle regole per il coinvolgimento dei lavoratori; nel caso sopra già riferito, si trattava di disciplinare, con contratto collettivo ad efficacia generale di livello confederale, gli altri livelli ed ambiti di contrattazione ad efficacia generale e di dettare i criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro.

Ma le previsioni maggiormente innovative con riferimento al coinvolgimento dei lavoratori riguardano, a nostro avviso, la contrattazione «a livello di singolo datore di lavoro», per una serie di ragioni. L'innovazione forse più rilevante è quella che rende l'approvazione dell'accordo aziendale con *referendum* condizione di validità dell'accordo stesso; ma innovazioni non secondarie concernono anche l'ipotesi di sottoscrizione dell'accordo da parte delle Rsa.

Procedendo per gradi, va anzitutto osservato come l'unico elemento in comune tra la proposta Cgil e l'attuale sistema presente nel Tu 2014 è rappresentato dalla previsione secondo cui «a livello di singolo datore di lavoro il contratto collettivo ad efficacia generale è concluso dalla Rus a maggioranza dei propri componenti» (art. 37, comma 1).

Per il resto, l'approccio muta profondamente. Ed infatti, in presenza della Rsu, gli accordi vigenti si accontentano di assicurare la partecipazione democratica consistente nella possibilità di partecipare alle elezioni del soggetto aziendale unitario; la proposta Cgil, invece, recuperando osservazioni e critiche di una parte della dottrina (Romagnoli, Carabelli), impone comunque lo svol-

di lavoro»], ad eccezione di quello di livello confederale di cui all'art. 33, comma 3, le modalità relative alla consultazione su piattaforme e contratti, ed alla certificazione dei dati relativi alla partecipazione dei lavoratori ed ai risultati della stessa consultazione, necessaria per rendere esigibili ed effettivi tali accordi, sono stabilite dai contratti collettivi ad efficacia generale di livello e ambito nazionale o confederale, approvati con la maggioranza di cui al predetto art. 33, comma 3».

gimento del *referendum*: «a livello di singolo datore di lavoro i contratti collettivi ad efficacia generale devono inoltre essere approvati in una consultazione referendaria dalla maggioranza dei lavoratori votanti e la consultazione dei lavoratori è valida qualora vi abbia partecipato il 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto» (art. 37, comma 3).

La norma, dunque, non è innovativa solo perché prevede il *referendum* anche in caso di sottoscrizione del contratto da parte della Rus. Giova infatti anche osservare che la formula è oltremodo rigida, poiché il *referendum*, a differenza di quanto accade nel Tu, non ha la funzione di invalidare eventualmente l'accordo, ma costituisce condizione al fine della produzione degli effetti previsti dalle legge.

Nel Tu 2014 (e già nell'accordo interconfederale del giugno 2011), infatti, si prevede che, «i contratti collettivi aziendali approvati dalle rappresentanze sindacali aziendali [e solo questi] con le modalità sopra indicate devono essere sottoposti al voto dei lavoratori promosso dalle rappresentanze sindacali aziendali a seguito di una richiesta avanzata, entro 10 giorni dalla conclusione del contratto, da almeno una organizzazione sindacale espressione di una delle confederazioni sindacali firmatarie del presente accordo o almeno dal 30 per cento dei lavoratori dell'impresa. Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto. L'intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti».

Per intenderci, nonostante una qualche ambiguità testuale (che come vedremo la proposta della rivista «Diritti lavori mercati» mira a correggere), poiché nel Tu 2014 l'intesa è *respinta* (e non *approvata*) con la maggioranza semplice dei votanti e la consultazione è valida se partecipa la maggioranza degli aventi diritto, è evidente che, in caso di mancato raggiungimento del *quorum*, l'intesa stessa *non è respinta* e, quindi, produce l'effetto previsto dal medesimo Tu.

La logica, nel progetto Cgil, si inverte: se non si raggiunge il *quorum*, l'accordo non produrrà l'effetto previsto; e ciò, eviden-

temente, richiede al sindacato una significativa capacità di coinvolgimento dei lavoratori e un notevole sforzo partecipativo. Ed è rilevante, a mio avviso, che la confederazione ipotizzi un così ampio coinvolgimento dei lavoratori nel processo di validazione degli accordi aziendali (come del resto di quelli nazionali), poiché è chiaro che questa strada sarebbe in teoria percorribile già sul piano delle autonome intese, prima ancora che su quello dell'intervento eteronomo in vista dell'efficacia generale.

Come si accennava, poi, un'altra novità contenuta nella proposta attiene all'ipotesi in cui l'accordo aziendale sia sottoscritto dalle Rsa, costituite ai sensi della nuova disciplina ipotizzata dalla Cgil. Con una previsione che, solo a prima vista, pare dettata in mera coerenza con la logica complessiva cui è improntato il progetto, si stabilisce (art. 37, comma 1, secondo periodo) che, ove l'attività di contrattazione collettiva ad efficacia generale sia condotta da Rsa, «il contratto collettivo ad efficacia generale è validamente stipulato in quanto tale qualora le associazioni sindacali registrate cui fanno capo le Rsa che lo approvino raggiungano complessivamente, secondo i dati ponderati di cui all'art. 34, commi 1 e 2, un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento».

Nel Tu 2014, invece, i contratti collettivi aziendali sottoscritti dalle Rsa esplicano efficacia per tutto il personale in forza «se approvati dalle rappresentanze sindacali aziendali costituite nell'ambito delle associazioni sindacali che, singolarmente o insieme ad altre, risultino destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori dell'azienda nell'anno precedente a quello in cui avviene la stipulazione, rilevati e comunicati ai sensi della presente intesa».

La proposta della Cgil introduce, dunque, nel quadro delle relazioni sindacali un elemento (ulteriore rispetto a quelli che vedremo tra breve, allorché ci occuperemo di rapporti tra livelli) che mira ad allontanare il negoziato dalla logica dei meri rapporti di forza che si instaurano nei luoghi di esercizio dei poteri: in una singola azienda, infatti, il calcolo delle deleghe potrebbe portare a

risultati ben diversi da quello che deriverebbe alla luce della proiezione necessariamente esterna del dato ponderato, che viene adottato anche in questo caso.

Infine, va detto che, ai sensi dell'art. 37, comma 1, ultimo periodo, per i datori di lavoro con meno di 15 dipendenti (5, se agricoli), il contratto collettivo ad efficacia generale è validamente stipulato in quanto tale qualora le associazioni sindacali registrate che lo approvino raggiungano complessivamente, secondo i dati ponderati di cui all'art. 34, commi 1 e 2, un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento.

2.2 Passando ad osservare la proposta di legge della rivista «Diritti lavori mercati», va notato che essa si muove in una logica molto diversa rispetto a quella della Cgil, poiché non prevede la registrazione – definita nella *Guida alla lettura* della proposta come pura formalità – e mira a garantire nella sostanza il rispetto dei principi di rappresentatività e democrazia sottesi all'art. 39, seconda parte Cost.

Per quanto concerne l'ammissione alle trattative per la sottoscrizione del Ccnl si prevede che vi partecipino «le associazioni sindacali che, nell'ambito di applicazione del medesimo contratto, superino la soglia del 5 per cento di rappresentatività quale media [...]» tra iscritti e voti (art. 2, comma 1), salvo deroghe introdotte in sede di accordi interconfederali (art. 2, comma 4; gli accordi interconfederali devono essere sottoscritti secondo i requisiti di cui all'art. 1, comma 6, tra cui spicca la presenza delle associazioni datoriali in almeno il 50 per cento degli ambiti di contrattazione nazionale vigenti).

La maggioranza richiesta affinché il Ccnl espliciti gli effetti previsti dalla proposta⁴ è, da parte dei lavoratori, quella canonica

⁴ Art. 3, comma 1, primo periodo: «Nel suo ambito di applicazione, il contratto collettivo nazionale obbliga tutti i datori di lavoro a garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi [...]».

(si fa infatti riferimento ad una «rappresentatività superiore al 50 per cento»: art. 3, comma 1, lettera a), ma si prevede anche uno specifico meccanismo di verifica della rappresentatività datoriale (art. 3, comma 2), diverso da quello ipotizzato nel progetto Cgil.

Il coinvolgimento dei lavoratori, poi, è imposto (evidentemente nella logica del coinvolgimento democratico di derivazione costituzionale: art. 39, comma 3, Cost.), ma solo sull'ipotesi di contratto già sottoscritta e non sulla piattaforma: «entro i 60 giorni successivi alla sua sottoscrizione l'ipotesi di contratto collettivo nazionale è sottoposta a consultazione tra i lavoratori destinatari del contratto ed è approvata a maggioranza assoluta dei votanti» (art. 3, comma 1, lettera b).

Sul piano della contrattazione aziendale (art. 4), val la pena di osservare, anzitutto, che anche il progetto di «Diritti lavori mercati» apre ad un coinvolgimento maggiore dei lavoratori rispetto all'attuale prassi delle relazioni sindacali.

Il punto di contatto con il progetto della Cgil è costituito, in particolare, dalla previsione del *referendum* anche in caso di sottoscrizione del contratto aziendale da parte della Rsu: anche qui, dunque, non si è ritenuto sufficiente lo strumento democratico consistente nella elezione del soggetto rappresentativo e si è suggerito di prevedere comunque il ricorso alla democrazia diretta.

Però la matrice collettiva della proposta (peraltro espressamente dichiarata nella *Guida alla lettura*), che si ispira al trittico degli accordi interconfederali 2011-2013-2014, determina scelte meno radicali rispetto a quelle della proposta Cgil.

Così, il *referendum* è sempre eventuale e i suoi effetti sono conformati su quelli previsti dal Tu 2014 (e già dall'accordo interconfederale del giugno 2011). Ed infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 2, terzo periodo: «in ogni caso il soggetto rappresentativo dei lavoratori assume le proprie decisioni a maggioranza ed il contratto collettivo aziendale deve essere sottoposto al voto dei lavoratori qualora venga fatta richiesta, entro 10 giorni dalla conclusione del contratto, da almeno una organizzazione sindacale aderente ad una delle confederazioni di cui all'art. 1, comma 6, o dal 30 per

cento dei lavoratori dell'impresa. Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto. L'intesa è respinta con il voto negativo della maggioranza semplice dei votanti». Come si vede, la formulazione è pressoché identica a quella del Tu 2014, salvo la sostituzione, per evidenti esigenze di chiarezza, delle parole «con il voto negativo della maggioranza» alle parole «con il voto espresso dalla maggioranza».

Inoltre, in assenza di Rsu e in presenza di Rsa, si prevede (art. 4, comma 2, secondo periodo), che «il contratto aziendale può essere stipulato con un organismo unitario sindacale aziendale, formato dai delegati delle rappresentanze sindacali aziendali presenti, ripartiti sulla base del numero degli iscritti al sindacato di riferimento, quale risulta dalle dichiarazioni aziendali in ordine alle deleghe o cessioni di credito» (la scelta, a differenza della proposta della Cgil, pare dunque preservare l'ancoraggio del peso rappresentativo su base aziendale).

Va infine osservato che nella proposta «Diritti lavori mercati» la costruzione più peculiare è quella del contratto territoriale, cui è dedicato l'art. 4, commi 3-7, nei quali si opta per una soluzione fortemente formalizzata, che – evidentemente dominata dalla necessità di dare coerenza con la necessità di rispettare, nella sostanza, l'art. 39 Cost. – si impernia sulla costituzione, con provvedimento della Direzione territoriale del Ministero del Lavoro, di due appositi soggetti collettivi che andranno a stipulare il contratto: da un lato, un apposito organismo di rappresentanza delle diverse organizzazioni sindacali che hanno i requisiti per partecipare alle trattative per i contratti nazionali applicati nelle imprese che rientrano nel campo di applicazione dello stipulando contratto territoriale (composto da massimo 30 membri); dall'altro, un corrispondente organismo costituito dalle imprese che manifestino interesse all'applicazione del contratto territoriale (anch'esso composto da massimo 30 elementi). Nel primo, le Oo.Ss. dei lavoratori sono, appunto, «rappresentate in proporzione ai propri iscritti»; nel secondo, le imprese «designano un numero di

rappresentanti proporzionale al peso di ciascuna impresa, calcolato tenendo conto» non solo del numero di dipendenti, ma anche, «in egual misura, [...] della media del fatturato degli ultimi tre anni».

Sorvolando su altri profili relativi alla modalità di costituzione della delegazione datoriale (cfr. comma 5 dell'art. 4), merita di essere osservato che, anche per questo livello, la proposta contempla il *referendum*, con modalità che presentano però significative peculiarità. Affinché l'accordo produca gli effetti previsti dalla proposta⁵, infatti, il *referendum* è necessario, *tra i lavoratori* interessati, qualora la decisione di sottoscrivere l'ipotesi di accordo «sia stata assunta dall'organismo di rappresentanza con una maggioranza inferiore a due terzi dei suoi componenti», nonché *tra le imprese* cui l'accordo «è applicabile, qualora il 20 per cento delle imprese che non hanno sottoscritto l'ipotesi di accordo e che occupino almeno il 30 per cento dei lavoratori interessati [ne] facciano richiesta entro sessanta giorni dalla notizia dell'ipotesi di accordo comunicata a cura delle competenti Direzioni territoriali del lavoro».

2.3 La proposta proveniente dal gruppo «Freccia rossa», come noto, non si occupa di determinare l'efficacia della contrattazione *extra* aziendale, ma – come chiarito nelle *Linee guida* alla proposta – intende porsi «a supporto e razionalizzazione dei recenti accordi interconfederali in materia di rappresentanza, rappresentatività ed efficacia soggettiva degli accordi *aziendali*».

Va però osservato che, nonostante i più ridotti obiettivi, il progetto interviene comunque in modo incisivo sulla contrattazione nazionale, ipotizzando un articolato meccanismo di «censimento» e codifica di contratti e associazioni sindacali, anche di livello confederale, e di misurazione della rappresentatività di queste ultime (artt. 4 e 5), nel quale trova spazio – ad integrazione degli elementi già presenti nei vigenti accordi interconfederali

⁵ Si tratta dei medesimi effetti già visti a proposito del Ccnl: v. art. 4, comma 1.

– anche un profilo qualificante del progetto del Costituente, rappresentato dalla condizione che l'associazione adotti «uno statuto che sancisca un ordinamento interno a base democratica»; condizione dettata per la registrazione del sindacato, nell'art. 39, comma 3, Cost., e riproposta, qui, per l'attribuzione ad essa di un codice da parte del Ministero del Lavoro.

Inoltre, il progetto non si limita a determinare i presupposti per l'ammissione alle trattative per la stipula del Ccnl (art. 7)⁶, ma si spinge anche a considerare le maggioranze con cui i contratti nazionali e territoriali sono sottoscritti (art. 9).

Tutta l'operazione, peraltro, è condotta non al fine di ottenere l'efficacia generale di tali contratti, ma con l'intento di selezionare i soggetti competenti ad attuare i rinvii legali, cioè, come si osserva nelle *Linee guida*, per stabilire «da quali associazioni sindacali dei lavoratori debbano essere sottoscritti i contratti collettivi destinatari del rinvio» affinché possano «avere efficacia integrativa, della legge» (ma anche «derogatoria, autorizzatoria, ecc.», si precisa in un altro passaggio delle *Linee guida*).

Ai sensi dell'art. 9 («Rinvii della legge alla contrattazione collettiva»), comma 1, infatti, quando «la legge o altra fonte normativa rinviano la regolamentazione di specifiche materie a contratti collettivi nazionali o territoriali sottoscritti da associazioni sindacali maggiormente o comparativamente più rappresentative, il rinvio si intende effettuato ai contratti stipulati da associazioni sindacali che, singolarmente o congiuntamente considerate, esprimono una percentuale di rappresentatività superiore al 50 per cento nell'ambito di applicazione del contratto stesso e che aderiscono a confederazioni sindacali che esprimono sul piano nazionale, anche congiuntamente, una percentuale di rappresentatività superiore al 33 per cento».

⁶ L'art. 7 («Diritto di partecipare alla contrattazione collettiva nazionale») stabilisce che «de associazioni sindacali nazionali che abbiano una rappresentatività certificata, ai sensi dell'art. 5, non inferiore al 5 per cento, abbiano diritto di partecipare alle trattative per la stipulazione del relativo contratto collettivo nazionale».

Può notarsi, incidentalmente, che simili previsioni risulterebbero estremamente utili, perché offrirebbero una possibile soluzione ad una serie di questioni che si pongono nella pratica a causa del perdurante utilizzo, nelle norme di rinvio, del criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparata (questioni riproposte nel dibattito successivo all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015). Essa, come accade del resto nella proposta Cgil⁷, trova un corrispondente anche con riferimento alla contrattazione aziendale, anche se gli effetti dell'operazione rischiano di risultare profondamente diversi in virtù del differente impianto complessivo delle due proposte⁸.

Ai nostri fini va se mai notato che, in vista dell'obiettivo di selezionare in modo più adeguato coloro cui è affidato il compito di sottoscrivere contratti nazionali idonei a produrre effetti integrativi o derogatori rispetto alle legge, i proponenti hanno ritenuto di rafforzare, rispetto alle maggioranze previste dai vigenti accordi interconfederali, la verifica della capacità rappresentativa dei sottoscrittori, imponendo l'ulteriore filtro costituito dalla loro adesione a soggetti confederali dotati, a loro volta, di un determinato livello di rappresentatività.

Per converso, in vista di quell'obiettivo, non hanno ritenuto necessario o utile prevedere – a differenza di quanto si è visto a proposito degli altri due progetti sopra illustrati – alcuna forma di consultazione dei lavoratori, né sulla piattaforma né sull'accordo. Il coinvolgimento dei lavoratori, più in generale, non pare menzionato, con riferimento al Ccnl, in nessuna parte della proposta: in tal modo, la prospettiva fatta propria dal progetto risulta, per questo profilo, regressiva rispetto a quanto oggi stabilito nelle intese interconfederali.

Per quanto attiene, poi, alla contrattazione d'azienda, il progetto «Freccia rossa» si ripromette di realizzare «ciò che [secondo i proponenti] le intese sindacali non sono in grado di generare

⁷ *Infra*, paragrafo 3.1.

⁸ Sul punto si tornerà più avanti, in conclusione del paragrafo 3.3.

senza il supporto della legge, vale a dire l'efficacia *erga omnes* del contratto aziendale (ipotesi che i sottoscrittori ritengono compatibile con l'attuale art. 39 Cost.)».

Non ci soffermeremo specificamente su questi aspetti, avendo già espresso in altra occasione il nostro pensiero; in questa sede ci si limiterà a ribadire che il problema si pone solo allorché si pretenda di garantire la tenuta di accordi aziendali derogatori che *non* rispettino limiti e procedure fissati dai livelli superiori (essendo in tal caso necessaria la risorsa legislativa, la quale, a nostro avviso, pone problemi di costituzionalità) e ci si limiterà a rinviare ad altro scritto per i necessari approfondimenti⁹.

Passando, invece, a trattare del ruolo che i proponenti attribuiscono al coinvolgimento diretto dei lavoratori, in vista del descritto obiettivo, appare chiaro che questa proposta sia l'unica ad adottare, anche in questo caso, un approccio regressivo.

In particolare, ove in azienda siano presenti le Rsu, per l'acquisizione della efficacia generale non è previsto il *referendum*, ma basta la sottoscrizione a maggioranza della Rsu (art. 17, comma 1, lettera a). In caso di presenza di Rsa, invece, l'efficacia generale è condizionata alla sottoscrizione delle rappresentanze «costituite nell'ambito delle associazioni sindacali che singolarmente o insieme ad altre risultano destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori nell'anno precedente a quello in cui avviene la stipulazione, rilevati e certificati secondo le procedure di cui al capo I della presente legge» (art. 17, comma 1, lettera b), ma, in tal caso, il *referendum*

⁹ Ci si permette, dunque, di richiamare la riflessione compiuta in V. Lecce, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in «Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali», n. 136, 2012, pp. 479 ss., spec. pp. 488 ss. (con riferimento ai meccanismi di imputazione degli effetti del contratto aziendale derogatorio, ma rispettoso di limiti e procedure contemplate ai livelli superiori, sul rapporto del lavoratore non iscritto e, in ipotesi, dissenziente) e pp. 496 ss. (per la confutazione, anche mediante l'utilizzo di pronunce della Corte costituzionale, della tesi secondo cui il contratto aziendale sarebbe estraneo alla seconda parte dell'art. 39).

avrà luogo «ove nell'unità produttiva di riferimento i lavoratori iscritti al sindacato non superino il 30 per cento dei lavoratori complessivamente occupati con contratto a tempo indeterminato [...]e] ciò sia richiesto, entro dieci giorni dalla notizia della sua stipulazione: a) da una o più delle rappresentanze sindacali aziendali presenti nell'unità produttiva; b) ovvero da almeno una delle associazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale applicato nell'unità produttiva; c) ovvero da almeno il 30 per cento dei lavoratori della medesima unità produttiva. Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto. L'intesa è respinta con il voto espresso della maggioranza semplice dei votanti» (art. 17, comma 2).

Il coinvolgimento diretto dei lavoratori ai fini dell'attribuzione dell'efficacia generale al contratto aziendale, dunque, risulta non solo depotenziato rispetto a quello ipotizzato nella proposta della Cgil, ma è anche più attenuato rispetto al progetto «Diritti lavori mercati» e persino rispetto all'attuale testo del Tu 2014 (al quale, per il resto, la proposta «Freccia rossa» si ispira largamente per questi aspetti, com'è evidente dai brani appena riportati).

Come si vede, infatti, in presenza di un buon tasso di sindacalizzazione, ma comunque anche significativamente inferiore al 50 per cento, il *referendum* non è più necessario (anzi non sembrerebbe nemmeno possibile): l'accordo sprigionerà così tutta la sua efficacia generale, anche se la maggioranza dei lavoratori non sia stata in grado di partecipare democraticamente né alla fase di costituzione del soggetto rappresentativo, mancando la Rsu, né alla fase di validazione e/o di invalidazione dell'accordo (a seconda dell'opzione che, come si è detto, scelgono gli altri due progetti).

E ciò, oltre a porre l'interrogativo sulla *ratio* di una variabile che ridimensiona le acquisizioni dell'autonomia collettiva in merito al coinvolgimento diretto dei lavoratori nella fase di validazione/invalidazione dei singoli accordi, pone anche – sia detto per inciso – problemi di compatibilità con il comma 1 dell'art. 39 Cost., oltre che con la sua seconda parte, se si considera che –

almeno rispetto al singolo accordo – risulta soffocata l'emersione del potenziale dissenso di una maggioranza (che potrebbe voler invocare una diretta partecipazione mediante il voto) in presenza del comportamento partecipativo (consistente però nell'iscrizione e non nel voto) di una minoranza (ma su questi profili si rinvia ancora, in linea generale, al nostro contributo sopra citato)¹⁰.

La proposta «Freccia rossa» si preoccupa, infine, di disciplinare anche alcune situazioni particolari: allorché vi siano forme di rappresentanza «asimmetrica» in più unità produttive di una medesima azienda (Rsa in alcune unità produttive; Rsu in altre), «il contratto aziendale dovrà essere stipulato nel rispetto di entrambi i criteri di cui al comma 1» (art. 17, comma 3); se, invece, in alcune unità produttive di una stessa azienda non sia presente alcuna forma di rappresentanza, si prevede ugualmente l'efficacia per tutti i dipendenti del contratto aziendale, ma «a condizione che sia stipulato nel rispetto dei criteri di cui al comma primo e con l'adesione di associazioni firmatarie del contratto collettivo nazionale applicato in azienda che, singolarmente o congiuntamente, esprimano una percentuale di rappresentatività superiore al 50 per cento nell'ambito di applicazione del medesimo contratto» (art. 17, comma 4, che fissa, dunque, una specifica ipotesi di contitolarità negoziale *residuale*).

3. Competenze oggettive e rapporto tra livelli in termini di reciproca derogabilità/inderogabilità

Venendo, dunque alle questioni connesse alle competenze oggettive e al rapporto tra livelli in termini di reciproca derogabili-

¹⁰ Si può immaginare che la difesa dell'operazione complessiva, anche con riferimento all'aspetto da ultimo affrontato in testo, risieda nella possibilità del coinvolgimento dei lavoratori mediante *referendum* nella fase di scelta tra Rsu e Rsa: tale possibilità (una novità, oggettivamente) è peraltro ancora una volta eventuale e scatta allorché nella unità produttive le associazioni sindacali favorevoli all'una o all'altra soluzione, cui spetta l'opzione in prima battuta, non raggiungano la soglia del 50 per cento + 1 di rappresentatività in azienda (v. art. 10, comma 2).

tà/inderogabilità e alle scelte operate dalle tre proposte in merito alla conservazione o meno della filosofia ispiratrice che fu alla base dell'art. 8, d.l. n. 138/2011, mi pare innanzitutto utile ribadire, anche in questa sede, che – come ho altrove già osservato – ogni riflessione sulle metamorfosi e sulle criticità della stessa contrattazione collettiva nazionale non può evidentemente ignorare che tali mutamenti e le stesse criticità sono in parte provocate dalle scelte legislative adottate negli ultimi anni, ivi comprese quelle volte a favorire la «aziendalizzazione delle discipline» in campo lavoristico; scelte congruenti con il complessivo progetto neolibertistico che non è più – evidentemente – caratteristica solo del nostro paese.

Ma non è su questi aspetti che posso ora soffermare la mia analisi: do per scontato il *background*, il complesso di fatti e riflessioni che fanno da sfondo alle scelte operate da chi ha concepito e redatto i progetti che oggi ci troviamo a commentare.

Mi limiterò dunque a riaffermare, per un verso, quanto anticipato in premessa a questo contributo, cioè che ogni posizione contraria ad un nuovo intervento legislativo in materia di rapporti tra livelli e, più in generale, di competenza ed efficacia del livello aziendale si traduce, in realtà, in una scelta a favore della conservazione dello *status quo* e, quindi, del potenziale che l'art. 8 del d.l. n. 138/2011 esprime in termini di alterazione della libera dinamica delle relazioni negoziali, come costruite nell'autonomo sistema.

3.1 Per altro verso, e venendo al primo dei progetti esaminati, non posso non rilevare che, a mio avviso, le proposte della Cgil relative ai rapporti tra i livelli negoziali – pur prestandosi ovviamente ad un autonomo commento – sono però strettamente connesse all'intera idea riformatrice trasfusa nella *Carta dei diritti universali del lavoro - Nuovo statuto delle lavoratrici e dei lavoratori* e risultato esaltate se lette alla luce dell'ambizione complessiva di quell'idea.

Nella impossibilità di ripercorrerne le tappe, anche perché sa-

rebbe un fuor d'opera, mi preme solo rammentare che, nel progetto della *Carta*, la contrattazione collettiva, pur chiamata a svolgere ancora un ruolo di apertura a esigenze di flessibilità delle imprese, opererebbe in un quadro regolativo complessivo che, per numerosi aspetti dei quali si propone la ri-disciplina (penso agli orari, al part-time, a taluni istituti della flessibilità), vedrebbe il rilancio del modello della flessibilità contrattata: un quadro nel quale la contrattazione non è chiamata a ripristinare tutele in campi lasciati «liberi» dalla legge e nei quali il libero esercizio dei poteri datoriali è molto più esteso che nel passato.

La differenza non è di poco conto, se si pensa che, mentre quando è chiamata a (tentare di) ripristinare tutele o introdurre limiti ai poteri, la parte sindacale deve bruciare partite attive al tavolo dello scambio negoziale, nel modello della flessibilità contrattata, al contrario, il sindacato dispone di partite attive da poter mettere a disposizione su quello stesso tavolo (e questo, a prescindere da qualsiasi valutazione sulle scelte operate dal legislatore sul piano del rapporto tra diritti e poteri nella disciplina dei rapporti di lavoro).

Ebbene, è in questa più ampia prospettiva che va collocata anche la scelta operata dal progetto della Cgil in materia di rapporti tra livelli; una scelta che promuove una vera e propria restituzione della regolamentazione di quei rapporti all'autonomo sistema (un sistema costruito a livello nazionale, ma nel quadro di una legge sull'*erga omnes* e, di più, sulla misurazione della rappresentanza; un sistema che è anche, di per sé, strumento di contrasto allo spostamento dei luoghi di produzione delle regole in contesti «poco affidabili»).

La previsione che si occupa di questi profili è l'art. 38, ai cui sensi «i contratti collettivi ad efficacia generale stipulati a livello di singolo datore di lavoro, territoriale, o in altro livello inferiore a quello nazionale, debbono osservare le prescrizioni dei contratti collettivi ad efficacia generale di livello nazionale. Questi ultimi, inoltre, non possono derogare peggiorativamente quanto previsto dai contratti ad efficacia generale di livello interconfede-

rale. Le previsioni contrattuali in contrasto con questo disposto sono nulle» (comma 1).

Questo modello – molto diverso da quello previsto dall’art. 8, del quale si propone la contestuale abrogazione (art. 38, comma 2) – comporta, sì, una complessiva gerarchizzazione tra livelli, ma implica, in realtà, la valorizzazione del livello superiore e, in definitiva, l’affidamento ai *rapporti di forza* a quel livello (nazionale e interconfederale) del compito di stabilire quali spazi potranno esservi per il secondo livello di contrattazione: né più né meno quello che oggi già esiste nell’autonomo sistema, se non fosse per l’intervento dirompente dell’art. 8.

Nel progetto, è unicamente il sistema a dover disegnare le proprie gerarchie reali e sarà il livello superiore a delineare – sulla base dei rapporti di forza – anche le regole per la soluzione dei conflitti regolativi, potendo, in ipotesi, ammettere la prevalenza dei contratti di livello inferiore su intere materie o singoli istituti o singoli profili di regolazione (come del resto già accade nel Tu 2014, negli accordi sottoscritti successivamente in altri settori sulla sua falsariga e nei diversi Ccnl vigenti, le cui regole, ovviamente non imm modificabili e pur sempre perfettabili, sono però già pronte all’uopo). Ed è bene però chiarire che la formulazione prescelta non ripropone quella – ben più rigida – contenuta nell’attuale testo dell’art. 40, d.lgs. 165/2001, relativa ai rapporti tra livelli contrattuali nelle pubbliche amministrazioni, poiché nel testo proposto dalla Cgil non vi è alcuna limitazione oggettiva per il livello inferiore nei campi in cui manchino «prescrizioni» (che possono essere, evidentemente, anche di tipo contenutistico, oltre che procedurale) anche da parte dei contratti ad efficacia generale di livello superiore.

Resta se mai il problema di puntualizzare a chi spetterebbe l’attuazione dei rinvii legali e, soprattutto, se sarà possibile, in attuazione di quei rinvii (specie se «derogatori») introdurre – a livello decentrato – previsioni «peggiorative» rispetto a quelle dettate dal livello superiore.

Ebbene, lo stesso art. 38, al comma 2, sposta l’asse dei rinvii

dalla contrattazione di diritto comune alla contrattazione ad efficacia generale: «le disposizioni di legge, di regolamento o di altre fonti amministrative, che legittimano la derogabilità di norme legali o amministrative da parte di contratti collettivi vanno intese come riferite ai contratti collettivi ad efficacia generale di pari livello».

Questa previsione consente – nel quadro della ridefinizione dei criteri di verifica della rappresentatività dei soggetti collettivi, ma anche di verifica democratica del consenso sugli accordi – di superare diversi problemi posti dal ricorso, nelle norme di rinvio, al criterio della maggiore rappresentatività comparata (si tratta di un obiettivo che, come già segnalato, è presente, pur nella diversità tra i due progetti, anche nell'art. 19 della proposta «Freccia rossa»¹¹).

Non v'è dubbio però che, in presenza nella legge di un rinvio a-selettivo quanto a livelli (si veda il modello dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015), la previsione di rinvio andrebbe integrata con l'ordine gerarchico *eventualmente* determinato dal livello superiore o scaturente per effetto del suo intervento regolativo.

Insomma, nel quadro ipotizzato dal progetto Cgil anche i rapporti tra livelli su una materia nella quale insiste un rinvio da parte della legge dipenderà dalle scelte (eventualmente) operate a livello superiore e, quindi, dalle regole, che l'autonomo sistema si darà e (se del caso) dalla capacità di interpretazione dei giuristi.

Non è questa la sede per proporre dettagliate variabili e ipotesi ardite, ma è possibile svolgere una considerazione generale.

Oggi, nel Tu 2014 compare una previsione – di controversa interpretazione – ai cui sensi «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate e con le modalità previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge»; inoltre, come noto, con una scelta dagli effetti anch'essi controversi, non compare nel medesimo Tu una clausola che sancisca il *ne bis in idem*. Ebbene, se la regolazione proposta dalla Cgil fosse oggi vigente e a Tu invariato, potremmo probabil-

¹¹ V. *supra*, paragrafo 2.3; ma v. anche le precisazioni compiute *infra*, in conclusione del paragrafo 3.3.

mente giungere alla conclusione che, quantomeno in assenza di clausole del Ccnl che sancissero a loro volta il *ne bis in idem* (generale o su singoli istituti o previsioni) o, ancora, limitassero espressamente l'intervento negoziale di altri livelli, il secondo livello potrebbe liberamente operare in tutti i casi in cui la legge equipara i livelli di contrattazione nella derogabilità o integrabilità della legge (rinvii a-selettivi): mi pare, infatti, che in questi casi risulterebbero osservate «le prescrizioni dei contratti collettivi ad efficacia generale di livello nazionale».

In prospettiva, questo sistema potrebbe conoscere naturalmente diverse declinazioni, fermo restando, poi, che nulla impedirebbe al singolo provvedimento legislativo di introdurre in futuro competenze concorrenti, modificando così, ma per singole materie, la scelta di fondo.

Resta il fatto, tornando ad una riflessione più generale, che la modifica legislativa proposta dalla Cgil sarebbe complessivamente coerente con l'obiettivo di preservare la contrattazione collettiva nazionale dal rischio di uno svuotamento surrettizio del proprio ruolo, ottenuto attraverso lo spostamento sistematico (e indotto da agenti esterni rispetto alle dinamiche negoziali) dei luoghi di produzione delle regole verso la periferia.

Si tratterebbe, dunque, di una scelta diretta a svolgere una nuova funzione promozionale della contrattazione collettiva, che aprirebbe nuovi spazi – sia pure con il filtro della «forza» che i soggetti negoziali sono in grado di esprimere al tavolo negoziale – alla mediazione più «alta» e «altra» rispetto al luogo di esercizio dei poteri. Anche se, bisogna ammettere, si tratta di una prospettiva che appare in aperta controtendenza rispetto alle proposte che sembrano prevalere nell'attuale compagine governativa, che vanno invece verso la riduzione anche della funzione redistributiva del Ccnl.

3.2 Nella proposta di legge di «Diritti lavori mercati», la scelta di fondo non è dissimile, anche se – almeno apparentemente – meno netta.

Invero, essa condivide con quella della Cgil l'opzione di fondo

di abrogare l'art. 8, d.l. 138/2011 (v. art. 15, comma 3, della proposta) e di affidare ai rapporti di forza a livello superiore il compito di definire le reciproche interferenze tra i livelli.

La prospettiva regolativa sembra però capovolta e ciò potrebbe determinare un diverso equilibrio tra le parti ai tavoli negoziali chiamati a disegnare i rapporti tra livelli.

L'art. 4 della proposta prevede, infatti, che «in mancanza di diversa espressa previsione dei contratti nazionali di cui all'art. 3 [cioè il contratto collettivo nazionale ad efficacia generale], applicati nell'impresa, i contratti aziendali o territoriali prevalgono su qualsiasi altra pattuizione esistente nel medesimo ambito di applicazione. In presenza di discipline difformi, i contratti territoriali prevalgono su quelli aziendali, salvo diversa previsione del contratto nazionale» (art. 4, comma 8).

In primo luogo, la previsione, osservata in sé, mira a risolvere i problemi di concorso-conflitto tra livelli; in tal prospettiva, essa crea un meccanismo di *gerarchizzazione asimmetrica*, almeno in prima battuta e salvo diverse previsioni del contratto nazionale.

In assenza di diversa previsione del Ccnl, una piena gerarchizzazione opera infatti in caso di compresenza di discipline territoriali e aziendali che incidano sulla stessa materia, cioè di conflitti regolativi tra contratti territoriali e aziendali (ipotesi, queste, al momento non molto diffuse nel nostro sistema di relazioni sindacali; si tratta dunque di una gerarchizzazione *residuale*), poiché la proposta non si spinge fino a prediligere l'aziendalizzazione delle discipline.

L'aziendalizzazione è invece la regola in caso di concorso-conflitto tra contratto nazionale e aziendale (sempre se non ci siano diverse previsioni del Ccnl).

L'asimmetria può però essere eliminata dal Ccnl, cui è consentito di introdurre forme di *gerarchizzazione piena* anche tra le proprie previsioni e quelle dei contratti di secondo livello (aziendali o territoriali): in questo caso si tratterà però, secondo lo schema sopra menzionato ad altro proposito, di impegnare una partita passiva dello scambio per il sindacato.

Nella proposta, inoltre, si chiarisce espressamente che «i contratti aziendali o territoriali possono derogare a norme di legge solo qualora sia espressamente previsto dalla legge stessa o, sulla base della legge, dai contratti di cui all'art. 3» (art. 4, comma 9); anche in questo caso, peraltro, i rapporti tra livelli in presenza di rinvii legali a-selettivi andrebbero risolti, in caso di conflitto regolativo, sulla base delle previsioni relative a quei rapporti (v. quanto si è già detto a proposito della proposta della Cgil); previsioni che, in questo caso, conducono alla prevalenza della previsione del livello aziendale sul nazionale (salvo diversa espressa previsione contenuta in quest'ultimo).

3.3. Ancora diversa è la scelta operata nella proposta «Freccia rossa», che è bene riportare dettagliatamente, anche in virtù di una significativa evoluzione che essa ha subito nel passaggio dalla prima versione diffusa a quella poi pubblicata¹².

Quest'ultima, infatti, suggerisce, da un lato, l'abrogazione dei commi da 1 a 3 dell'art. 8, del d.l. n. 138/2011 e, dall'altro, l'introduzione di una previsione alla cui stregua «le clausole dei contratti collettivi aziendali derogatorie delle previsioni dei contratti collettivi nazionali hanno effetti nei confronti di tutti i dipendenti della azienda se stipulate con le maggioranze di cui all'art. 17 e nel rispetto dei limiti eventualmente previsti dai medesimi contratti collettivi nazionali» (art. 18 della proposta, intitolato alle «Deroghe ai contratti collettivi nazionali»).

Peraltro, nell'art. 19 («Deroghe a norme di legge»), comma 1, si conserva ancora uno spazio derogatorio per la contrattazione di prossimità di livello aziendale (ancorché molto più contenuto rispetto a quello garantito oggi dall'art. 8 cit.), poiché si prevede che «nel rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dalle normative dell'Unione Europea e dalle convenzioni internazionali

¹² Si veda la precisazione inserita nella nota introduttiva di questo contributo.

del lavoro ratificate dallo Stato italiano, possono essere stipulati contratti collettivi aziendali, con effetti nei confronti di tutti i dipendenti dell'azienda, anche in deroga alle disposizioni di legge di cui al comma successivo, se stipulati con le maggioranze di cui all'art. 17 e finalizzati a: a) creare maggiore occupazione o salvaguardare i livelli occupazionali esistenti; b) limitare gli effetti occupazionali in caso di crisi aziendali; c) migliorare la produttività del lavoro e la competitività dell'azienda; d) individuare nuove forme di coinvolgimento e di collaborazione partecipativa dei lavoratori nell'impresa; e) favorire l'emersione del lavoro irregolare; f) favorire l'effettuazione di nuovi investimenti o l'avvio di nuove attività; g) adeguare la regolamentazione nazionale alle esigenze di specifici contesti produttivi». Al comma 2 del medesimo art. 19, poi, si stabilisce che, «fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, gli accordi derogatori di cui al comma precedente possono essere stipulati esclusivamente con riguardo alle seguenti materie: mutamento di mansioni; contratti di lavoro a termine; contratti di lavoro a orario ridotto, modulato o flessibile; disciplina e regime di orario e riposi».

Ben diverso, come accennato, era l'impianto regolativo dell'originario testo della proposta, il cui art. 18 («Deroghe ai contratti collettivi nazionali») aveva infatti questa formulazione: «i contratti collettivi aziendali, fatte salve le ulteriori ipotesi previste dalla contrattazione collettiva nazionale, possono derogare alle previsioni dei contratti collettivi nazionali, con effetti nei confronti di tutti i dipendenti dell'azienda, se stipulati con le maggioranze di cui all'art. 17 e finalizzati: a) a creare maggiore occupazione o salvaguardare i livelli occupazionali esistenti; b) a limitare gli effetti occupazionali in caso di crisi aziendali; c) a migliorare la produttività del lavoro e la competitività dell'azienda; d) ad individuare nuove forme di coinvolgimento e di collaborazione partecipativa dei lavoratori nell'impresa; e) a favorire l'emersione del lavoro irregolare; f) a favorire l'effettuazione di nuovi investimenti e/o l'avvio di nuove attività; g) ad adeguare la regolamentazione nazionale alle esigenze di specifici contesti produttivi». Inoltre, il testo originario dell'art. 19 conservava competenze de-

rogatorie dei contratti aziendali rispetto alle legge, sempre nel rispetto della Costituzione e dei vincoli sovranazionali, con effetti generalizzati (se stipulati con le maggioranze di cui all'art. 17 e finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 18), e limitatamente «alle seguenti materie: controlli attuati attraverso impianti audiovisivi o tecnologie informatiche e telematiche; mutamento delle mansioni; contratti di lavoro a termine; contratti di lavoro a orario ridotto, modulato o flessibile; disciplina e regime di orario e riposo».

Orbene, sul piano che qui prioritariamente ci occupa, quello del rapporto tra livelli di contrattazione in termini di reciproca derogabilità/inderogabilità, appare evidente come la regolamentazione ipotizzata sia mutata in modo molto significativo nel passaggio dalla prima alla seconda versione della proposta.

Quella originaria, infatti, contemplava espressamente una competenza derogatoria molto ampia del livello aziendale rispetto al nazionale, poiché non limitata per materia, ma solo per finalità; essa, inoltre, consentiva alla contrattazione collettiva nazionale solo di ampliare le *ipotesi* (v'è da intendere, le finalità) in presenza delle quali la competenza derogatoria si sarebbe potuta spiegare.

La versione definitiva, invece, fa propria – almeno in linea generale – una filosofia non dissimile da quella trasfusa nel progetto Cgil e si colloca in linea con l'esigenza del rispetto delle acquisizioni dell'autonomo sistema, poiché, recuperando la logica del Tu 2014, restituisce a quel sistema la competenza a disegnare i rapporti tra i livelli.

Bisogna però intendersi. Permane infatti un margine residuo di dubbio sulla coerenza intrinseca del progetto complessivo, dal momento che anche nel testo definitivo dell'art. 19 è stata conservata, come si è visto, la previsione secondo cui possono essere stipulati contratti collettivi aziendali, *anche* in deroga alle disposizioni di legge, con effetti per tutti i dipendenti in presenza delle maggioranze di cui all'art. 17, se finalizzate, tra l'altro, ad «adeguare la regolamentazione nazionale alle esigenze di specifici contesti produttivi» (lettera g dell'art. 19, comma 1).

Ora, a prescindere da ogni considerazione sul perdurante si-

gnificato della conservazione di una facoltà derogatoria aziendale su intere materie, che andrebbe forse quantomeno ripensata dopo il d.lgs. n. 81/2015 (si pensi, in particolare, alla nuova disciplina delle mansioni, del contratto a termine, del part-time e del lavoro intermittente), ai fini della trattazione qui condotta interessa soprattutto rimarcare come la previsione presenti margini di ambiguità proprio rispetto all'equilibrio complessivo del rapporto tra i livelli contrattuali che il progetto intende favorire.

Non è chiaro, infatti, a quale «regolamentazione nazionale», potenzialmente adattabile in sede aziendale con effetti *erga omnes*, ci si intenda riferire.

La formulazione prescelta, invero, potrebbe indurre a dubitare che si tratti della regolamentazione di legge e lascerebbe intendere, al contrario, che ci si riferisca (tuttora) proprio alla regolamentazione del contratto collettivo nazionale; e, si potrebbe aggiungere, l'ipotesi sarebbe sostenibile perché, ad onta della rubrica, l'art. 19 consente di derogare «anche» a norme di legge.

Se così fosse, quella della lettera g dell'art. 19 si configurerebbe alla stregua di una genericissima *causale adattativa*, che – sia pure limitatamente alla materie elencate nel medesimo art. 19 – aprirebbe ad una indiscriminata modificabilità delle previsioni del livello superiore da parte del contratto aziendale, con effetti non dissimili, in linea di principio, da quelli prodotti dall'art. 8.

Il novero delle materie considerate, è bene precisare, risulta molto più contenuto rispetto a quello oggi elencato nell'art. 8 e, per alcuni aspetti, risulta anche meno esteso di quello presente nella disciplina transitoria del Tu 2014 (e già nell'accordo interconfederale del giugno 2011) o, ad esempio, nel vigente Ccnl Terziario, distribuzione e servizi Confcommercio (sin dal 2011), ma – per converso – include profili sui quali non tutti i Ccnl contengono un rinvio così ampio (si pensi al contratto a termine e al lavoro intermittente, ma anche al part-time).

Soprattutto, l'elenco legislativo non ammetterebbe alcuna alterazione e/o restrizione e/o esclusione e/o selezione e/o ritaglio da parte del contratto collettivo nazionale.

In definitiva, una simile lettura della proposta «Freccia rossa» lascerebbe uno spazio – sia pure solo su alcune materie – per l’alterazione dell’autonoma dinamica dei rapporti di forza ai livelli superiori, favorendo gli equilibri raggiunti in sede aziendale. Ma è evidente che, se non fosse questa l’intenzione dei proponenti, sarebbe agevole introdurre semplici correttivi volti a fugare ogni dubbio.

Un ultimo aspetto che merita di essere affrontato attiene al rapporto tra le previsioni che stabiliscono la competenza ad attuare i rinvii legali e gli assetti che l’autonomo sistema contrattuale si è dato o si darà in futuro; profilo sul quale ci si è già soffermati a proposito del progetto Cgil¹³.

Orbene, merita di essere precisato che anche nel progetto «Freccia rossa» si propone di chiarire, con riferimento al contratto aziendale, come già a proposito del Ccnl e del contratto territoriale¹⁴, a quali contratti collettivi siano riferiti i rinvii contenuti nella legge; il comma 2 dell’art. 9, prevede, infatti, che «nei casi in cui la legge o altra fonte normativa rinviano la regolamentazione di specifiche materie a contratti collettivi aziendali, il rinvio si intende effettuato: a) se stipulati da associazioni sindacali nazionali o territoriali, ai contratti conclusi da associazioni sindacali che esprimono le percentuali di rappresentatività di cui al comma precedente; b) se stipulati da Rsa o Rsu, ai contratti conclusi secondo quanto stabilito dall’art. 17»¹⁵.

Anche in questo caso, dunque, la previsione sembrerebbe avere una funzione chiarificatrice e, al contempo, più adeguatamente selettiva dei soggetti negoziali affidatari di rilevanti competenze affidate dalle norme di rinvio.

Qui si fermano, però, le similitudini tra i due progetti.

Nel progetto Cgil, la nuova previsione selettiva si coniuga non

¹³ V. la parte finale del paragrafo 3.1.

¹⁴ *Supra*, paragrafo 2.3.

¹⁵ Sia sulle percentuali di rappresentatività citate nella norma che sulle condizioni poste dell’art. 17, v. *supra*, paragrafo 2.3.

solo con l'efficacia *erga omnes* del contratto aziendale e con le già illustrate norme in materia di rapporti tra livelli, ma anche con l'efficacia generale del contratto nazionale e con la disciplina, con contratto collettivo confederale, dei livelli e ambiti di contrattazione a efficacia generale, nonché dei criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro. E ciò previene ogni fuga dal sistema di contrattazione nazionale. Ma anche il progetto «Diritti lavori mercati», nel prevedere che il trattamento da garantire a tutti i lavoratori non possa essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale (art. 3, comma 1, primo periodo), crea un meccanismo di raccordo necessario tra livelli, poi completato dalle già descritte norme relative al concorso-conflitto.

Il progetto «Freccia rossa», invece, non pare escludere la creazione di microcosmi autosufficienti. Esso, infatti, per un verso e per scelta dichiarata, non si propone di intervenire sull'efficacia del contratto nazionale; per altro verso, non pare poter altrimenti impedire che l'incentivo alla permanenza nel sistema di contrattazione nazionale svolta dalla funzione derogatoria e, più in generale, attuativa dei rinvii legislativi svolta dall'art. 19, comma 1, sia vanificata, poiché, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, la dote costituita dal rinvio legale viene attribuita anche al contratto aziendale ad efficacia *erga omnes* sottoscritto dalle sole Rsa o Rsu.

Così, anche le norme relative al rapporto tra livelli sopra descritte, unitamente all'opzione consacrata nel testo definitivo della proposta a favore delle libere scelte dell'autonomo sistema a livello nazionale (compreso il dubbio interpretativo su cui ci si è soffermati), rischiano di passare in secondo piano rispetto alla possibilità che un'azienda possa creare un proprio autonomo sistema negoziale con le rappresentanze presenti in azienda (art. 9, comma 2, lettera b), le quali potrebbero anche non avere alcun collegamento con i soggetti collettivi firmatari del contratto nazionale astrattamente applicabile in azienda (o, persino, con altri soggetti adeguatamente rappresentativi sul piano *extra* aziendale).

Ed invero, se per la Rsa si conserva il raccordo con un sog-

getto collettivo esterno dotato di una certa soglia di rappresentatività, non è però necessario che questo soggetto abbia sottoscritto il contratto nazionale nel cui campo di applicazione rientra l'azienda (cfr. art. 15). La Rsu, poi, può essere composta anche solo da eletti in liste che non abbiano alcun raccordo con il sindacato firmatario di contratti collettivi nazionali; del resto, poiché nel progetto non vi è, appunto, un obbligo ad applicare il contratto collettivo, ben può accadere che i firmatari del Ccnl astrattamente applicabile in azienda neppure abbiano la titolarità a presentare liste (v. art. 14, comma 4).

La tenuta del sistema e lo strumento per scongiurare il rischio sopra segnalato paiono dunque affidati alla previsione che attribuisce comunque un ruolo ad associazioni sindacali dotate di rappresentatività sul piano esterno all'azienda nella scelta tra la costituzione di una Rsa e Rsu e, in definitiva, nella stessa iniziativa per la costituzione del soggetto rappresentativo aziendale (v. l'art. 10)¹⁶.

Senonché, anche questa previsione non pare idonea a scongiurare il rischio che il processo sia avviato e, poi, gestito da soggetti che non abbiano alcuna significativa rappresentatività, se misurati nell'ambito di riferimento del contratto collettivo nazionale astrattamente applicabile all'azienda, purché forti nella specifica azienda e aderenti a soggetti confederali dotati di un minimo di rappresentatività (v. il combinato disposto dell'art. 10, comma 2, secondo periodo, con il nuovo testo dell'art. 19, comma 1, lettera b, legge 300/1970, come modificato secondo l'art. 15 della proposta «Freccia rossa»).

Certo, si potrebbe rispondere, il quadro regolativo attuale già offre, secondo talune interpretazioni delle vigenti disposizioni di rinvio, simili possibilità.

Ma questa considerazione non muterebbe in alcun modo il punto focale della nostra riflessione: se è evidente che il sistema

¹⁶ Ma per approfondimenti sulle forme di rappresentanza in azienda previste dalle tre proposte, v. la trattazione di Scarponi, in questo volume.

dei rinvii è una delle variabili esogene idonee a condizionare in modo rilevante l'evoluzione del sistema contrattuale, ogni proposta che si confronti con la riforma del sistema deve chiarire in modo inequivocabile quale sia la posizione che si intende assumere rispetto alla prospettiva di favorire o meno l'aziendalizzazione del nostro sistema di contrattazione collettiva.

La partecipazione dei lavoratori

*Donata Gottardi**

1. Verso l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione? Le proposte legislative di Cgil e della rivista «Diritti lavori mercati»

Il tema della partecipazione dei lavoratori nelle imprese è stato frequentato, nel nostro paese, seguendo un percorso a fasi alterne sia dalle parti sociali, sia dal legislatore, sia dagli interpreti. Eppure non è mai stato trascurato. Si pensi che già nel 1981, in uno studio dedicato alla *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, l'autore, Montalenti, nel ricordare «i presupposti storici del dibattito sulla partecipazione in Italia», precisava che «la letteratura esistente in materia di democrazia industriale è ormai sterminata» (p. 7).

Un condizionamento, forte al punto da paralizzarne l'attuazione, è stato esercitato dalla presenza del principio costituzionale posto all'art. 46, evocativo della cogestione, letto a lungo come continuità ingombrante rispetto all'ordinamento corporativo. Il disposto letterale si rivolge a un obiettivo su cui solo recentemente si sta iniziando – o forse sarebbe preferibile dire, tornando – a impegnarsi.

A così lunga distanza temporale dall'emanazione della Carta costituzionale cresce, quindi, l'interesse a collocarsi nella prospettiva di attuare la parte dedicata ai principi collettivi del lavoro

* Professoressa di Diritto del lavoro

tuttora rimasti allo stadio programmatico. Come ampiamente noto è da decenni che si segnalano le difficoltà crescenti di lasciare le relazioni sindacali prive di regole eteronome, con le poche eccezioni costituite dalla promozione del sindacato grazie allo Statuto dei diritti dei lavoratori del 1970 e dalla regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi essenziali nel 1990, in riferimento agli articoli cardine in materia di relazioni sindacali (artt. 39 e 40).

Emblematica risulta la scelta della Cgil di dedicare il Titolo II della *Carta dei diritti universali del lavoro - Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori* alla «Disciplina attuativa degli artt. 39 e 46 della Costituzione»¹. Anche la proposta di legge della rivista «Diritti lavori mercati» di una *Disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori* dedica il Capo V al «Coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese» e il Capo VI alla «Partecipazione azionaria dei lavoratori»².

Prima di analizzare i contenuti delle proposte, merita dedicare qualche cenno introduttivo al panorama attuale del nostro ordinamento giuridico e ad alcuni profili problematici che finora hanno costituito ostacolo ad un effettivo coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze nelle decisioni di *governance* delle imprese.

2. Le varie forme a intensità variabile della partecipazione

Possiamo iniziare da una prima constatazione: non siamo all'anno zero in materia di partecipazione. Il linguaggio dei diritti di informazione e consultazione è tuttora quello più frequentato e ha ottenuto ampia generalizzazione, anche mediante la spinta

¹ In www.cgil.it.

² In «Diritti lavori mercati», n. 1, 2014, p. 155, ma anche L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino, *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

delle istituzioni dell'Unione Europea mediante apposite direttive. È in questo modo che si sono radicati i diritti d'informazione, consultazione e partecipazione nei sistemi di relazioni sindacali di ogni paese europeo, sia pure in forme, modalità, contenuti e intensità fortemente differenziate.

In realtà, come è ampiamente noto, con atti dell'autonomia collettiva è almeno dagli anni settanta che disponiamo di interventi ed esperienze di vario livello e incisività, a partire da quei diritti all'informazione e consultazione sindacale che avevano fatto considerare il nostro paese il «laboratorio d'Europa», con l'invenzione di quella che è stata definita «partecipazione conflittuale», cioè partecipazione mediante la contrattazione collettiva. E le esperienze di codeterminazione hanno avuto un impulso determinante negli anni ottanta con il Protocollo Iri, via via seguito da numerose altre intese, prolegomeni di quelle commissioni miste bilaterali e di quegli osservatori congiunti di cui sono disseminati i contratti collettivi nazionali di lavoro. Presenta particolare interesse la scelta del recente Ccnl per l'industria chimico-farmaceutica del 15 ottobre 2015 di creare osservatori anche a livello aziendale.

Non siamo all'anno zero nemmeno se consideriamo il forte coinvolgimento sindacale nella gestione dei licenziamenti collettivi, delle crisi aziendali e delle trasformazioni o ristrutturazioni produttive, presente nel nostro ordinamento ormai da decenni, anche in attuazione delle prime direttive dell'Unione Europea proprio in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimenti d'impresa o di suo ramo. Anzi. La gestione delle riduzioni di personale è, nella realtà, l'ambito privilegiato delle relazioni collettive, quello nel quale minori sono le resistenze imprenditoriali al coinvolgimento sindacale.

In questo quadro non si possono dimenticare le esperienze in materia di azionariato dei dipendenti, sia pure lasciate quasi esclusivamente alla dimensione individuale, così come la riforma societaria che, introducendo regimi opzionali per le imprese, consente, o meglio consentirebbe, di realizzare la partecipazione dei

lavoratori alla gestione delle imprese, mediante l'adozione del modello dualistico, con un consiglio di gestione affiancato da un consiglio di sorveglianza. Sul perché dell'utilizzo del condizionale si tornerà di seguito. Qui basta anticipare che il sistema dualistico è ormai abbandonato dalla maggior parte delle imprese che lo avevano adottato, limitate quasi esclusivamente al settore bancario, e che per essere rilanciato necessita di una consapevole volontà di entrare nella dimensione partecipativa, la sola in grado di giustificare organismi altrimenti pletorici e inefficienti.

Quest'ultimo tema si intreccia con la disciplina, ancora una volta proveniente dalle istituzioni dell'Unione Europea, in materia di Società europea (Ss) e di Società cooperativa europea (Sce), recepita con molte reticenze e ambiguità nel 2005 (con il d.lgs. n. 188), in cui è presente una definizione di partecipazione che fa espresso e diretto riferimento alla presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari. Anche in questo caso tuttavia brilla l'assenza nel nostro paese di esperienze, peraltro spesso criticate negli altri in cui fungono da «scatole vuote».

Sorte sicuramente migliore ha incontrato la disciplina dei Comitati aziendali europei, a sua volta rivista recentemente (direttiva 2009/38/Ce, recepita con il d.lgs. n. 113/2012), anche se la migliore dottrina continua a segnalare insoddisfazione per un'attuazione faticosa e priva delle necessarie sinergie tra livello nazionale e livello sovra-nazionale³.

Si potrebbe, quindi, sostenere che, sulla carta, tutto il ventaglio delle forme di coinvolgimento dei lavoratori – da quelle più blande o deboli a quelle più incisive o forti – sia ormai disponibile e che siamo in presenza di una attuazione non diretta, ma ampia del principio costituzionale posto all'art. 46. Ma viene immediatamente da chiedersi perché, in materia di partecipazione, continuiamo ad essere lontani dall'obiettivo del coinvolgimento

³ F. Guarriello, *I comitati aziendali europei alla ricerca di un difficile protagonismo*, in L. Bordogna, R. Pedersini, G. Provasi, a cura di, *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 499.

dei lavoratori, considerato ormai sempre più strategico per migliorare i risultati produttivi e la qualità del lavoro e decisivo per «far sì che uomini e donne si riappropriino del senso e del valore del loro lavoro, siano partecipi e “contino” nelle scelte produttive»⁴.

3. La crisi del modello societario dualistico e gli ostacoli alla partecipazione

Si è ricordato in precedenza che da poco più di un decennio è stato inserito nel nostro ordinamento, con il decreto legislativo sulla riforma societaria (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6), il sistema dualistico, che è il modello su cui si fonda, in altri paesi, la partecipazione alla gestione delle imprese, intendendo per tale la presenza di rappresentanti sindacali e/o dei lavoratori nei luoghi in cui vengono assunte le decisioni, come auspicato dalla normativa proveniente dalle istituzioni europee.

Siamo in presenza di un paradosso: proprio quando si stanno scoprendo le potenzialità in termini partecipativi, il sistema dualistico sta per diventare sempre più residuale, con abbandono anche da parte delle poche società che lo avevano adottato. Ne vanno, quindi, indagati i motivi, anche al fine di recuperare una visione che, lasciate alle spalle le pulsioni corporativistiche, possa rilanciare un modello forte e alternativo di relazioni sindacali.

Per far questo, a mio avviso, si deve verificare se e come sia possibile inserire rappresentanti sindacali e/o dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza. Questa analisi appare doverosamente propedeutica rispetto all'oggetto di queste note, consistente nell'analisi e nella messa a confronto delle recenti proposte «eterodosse» di intervento regolativo provenienti dal mondo accademico.

⁴ Come ricordano Mimmo Carrieri e Paolo Nerozzi nell'introduzione al volume in tema di *Partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 7.

co e dal mondo sindacale.

Si scoprono così le tante barriere che sono state costruite per ostacolare, anziché promuovere, le prospettive partecipative per la rappresentanza dei lavoratori, superate le quali ci si trova comunque nelle maglie di una fitta rete di protezione, stesa per evitare una presenza quantitativamente più che simbolica ed in grado di esercitare una influenza sulla gestione non limitata al controllo formale e successivo.

Si scopre inoltre che la formulazione normativa non è lineare, ma appare un ginepraio inestricabile, tra regole specifiche e rinvii al sistema tradizionale, che finiscono per assumere un ruolo di primazia, con diffusa tendenza a ricondurre il consiglio di sorveglianza al collegio sindacale, evitando di mettere in evidenza le specificità e le potenzialità del regime dualistico.

Qui ci si può solo limitare a ricordare che la scelta non-includente è in realtà il derivato di una sola disposizione apparentemente escludente: quella secondo cui non possono essere eletti consiglieri di sorveglianza, e se eletti decadono, coloro che sono legati alla società o alle sue controllate «da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita che ne compromettano l'indipendenza» (art. 2409-*duodecies*, comma 10, lettera c, del codice civile). La dottrina dominante è orientata alla tesi genericamente limitativa, secondo cui non è consentito l'accesso al consiglio di sorveglianza di rappresentanti dei lavoratori: la condizione di dipendente della società determina l'ineleggibilità per mancanza del requisito di indipendenza.

Il punto cruciale sta però nella compromissione dell'indipendenza e non nell'esistenza di un rapporto di lavoro o di consulenza o di collaborazione. Non si può dimenticare che se l'ineleggibilità dependesse dal legame derivante da un rapporto lavorativo, di collaborazione o di consulenza, non sarebbe stato necessario il richiamo all'indipendenza. In altri termini, se la *ratio* della disposizione consistesse nel ritenere che non si è indipendenti in quanto prestatori di attività lavorativa in favore della so-

cietà, non avrebbe alcun significato la formula utilizzata. Se la condizione lavorativa costituisse esclusione assoluta, non andava espresso il riferimento all'indipendenza. Aver introdotto la verifica della mancata compromissione dell'indipendenza porta a concludere che si tratti di condizione «relativa» e non «assoluta» di ineleggibilità.

Si consideri inoltre che gli interpreti non sono ancora giunti a un esito condiviso, ma anzi sono tuttora impegnati nella difficile ricerca di soluzioni soddisfacenti, per definire la nozione di indipendenza. Inoltre non è richiesto che tutti i consiglieri siano indipendenti, con la conseguenza di un requisito a doppia valenza: rilevante ma non necessario nella generalità dei casi, indispensabile in presenza di un legame «lavorativo».

Illuminanti sono i contenuti della Raccomandazione della Commissione europea del febbraio 2005, sul ruolo degli amministratori senza incarichi esecutivi o dei membri del consiglio di sorveglianza delle società quotate, che dimostrano la distanza siderale dell'impianto normativo nostrano se letto in maniera avulsa e ostile all'inserimento nel diritto societario di profili partecipativi. L'indipendenza va considerata come garanzia di assenza di conflitti di interesse ma non rientra tra le «qualifiche» richieste, che consistono piuttosto in «conoscenze, esperienze e opinioni, nel complesso, sufficientemente diversificate da consentire loro il corretto esercizio dei compiti loro affidati» (punto 11). In un allegato si fa riferimento all'esclusione dell'esistenza di un rapporto di lavoro, tranne nel caso in cui l'elezione avvenga «nell'ambito di un sistema di rappresentanza dei lavoratori riconosciuto dalla legge». Nell'introdurre l'eccezione si fa riferimento alla situazione del «dirigente del livello più elevato», per il quale sembra restare, quindi, confermata la mancanza di indipendenza.

Ed proprio così che la questione andrebbe affrontata e risolta. Occorre, quindi, adottare un approccio interdisciplinare, superare le aprioristiche chiusure, interpretare la disciplina nazionale in conformità alle indicazioni unionali ed evitare di lasciare a se stesso il regime dualistico, che in questo modo diventa un mero meccanismo

alternativo e discrezionale di *governance* societaria destinato a naufragare, in quanto pletorico e ridondante, che provoca farraginosità nel meccanismo decisionale, una opaca commistione e moltiplicazione dei centri direzionali, confusione di ruoli e responsabilità.

Non è chi non veda come in questa materia il tema del conflitto di interessi riguarda aspetti di intreccio di convenienze e di reti di natura economica e va a toccare uno dei punti cruciali del sistema di relazioni sindacali partecipative: la determinazione della sua capacità di condizionamento delle scelte dell'impresa, tenendo conto dei diversi interessi in gioco e delle loro interdipendenza, al fine di individuare un interesse di sistema.

La partecipazione alla gestione delle imprese non può rimanere assente dal nostro ordinamento, assenza voluta, e determinata non – come troppo spesso si afferma – dalle difficoltà della sua coesistenza con la cultura conflittuale che ha a lungo caratterizzato il nostro sistema di relazioni sindacali, quanto piuttosto dall'assetto normativo societario, che è stato approntato perseguendo la logica dei «circuiti separati»⁵.

4. La posizione delle parti sociali: un esempio

Si è soliti ritenere che numerose siano le resistenze delle parti sociali nei confronti dell'introduzione di strumenti «forti» di partecipazione.

In realtà, se si vanno a leggere alcuni risalenti documenti ufficiali, si rinvencono posizioni, forse minoritarie all'interno delle organizzazioni, ma estremamente significative.

Presenta particolare interesse quanto espresso in sede di emanazione dell'Avviso comune del marzo 2005 per il recepimento della direttiva sulla Se in relazione al coinvolgimento dei lavoratori. Le parti che lo hanno sottoscritto sono: dal lato dei datori di

⁵ Così L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, atti Aidlass, Giuffrè, Milano, 2006, p. 89.

lavoro, Confindustria, Abi, Ania, Confcommercio e Confservizi, e dal lato dei lavoratori, Cgil, Cisl, Uil e Ugl. In quella occasione le confederazioni sindacali e, in particolare la Cgil, hanno sciolto alcune storiche riserve. La Cgil ha emanato una nota in cui si valuta come risultato positivo dell'intesa «la chiara opzione espressa dalle parti sociali in favore del “modello dualistico” di società, ritenuto più idoneo ad esprimere le istanze di partecipazione dei lavoratori», «in quanto prevede la netta distinzione dei compiti di gestione (consiglio di gestione) dai compiti di indirizzo (consiglio di sorveglianza), consentendo ai rappresentanti dei lavoratori, eletti o nominati nel consiglio di sorveglianza, di svolgere in quella sede un ruolo di influenza sulle strategie delle imprese, contribuendo positivamente a criteri più evoluti di trasparenza della *governance*». Ed è proprio la Cgil a lamentare che la cosiddetta riforma Vietti «tace del tutto sul/sui modello/i normativo/i idonei a dare corpo all'idea di partecipazione organica definita dalla normativa sulla Se, non fornendo alcuna indicazione al riguardo».

La nota della Cgil prosegue e interviene anche sull'ineleggibilità di cui si è prima parlato, collegandola ai dirigenti e segnalando che «ove questa causa [...] non venisse rimossa, si assisterebbe all'evidente paradosso di consentire la partecipazione organica di rappresentanti dei lavoratori solo ove questi non siano dipendenti dalla società [...] ma siano sindacalisti esterni o figure terze di esperti. L'ipotesi va valutata attentamente a causa dell'impropria funzione partecipativa che il sindacato verrebbe ad assumere. Senza contare che uno dei tradizionali ostacoli posti da parte padronale alla partecipazione dei lavoratori è proprio il timore di un controllo sindacale della funzione partecipativa».

5. *Le proposte parlamentari*

Aumentano anche le proposte parlamentari volte a rilanciare la prospettiva regolativa inclusiva, che non separi il versante della partecipazione dalla rappresentanza, dalla contrattazione colletti-

va e dallo sciopero.

Sono innanzitutto da prendere in considerazione i progetti di legge delle ultime due legislature, che si collocano a cavallo della delega non esercitata contenuta nella legge n. 92 del 2012⁶.

Per fare il punto sulla ripetuta attività di presentazione di progetti di legge da parte di deputati e senatori, si può partire dalla «bozza provvisoria di testo unificato», del 24 ottobre 2009, elaborata da Pietro Ichino sulla base di quattro testi⁷, eterogenei sul punto che ci interessa, e che continua a costituire il modello delle proposte di legge dell'attuale legislatura⁸. In questo progetto, si prevede la stipulazione di un contratto collettivo destinato a introdurre anche la «partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati alle organizzazioni sindacali in organi di sorveglianza» ai fini del «controllo sull'andamento o su determinate scelte di gestione aziendale». Una specifica disposizione è dedicata alla partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza delle Spa e delle Se con più di 300 lavoratori a seguito di stipulazione di contratto aziendale, ferme restando le disposizioni in materia di sistema dualistico del codice civile. Ripartizione dei posti e modalità di designazione sono rimesse al contratto aziendale, mentre qualora sia stato anche attivato un piano di azionariato dei dipendenti, un posto nel consiglio di sorveglianza va riservato «a un rappresentante dei dipendenti che aderiscano al detto piano».

In realtà il testo parlamentare più completo è quello che ha come primo firmatario Tiziano Treu, in cui la partecipazione di «una quota non inferiore a un quinto e non superiore alla metà dei componenti» di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di

⁶ Sulla delega, cfr., per tutti, F. Guarriello, *I diritti di informazione e partecipazione*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, a cura di, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 751.

⁷ Castro, n. 803/2008, Treu, n. 964/2008, Cinzia (e non Anna, come viene costantemente ripetuto) Bonfrisco, n. 1307/2009, e Adragna, n. 1531/2009.

⁸ Ad esempio quella di Nencini, n. 1183 del 22 novembre 2013 e di Nastri, n. 1998 del 24 gennaio 2014.

sorveglianza viene fatta derivare da una richiesta qualificata avanzata o da almeno il 30 per cento dei dipendenti o dalle Rsa/Rsu o dalle Oo.Ss. e regolata dalla contrattazione collettiva. Salva sua diversa disposizione, i consiglieri sono eletti per il 70 per cento dai lavoratori, mentre il restante 30 per cento è designato dalle associazioni sindacali territoriali. Il tutto cercando di mantenere paritaria la proporzione tra le due quote e rappresentate tutte le categorie di lavoratori: operai, impiegati, quadri e dirigenti.

Presenta inoltre interesse la proposta di legge n. 1904, primo firmatario Cesare Damiano, presentata il 19 dicembre 2013, in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, in cui si prevede l'istituzione di un «comitato consultivo», a partire dalla soglia dimensionale dei 300 lavoratori. Il comitato riceve semestralmente «una relazione illustrativa della situazione economica, finanziaria, produttiva e occupazionale» ed esprime «un parere preventivo e non vincolante», formulando anche osservazioni e raccomandazioni su una serie nutrita di materie, tra cui la cessazione o il trasferimento di azienda o di suo ramo, fusioni e incorporazioni. La composizione, le procedure di nomina e i requisiti di eleggibilità del comitato consultivo sono affidati alle parti sociali.

Lo strumento della contrattazione collettiva, anche per le considerazioni sopra svolte, sembra tuttavia insufficiente, ancorché – e forse ancor più che in passato – vi si continui a puntare, in omaggio alla tradizione politico-culturale del nostro sistema di relazioni sindacali.

La rinnovata fase di dibattito e di progettualità sul tema della partecipazione non può però limitarsi a invocare o assegnare ruolo determinante all'autonomia collettiva. Prima ancora di chiedersi se le parti sociali vorranno o sapranno accordarsi, si deve affrontare il problema dell'ambiente ostile – e non solo agnostico – creato dalle regole, in particolare quelle che presidiano la *governance* societaria.

Occorre una fonte espressa di pari livello, dato che non è pensabile che la contrattazione collettiva, in qualità di fonte sotto-

ordinata alla legge, possa derogar(vi). Ma non pare si profili all'orizzonte: la delega della riforma Monti-Fornero è da tempo scaduta e nessuna menzione è stata inserita nella legge-delega n. 183 del 2014, cosiddetto *Jobs act*, incardinato sui profili individuali della materia.

La ripresa di attenzione al tema del coinvolgimento dei lavoratori è particolarmente importante, soprattutto se si considera quanto possa essere fondamentale per affrontare non solo le crisi ma le vere e proprie mutazioni genetiche del sistema produttivo dell'economia mondiale. Occorre però che si trasformi in un reale mutamento di rotta, con un approccio sistemico, unitario e coerente nel definire nuovi assetti normativi – eteronomi ed autonomi – in sintonia con gli indirizzi europei.

6. Tornare all'attuazione del dettato costituzionale

Arriviamo così all'oggetto diretto di queste note, che consiste nell'analisi delle recenti iniziative provenienti dalle parti sociali e da giuslavoristi, cui si è fatto cenno in apertura di queste note. Le proposte qui in commento rispondono tutte, sia pure con scelte anche fortemente differenziate, all'esigenza di dare attuazione – esplicita o implicita – al dettato costituzionale. I testi sono tre, ma in questa analisi ci si limiterà a due, dato che in quella proveniente dal gruppo «Freccia rossa» rimane assente la prospettiva partecipativa.

La proposta della rivista «Diritti lavori mercati» dedica un apposito Capo (il V) al «Coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese», con l'intento di rafforzare i diritti di informazione e consultazione, i diritti di codeterminazione e la partecipazione dei lavoratori negli organi societari.

Quanto ai primi, oltre a una completa elencazione della legislazione ordinaria in materia, si provvede a rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva, deputata a regolare modalità, tempi e contenuti, ricorso ad esperti esterni, nonché «criteri per garan-

tire una informazione puntuale, tempestiva, chiara e completa e una consultazione rispettosa del principio dell'effetto utile» (art. 6, comma 1).

Vengono poi incrementati i diritti di codeterminazione sulle «questioni sociali», intendendo per tali l'organizzazione del lavoro, l'orario di lavoro, la salute e sicurezza, le istituzioni aziendali sociali e culturali, le tipologie lavorative, la struttura e i sistemi di calcolo della retribuzione, nonché le misure aziendali di formazione professionale (art. 7, commi 2 e 3). Titolari di questi diritti sono le rappresentanze sindacali unitarie, cui spetta un parere motivato preventivo, con possibilità da parte dell'impresa, in caso di parere negativo o carente di motivazione, di adire un apposito collegio arbitrale paritetico.

La partecipazione dei lavoratori negli organi societari è prevista per le imprese di qualsivoglia veste (Spa, Srl, cooperative, Se) al superamento della soglia occupazione di 250 lavoratori. La proposta si presenta particolarmente incisiva sia perché la quota di presenza arriva ad essere compresa tra un quinto e fino alla, ma non più della, metà dei componenti, sia perché supera la scelta opzionale (su richiesta dei lavoratori o sindacale) e obbliga a un sistema di *governance* partecipativo, anche in assenza di adozione del sistema dualistico⁹, previsto – ma forse solo in alternativa tra loro – per il consiglio di amministrazione, per il consiglio di sorveglianza, per il collegio sindacale. Alla contrattazione collettiva spetta la determinazione di composizione, funzioni e modalità elettorali, anche in deroga alle disposizioni sugli assetti societari (art. 8).

Incisiva risulta la proposta anche sul fronte della partecipazione azionaria dei lavoratori, promossa mediante contrattazione collettiva. L'adesione al piano è previsto sia volontaria e limitata ad una quota non superiore al 15 per cento della retribuzione.

⁹ Come risulta nella *Guida alla lettura*, la «partecipazione organica» non viene collegata al sistema dualistico, in considerazione del fatto che risulta «presoché estraneo alla realtà italiana».

L'aspetto più innovativo riguarda la proiezione nella dimensione collettiva, mediante la riserva di almeno un componente indipendente nell'organismo societario di gestione o controllo (art. 9) e la elaborazione di dettagliati principi di delega per un intervento legislativo volto «a disciplinare e promuovere forme di esercizio collettivo dei diritti azionari dei lavoratori» (art. 10).

La proposta della Cgil si muove nella prospettiva di una profonda revisione normativa sia sul versante individuale sia su quello collettivo.

Specificata attenzione è dedicata al tema della «partecipazione dei lavoratori alle decisioni e ai risultati delle imprese», mediante «diritti di informazione, di consultazione e di contrattazione dei rappresentanti dei lavoratori finalizzati al controllo delle decisioni delle imprese e alla partecipazione alla loro assunzione, e partecipazione dei lavoratori ai risultati delle imprese» (art. 39) e mediante «strumenti di monitoraggio e sorveglianza delle società operanti nei settori di importanza strategica di intervento pubblico» (art. 40).

La proposta innanzitutto è rivolta a modificare parte del d.lgs. n. 25 sui diritti di informazione e consultazione – di recepimento della direttiva europea – con la finalità di rafforzarli.

Va in questa direzione l'ampliamento del campo di applicazione soggettivo e oggettivo. In particolare:

a) il diritto di informazione e quello di consultazione vengono affiancati dal diritto alla contrattazione;

b) sono espressamente richiamati i doveri di comportamento delle parti, con indicazione, per l'impresa, dei principi di correttezza e buona fede e della garanzia di «efficacia dell'iniziativa», nonché del comune «spirito di collaborazione»;

c) la violazione dei diritti costituisce comportamento antisindacale, nei cui confronti è azionabile la speciale procedura prevista dallo Statuto dei lavoratori;

d) la soglia dimensionale è abbassata da 50 a 16 dipendenti;

e) è indicato l'insieme minimo di materie oggetto dell'informazione, i cui contenuti «devono essere appropriati allo scopo e

idonei a consentire» ai rappresentanti dei lavoratori «un'adeguata conoscenza delle questioni trattate, al fine di preparare, se del caso, la consultazione»;

f) la consultazione avviene a richiesta dei rappresentanti dei lavoratori in tempi ristretti o almeno congrui e si conclude con un parere non vincolante, con possibile valore probatorio nelle controversie in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, licenziamenti collettivi, trasferimento d'azienda ed esternalizzazioni.

Il contenuto più significativo riguarda, a mio avviso, la previsione di un diritto al «confronto contrattuale», esplicitamente collegato all'art. 46 Cost., quale partecipazione alla gestione per la parte che riguarda «le condizioni occupazionali e di lavoro» (comma 4). La barriera non viene valicata: non si arriva ad imporre un obbligo di contrarre, ma, in mancanza di accordo, la valutazione sull'andamento del confronto è oggetto di una nota sindacale cui l'impresa deve rispondere e l'intera documentazione ha valore probatorio in giudizio.

Chiude questa lunga disposizione della *Carta* la promozione mediante il contratto collettivo aziendale della «partecipazione individuale dei lavoratori agli utili dell'impresa societaria attraverso l'assegnazione a titolo gratuito di azioni senza diritto di voto».

Una particolare forma indiretta di partecipazione è prevista nella disposizione successiva (art. 40), applicabile alle imprese societarie di servizio pubblico nei settori strategici «dell'energia, dell'ambiente, dell'acqua, dei trasporti, delle comunicazioni, del credito e delle assicurazioni», che prevede la partecipazione di esperti alle riunioni dell'organo di controllo, con diritto di parola ma non di voto. La designazione dei due esperti avviene a seguito di selezione da una lista di 50 nominativi e con votazione a maggioranza qualificata da parte delle associazioni sindacali nazionali registrate.

Come appare evidente da questa sintetica ricostruzione, le due proposte legislative presentano contenuti diversi, ma condividono la comune valorizzazione del ruolo della contrattazione collettiva

al fine di incrementare il coinvolgimento dei lavoratori, in stretto rapporto con la fonte legislativa, incaricata di rimuovere ostacoli diretti e indiretti. La scelta è condivisibile, benché permangano incertezze sulla capacità dell'autonomia collettiva di superare tematiche che, come analizzato in precedenza, sono saldamente nelle mani dei regolatori e degli interpreti di diritto societario.

7. Le recenti novità legislative: la dimensione collettiva incentivata e affiancata da quella individuale

Nel frattempo il fiume scorre. La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) ha ripristinato l'applicazione di agevolazioni fiscali non solo per i premi di produttività o di risultato, ma altresì per la partecipazione agli utili dell'impresa. Per quanto riguarda quest'ultima, il decreto interministeriale di attuazione (del 25 marzo 2016) si limita a richiamare le disposizioni tributarie da applicarsi alle «somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili [...] distribuiti ai sensi dell'art. 2102 cod. civ.» (art. 3, comma 1). A quanto risulta, sta inoltre per essere emanato il decreto ministeriale concernente le modalità e i criteri di utilizzo del fondo finalizzato a incentivare la partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese e per la diffusione dei piani di azionariato rivolti ai lavoratori dipendenti, in attuazione di una disposizione contenuta in una precedente legge di stabilità (art. 1, comma 180, legge n. 147 del 2013).

Inoltre, la stessa legge di stabilità riconosce incentivi aggiuntivi in caso di «coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro» (art. 1, comma 189). Il decreto interministeriale sopra citato precisa che gli strumenti e le modalità del coinvolgimento vanno disciplinati dai contratti collettivi¹⁰ «attraverso

¹⁰ Grazie al rinvio all'art. 51 del d.lgs. n. 80/2015 si tratta dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi

un piano che stabilisca, a titolo esemplificativo, la costituzione di gruppi di lavoro nei quali operano responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento o all'innovazione di aree produttive o sistemi di produzione e che prevedono strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da perseguire e delle risorse necessarie nonché la predisposizione di rapporti periodici che illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti».

Nel caso della partecipazione economica, il provvedimento prevede l'assegnazione di azioni da parte delle società ai loro dipendenti a titolo gratuito o oneroso a condizioni vantaggiose rispetto alle quotazioni di mercato, ma non incide sulla dimensione collettiva della partecipazione al capitale da parte dei lavoratori. In realtà, anche la proposta Cgil va in questa direzione: la disposizione di chiusura dell'art. 39 della *Carta*, come ricordato in precedenza, affida il tema ai contratti collettivi aziendali, limitandosi a mantenere la partecipazione a livello individuale e priva di diritto di voto, a fronte di un'assegnazione di azioni a titolo gratuito. Si tratta, in tutta evidenza, di una scelta prudente, frutto dello scetticismo nei confronti di un utilizzo delle azioni, governato dall'impresa, per compensare e fidelizzare i lavoratori.

Nel secondo caso si tratta del coinvolgimento dei lavoratori finalizzato a elaborare e introdurre modifiche e innovazioni che portino a migliorare e razionalizzare l'organizzazione del lavoro. Se è vero che è alla contrattazione collettiva che è stato affidato il ruolo di promozione e regolazione degli strumenti e delle modalità operative di costituzione dei gruppi di lavoro paritetici, è innegabile la valorizzazione del coinvolgimento dei lavoratori in una visione sempre più parcellizzata e individuale.

Il percorso che ci (ri)porta al progetto costituzionale dell'art. 46 sembra lontano dall'entrare nella progettualità dell'attuale governo e sconta la reticenza datoriale a far entrare i rappresentanti dei lavoratori nella «stanza dei bottoni». Le proposte qui commentate sono importanti per infrangere i veti espliciti e sottesi e

aziendali stipulati dalle loro Rsa ovvero dalla Rsu.

mettere al centro dell'attenzione, in un mondo del lavoro profondamente cambiato e con assetti societari mutevoli, la dimensione collettiva e la garanzia di effettività a tutte le forme di partecipazione dei lavoratori, compresa quella alla gestione delle imprese.

Dibattito

A proposito di alcuni progetti di legge sindacale

*Alessandro Bellavista**

Le trasformazioni e le tensioni che investono il mondo del lavoro hanno inevitabili ripercussioni sul piano delle relazioni industriali e soprattutto della contrattazione collettiva e della rappresentanza sindacale. Emerge sempre di più l'esigenza di una regolazione legislativa in alcuni ambiti specifici: l'efficacia soggettiva della contrattazione collettiva e le forme attraverso le quali si garantisce (*rectius*, si dovrebbe garantire) la partecipazione democratica dei lavoratori alle decisioni che li riguardano ovvero la verifica effettiva del loro consenso rispetto all'operato dei soggetti collettivi che agiscono in loro nome.

Ciò è dovuto alla circostanza che, soprattutto nei periodi di crisi economica, come quello attuale, spesso la contrattazione collettiva assume contorni ablativi per i lavoratori e, pertanto, è frequente l'esplosione del dissenso rispetto ai contenuti della stipula. Sicché si manifesta il problema di certificare almeno il consenso della maggioranza della rappresentanza e, fatto ciò, di vincolare le organizzazioni dissenzienti e i lavoratori loro iscritti, o non iscritti ad alcuna associazione e che non aderiscono ai contenuti dell'accordo.

D'altra parte, la mancanza di un'unità d'azione tra le grandi confederazioni sindacali è diventata un fatto sempre più probabile nelle vicende ordinarie del sistema di relazioni industriali e si po-

* Professore di Diritto del lavoro

ne la questione di come gestirla in modo non drammatico e non distruttivo, bensì fisiologico.

Ma soprattutto il problema più grande è quello di assicurare l'adeguata protezione a tutti i lavoratori che operano in settori omogenei, proprio per evitare che la concorrenza tra le imprese si scarichi in prevalenza sul costo del lavoro e quindi a danno della manodopera. I fatti mettono in evidenza, in modo inequivoco, che esistono ampie zone del territorio nazionale dove la contrattazione collettiva di categoria non è applicata a causa della mancata iscrizione dei datori di lavoro alle rispettive organizzazioni stipulanti. Ovviamente qui la fuga dalla contrattazione collettiva non è colmata dall'adesione spontanea ai suoi prodotti ed è diffusissima la piaga del lavoro nero vero e proprio: e cioè, anche il mancato rispetto della normativa legale lavoristica.

Va affermato a chiare lettere, per sgomberare il campo da ogni illusione retorica, che tali criticità non sono risolvibili grazie alla giurisprudenza sull'art. 36 Cost. Chi richiama l'esistenza dell'art. 36 Cost. per giustificare la tesi secondo cui i contratti collettivi nazionali hanno, di fatto, efficacia generale, in altri termini, ricorre ad un mito. Questo perché è noto a chi frequenta le aule dei tribunali (o comunque legge con attenzione le sentenze in argomento) che la tutela offerta dall'art. 36 Cost., anzitutto, può essere azionata esclusivamente dal lavoratore. Inoltre, essa si concreta sovente nell'applicazione al ribasso delle tariffe collettive che, per esempio, vengono tarate rispetto alle condizioni ambientali di mercato o alla capacità economica del datore di lavoro. Comunque, la determinazione della cosiddetta giusta retribuzione resta in una dimensione individuale, secondo una valutazione caso per caso, esposta al soggettivismo giudiziale, senza alcuna possibilità di estensione generale.

Ancora, resistono fenomeni come la contrattazione collettiva pirata e cioè accordi al ribasso stipulati da soggetti di dubbia rappresentatività che si pongono in concorrenza con i contratti sottoscritti dai sindacati confederali storici, o che ritagliano *ad hoc* aree e settori in modo tale da apparire (formalmente) l'unico te-

sto di riferimento. Fenomeno simile si verifica in alcune aziende, laddove il datore di lavoro si avvale della disponibilità di organizzazioni sindacali, con scarso o nullo seguito nella base, per realizzare negoziazioni a senso unico, e quindi sempre in perdita per i lavoratori. Spesso per legittimare pienamente tali prassi si arriva ad indurre (o a «persuadere») i dipendenti ad effettuare apposite transazioni, nelle sedi previste dalla legge, con l'assistenza dei predetti sindacati.

Altra rilevante questione è quella, tuttora aperta, di comprendere quale sia il soggetto sindacale abilitato a gestire la devoluzione di potere normativo effettuata dalla legislazione di rinvio all'autonomia collettiva. D'altra parte, è noto che il criterio di identificazione di tale attore nel sindacato comparativamente più rappresentativo desta ormai molteplici perplessità, sul piano della sua capacità selettiva, specie se non v'è unità d'azione tra i sindacati confederali storici.

Infine, il sistema creato, con gli accordi del 2011, 2013 e 2014, dalle grandi organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori, stenta ad essere pienamente operativo, a causa di varie ragioni d'ordine tecnico ed empirico, e forse (in particolare) a seguito della latente opposizione di una componente significativa della parte datoriale che non vede più con favore il mantenimento di un ruolo leader del contratto nazionale.

Questi sono sicuramente i motivi più importanti per cui ci si trova qui a discutere ben tre proposte di legge al riguardo che presentano tutte profili sicuramente interessanti e che, in alcuni punti, pongono vari nodi non facilmente scioglibili. Si tratta di tre progetti elaborati da esponenti della comunità giuslavoristica. Anche se uno di questi, più precisamente, è formalmente attribuibile alla più grande organizzazione sindacale italiana (la Cgil), proprio in vista del fatto che rappresenta una proposta di legge di iniziativa popolare avanzata da quest'ultima.

Beninteso, il fatto che la dottrina lavoristica si sia avventurata nell'affrontare le difficoltà di partecipare in prima persona alla costruzione di una legge sindacale è di indubbia rilevanza. Ciò è,

insomma, il chiaro segno dell'accettazione dell'idea che l'ordinamento intersindacale da solo non riesce più a funzionare virtuosamente e quindi a produrre benefici per i suoi attori e per l'intera economia. Il che, quindi, esprime la consapevolezza della necessità dell'intervento legislativo e l'abbandono della contrapposta posizione dell'*abstention of the law* che ha avuto largo seguito all'indomani del secondo dopoguerra. Va sottolineato, però, che qui ci si trova di fronte a disegni di legge non punitivi nei confronti del mondo sindacale, ma anzi (seppure in misura differente) diretti proprio a rivitalizzare l'ordinamento intersindacale e quindi a fornirgli nuovi stimoli in un contesto in cui si ritiene che esso non sia più in grado di essere autosufficiente. Insomma, si potrebbe dire che, *mutatis mutandis*, si assiste (con sfumature variabili) al tentativo di una riedizione della tecnica della legislazione di sostegno che ha avuto il suo punto più alto nello Statuto dei lavoratori del 1970.

Non si può nascondere, tuttavia, che continuano ad essere diffuse opinioni che vedono con diffidenza l'intervento del legislatore sul sistema di relazioni industriali e sostengono che la cosa migliore sia che egli non interferisca con le dinamiche autonome dell'ordinamento intersindacale. A ben vedere, però, la situazione attuale è molto diversa da quella di qualche anno fa. Già s'è detto che la prassi ha messo in luce la perdita di autosufficienza dell'ordinamento intersindacale. Ma, inoltre, in tempi recenti, il legislatore s'è infiltrato, con varie modalità, nel suddetto sistema. Talvolta, ciò è avvenuto a gamba tesa. È questo il caso dell'art. 8 della legge n. 148/2011 che (al di là dei condivisibili tentativi di leggerlo nel modo più riduttivo possibile e meno suscettibile di incostituzionalità) ha avuto un effetto dirompente sul piano dei processi reali. E cioè, tale disposizione ha diffuso la narrazione della facoltà di modellare, a livello aziendale, un diritto del lavoro «fai da te». Per avere una conferma della diffusione di tale narrazione basta frequentare l'ambiente dei consulenti del lavoro e aziendali, laddove l'art. 8 è stato a lungo evocato (e continua ad essere evocato, seppure con più prudenza) come la panacea di tutti i mali delle rigidità del diritto del lavoro italiano.

Ma anche l'attuale governo non s'è affatto astenuto dall'ingerire nel sistema di relazioni industriali. In primo luogo, ciò è accaduto con la disposizione sul salario minimo legale, contenuta nella legge n. 183/2014. Com'è noto, questa delega non è stata attuata, soprattutto grazie all'opposizione delle grandi organizzazioni sindacali. Ma, nel periodo in cui è stato possibile il varo della normativa delegata, alcune letture hanno evocato il rischio (ma secondo altri ciò costituiva un'opportunità) che la normativa attuativa potesse essere costruita in modo tale che il rispetto del salario minimo legale consentisse il pieno sganciamento dalla contrattazione collettiva. In pratica, si paventava il pericolo dell'avvio di un processo a seguito del quale nessun datore di lavoro avrebbe avuto più interesse ad applicare i contratti collettivi. Ciò sarebbe accaduto se si fosse configurato il salario minimo legale come concorrenziale alle tariffe collettive: e cioè, se si fosse previsto come unico obbligo quello di applicare il salario minimo legale e quest'ultimo fosse stato determinato al più basso livello possibile senza alcun collegamento con le dinamiche della contrattazione collettiva. Questi sono tempi sicuramente non felici quanto al ruolo come protagonista politico del movimento sindacale. Difatti, basti ricordare che tutto il *Jobs act* è stato varato senza il reale coinvolgimento delle grandi organizzazioni sindacali. Ma il fatto che la disposizione sul salario minimo legale non è stata attuata a causa del loro dissenso dimostra che restano spazi per un nuovo attivismo purché si sappiano adottare strategie rinnovate.

Altro caso è quello dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, che innesca una completa intercambiabilità tra il livello nazionale e aziendale per la gestione dei rinvii legislativi alla contrattazione collettiva. L'enunciato non prevede esplicitamente che la contrattazione aziendale possa operare solo se ciò sia previsto dal contratto collettivo nazionale di riferimento. È vero che tale principio è rinvenibile nel sistema creato dagli accordi del 2011, 2013 e 2014, ma desta forti perplessità che il nuovo legislatore abbia così ampiamente legittimato la contrattazione aziendale a derogare a nor-

me legali disciplinanti istituiti alquanto delicati come le mansioni e gli inquadramenti. Perché anche così potrebbe essere legittimata una contrattazione aziendale estremamente creativa tale da forgiare statuti regolativi a misura delle più minute, e talvolta solo apparenti, esigenze dell'impresa, con il sacrificio dei diritti dei lavoratori e alla fine ostacolando la loro stessa mobilità nel mercato del lavoro. In pratica, il rischio è che l'impresa si trasformi in (o ritorni ad essere) una specie di città feudale con le sue leggi particolari senza alcun contatto con il mondo esterno e in cui i dipendenti diventano dei moderni servi della gleba.

Da ultimo, nel Documento di economia e finanza, deliberato dal Consiglio dei ministri l'8 aprile 2016, si legge che «nel 2016 il Governo si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto» e che «i contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione». Sorprende che non vi sia alcun richiamo alla contrattazione collettiva nazionale. E le parole usate appaiono un po' troppo violente, come se tutti i problemi dipendessero solo e sempre dal soggetto sindacale. In particolare, l'idea di «garantire la pace sindacale» evoca scenari thatcheriani ritenuti ormai cancellati dal trascorrere del tempo; anche considerata la diffusa retorica della necessaria cooperazione e della collaborazione tra capitale e lavoro specie nei luoghi dove si svolge la produzione.

Proprio tali ultime affermazioni possono indurre a ritenere che in questo quadro politico sia sicuramente utopistico pensare ad un intervento legislativo di sostegno all'azione collettiva. E quindi andrebbe guardato con sospetto ogni atteggiamento in tale direzione della compagine governativa. Tuttavia, sia consentito sostenere (anche se forse non ve ne sarebbe il motivo, trattandosi di un dato acquisito) che qualunque iniziativa legislativa debba necessariamente porsi nella linea dell'attuazione dell'art. 39 Cost., tenendo conto del fatto che l'enunciato (nonostante che esistano interpretazioni in senso contrario) riguarda qualunque tipologia

di contrattazione collettiva ad efficacia generale e quindi anche quella aziendale. Anzi, a ben vedere, la disposizione risulta essere un vero e proprio baluardo contro i tentativi di limitare la libertà sindacale attraverso la legge ordinaria. Va sottolineato che l'enunciato, anche se inattuato, ha svolto, grosso modo, la funzione del sistema delle *forms of action* inglesi: le quali, secondo la famosa affermazione di Maitland, benché «sepolte, ci governano dalla tomba. Questo significa che l'art. 39 Cost. condiziona comunque il legislatore nel momento in cui egli decida di attribuire efficacia *erga omnes* alla contrattazione collettiva. La stessa giurisprudenza costituzionale, pur di salvare dalla censura di illegittimità importanti provvedimenti legislativi ha fatto dei veri e propri giochi di prestigio argomentativi. Basti ricordare le sentenze n. 268 del 1994 e la n. 309 del 1997. Ma nella seconda parte dell'art. 39 Cost. non sono contenuti solo principi fondamentali da rispettare: e cioè, il principio della verifica della rappresentatività e quello della democrazia sindacale. Più precisamente nell'art. 39 Cost. sono stabilite le condizioni preliminari affinché tali principi possano essere effettivamente garantiti. Pertanto, se si intende assicurare una preventiva ed oggettiva verifica della rappresentatività dei negozianti e la tenuta democratica del meccanismo mediante il quale è conferito il potere rappresentativo, è evidente che la «registrazione» non sia una pura formalità. Lo stesso art. 39 Cost. dice che «ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione»; perché ciò consente il trapianto nel sistema sindacale delle modalità di funzionamento del sistema politico, che poi è quello che voleva il legislatore costituente e che, comunque, permette la piena vitalità del pluralismo sindacale, soprattutto oggi dove una delle esigenze fondamentali è la gestione, senza traumi, dell'eventuale rottura dell'unità di azione tra le grandi organizzazioni sindacali. D'altra parte, l'art. 39 Cost. prevede che i contratti con efficacia generale possono essere stipulati dai «sindacati registrati»: e ciò è la conferma del valore attribuito alla registrazione dai padri costituenti.

Sotto questo profilo, il primo dei progetti qui discussi, quello

della *Carta dei diritti universali del lavoro*, sembra essere quello più coerente con il modello costituzionale. Secondo le regole coniate da tale testo, il contratto collettivo assume espressamente efficacia *erga omnes*. Ed una logica conseguenza derivante dall'attuazione della disposizione costituzionale è la previsione di un vero e proprio obbligo a negoziare, a carico della parte datoriale, sia a livello nazionale sia a livello aziendale. Non va trascurato che, tuttavia, la *Carta* assume il significato politico di una posizione antagonista rispetto alle politiche del lavoro perseguite dall'attuale governo, nell'ottica di riequilibrare la forte spinta alla flessibilità e alla precarizzazione del fattore lavoro realizzata dagli ultimi provvedimenti legislativi: come soprattutto il *Jobs act*. E quindi è difficile che, nell'attuale situazione, la *Carta* trovi *audience* nelle aule parlamentari, a meno che non sia appoggiata da una diffusa spinta dal basso e da una continua azione collettiva. E a questo riguardo andrebbe valutata l'opportunità di coinvolgere anche Cisl e Uil quantomeno nel condividere l'esigenza che i pezzi più importanti della *Carta* siano attuati legislativamente. In tale prospettiva, è estremamente positivo, quindi, il fatto che, nel recente documento unitario Cgil-Cisl-Uil, del 14 gennaio 2016, su *Un moderno sistema di relazioni industriali*, si legge espressamente che «l'esigibilità universale dei minimi salariali definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, in alternativa all'ipotesi del salario minimo legale, va sancita attraverso un intervento legislativo di sostegno, che definisca l'*erga omnes* dei contratti collettivi nazionali di lavoro, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 39 Cost.».

Comunque sia, i pregi della *Carta* sono molteplici. Anzitutto, il più grande sindacato italiano mette al centro della sua strategia anche l'obiettivo di una regolazione legislativa del pluralismo sindacale e della rappresentanza. Poi, proprio a questo riguardo, l'articolato normativo è estremamente dettagliato, a dimostrazione del fatto che la questione non può essere affrontata, in via legislativa, in modo avventato, ma è necessario una peculiare accuratezza per fare sì che i principi dell'art. 39 Cost. siano effettiva-

mente garantiti. Il che ha un valore importante, perché dimostra come il legislatore non possa intervenire in materia senza considerare il risultato cui tende e soprattutto avendo obiettivi diversi rispetto al rafforzamento del sistema di relazioni industriali che inevitabilmente sarebbe prodotto di fatto dall'attuazione del precepto costituzionale, specie tenendo conto dell'attuale contesto.

Più precisamente la *Carta* e gli altri progetti di legge qui in esame si muovono in sostanziale continuità con il sistema creato dalle parti sociali con gli accordi già citati, e confluiti nel testo unico del 2014 (che viene espressamente richiamato), e quindi utilizzano un meccanismo di accertamento della rappresentatività che tiene conto sia del dato associativo sia di quello elettorale. Il che, a stretto rigore di termini, va al di là di quanto sancito dall'art. 39 Cost., il quale, come è noto, fa leva sul solo dato associativo. È evidente come la salvezza, sul piano della legittimità costituzionale, di tali interventi dipenda dall'accettazione, da parte della Consulta, di una lettura aperta dell'art. 39 Cost., che, per esempio, si richiami all'opinione espressa da Massimo D'Antona in uno dei suoi ultimi scritti: opinione la quale, tra l'altro, faceva leva sulla possibilità che, ai fini della misurazione della rappresentatività, il criterio associativo potesse essere combinato anche con quello elettorale. D'altra parte, nel settore del lavoro pubblico contrattualizzato, da tempo esiste un sistema di misurazione della rappresentatività di tipo misto del genere qui considerato. E anzi tale disciplina ha ovviamente rappresentato la fonte d'ispirazione sia degli estensori degli accordi del 2011, del 2013 e del testo unico del 2014, nonché dei disegni di leggi in discussione. In particolare, il modello normativo del lavoro pubblico ha, in fin dei conti, dimostrato di essere efficiente e di non suscitare conflitti eccessivi. Il che depone a favore della possibilità del trapianto nel lavoro privato di un apparato alquanto simile e di una valutazione positiva da parte della Corte costituzionale.

Peraltro, v'è da dire che il secondo progetto qui in esame, quello che fa capo alla rivista «Diritti lavori mercati», è meno completo della *Carta*, perché non si dedica all'intera riscrittura del diritto

del lavoro e sindacale, bensì si limita a cercare di risolvere i problemi emersi negli ultimi anni riguardo all'efficacia soggettiva dei contratti collettivi nazionali e aziendali, seppure dedicando spazio alle questioni rilevanti del salario minimo e della partecipazione dei lavoratori. Ancora più essenziale è il terzo progetto, quello del cosiddetto gruppo «Freccia rossa», che non per questo motivo è da trascurare. In effetti, tale proposta di legge, come la seconda, persegue lo scopo di trovare soluzioni alle questioni più gravi che, di recente, hanno interessato il sistema di relazioni industriali. Per questa ragione il testo «Freccia rossa» si concentra sull'efficacia soggettiva del contratto aziendale, sull'individuazione dei requisiti di rappresentatività che deve possedere il soggetto sindacale abilitato a gestire, in via negoziale, i rinvii legislativi alla regolamentazione contrattuale nazionale e aziendale. Ciò che manca è una disciplina specifica dell'efficacia soggettiva del contratto nazionale, anche solo recependo le indicazioni del Testo unico sulla rappresentanza del 2014; e desta qualche perplessità la disposizione che costituisce una sorta di rivitalizzazione, seppure attenuata, del tanto criticato art. 8 della legge n. 148/2011. Beninteso, proprio grazie alla sua scelta, per così dire, di intervento minimale il disegno di legge «Freccia rossa» è forse quello che ha più probabilità di trovare gradimento negli ambienti governativi e quindi nelle aule parlamentari.

Va sgomberato il campo da un altro mito: e cioè, quello della necessità dello spostamento del baricentro delle relazioni industriali in sede aziendale, per incrementare la produttività e per rispondere meglio alle esigenze di competitività indotte dalla globalizzazione dei mercati. In realtà, come risulta da numerosi studi, e come si legge ora nel già citato documento di Cgil-Cisl-Uil, «il deficit di produttività nel nostro sistema ha origini innanzitutto nelle diffuse diseconomie esterne e nella carenza di investimenti per l'innovazione, sulle quali occorre intervenire con politiche strutturali, senza le quali il mero intervento aziendale rischia di risultare scarsamente efficace».

Inoltre, il contesto produttivo italiano (nel settore privato) è ca-

ratterizzato in prevalenza da microimprese, con pochissimi dipendenti, in cui della contrattazione aziendale non esiste nemmeno l'ombra. E quindi l'attenuazione (se non il venir meno *tout court*) del ruolo leader del contratto nazionale comporterebbe l'enfatizzazione dei poteri unilaterali (giuridici e di fatto) del datore di lavoro, al momento temperati dalle regole nazionali. Altro discorso è, proprio con riferimento alle piccolissime imprese (in cui non si pratica o sia poco praticabile la contrattazione aziendale), favorire una contrattazione territoriale che possa riunificare gli interessi polverizzati dei lavoratori e contemperarli con quelli datoriali nella direzione di interagire con le specificità locali e con i processi di sviluppo ivi presenti. L'importanza della questione è indiscutibile, tant'è che tutti e tre i progetti legislativi si occupano della contrattazione territoriale, seppure con prospettive e soluzioni tecniche alquanto diverse.

D'altra parte, non è irrilevante che i primi due disegni di legge (quello della *Carta* e quello della rivista «Diritti lavori mercati») affrontino il tema della partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese. È qui evidente l'obiettivo di disegnare un nuovo modello di relazioni di lavoro e sindacali in cui il punto di vista del fattore lavoro abbia sempre la possibilità di essere ascoltato, senza mettere in dubbio l'assetto capitalistico, ed eventualmente di stemperare le iniziative unilaterali della proprietà aziendale. Semmai, la tradizione italiana porta a preferire il mantenimento di un canale unico di rappresentanza in azienda di tipo sindacale. Qui il soggetto collettivo cumulerebbe diritti di contrattazione e diritti di partecipazione e codeterminazione. In effetti, non si tratta solo di assecondare la risalente avversione del sindacalismo italiano alla presenza di organi di rappresentanza ad esso non riconducibili. Ma la valorizzazione di un unico organismo rappresentativo (come la Rsu o come la si voglia in futuro denominare) legato al sindacato esterno (confederale) permette di garantire che l'azione sindacale e le dinamiche partecipative all'interno dell'azienda non siano del tutto sganciate da una visione generale degli interessi dell'intero mondo del lavoro; attenua le

pressioni particolaristiche e mantiene la solidarietà tra tutti i lavoratori.

In conclusione, come ha bene osservato Luigi Mariucci, la vera sfida cui si trovano di fronte le grandi organizzazioni sindacali italiane non sembra essere tanto quella del declino della forma sindacale e cioè dell'associazione collettiva per la rappresentanza degli interessi; bensì la difficoltà di difendere un modello come quello del sindacato confederale, vale a dire l'associazione per la rappresentanza generale degli interessi del lavoro. Il che, è noto, tra l'altro, dipende sicuramente dagli effetti delle trasformazioni del sistema produttivo, dalla globalizzazione dei mercati, dal diffondersi delle ideologie neoliberiste. Ma a tali minacce è sicuramente possibile contrapporre adeguati anticorpi, grazie a modalità rinnovate e reinventate di azione collettiva e di organizzazione, in modo tale da riuscire ad aggregare, nell'ottica di una visione comune, gli interessi frantumati e dispersi nel mercato del lavoro. È questo un sogno? Forse. Ma, guardando al passato, e agli innumerevoli progressi e miglioramenti delle condizioni dei lavoratori realizzati grazie alle lotte e alle iniziative sindacali, non si può che condividere l'affermazione di Karl Popper, secondo cui «i nostri sogni e desideri cambiano il mondo».

Le regole della rappresentatività sindacale tra legge ed autonomia *Arturo Maresca**

1. Affrontando il tema della rappresentanza sindacale la prima questione da prendere, oggi, in considerazione riguarda le opzioni che si confrontano in ordine alla fonte che deve disciplinarla nell'alternativa tra legge ed autonomia collettiva.

Chi si dichiara a favore della regolamentazione endosindacale ha buone ragioni per farlo.

In primis quella del rispetto della libertà di organizzazione sindacale dell'art. 39, primo comma Cost., che potrebbe portare all'astensionismo legislativo *invasivo*, ma anche l'altra della capacità delle associazioni sindacali ed imprenditoriali di cogliere in ciascun settore le indubbie specificità dei meccanismi di rilevazione della rappresentatività del sindacato, che può assumere forme diverse a seconda della frammentazione dei luoghi in cui si lavora ed anche delle modalità di adesione dei lavoratori al sindacato (come soggetto) o, più semplicemente, all'azione che esso è in grado di sviluppare.

2. Inoltre la posizione assunta in tema di rappresentatività sindacale certificata dal *nuovo modello* di relazioni collettive ideato con l'Accordo interconfederale 28 giugno 2011 (nel prosieguo Ai 2011) si caratterizza per molti aspetti positivi.

In particolare per essere *inclusivo*, perché aperto a qualsiasi sin-

* Professore di Diritto del lavoro

dacato che accetti le regole; fondato su dati *reali*, perché la consistenza rappresentativa di ciascun sindacato non è più presunta, ma misurata effettivamente e certificata da soggetti terzi; *universale*, perché riferito non solo alle regole sulla contrattazione collettiva, ma anche a quelle sulla rappresentanza sindacale in azienda; *partecipato*, perché prevede il coinvolgimento diretto dei lavoratori con misure idonee ad evitarne il carattere autoreferenziale; infine, capace di coniugare il *dissenso sindacale* con l'*esigibilità degli accordi* conclusi tra le parti, perché individua in base al principio maggioritario (aperto anche i lavoratori) la modalità di funzionamento e tenuta (esigibilità) della contrattazione collettiva di fronte alle divergenti (e del tutto legittime) valutazioni sindacali degli interessi collettivi, che rischierebbero di mettere in stallo le situazioni non componibili per difetto di un consenso unanime.

Tutte queste buone ragioni devono, però, essere sottoposte a revisione di fronte alla situazione che si è manifestata, con innegabile evidenza, dal 28 giugno 2011 fino ai nostri giorni: in un primo tempo le difficoltà insorte nella messa a punto delle nuove regole – passando dai principi (Ai 2011) alla disciplina puntuale (Testo unico, 10 gennaio 2014, nel prosieguo indicato come Tu) – e, poi, nel dare attuazione ad esse di fronte a problemi oggettivi ed a ritardi colpevoli.

Di qui la domanda in ordine alla capacità della parti di fare funzionare il nuovo sistema da esse stesse delineato.

Ma, dando atto della loro capacità (anche a superare l'inerzia o la non cooperazione di altri soggetti: Cnel, Inps, Ministero del Lavoro), la domanda si potrebbe spostare sulla effettiva volontà di realizzare un radicale cambiamento delle regole delle relazioni collettive, di fronte alle resistenze che qualsiasi innovazione sollecita, per la paura antica di lasciare ciò che c'è per andare verso il nuovo.

3. Si potrebbe osservare – sempre a favore della tesi della regolazione endosindacale – che il nuovo sistema a cui hanno dato vita Confindustria, Cgil, Cisl e Uil con il Tu ha già ottenuto risultati molto positivi.

Il primo fra tutti – specialmente per le relazioni sindacali del nostro paese da sempre improntate a modelli spontaneamente generati ed affidati all'effettività della loro applicazione – è quello della condivisione del modello anche al di fuori dell'ambito *industriale* (nel senso della rappresentanza esercitata da Confindustria) dove è nato.

Infatti accordi del tutto simili a quello del Tu sono stati via via sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil nel settore dei servizi pubblici locali con Confservizi, in quello della cooperazione con Confcooperative, nella distribuzione commerciale con Confcommercio ed anche in settori non coperti da accordi interconfederali, come quello del credito, il *nuovo modello* è stato recepito all'interno del Ccnl firmato da Abi e dalle Oo.Ss. di categoria.

Si registra, quindi, una larga condivisione del *modello* accettato (con gli adattamenti ritenuti utili) in molti settori, anche se non in tutti.

E la condivisione di tale *modello* va oltre a quanto ora accennato – e anche questo è un dato significativo della capacità inclusiva del Tu – come dimostra l'adesione ad esso da parte dei sindacati non firmatari del Tu e, in particolare, dei più importanti sindacati cosiddetti di base (Cobas, Usb) che, sempre restii ad accettare regole vincolanti per la loro libertà d'azione sindacale, hanno colto il valore di un accordo generale e unitario dell'intera materia delle relazioni sindacali (quelle che riguardano la contrattazione e le altre concernenti gli organismi di rappresentanza nei luoghi di lavoro). Un accordo che non consente una partecipazione parziale limitata alla costituzione della Rsu (come avveniva precedentemente con l'accordo sulle Rsu del 20 dicembre 1993), rimanendo svincolati per un altro *pezzo*, quello delle relazioni collettive e del rispetto del contratto concluso all'esito del procedimento previsto dal Tu, anche nel caso in cui non si condivide il risultato raggiunto, rinunciando agli scioperi contro il contratto collettivo *sgradito* per vanificarne la funzione di regolazione.

4. Continuando nel bilancio della situazione esistente non sembra, invece, un dato positivo quello che, pure, da alcuni viene presentato come tale, cioè l'operatività del Tu limitatamente alle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro (ed, in particolare, i rinnovi delle Rsu) ed alla contrattazione aziendale affidata alla esclusiva competenza della Rsu spogliata del terzo riservato e, quindi, pienamente contendibile da qualsiasi sindacato in grado di raggiungere, in base ai voti dei lavoratori, la maggioranza dei componenti della Rsu.

Così, infatti, si crea un disequilibrio che può anche alimentare facili opportunismi in grado di interferire con la strada ancora in salita del funzionamento del Tu.

Un punto negativo riguarda l'unitarietà dell'accordo, la generalità della sua portata ed i suoi bilanciamenti interni che rischiano di saltare nel momento in cui il noto principio della inscindibilità degli accordi collettivi viene abbandonato. Anche perché si profila una contrattazione a *due regimi*: quella aziendale affidata alle nuove regole del Tu e quella nazionale di categoria ancorata al passato.

E ciò, come si anticipava, potrebbe dar luogo ad opportunismi che ostacolano il completamento del Tu da parte di chi ha interesse soltanto a partecipare alle votazioni della Rsu ed alla contrattazione di secondo livello, sapendo di non avere i numeri necessari per essere legittimato a negoziare il contratto nazionale di categoria.

Quanto detto può comportare anche ulteriori disequilibri. Ad esempio viene meno il presidio apprestato dal Protocollo del 23 luglio 1993 al raccordo tra la contrattazione di primo e secondo livello (dovendo quest'ultima pur sempre integrarsi nella prima); presidio affidato al terzo riservato ed alla co-legittimazione della Rsu e del il sindacato di categoria a negoziare i contratti aziendali (la cui titolarità il Tu pone, invece, in capo esclusivamente alla Rsu). La rimozione di questo presidio non è, però, bilanciata da quello previsto dal Tu, che si fonda sull'accettazione sia del complesso di regole riguardanti la contrattazione di primo e secondo

livello sia dei rimedi previsti ove non fosse garantita l'esigibilità del contratto nazionale.

È evidente che, venendo a mancare questo bilanciamento, nel Tu si crea una disarticolazione del sistema di relazioni collettive che compromette il punto di complessiva composizione degli interessi così come stabilito dalle parti stipulanti.

5. C'è poi un problema che riguarda i ritardi nell'attuazione del Tu a fronte delle inarrestabili dinamiche della contrattazione nazionale per il rischio che il Tu inizi a funzionare una volta conclusa la tornata dei rinnovi dei Ccnl. Il che implica un rinvio, in pratica *sine die*, di quanto il Tu aveva affidato ai Ccnl: cioè l'esigibilità e, a protezione di essa, il regime sanzionatorio, ma non solo.

Cerco di spiegarmi meglio.

Alcuni importanti rinnovi dei Ccnl sono già avvenuti (iniziano da quello dei chimici, dell'industria alimentare, del terziario, dell'edilizia, ma molti altri sono stati successivamente stipulati. Inoltre si attende l'esito della trattativa dei meccanici) ed il loro contenuto, oltreché la modalità del rinnovo contrattuale, sono del tutto estranei a quanto previsto dal Tu.

La stagione dei rinnovi contrattuali si potrebbe completare nel corso dell'anno con altri importanti Ccnl (telecomunicazioni, energia, elettrici, gas-acqua, ecc.) ed alcuni addirittura sospettano che un'accelerazione ai rinnovi potrebbe derivare dall'intenzione di disimpegnarsi dalla costruzione delle regole rimesse dal Tu al contratto di categoria in materia, come già detto, di esigibilità del contratto collettivo, relativo regime sanzionatorio e strumenti di composizione dei conflitti.

Al netto di ogni ingenerosa insinuazione sulle intenzioni, di fronte a questa dinamica – del resto non arrestabile, anzi il rinnovo dei Ccnl è un fatto certamente positivo (pur nei dubbi a cui si accennerà nel prosieguo in ordine alla loro capacità di innovazione) – la domanda da porsi potrebbe essere questa: il funzionamento del Tu che dovesse realizzarsi al termine dell'attuale stagione contrattuale comporterebbe un differimento della sua

operatività ai prossimi rinnovi contrattuali, per i quali bisognerà attendere alcuni anni (ad esempio per i chimici il 2019 e per l'industria alimentare il 2020)? e ciò come inciderà sul rinnovamento della contrattazione nazionale di categoria prospettato dal Tu? una così lunga fase di gestazione non rischia di provocare un aborto?

Per le relazioni sindacali parlare di ciò che accadrà nel 2020 vuol dire guardare ad un'altra *era* e trascurare il presente.

Quindi il *vulnus* arrecato al contratto collettivo di categoria è gravissimo e dovrebbe preoccupare tutti quelli che lo considerano – come anche a me pare – centrale nelle relazioni collettive, anche per la funzione affidata dal Tu a tale contratto «di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale».

Il rischio paventato potrà essere neutralizzato soltanto se nell'implementazione del Tu all'atto della sua operatività si negozieranno a livello confederale – in via transitoria e, come si dice, cedevole rispetto ai futuri Ccnl – quelle materie (o almeno quelle più significative) che erano state demandate alla contrattazione nazionale di categoria.

6. Lo scenario tratteggiato evidenzia aspetti positivi e negativi della situazione attuale, ma consente di guardare alla legge come lo strumento potenzialmente capace di favorire il funzionamento del *nuovo modello* di relazioni collettive disegnato dal Tu, come sembra si vadano convincendo anche le parti che lo hanno stipulato.

L'opzione in questa direzione è naturalmente più forte per chi attribuisce importanza al funzionamento della contrattazione collettiva come fattore essenziale di regolazione e di innovazione delle relazioni di lavoro.

La funzione dinamica e propulsiva della contrattazione collettiva si accentua nei momenti, come quelli attuali, segnati da radicali trasformazioni sociali, economiche, tecnologiche e valoriali

proprio per la sua capacità di rinnovamento, anche quando si tratta di modificare il punto di equilibrio tra interessi dei lavoratori e delle imprese. Interessi che non devono essere rappresentati come confliggenti nel senso antico della parola, pur restando *di parte*, in quanto destinati ad interagire per realizzare le condizioni comuni e necessarie a migliorare le condizioni di chi già lavora, dei giovani che aspirano ad entrare nel mondo del lavoro e di chi ne è stato espulso, e delle imprese impegnate sui mercati ormai aperti alla competizione internazionale.

Proprio come si legge nelle premesse dell’Ai 2011: «è obiettivo comune l’impegno per realizzare un sistema di relazioni industriali che crei condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo, l’occupazione e le retribuzioni».

Il valore della funzione dinamica e di cambiamento della contrattazione collettiva si contrappone, però, all’obiettivo coltivato, in modo esplicito o silente, da chi intende conservare la situazione esistente, in attesa di un miglioramento dei fattori economici, delle politiche industriali di sviluppo invocate come salvifiche di tutti i problemi, anche di quelli che sono propri delle relazioni sindacali.

Auspicare una contrattazione collettiva conservativa per favorire il mantenimento della pace sociale può costituire un rischio anche perché il consenso sociale non riguarda solo i destinatari della contrattazione collettiva, ma anche i molti da essa esclusi per la tipologia del rapporto di lavoro o l’inapplicabilità di tali tutele.

Del resto il conservatorismo della contrattazione collettiva mal si concilia con il compito della contrattazione collettiva che è quello di misurare, di tempo in tempo, la qualità e quantità degli aggiustamenti delle regole preesistenti, la loro sostenibilità e l’incidenza da ripartire tra imprese e lavoro per garantire le modifiche rese necessarie dai mutamenti del contesto economico, sociale, tecnologico.

Del resto, se ciò non dovesse avvenire e la contrattazione puntasse a conservare l’esistente, in molti casi tutto questo non rap-

presenterebbe una forma di tutela, ma piuttosto una traslazione o meramente temporale (si differirebbe nel tempo la soluzione delle criticità esistenti, aggravandone la portata) o soggettiva (magari concentrando su alcuni soggetti, ad esempio, i giovani lavoratori e preservando quelli con maggiore anzianità di servizio; secondo una tecnica largamente praticata dai contratti collettivi di iniqua penalizzazione generazionale) o, infine, relativa agli strumenti da utilizzare (non il contratto nazionale, ma quello aziendale; o i patti individuali modificativi o il potere datoriale di riduzione).

Si vuol dire, banalmente, che la dinamica della contrattazione per non essere retorica si deve declinare non soltanto quando il ciclo economico è favorevole e si possono conseguire miglioramenti delle condizioni di lavoro, ma anche quando esse vanno adeguate essendo state negoziate in un tempo – diverso da quello attuale – che le rendeva sostenibili.

Ciò significa – secondo una fortunata formula – che spesso non si tratta di rinnovare il contratto collettivo in scadenza reiterandone tralaticciamente i contenuti, ma di fare un *nuovo* Ccnl che realizzi il cambiamento necessario, senza sottrarsi ad esso utilizzando la tecnica del rinvio.

7. Quanto appena detto mette in luce un altro aspetto della regolazione delle relazioni collettive che merita una particolare attenzione e riguarda non soltanto i rapporti tra contratti collettivi di diverso ambito applicativo, ma anche l'individuazione della fonte collettiva che il legislatore abilita ad intervenire nel momento in cui effettua un rinvio in suo favore.

Sul punto si registra una qualche coincidenza/integrazione tra il Tu e l'art. 51, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che ha adottato un criterio selettivo destinato probabilmente a costituire una linea di tendenza per i futuri interventi del legislatore di rinvio alla contrattazione collettiva.

Com'è noto il Tu prevede – ripetendo una formula che risale all'Accordo interconfederale 15 aprile 2009 – che «da contratta-

zione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate e con le modalità previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge».

Ciò significa che la contrattazione aziendale viene alimentata non solo dal contratto nazionale, ma anche ed in via diretta da tutti i rinvii effettuati dalla legge; rinvii che il contratto aziendale potrà gestire senza la necessità di attingere alcuna ulteriore legittimazione dal contratto nazionale.

Tale soluzione trova rispondenza nell'art. 51, d.lgs. 81/2015 che, per quanto riguarda i rinvii effettuati dallo stesso decreto al contratto collettivo, legittima paritariamente il contratto collettivo nazionale, quello territoriale e quello aziendale. Le fonti collettive vengono, quindi, equiparate nella loro legittimazione ad integrare, sostituire o modificare la regola stabilita dal legislatore.

Il tema evocato evidenzia, come si è detto, un punto di attenzione per quanto concerne i vincoli che fino ad oggi hanno caratterizzato il rapporto tra contratto nazionale e contratto aziendale (tralasciando, quindi, le competenze di derivazione legale), potendo quest'ultimo – almeno sul piano delle regole endosindacali (dal Protocollo del 23 luglio 1993 al Tu) – intervenire solo sulle materie oggetto di demando del contratto nazionale.

Le forzature sindacali al modello della contrattazione aziendale vincolata sono state nel passato anche recente pressoché costanti e la posizione delle imprese è stata sempre di grande preoccupazione per lo *straripamento* della contrattazione aziendale, vista come un fattore di moltiplicazione dei costi.

Ora sembra profilarsi un cambiamento: il sindacato mostra maggiore prudenza, temendo che una contrattazione aziendale svincolata possa incidere riduttivamente sui trattamenti garantiti dal contratto nazionale, mentre le imprese vorrebbero dare impulso alla contrattazione di secondo livello per negoziare regole applicabili al personale dipendente più adatte alla specificità della singola azienda; specificità che il contratto nazionale non è in grado di cogliere.

Peraltro il tema seppur importante è, forse, meno esteso di

quello che può apparire e ciò deriva proprio dalla già segnalata molteplicità dei rinvii legali al contratto aziendale (in materia di tempi di lavoro e non lavoro, di mansioni, di contratto a termine, ecc.) che spostano il tema del rapporto interno alla contrattazione di primo e secondo livello a quello del rinvio della legge alla contrattazione aziendale che consente ad essa di agire direttamente su molte materie prescindendo dal contratto nazionale.

Emerge, comunque, un aspetto che merita di essere attentamente valutato: quello della concorrenza/competizione tra le varie fonti collettive che possono essere attivate – direttamente o in base al rinvio del legislatore – per regolare le condizioni di lavoro all'interno dell'azienda. Un modello che, da una parte, appare ispirato a quella competizione tra ordinamenti statuali che il diritto europeo sembra valorizzare per la capacità di stimolare la produzione normativa nazionale nell'attrarre investimenti, ma che, per un altro verso, pone un problema al *sistema* della contrattazione collettiva. Un *sistema* che, se aspira ad essere tale (cioè sistematico), deve necessariamente governare le sue fonti di produzione che operano ai vari livelli per evitare un disordinato dispiegarsi delle regole del lavoro che, sebbene non da oggi realizzano condizioni di lavoro diverse per categorie, territori e aziende, non dovrebbero smarrire l'ancoraggio al contratto nazionale perché ad esso il Tu assegna il compito «di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale».

Sulle ragioni, oggi, di una regolazione a tutto tondo
(del potere sindacale e) della contrattazione collettiva
(in particolare, sulla proposta di legge
di «Diritti lavori mercati»)

*Antonello Zoppoli**

1. Tra le tantissime questioni sinora toccate, di respiro ma anche specifiche, devo ovviamente fare una drastica selezione. Cercherò, per intuibili motivi, di intrattenermi su profili di fondo, attinenti per lo più all’impianto delle tre proposte di legge che oggi discutiamo.

Privilegerò la proposta della rivista «lavori mercati», alla cui elaborazione ho partecipato, provando a illustrarvi – nei limiti qui possibili – scelte e ragionamenti che ne stanno alla base (sia pure, inevitabilmente, nella mia prospettiva).

Le tre proposte segnano certamente un momento di forte ritorno di consenso in merito alla necessità di un quadro di regole legali sul fenomeno sindacale. Farei però un passo indietro, cominciando da un piano non a caso considerato da più d’uno dei precedenti interventi: l’esistenza, per la prima volta nella nostra esperienza, di un articolato quadro di regole prodotte dall’autonomia collettiva su rappresentanza sindacale, struttura della contrattazione, procedure di stipulazione ed efficacia del contratto collettivo, sua esigibilità. Tutto, come sappiamo, confluito nel cosiddetto Testo unico del gennaio 2014; nonostante le note e varie difficoltà di implementazione, da ultimo poi rilanciato nel documento Cgil, Cisl e Uil dello scorso 14 gennaio. Mi sembra questo il punto su cui cominciare a riflettere per ragioni di metodo, che

* Professore di Diritto del lavoro

si riverberano immediatamente sui contenuti dei progetti di legge, anzitutto su alcune scelte alla loro origine.

D'obbligo osservare un primo aspetto, forse scontato ma molto importante, che segna anche la differenza rispetto a precedenti tentativi legislativi. L'insieme di regole prodotto dalle parti sociali costituisce una fondamentale base: che smussa, di un intervento legale, in qualche misura, il carattere eteronomo, consentendo di impostare un discorso normativo ispirato «dalla» autonomia collettiva. Questo mi pare valga, in particolare, per le proposte «Diritti lavori mercati» e Cgil, più vicine all'impianto e alle soluzioni seguite da ultimo nel menzionato Tu. E da tale punto di vista merita sin da ora una nota la soluzione – analoga nei due progetti «Diritti lavori mercati» (art. 3, commi 4 e 5) e Cgil (art. 33, comma 3) – fornita alla *vexata quaestio* delle definizioni eteronome dei perimetri della contrattazione (anzitutto di categoria), improntata comunque alla massima attenzione per la volontà delle parti sociali (rimessa, cioè, transitoriamente alla situazione esistente e, a regime, ad accordi tra confederazioni dalla particolare rappresentatività; anche se la proposta «Diritti lavori mercati» prevede un intervento di una Commissione nominata dal Presidente della Repubblica ma solo in via suppletiva).

2. Detto ciò, e approfondendo la visuale, ragioni e caratteristiche dell'insieme di regole prodotte dall'autonomia collettiva spiegano – a parer mio al meglio – la preferenza per un intervento legislativo, e un intervento legislativo ad ampio raggio: rivolto a regolare il potere sindacale *a tutto tondo* piuttosto che questa o quella sua limitata espressione, lasciando in piedi incerti e rischiosi percorsi paralleli, secondo un'ottica ancora condizionata dal passato.

Molto in sintesi, comincio da un primo livello di riflessione, sottolineando alcuni profili delle nuove regole prodotte dall'autonomia collettiva.

Sappiamo tutti da dove nasce questo insieme di regole: dalle forti difficoltà del cosiddetto sistema sindacale di fatto, che aveva

nell'unità di azione sindacale e nel reciproco riconoscimento tra le parti sociali i suoi cardini: abbiamo sempre detto, cardini radicati nell'effettività e, nell'effettività, in grado di dar vita a un autentico potere sociale che, in quanto tale, si è espresso per anni, con tutta la sua forza ed estensione sociale.

Proprio a causa del venir meno dell'unità di azione sindacale, retta da «spontanee» convergenze su politiche e contenuti, il quadro normativo prodotto dalle parti sociali mira a creare ora una nuova unità: *di tipo procedurale*, incentrata su regole formali, volta a regolare tanto il consenso quanto (appunto) il dissenso.

In altre parole, il comprensibile intento delle parti sociali – dichiarato già nel primo degli accordi del cosiddetto Trittico (v. la premessa all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011) – è di perseguire, con le nuove regole, certezza e affidabilità dei comportamenti dinanzi a un panorama socio-economico contraddistinto da forti difficoltà e da contesti assai articolati e compositi, scarsamente coesi eppure tenuti a fare i conti con ineliminabili dinamiche di relazione: in sostanza, il fine ultimo è la creazione di canali strutturali di formazione del consenso su cui fondare un *nuovo potere collettivo-sindacale*.

Tutto ciò dimostra: a) in primo luogo, che, per anni, il sistema sindacale, al di là delle difficoltà di questa o quella fase, si è retto su un potere «collettivo» regolato da dinamiche sociali che ben poco hanno avuto a che vedere con sistemazioni giuridiche di stampo tradizionale e di tutt'altra natura (privatistico-individuale per intenderci); b) in secondo luogo, che detto potere, sin dalle sue fondamenta, oggi è in profonda trasformazione: a indicarlo – ripeto – è la stessa autonomia collettiva, non il legislatore. E questo – prima che essere un problema, come rilevava Bavaro – è un fatto. Su tale fondamentale aspetto concordo con Gragnoli, mentre – è evidente – non posso dire altrettanto per le considerazioni di Ferraro.

3. Facendo tesoro di queste consapevolezza passiamo allora al versante legislativo, che qui ci occupa.

Anzitutto, io credo che lo spostamento sul versante legislativo – delle cui ragioni ci ha parlato, opportunamente, in particolare Maresca – sia ormai ineludibile. Al riguardo mi pare significativo il percorso della Cgil. Il passaggio da un potere fino a ieri governato da non ben precisate autoreferenziali dinamiche sociali (perché, alla fin dei conti, questa è stata l'effettività) a un potere retto da strutturali canali di formazione del consenso non può, per definizione, prescindere da regole certe, trasparenti e pienamente democratiche, ossia di carattere legislativo: altrimenti, il nuovo potere sarà sempre privo della generale necessaria legittimazione e condivisione. Il passaggio dall'uno all'altro scenario, in tutta la sua problematicità (di estensione, soggetti a vario titolo interessati, procedure, vincoli, sanzioni), richiede il «sostegno» legislativo. In proposito non possono non far riflettere le attuali difficoltà di implementazione delle regole «autonome» contenute nel Tu del gennaio 2014.

Inutile aggiungere che la prospettiva segna (a mio avviso, finalmente) una netta distanza da dinamiche e regole privatistiche, alle quali semplicisticamente viene talvolta ancora ricondotto il fenomeno sindacale, nonostante la sua costitutiva e identitaria componente collettiva nonché la sua tensione verso la dimensione generale, maturata con lo sviluppo delle moderne democrazie. Dinamiche e regole, non a caso, ben presto sopravanzate, nella nostra storia post-costituzionale, da quella esperienza dell'effettività oggi in crisi.

In questa ottica possiamo dire che occorre una *compiuta* regolazione giuridica del potere collettivo-sindacale: intendendo, come tale, una regolazione certa e trasparente, su basi democratiche, del potere concernente la disciplina e la gestione degli interessi inerenti alle relazioni di lavoro nella loro intrinseca e ineludibile dimensione collettiva. Se ad essa si giungesse, l'Italia non sarebbe più, per la sua completa anomia legislativa, un caso pressoché isolato nel panorama comparato.

Proprio l'intento di regolare un siffatto peculiare potere comporta un progetto normativo di *ampio respiro*. E – giova ripeterlo – un tale progetto si può alimentare oggi, *per la prima volta*, in buona misura del comune sentire delle parti sociali.

Questa prospettiva ha mosso il gruppo di «Diritti lavori mercati». Devo dire che essa mi pare portata ancora più avanti dal progetto Cgil. Aggiungo – e la precisazione è importante – che entrambi riprendono il disegno costituzionale.

L'intento di regolare, nella sua complessità e interezza, il potere collettivo-sindacale spiega l'estensione della normativa a ogni espressione del contratto collettivo: nazionale, territoriale – livello molto curato in entrambe le proposte –, aziendale; direttamente regolativa o di rinvio del legislatore.

Naturalmente dietro l'ampiezza dell'intervento legislativo c'è anche un diverso tipo di scelta, anzitutto politico-sindacale. Qui tocco il punto centrale (come diceva Mariucci) della struttura della contrattazione collettiva. Mi riferisco in particolare – facile intuirlo – al ruolo del contratto nazionale. Premesso che tutti e tre i progetti abrogano l'art. 8 del d.l. n. 138/2011, le proposte «Diritti lavori mercati» e Cgil riaffermano, in modo nitido, il rilievo del contratto nazionale: a mio avviso condivisibilmente, benché oggi (probabilmente) con ridotta praticabilità politica. Meno chiaro invece (ma forse con qualche possibilità in più di giungere in porto) è il progetto «Freccia rossa», come metteva in evidenza Leccese (v. segnatamente artt. 18 e 19, comma 1, lettera g). Le proposte «Diritti lavori mercati» e Cgil ribadiscono però in modo diverso il ruolo del contratto nazionale: mentre il progetto Cgil è invero discutibilmente rigido al riguardo (art. 38), non delineando aperture verso i livelli decentrati – meno anche di quanto si ravvisa sia nel Tu del 2014 sia nel più recente documento unitario Cgil-Cisl-Uil di gennaio scorso –, il progetto «Diritti lavori mercati» prospetta una potenziale apertura ai livelli inferiori, chiusi solo da espresse diverse previsioni del contratto nazionale (art. 4, comma 8). Quest'ultimo quindi, anche nel progetto «Diritti lavori mercati», rimane comunque il cardine; ed essenzialmente per ragioni, in sintesi, di razionalità del sistema: certezza e copertura settoriale e territoriale della contrattazione, ma anche equilibrio, coerenza e responsabilità delle relative scelte.

La regolazione a tutto tondo del potere sindacale ha poi, come

suo inevitabile cruciale sbocco, la contrattazione collettiva con efficacia *ultra partes*. Attribuita dalla proposta «Freccia rossa» al solo contratto aziendale, l'efficacia *ultra partes* negli altri due testi accompagna il contratto collettivo ai vari livelli contemplati. In particolare, in riferimento al contratto nazionale, il progetto Cgil è il più compiuto: ricalcando sotto ogni aspetto l'impostazione del Costituente, prevede un'attuazione dell'intero art. 39, con l'attribuzione della personalità giuridica al soggetto sindacale e l'espressa efficacia generale del contratto (art. 29, comma 1). Il progetto «Diritti lavori mercati» segue invece soluzioni meno innovative, scommettendo su passate esperienze e su una lettura essenziale dell'art. 39 Cost. – avallata in dottrina da studiosi come Giuseppe Pera e Massimo D'Antona –, al fine di evitare incertezze e appesantimenti. Di qui, per intenderci, l'efficacia estesa del contratto assicurata indirettamente dalla soluzione già seguita, in buona parte, nel lavoro pubblico e uscita indenne dal vaglio della Corte costituzionale (obbligo di garantire trattamenti non inferiori: artt. 3, comma 1, e 4, comma 1). Nella proposta Cgil il profilo che a me desta perplessità è l'attribuzione della personalità giuridica e ciò che essa comporta. Nondimeno, con questa consapevolezza e se vi sono le condizioni per un intervento regolativo più impegnativo e pienamente aderente al dettato costituzionale, non c'è ragione per assumere una posizione contraria.

4. Devo osservare che il progetto Cgil va anche oltre il disegno del Costituente, introducendo un obbligo a trattare in capo al soggetto datoriale a tutti i livelli, il cui rifiuto è configurato in termini di condotta antisindacale (art. 36). Questo è forse il punto dove l'intento di porre al centro della scena il nuovo potere collettivo-sindacale si tocca in modo più tangibile: per essere più espliciti, è massimo lo sforzo per assicurare lo sviluppo del nuovo contratto collettivo ad efficacia generale. Al riguardo opportunamente Lassandari ricordava la preoccupazione di contrastare il disimpegno datoriale.

Così letta, la previsione mi sembra coerente con l'ispirazione

del 39. E, per converso, è di certo tra quelle dove, eloquentemente, risulta maggiore la distanza dal progetto «Freccia rossa», tra i tre in questione senza dubbio quello «minimalista»: il testo di «Freccia rossa», salvi il contratto a livello aziendale e la regolazione della rappresentatività del soggetto negoziale per i soli contratti oggetto di rinvio da parte del legislatore, lascia ampie zone – a cominciare dal contratto nazionale, pure considerato ma ai soli fini delle soglie di accesso alle trattative – ancora nell’incerto e inadeguato mondo del diritto privato, con una rischiosa e poco chiara, già sul piano teorico, duplicità di regimi.

5. Quanto detto ci conduce a un secondo livello di analisi, strettamente collegato a quello sinora seguito.

Anche in merito al fondamento democratico del potere sindacale il progetto Cgil va oltre l’art. 39 Cost. Ma, in questo caso, lo stesso può dirsi per il progetto «Diritti lavori mercati».

Sgombriamo anzitutto il campo da eventuali dubbi sull’adozione del criterio elettorale. Circa i problemi di praticabilità, da alcuni menzionati, il criterio – come sappiamo – esiste da tempo nel lavoro pubblico, esattamente dal 1997 (d.lgs. n. 396), e, nel lavoro privato, è stato riproposto dalle parti sociali sin dall’accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Relativamente invece alla sua possibile illegittimità, ipotizzata da taluni in quanto criterio equiparato, ai fini dell’efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, al dato associativo, il solo contemplato dal Costituente, la escluderei, non foss’altro per ragioni di evoluzione e di coerenza normativa: cioè per l’indiscussa solidità del criterio elettorale nella nostra esperienza e per la sua sintonia rispetto all’essenziale ispirazione democratica sottesa all’art. 39 Cost. In proposito, opportunamente, Stefania Scarponi rammentava la sentenza della Consulta n. 231/2013.

Le proposte «Diritti lavori mercati» e Cgil, secondo modalità diverse, dedicano massima attenzione anche alla democrazia diretta o comunque più partecipativa, in misura maggiore pure di quanto previsto nel Tu del 2014. Sul tema ha insistito giusta-

mente Lecce. Qui si ripresenta la distanza dal progetto «Freccia rossa», che regola il solo livello aziendale e in ogni caso, nelle unità produttive dove gli iscritti ai sindacati superano complessivamente il 30 per cento dei lavoratori occupati con contratto a tempo indeterminato, esclude il referendum e attribuisce efficacia generale al contratto anche se stipulato unicamente dalle Rsa costituite nell'ambito delle associazioni «che singolarmente o insieme ad altre risultano destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali»: ovvero, in ipotesi, destinatarie anche soltanto del 15 per cento + 1 delle deleghe (art. 17 commi 1, lettera b, e 2).

Si potrà discutere dell'opportunità anzitutto dell'estensione della scelta seguita da «Diritti lavori mercati» e Cgil (lo hanno fatto oggi Ferraro e Scarponi), ma non vorrei intrattenermi su questo. Piuttosto osservo il senso della scelta, nel suo complesso, in relazione al tessuto delle relazioni sindacali e, più in generale, di lavoro. In proposito incontriamo un altro grande tema, forse «il» grande tema che abbiamo in questa fase dinanzi, ossia le difficoltà della «forma sindacato» nell'attuale panorama sociale ed economico, come ci ricordava Mariucci. Mi sovengono, al riguardo, nuovamente le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 231/2013: la quale, muovendo dal famoso «mutato scenario delle relazioni sindacali», pone al centro del suo ragionamento e della sua pronuncia «il rapporto [del sindacato] con i lavoratori». Ebbene, nella forte e radicale investitura democratica del soggetto sindacale, io vedo prima di tutto l'obiettivo di ripartire dal basso, dal dialogo con i lavoratori, rinvenendovi una sorta di nuova linfa vitale, ovviamente anche in chiave «più inclusiva», come si legge nel documento unitario di Cgil-Cisl-Uil del gennaio scorso.

Questa linfa, in sostanza, più che una scelta a me pare una soluzione obbligata: necessaria – *ça va sans dire*, ancorché non sufficiente – per continuare a guardare, con fiducia, al fenomeno sindacale. Come dire, è tempo di «strutturare la democrazia per migliorare la rappresentanza» (Carrieri-Feltrin, 2016, p. 105). Ecco, a mio avviso, il senso più profondo dell'intervento legislativo.

6. La scelta di riferirsi a ogni manifestazione del potere contrattuale-collettivo ha inoltre costretto gli estensori della proposta «Diritti lavori mercati» a un certo sforzo di ingegneria tecnico-giuridica. E altrettanto credo che si possa dire per chi ha lavorato alla proposta Cgil. Mi riferisco in particolare alla misurazione della rappresentatività datoriale a livello extraziendale. A tal proposito la Cgil ha seguito un criterio simile a quello ormai diffuso per le organizzazioni sindacali dei lavoratori, e cioè la rappresentatività espressa dalla media di due dati, in questo caso nuovi: imprese iscritte e loro dipendenti (art. 35, comma 3). Il progetto «Diritti lavori mercati» è invece più articolato: a livello nazionale fa tesoro dell'esperienza più classica e risalente, affidandosi alla rappresentatività presunta, verificabile *ex post* (art. 3, comma 2); a livello territoriale, adotta un criterio inclusivo, che ammette a indicare rappresentanti «tutte le imprese che manifestino interesse all'applicazione del contratto collettivo», in proporzione al numero dei dipendenti e alla media del fatturato degli ultimi tre anni, (art. 4, commi 3-4). Si tratta, inevitabilmente, di ipotesi tecniche suscettibili di perfezionamenti.

7. L'attenzione alla base e al radicamento dell'azione collettiva nel progetto «Diritti lavori mercati» (art. 1, comma 2) non poteva non estendersi alla scelta sulla forma di rappresentanza nei luoghi di lavoro, Rsu o Rsa. Il pallino in questo caso è rimesso a un referendum, benché la relativa iniziativa vada presa da parte di uno o più sindacati cui sia iscritto almeno il 10 per cento dei lavoratori nell'impresa o nell'unità produttiva. E stavolta la vicinanza è con il progetto «Freccia rossa», che però contempla il referendum solo in via sussidiaria, ossia là dove una o più associazioni sindacali con 50 per cento + 1 di rappresentatività non riescano a decidere (art. 10, comma 2). Nel progetto Cgil l'iniziativa per la costituzione di Rsu è invece rimessa a una o più associazioni sindacali registrate di livello nazionale con rappresentatività su base confederale – per l'esattezza aderenti a confederazioni registrate cui risulti iscritto almeno il 30 per cento dei lavoratori iscritti a

sindacati confederali registrati – oppure al 20 per cento dei lavoratori occupati presso il datore di lavoro (art. 31, comma 1). Comunque in tutti e tre i progetti, accomunati dalla scelta del canale unico, le Rsa hanno carattere sostanzialmente residuale, non foss'altro per la rilevanza della Rsu ai fini del dato elettorale. Nell'elaborato della Cgil inoltre la Rsa sembra assumere carattere organico al soggetto sindacale (art. 31, commi 6 e 7). Completamente nuova è la previsione, in questo progetto, delle Rappresentanze unitarie sindacali territoriali nel caso in cui siano stati definiti, a livello territoriale, ambiti contrattuali di sito, di filiera o di distretto (art. 36, comma 11).

8. Dal quadro sommariamente e velocemente abbozzato, viene fuori un panorama sindacale e, in particolare, della contrattazione collettiva per molti aspetti inedito. Un quadro che più in generale riporta, quasi automaticamente, al ruolo della contrattazione: la mente va in particolare a due documenti assai diversi, uno recentissimo, l'altro più risalente. Penso cioè al più volte citato documento unitario delle tre maggiori confederazioni del gennaio 2016, che comprensibilmente riafferma la centralità, sotto tanti profili, del contratto e del ruolo sindacale: dalla organizzazione del lavoro alla flessibilità in entrata e in uscita, dalla gestione delle crisi aziendali agli appalti, e via dicendo. Penso poi alla nostra Carta costituzionale: mi sovviene quello che ho sempre visto (e non solo io evidentemente) nel disegno dei padri costituenti, dove sindacato e contratto collettivo hanno un posto di assoluto primo piano nella regolazione del lavoro.

Senza portarla troppo per le lunghe, a me pare che una regolazione a tutto tondo del fenomeno sindacale sia perfettamente funzionale al rilancio di questa concezione del sindacato e del contratto collettivo. Ripeto, non è la panacea, ma è – a parer mio – un passaggio cruciale. La contrattazione collettiva, nonostante i mutamenti avvenuti, continua a presentarsi come la tecnica normativa più ricca e completa per i delicati «bilanciamenti» imposti dalla complessità di questa fase storica.

Stefania Scarponi, a ragion veduta, ci ricordava come oggi, con il *Jobs act*, assistiamo a una forte apertura al potere unilaterale del datore. Eppure, anche quell'insieme di provvedimenti normativi che chiamiamo *Jobs act*, benché sia scommesso – in estrema sintesi – su una presunta intrinseca razionalità dell'impresa – di antica memoria e oggi recuperata ma sempre tutta da dimostrare, al netto di alcuni risultati palesemente frutto degli oneri economico-finanziari sostenuti dalla generalità dei consociati –, anche il *Jobs act*, dicevo, non ha potuto fare a meno di riconoscere il ruolo del contratto collettivo. Due esempi per tutti, eloquenti sotto ogni aspetto: il ruolo derogatorio attribuito alla contrattazione collettiva nel traghettamento delle cosiddette collaborazioni eterorganizzate nella disciplina della subordinazione *ex art. 2, comma 2, lettera a del d.lgs n. 81/15* e il generale rinvio alla contrattazione collettiva contenuto nell'art. 51 dello stesso decreto. A mio avviso, tanto l'uno quanto l'altro mostrano, da un lato, l'irrinunciabilità della tecnica della contrattazione nella delicatissima declinazione delle regole del lavoro; dall'altro lato, l'inadeguatezza, oggi, di un rinvio a un sistema sindacale incentrato sul sindacato comparativamente più rappresentativo, in una logica peraltro anche non inclusiva (ossia aperta agli accordi separati): un rinvio, per quello che osservavo prima, anacronistico e di legittimità più che dubbia oltre che chiaramente non in grado di produrre regole sostenute da un sufficiente consenso sociale.

L'idea che c'è dietro il progetto di Diritti lavori mercati» – e credo proprio anche della Cgil, meno forse di «Freccia rossa» – è dunque rivolta a dare alla contrattazione quel posto di protagonista che ad essa assegna il costituente. Un posto, nella nostra esperienza, già in buona parte e più che dignitosamente rivestito: mi riferisco, in particolare, alla stagione del cosiddetto garantismo collettivo, interamente giocata sull'interazione tra il sistema statale e il sistema sindacale di fatto, che dalla fine degli anni settanta e per quasi tutti gli anni novanta ha assicurato un'equilibrata ridefinizione delle regole del lavoro, attenta all'istanza tanto sociale quanto economica. L'idea è, in buona sostanza, dare a quell'interazione una maggiore solidità, anzitutto democratica.

Da questo punto di vista, io direi che già qui c'è una tensione *latamente partecipativa* del soggetto sindacale. Come dire, la compiuta definizione giuridica del potere collettivo-sindacale non va disgiunta dal suo coinvolgimento nella definizione degli equilibri, macro e micro, tra l'*economico* e il *sociale*. Il che include anche una contrattazione cosiddetta ablativa – per rispondere a Ferraro – e, più in generale, ci riporta alle responsabilità istituzionali del soggetto sindacale: ma questo non è una novità.

In tale logica, coerentemente, il progetto «Diritti lavori mercati» si è spinto molto avanti anche in un'altra direzione, quella della partecipazione propriamente detta, contemplata dall'art. 46 Cost., su cui ha già detto tanto e bene Donata Gottardi. Il progetto «Diritti lavori mercati» non solo rafforza i diritti di informazione e consultazione (art. 6), regola la partecipazione dei lavoratori negli organi societari e la partecipazione azionaria – corredandola di adeguati strumenti di esercizio collettivo – (artt. 9-10), ma introduce anche una vera e propria partecipazione organica, imperniata su diritti di codeterminazione (artt. 6-8). Novità chiaramente mutuata dall'esperienza tedesca, benché evidentemente adattata alla nostra (con un parere necessario e motivato delle Rsu in determinate materie, contro il quale l'impresa può ricorrere a un organismo arbitrale paritetico analogo a quello previsto dal BetrVg). Ciò nella consapevolezza che, per un verso, l'esperienza italiana in questo ambito mostra solo tentativi velleitari (come l'art. 8 del d.l. n. 138/2011 o l'art. 4, comma 62, della legge n. 92/2012), per altro verso si tratta di una strada meritevole della massima attenzione se si vuole dare alla tendenza verso l'aziendalizzazione dei processi produttivi e delle relazioni di lavoro robuste e moderne basi.

9. Infine, consentitemi di spendere due parole su un tema non direttamente richiamato nel titolo del nostro incontro di oggi, ma, a parer mio, non convincentemente: le regole di esercizio del diritto di sciopero. Tema considerato dai progetti «Diritti lavori mercati» e «Freccia rossa», non dalla *Carta* della Cgil.

La questione è da qualche anno individuata con il «mantra»

della *esigibilità* del contratto collettivo, che da ultimo si ritrova, come certamente si ricorderà, nel Tu del 2014. In questo testo si è rinvenuto generalmente un impegno soltanto in capo ai soggetti collettivi. In direzione diversa vanno il progetto sia di «Diritti lavori mercati» sia di «Freccia rossa».

Il progetto «Diritti lavori mercati» contempla la possibilità per i contratti collettivi di «prevedere procedure di raffreddamento del conflitto e regole per l'esercizio del diritto di sciopero da parte delle rappresentanze sindacali [...], delle associazioni sindacali e di ogni *altra organizzazione collettiva*» (art. 12, corsivo mio ovviamente). Rammento, per inciso e in quanto possibile canale alternativo all'azione di autotutela, che il testo di «Diritti lavori mercati» estende alle Rsu la legittimazione a ricorrere *ex art.* 28 dello Statuto dei lavoratori (art. 13).

La proposta «Freccia rossa», nell'art. 21, indica invece, tra i soggetti passibili di sanzioni, le «rappresentanze sindacali» e, nel caso di mancanza di disposizioni dei contratti collettivi in materia, pure i «gruppi di lavoratori che proclamano lo sciopero» (ancorché in relazione a condotte connotate in modo piuttosto restrittivo e con una sanzione scarsamente incisiva).

Premesso che, se anche nel Tu si rinviene un obbligo per il solo soggetto collettivo, nulla ciò implica sulla titolarità del diritto: basterebbe sottolineare la necessità di un'espressa previsione in tal senso. Ma, al di là di questo – e ricordando, sull'argomento, solo che, a un attento e aggiornato osservatore del dibattito dottrinale, non può sfuggire come la supina accettazione della tesi della titolarità individuale appartenga ormai al passato (in proposito anche le due proposte «Diritti lavori mercati» e «Freccia rossa» fanno riflettere) –, qui mi limiterei a un discorso principalmente politico-sindacale, secondo, d'altro canto, il più autentico insegnamento giugniano. E mantengo pure questo piano dell'analisi nella prospettiva seguita sin dall'inizio: poche essenziali battute partendo dal nuovo quadro di regole prodotte dall'autonomia collettiva.

Io credo che la nostra cultura sindacale, o quanto meno una

sua buona parte, faccia gran fatica a liberarsi della concezione dello sciopero maturata negli anni sessanta-settanta: tenda cioè ancora a inquadrare lo sciopero in un sistema basato sull'effettività, dove esso costituisce l'ultima espressione del dissenso. Di conseguenza ritiene, con ogni probabilità, che oggi il conflitto possa essere controllato attraverso l'unità procedurale e, specularmente, che sia sufficiente al massimo impegnare i soggetti collettivi a non scioperare l'uno contro l'altro, a non farsi la «guerra».

Questa mi pare una visuale fortemente condizionata dal passato.

Prima osservavo come l'unità procedurale sia cosa ben diversa dall'unità di azione: si basa su impegni preventivi in merito alle regole del gioco e non su «spontanee» convergenze di scelte sui contenuti, auspicabili ma solo possibili. Il cardine dell'impianto procedurale è la rappresentatività su base associativa/elettorale, come tale preventiva e verificata ed assai difficilmente conciliabile con la concezione secondo la quale lo sciopero costituisce la genuina espressione ultima del consenso del singolo. Gli eventuali strumenti di democrazia diretta o comunque maggiormente partecipativa contemplati tra le regole procedurali dagli accordi degli ultimi anni, sia pure in una diversa logica, vanno nella stessa direzione. In altre parole, la valorizzazione del profilo formale-procedurale e la sua forte componente democratica – questo è il vero punto – comportano necessariamente una valorizzazione *anche* della relazione organizzativa, nella sua ampiezza, tra «soggetto individuale» e «soggetto collettivo», dove trova fondamento il potere sindacale. Il consenso si basa quindi su canali preventivi, non può essere soggetto a conferma successiva: nel nuovo scenario, con ogni evidenza, è sulla base di tale consenso che il soggetto collettivo è legittimato a negoziare e stipulare contratti, in quanto tali e in virtù di quei canali da rispettare. Altrimenti l'impianto non ha possibilità di tenere.

Insomma, a me sembra che, muovendo dal carattere «procedurale» delle nuove regole sindacali – inevitabilmente cifra di tutte e tre le proposte legislative considerate –, occorra acquisire

la consapevolezza della necessità che i comportamenti, individuali e collettivi, siano improntati alla trasparenza e alla responsabilità delle scelte e delle decisioni. Il dichiarato e comprensibile intento anche delle proposte legislative è di perseguire la creazione di canali strutturali di formazione del consenso: sicché lo sciopero, di sicuro risorsa giuridica irrinunciabile per la libertà e la dignità di chi presta il proprio lavoro, deve costituire, al contempo, una risorsa negoziale, lasciandosi alle spalle la veste di estrema verifica del consenso, appartenente ad altre stagioni. Una clausola di tregua priva della cosiddetta efficacia normativa, dunque, mal si concilia con una nuova stagione di più matura e solida democrazia sindacale.

Le tensioni del sistema di relazioni industriali e la riforma della rappresentanza

*Franco Scarpelli**

Intervengo brevemente non tanto nel merito delle proposte, che sono state oggetto di analisi accurate e stimolanti, ma perché esortato da alcuni degli interventi che sollecitano qualche riflessione sul nostro ruolo di giuristi, e su come ci rapportiamo alle evoluzioni del fenomeno reale.

Nel periodo della mia prima formazione come giuslavorista mi sono imbevuto di cultura dell'astensionismo legislativo, delle cui buone ragioni ero assolutamente convinto: ciò non mi impedisce di ritenere che posizioni come quelle espresse in questo dibattito da Giuseppe Ferraro e Enrico Gragnoli rischino uno scollamento con la realtà. Una realtà che è fatta dei fiumi che stanno scorrendo di cui parlava poco fa Donata Gottardi, ed è strutturalmente investita da fenomeni e problemi nuovi, che non c'erano trenta o quarant'anni fa, quando si formò quella cultura ora richiamata: potremmo dire i problemi delle relazioni sindacali del nuovo millennio. Sono fenomeni che stanno investendo potentemente il sistema della contrattazione collettiva, ne stanno mettendo in discussione la funzionalità, l'efficacia e la tenuta.

Non è, invero, un tema molto frequentato dai giuslavoristi, parte dei quali sembra aver perso l'abitudine (cui pure eravamo stati addestrati dai maestri degli anni sessanta) di osservare la realtà delle relazioni industriali, ma è in atto una forte crisi di te-

* Professore di Diritto del lavoro

nuta del sistema delle relazioni industriali rispetto a problematiche economiche, sociali e giuridiche nuove (anche se non in ogni settore, per fortuna, e non nello stesso modo); che è forse anche crisi culturale o di *appeal* del sistema sindacale come perno regolatore delle relazioni sociali, rispetto alla percezione che se ne aveva quando erano maturate le teorizzazioni culturali e giuridiche dell'astensionismo legislativo.

Su un recente fascicolo della «Rivista Giuridica del Lavoro» è pubblicata un'importante sentenza del Consiglio di Stato, dell'ottobre 2015, sul tema del contratto collettivo di riferimento nelle gare degli appalti pubblici (che deve essere, secondo il Consiglio di Stato, quello dei sindacati comparativamente più rappresentativi e non il contratto Cnai, che in quell'occasione aveva consentito a un'impresa di vincere la gara con un'offerta assai inferiore rispetto a quelle delle imprese che applicavano il contratto collettivo prevalente nel settore di riferimento per l'oggetto dell'attività da appaltare). In tal senso si esprimono anche e chiaramente la recente disciplina del codice degli appalti pubblici e ripetute note del Ministero del Lavoro. La questione è esemplare di una delle frontiere con le quali deve fare oggi i conti il sistema della contrattazione, confrontandosi (quel sistema che nacque proprio per regolare e limitare la concorrenza, tra gruppi di lavoratori e tra imprese) con i temi economici, politici e giuridici delle regole della concorrenza, dell'apertura dei mercati, e col rapporto con le regole dell'Unione Europea. La soluzione adottata in questa occasione dal Consiglio di Stato mi sembra assolutamente condivisibile, ma la sua capacità di tenuta rispetto ad alcune letture delle regole europee non può considerarsi scontata, toccando uno snodo sul quale si confrontano tuttora, a livello nazionale e soprattutto europeo, diverse concezioni del ruolo del contratto collettivo in rapporto alle regole della concorrenza.

Ancora, c'è il tema della contrattazione cosiddetta «pirata» e al ribasso, che provoca fenomeni di vero e proprio sgretolamento della contrattazione nei settori più esposti a condizioni estreme di competitività sul costo del lavoro (tipicamente per i servizi ad alta intensità di lavoro).

Gli effetti di tali tensioni economiche, tuttavia, non rimangono limitati alla concorrenza «sleale» di associazioni sindacali di scarsa o nulla rappresentatività (protagoniste appunto della contrattazione pirata al ribasso), ma impattano anche in forme inedite sulla contrattazione collettiva di settori più tradizionali, prima di tutto con fenomeni di frammentazione delle associazioni datoriali (si pensi a quanto sta avvenendo nel settore del turismo e pubblici esercizi, o in quello del terziario e della grande distribuzione). Giungono persino, se pure marginalmente, a interessare le vicende delle grandi confederazioni sindacali: non parlo tanto dei dissensi, in qualche modo fisiologici, notoriamente intervenuti in vicende come quelle dei meccanici e del commercio (dove il dissenso era sui contenuti del contratto, più che sul sistema contrattuale in sé), o del caso Fiat (pur assai rilevante), ma di vicende come quella del contratto collettivo della vigilanza e dei servizi fiduciari, in cui il dissenso interno al mondo confederale ha prodotto la stipulazione di contratti nazionali distinti e in competizione tra di loro, e dove le stesse associazioni maggioritarie aderenti a Cgil e Cisl hanno finito per sottoscrivere un contratto sì unitario (per l'intero settore della vigilanza e dei servizi fiduciari), in contrasto con la Uil, ma dovendo subire all'interno di quest'ultimo un'operazione di individuazione di un'area contrattuale autonoma per i servizi fiduciari, nei quali il salario è significativamente più basso, mettendo così in discussione l'idea del contratto collettivo nazionale come misura del valore generale dei salari per i diversi livelli professionali dei lavoratori.

Per non parlare poi di altri temi come quello della rappresentanza negoziale di nuovi (o meno nuovi, ma ancora non rappresentati) soggetti sociali, quali i lavoratori precari e gli autonomi: con la particolarità, per questi ultimi, della ineludibilità del tema se ci poniamo nella prospettiva inclusiva di tali soggetti nell'area dei diritti dei lavoratori subordinati: ciò che avviene, ed è uno dei suoi punti più qualificanti, nella *Carta dei diritti* della Cgil.

Qui lo snodo del ruolo della contrattazione (e della rappresentanza ai fini della contrattazione) mi pare investito diretta-

mente, ma forse non ancora adeguatamente risolto: il progetto della Cgil include i lavoratori autonomi coordinati e continuativi e in condizione di dipendenza economica nell'area di applicazione della disciplina di subordinazione, la quale, a sua volta, rinvia continuamente alla contrattazione collettiva. Tuttavia, nel momento in cui lo stesso progetto regola il tema della soggettività negoziale, non mi pare risolto il problema di chi negozia e in quale modo si negozia per i lavoratori autonomi (visto che la rappresentanza certificata, figlia del Testo unico del 2014 e accordi seguenti, sembra essere rilevata su dati che riguardano i lavoratori dipendenti).

Sono solo alcuni degli esempi possibili di un contesto nel quale le problematiche giuridiche appaiono sempre più incerte, ma anche sempre meno facilmente risolvibili in base al «diritto» auto-prodotto dall'ordinamento intersindacale (in questo senso, né è un segno evidente la permanente non applicazione del Testo unico sulla rappresentanza, ad oltre due anni dal suo varo).

Dunque che i giuslavoristi ne discutano apertamente, e provino anche ad assumere la responsabilità di formulare ipotesi di politica del diritto mi pare giusto e importante, se non altro come possibile antidoto al fatto che le soluzioni dei problemi accennati, e di molti altri che potremmo individuare, non maturino secondo un processo trasparente di dibattito collettivo (e non in percorsi solipsistici o ingegneristici di qualche consigliere del principe o, ancora peggio, in consessi dove la riflessione dei giuristi del lavoro e degli esperti di relazioni sindacali non è adeguatamente rappresentata).

Ciò premesso, è evidente che di fronte a tematiche così complesse qualsiasi soluzione comporta dei rischi: nel dibattito fin qui svoltosi non sono mancate alcune critiche al progetto «Frecchia rossa», non solo legittime ma benvenute come contributo di riflessione. Vorrei solo ricordare (ma lo ha già notato correttamente Andrea Lassandari nella sua relazione) che tale progetto presenta una differenza metodologica rispetto alle altre proposte di cui stiamo discutendo, ovvero il fatto che si tratta di un pro-

getto che nasce da un gruppo di giuristi di posizioni culturali e politiche diverse, e che dunque già ingloba il tentativo di una sintesi, che ha portato ognuno di noi a sacrificarvi qualche convinzione personale, ad accettare formulazioni che in una dimensione individuale non avremmo adottato in cambio, appunto, del valore aggiunto di una soluzione complessiva che, almeno così a me sembra, può apparire equilibrata ed accettabile nel suo complesso almeno per i principali attori sociali.

Quel progetto, poi, nasce in un momento in cui non si pensava a una regolazione generale della contrattazione, cui invece mira oggi la *Carta dei diritti* della Cgil, ma a come sostenere e tradurre in regole di legge il Testo unico sulla rappresentanza (prospettiva nella quale non erano incluse né la materia della partecipazione né la tematica della contrattazione nazionale con efficacia generale e dell'attuazione dell'art. 39 Cost., mentre vi compare quella del contratto aziendale).

Nel merito, e rimanendo su temi generali, mi pare vada sottolineato come tale progetto mantenga al suo centro il ruolo delle organizzazioni sindacali confederali, in ciò recuperando il migliore spirito dell'operazione di sostegno statutaria del 1970. In proposito, vorrei segnalare un aspetto che non mi pare sia stato rammentato nelle relazioni, ovvero quello della riscrittura dell'art. 19 Stat. lav. che, se da un lato recepisce l'istanza di misurazione dell'effettiva rappresentatività propria di tutte le più recenti proposte, dall'altro recupera (nella lettera b) del riscritto art. 19 la logica di sostegno alla penetrazione delle confederazioni sindacali più rappresentative nelle imprese non sindacalizzate (se solo vi sia una percentuale minima di lavoratori interessati ad essere rappresentati): ciò consentirebbe alle associazioni confederali di costituire rappresentanze sindacali anche nei luoghi di lavoro in cui manca una significativa sindacalizzazione (ad esempio le tante *start up* del terziario innovativo, ma privo spesso di rappresentanza collettiva), o in settori marginali di difficile penetrazione o ancora in quelle imprese, oggi meno rare del passato, in cui non si applichi alcun contratto collettivo di lavoro.

Infine consentitemi un'annotazione sul tema dell'efficacia generale che, come già rilevato, il progetto «Freccia rossa» affronta per il solo livello aziendale (sulla base dell'opzione – che invero io stesso non considero teoricamente indiscutibile, se pure oggi molto diffusa, per cui l'art. 39 Cost., comma 4, riguarderebbe il solo contratto collettivo nazionale, e non l'aziendale). Il tema della contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes* a livello nazionale, tuttavia, solleva un tema che si intreccia fortemente con quella realtà in evoluzione che richiamavo inizialmente, ovvero la questione di come regoli e predetermini gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, che sono poi anche gli ambiti di misurazione della rappresentatività.

La certificazione dei dati di rappresentanza, così come l'efficacia generale, presuppongono infatti inevitabilmente una qualche regola di predefinizione degli ambiti in cui si confrontano le organizzazioni sindacali, e nel cui ambito si deve applicare un unico contratto. Una simile regola, tuttavia, può avere dei costi in termini di rigidità del sistema.

Le proposte della Cgil e dei colleghi napoletani propongono soluzioni che, con qualche differenza, prevedono sostanzialmente un momento di determinazione delle unità contrattuali, e degli ambiti di misurazione della rappresentanza, in sede di accordi interconfederali. Entrambe tuttavia, mi pare, comportano il rischio di un certo ingessamento della dinamica del sistema contrattuale, delle sue evoluzioni nel tempo, che è fenomeno che lo studioso di relazioni industriali dovrebbe avvertire come un impoverimento del sistema. Nella proposta della Cgil, ad esempio, gli accordi sulla modifica dei confini delle unità contrattuali richiedono una maggioranza del 60 per cento della rappresentatività delle associazioni confederali, ciò che di fatto rende impossibili le operazioni di «sganciamento» soprattutto sul fronte datoriale, consegnate a maggioranze che probabilmente necessitano dell'accordo delle associazioni di cui viene messo in discussione il ruolo.

Su questo terreno il progetto «Freccia rossa» prevede invece

una soluzione leggera, che si basa sull'incentivo normativo che proviene dai rinvii legali alla contrattazione collettiva, valorizzando nuovamente il ruolo delle associazioni confederali. Firmare contratti collettivi e applicare, da parte dei datori di lavoro, contratti collettivi diversi da quelli stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative è legittimo ma non conveniente per le imprese, che perdono il valore aggiunto della flessibilità delegata dalla legge. La regolazione delle unità contrattuali ne deriva dunque indirettamente, consentendone l'evoluzione con accordi di reciproco riconoscimento di rappresentatività in un certo settore, ma favorendo le soluzioni nelle quali tale riconoscimento avvenga tra soggetti dotati di effettiva e genuina rappresentatività (pena la perdita dei vantaggi del sistema di deleghe legislative): così contrastando, senza soluzioni eccessivamente rigide, le tendenze alla balcanizzazione del sistema delle relazioni sindacali italiane.

La legge sull'articolo 39 della Costituzione
fra tecnica e politica
*Vincenzo Bavaro**

La discussione che si può animare attorno a queste tre proposte di legge può essere di due tipi. Il primo è quello che sta caratterizzando la nostra discussione odierna, d'impronta prevalentemente tecnico-giuridica. In questo senso, si possono leggere i tre articolati delineando il profilo strutturale, le armonie e le incongruenze. Infatti, sino ad ora – ad eccezione dell'introduzione del professor Ferraro che invece contesta l'ispirazione complessiva delle proposizioni legali – la discussione ha messo in evidenza più i vizi che le virtù degli articolati.

Anche io credo che ci siano elementi che possano essere migliorati. Prendiamo il caso della proposta della Cgil nella parte in cui conferma la coesistenza di Rsa ed Rsu. Si tratta di una coesistenza incomprensibile in una proposta di legge che – appunto – disciplina un sistema oggi regolato dalla legge (art. 19 Stat. lav.) e dalla contrattazione collettiva (Testo unico 2014). Nel sistema vigente la doppia possibilità (Rsa/Rsu) si giustifica col fatto che l'accordo potrebbe non vincolare tutti alla elezione delle Rsu e così lasciare la possibilità di ordine generale di costituire Rsa. Ma un intervento legislativo che regoli la presenza di rappresentanze sindacali in azienda solo con l'elezione di un organismo unitario di rappresentanza assorbe ogni altra forma di rappresentanza. Insomma, una legge organica fa venire meno il senso della regola

* Professore di Diritto del lavoro

coesistente Rsa/Rsu, che poi è la coesistenza di legge e contratto collettivo.

Allo stesso modo, anche io condivido le perplessità sollevate da Donata Gottardi riguardo agli istituti della partecipazione presenti nella proposta Cgil. In effetti, a ben vedere, le due proposte si presentano più come un potenziamento dei diritti di informazione.

Riguardo poi alle proposte del gruppo della rivista «Diritti lavori mercati» e del gruppo di giuristi «Freccia rossa» in materia di contratto collettivo, in essi non v'è traccia di regolazione di un tema che è di rilevanza cruciale sempre maggiore: mi riferisco all'efficacia temporale. In queste proposte non ci si è posti il problema di regolazione della cosiddetta disdetta di un contratto collettivo, dell'ultrattività, che sono indispensabili per la disciplina del contratto collettivo con efficacia generale.

Tuttavia, questo approccio mi lascia perplesso perché trascura il fatto che stiamo discutendo di due proposte di legislazione provenienti da gruppi di giuristi e di una proposta di legge di iniziativa popolare proveniente da un sindacato. Perciò, la nostra discussione non può limitarsi a essere soltanto di tipo tecnico, senza affrontare il problema «politico» che è la preconditione di ogni proposta di legislazione.

Insomma, nella nostra discussione, in materia di forme di partecipazione, dovremmo porci la seguente domanda: quali proposte di legge vogliono regolare forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, su ispirazione dell'art. 46 Cost.? Detto altrimenti, occorre leggere le tre proposte innanzitutto alla luce della scelta di voler regolare l'assetto di governo (o come si dice oggi, di *governance*) dell'impresa, oppure no. Questa è la discussione che dovremmo fare. Potremmo così verificare che di fronte a questa domanda «politica», le tre proposte danno due tipi di risposte: in quelle della Cgil e della rivista «Diritti lavori mercati», trovandovi disciplinate forme di «partecipazione», appare evidente la volontà di mettere in discussione l'assetto di governo dell'impresa. Certo, né queste due proposte né io stesso

dimentichiamo che l'impresa (e di certo l'impresa capitalistica) è intrinsecamente autoritaria a struttura gerarchica; nondimeno, senza negare tale natura della struttura d'impresa, le due proposte di legge Cgil e «Diritti lavori mercati» aspirano a limitare il potere di governo dell'impresa mediante regole di partecipazione democratica dei lavoratori. L'altra proposta, quella del gruppo «Freccia rossa», non si pone alcuna domanda in merito forse perché non si pone il problema; e ciò deriva dal fatto che sembra essere mossa da una valutazione diversa riguardo all'esigenza di «democratizzare» il governo dell'impresa.

Da questo esempio possiamo trarre una considerazione: le differenze fra le tre proposte di legge in esame vanno viste non soltanto riguardo a ciò che esse regolano, ma anche a ciò che non regolano. E allora, in un sistema giuridico in cui l'impresa sta diventando sempre più centrale nella produzione della regola di organizzazione e disciplina del lavoro, porsi o meno il problema di democratizzare questo centro di produzione normativa è innanzitutto un problema meta-giuridico, cioè politico.

Secondo esempio. È chiaro a tutti che il fulcro delle tre proposte di legislazione è l'assetto della contrattazione collettiva e, in special modo, il rapporto fra contratto nazionale e contratto decentrato (e soprattutto, aziendale). Dico questo perché nonostante i diversi anni di sempre più marcata attenzione della legislazione verso l'aumento di competenze normative della contrattazione aziendale, ancora nella giornata di avvertimenti è stato approvato dal governo italiano il Documento economico e finanziario (Def) nel quale, a pagina 76, si può leggere che «nel 2016 il governo si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione».

Orbene, siccome un documento del genere è intrinsecamente e completamente «politico», e ha una natura identica a quella delle tre proposte che noi oggi qui stiamo discutendo, seppur in veste

pre-giuridica, cioè senza avere ancora avuto la forma propria del diritto positivo. Possiamo però dire, in tutta onestà, che ha meno valore delle altre tre proposte di legge?

Direi, piuttosto, che – data la natura politica di tutte e quattro le proposte – quella del governo ha più valore delle altre, proprio perché è del governo! Una è presentata dal sindacato confederale comparativamente più rappresentativo peraltro in forma di proposta di legge di iniziativa popolare, l'altro da un gruppo di studiosi che si riunisce attorno a una rivista scientifica e il terzo da un gruppo ristretto di giuristi che sembra agire secondo uno schema tipico delle forme di partecipazione della cosiddetta post-democrazia (o – se si vuole – della democrazia partecipata secondo il modello americano, cioè l'azione di lobbismo). Quest'ultima, invece, è una proposta (forse non ancora di legge, ma pur sempre proposta) del governo; e forse una efficacia politica maggiore occorre riconoscerla.

Se questo è il quadro, allora, le domande che anche noi qui dobbiamo porci devono essere «politiche» e non tecniche. Per esempio, si vuole o non si vuole conservare funzione e competenza normativa del contratto nazionale? Se sì, quale funzione? Per converso: che funzione vogliamo attribuire al contratto aziendale?

Su questo aspetto invito a riflettere il professor Ferraro, stando alla sua introduzione ai lavori di oggi, e il professor Gragnoli, data la sua relazione, sul fatto che se è certamente vero che il sistema intersindacale ha dato ottima prova di sé nonostante (o forse grazie) all'assenza di una legge sul contratto collettivo di attuazione dell'art. 39 Cost., è altrettanto vero che anche il diritto intersindacale muta nel tempo perché è una formazione storica, come il diritto statuale, del resto. Perciò può mutare la sua struttura e la sua funzione, le sue istituzioni e i suoi soggetti. La condizione storicamente determinata di un ordinamento è razionale in quanto reale, o meglio, realistica.

Perciò occorre chiedersi se meritano di essere presi in considerazione i rapporti materiali oggi esistenti nel diritto intersindacale,

così diversi da quelli che avevano generato l'ordinamento intersindacale degli anni post-costituzionali. Continuare a ritenere di non dover intervenire con una legge significa, come mi sembra abbia ben detto il professor Leccese, che non costituisce problema l'assetto della contrattazione collettiva e dei soggetti di rappresentanza degli interessi che oggi è certamente più precario di ieri. Significa altresì non riconoscere l'esistenza di un problema derivante dall'applicazione di una regola esclusivamente privatistica applicata a una fonte il cui gene deriva dall'ordinamento intersindacale: mi riferisco – solo per fare un esempio – al fatto di trascurare il problema generato dalla prassi sempre più diffusa di disdettare i contratti collettivi non appena giungono a scadenza oppure quelli a tempo indeterminato in qualsiasi momento, primariamente come azione di pressione negoziale ma con effetti anche sul piano normativo: come a dire, intanto disdettiamo e poi vediamo che succede. Ecco; questo è il punto, interrogarsi su quale deve essere l'architettura nel sistema delle fonti giuridiche dell'organizzazione del lavoro.

Per far ciò serve una legge? Oppure serve una legge per liberarsi dei tabù giuslavoristici sulla norma inderogabile? Insomma: a chi giova una legge? Naturalmente tutto dipende dal contenuto della legge. Ecco il punto di vero dissenso rispetto alla dottrina astensionista.

A chi ritiene (a cominciare dal governo) che la legge debba servire a consentire maggiore flessibilità/derogabilità del sistema potremmo far presente che è ancora fresco l'inchiostro degli accordi in deroga firmati per lo stabilimento Bridgestone di Bari dove hanno previsto una riduzione di circa il 30 per cento del salario globale di fatto dei lavoratori. Accordo in deroga firmato unitariamente da tutti i sindacati confederali presenti in azienda e – come ribadito più volte nel testo dell'accordo – «nella cornice dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011». Allora, se si tratta di flessibilizzare/derogare il sistema delle fonti, forse davvero la legge non serve.

Una legge, dunque, servirebbe per frenare un processo già in

atto nel sistema giuridico sindacale. Oppure, una legge serve a chi vuole accelerare e strutturare questo processo di flessibilizzazione/deroga del sistema; insomma, una legge che obliteri il contratto collettivo nazionale e valorizzi la «priorità» del contratto aziendale.

Quindi, prevedere o non prevedere una regolazione della contrattazione nazionale significa già prendere posizione «politica» sul problema: prevederla significa riconoscere che nel processo in atto sussiste un problema; non prevederla significa non riconoscere quel problema.

Stesso discorso riguarda il tema del salario.

Ammettiamo anche che la proposta più riluttante a disciplinare il contratto nazionale (com'è quella di «Freccia rossa») non possa spingersi oltre un certo limite nell'attribuire competenze derogatorie al contratto aziendale, optando per una interpretazione restrittiva in materia di orario e organizzazione; tuttavia, alla luce di tutte le deleghe normative che anche col *Jobs act* sono state affidate al contratto aziendale, appare evidente che è quanto basta a lasciare al contratto nazionale la funzione esclusiva di determinazione del salario minimo.

Ebbene, non voler porre la questione della regolazione legislativa del contratto nazionale significa, per deduzione logica, non voler porre la questione della funzione salariale del contratto nazionale. Non dovrebbe essere difficile condividere questa deduzione (o se volete, questo sospetto) anche perché, contemporaneamente, si è improvvisamente alimentata nel paese una discussione su una legge sul salario minimo che è del tutto separata da una legge sul contratto collettivo nazionale, che finora è l'autorità salariale nazionale. Sappiamo bene che una legge sull'efficacia generale del contratto collettivo è anche legge sul salario minimo legale, mentre una legge sul salario minimo legale non è una legge sul contratto nazionale.

Infine prendete la materia del conflitto collettivo. Se nella proposta del gruppo «Freccia rossa» si pongono regole sulla pace sindacale e lo sciopero (come anche nel Documento economico

e finanziario si parla di esigibilità dei contratti collettivi aziendali) mentre nelle proposte Cgil e «Diritti lavori mercati» non se ne fa cenno, appare evidente che per le prime il conflitto collettivo è un problema da risolvere, per le seconde non è una priorità.

Insomma, c'è n'è fin troppa di evidenza per riconoscere che la discussione come quella di oggi sulle tre proposte di legge è una discussione politica, per ciò che è regolato e per ciò che non è regolato. E allora, dato che la discussione è tutta politica, dovremmo saggiamente mettere da parte gli esercizi e scendere nell'agone politico, a cominciare dal fatto di misurarci con (e prendere posizione su) la proposta politica istituzionalmente più forte (ovviamente, quella del governo) oppure con quella culturalmente e politicamente più simile (quella del gruppo «Freccia rossa»). Solo in questo modo le proposte Cgil e «Diritti lavori mercati» possono avere un senso (politico) uguale e contrario.

Legge sindacale e ordinamento intersindacale:
alcune riflessioni sparse
*Umberto Carabelli**

Prima di lasciare la parola al professor Vittorio Angiolini, al quale è affidato il compito di tirare le fila della giornata, desidero effettuare un breve intervento, a chiusura del ricco dibattito che si è sviluppato finora. Ciò sia perché sono stato molto stimolato dalle relazioni e dagli interventi che si sono susseguiti da questa mattina, sia perché sono stato direttamente chiamato in gioco, in particolare con riferimento ai miei studi passati sulla teoria dell'ordinamento intersindacale.

Preliminarmente, mi sia consentito di dare una risposta a Giuseppe Ferraro, il quale, nel suo intervento introduttivo di questa mattina, mi ha domandato scherzosamente come mai, conoscendo le sue posizioni sul tema oggetto del convegno, io l'abbia invitato a guidare il dibattito della giornata, quasi fossi affetto da una qualche tensione «masochistica». Ebbene la facile risposta che posso dare all'amico Ferraro è che non si è trattato affatto, da parte mia, di scelta masochistica, bensì di sano realismo. Proprio perché sono ben note le sue opinioni critiche in merito alla eventualità di un intervento eteronomo nella regolazione dell'attività di contrattazione collettiva dei sindacati – puntualmente da lui riprese nella sua introduzione al dibattito odierno –, ho ritenuto opportuno che esse emergessero con chiarezza, posto che si tratta di posizioni abbastanza diffuse nell'ambito del nostro dibattito giuslavoristico.

* Professore di Diritto del lavoro

D'altro canto, indipendentemente dal pensiero critico di Ferraro, è indubbio che la fiducia in una scelta di astensionismo legislativo in materia di relazioni sindacali e contrattuali, ovvero il rifiuto di un loro eteroregolazione, anche se attuativa dell'art. 39, seconda parte, della Costituzione, sono stati un riferimento costante che ha caratterizzato culturalmente gran parte della dottrina giuslavoristica italiana del passato. Si potrebbe dire, senza tema di sbagliare, che, sotto questo profilo, tutti ci siamo abbeverati alla fonte della teoria dell'ordinamento intersindacale di Gino Giugni, indipendentemente dall'appartenenza o meno alla scuola di pensiero che si è riconosciuta direttamente in lui: in un certo senso, l'intera cultura gius-sindacale post-costituzionale è stata profondamente incisa da una concezione di «autonomismo» decisionale delle parti in materia di relazioni sindacali e contrattuali.

Cercherò di esplicitare brevemente le ragioni per cui ritengo che si debba oggi superare questa impostazione che ha caratterizzato storicamente la cultura giuridica sindacale italiana.

L'argomento dominante da porre a sostegno dell'esigenza odierna di un intervento eteronomo sul sistema di rappresentanza e di contrattazione collettiva si ispira ad un elementare principio di relativismo storico. La risposta primaria che si può dare ai cultori del non intervento eteronomo – per il vero già data da qualcuno prima di me quest'oggi – è, insomma, che non si può fronteggiare con la strumentazione del passato un sistema economico capitalista che sta profondamente modificandosi nelle sue strutture portanti, né tanto meno una società che vede mutare profondamente i suoi connotati produttivistici e relazionali, soprattutto per effetto della rivoluzione tecnologica in atto. Soprattutto, e questo riguarda in particolare la situazione italiana, non si può pensare di continuare a fronteggiare queste trasformazioni epocali con interventi legislativi estemporanei, occasionati da momenti politici di particolare favore, in cui l'una o l'altra forza politica ha la possibilità di far valere le proprie opzioni ideologiche operando con «colpi di mano» parlamentari.

Su quest'ultimo aspetto si è soffermato poca fa Vito Leccese, il

quale, in particolare, ci ha ricordato come proprio in una di queste occasioni abbia visto la luce un intervento legislativo in materia di contrattazione collettiva che, addirittura, ha inteso regolare – per la prima volta nella storia post-costituzionale del nostro ordinamento(!) – l’efficacia generale della contrattazione collettiva decentrata aziendale e territoriale, cioè la cosiddetta contrattazione di prossimità (come ci si è ormai abituati a definirla, con brutto neologismo). Mi riferisco, ovviamente all’art. 8 della legge n. 148 del 2011, il quale, con buona pace di Ferraro, ha dettato un’invasiva, generale disciplina non solo dei rapporti tra legge e contratto collettivo, ma addirittura di quelli tra contratti di differente livello. Una disciplina legislativa che si è posta in radicale contrasto con la linea di politica regolativa che era stata in contemporanea seguita dalle grandi confederazioni sindacali con l’accordo del 2011, successivamente ribadito dal Tu del 2014. E ciò rappresenta, secondo un’opinione ampiamente diffusa, consacrata dal dibattito seguito all’entrata in vigore di quella disposizione, una scelta di politica legislativa priva di qualsivoglia riscontro sistematico, effettuata con la specifica intenzione di forzare in modo «aggressivo» e, secondo alcune voci, addirittura «vendicativo», il campo dell’autonomia sindacale, con un intervento eteronomo che ha inteso approfittare dei contingenti rapporti di forza favorevoli alle imprese.

Quindi la risposta che posso dare a Ferraro è questa: si deve rispettare il suo pensiero, ma credo che occorra fare i conti con l’oggi e non guardarsi soltanto alle spalle. E fare i conti con l’oggi significa prendere atto che esistono oramai le condizioni per un intervento eteronomo dotato dei caratteri di sistematicità e di non occasionalità, volto a regolare in modo organico i rapporti tra ordinamento statale e autonomia collettiva.

Ciò premesso, penso meriti precisa risposta anche l’interrogativo sollevato da Arturo Maresca, il quale si è domandato a che serva oggi un intervento regolativo inclusivo della contrattazione nazionale. Ebbene, secondo me un siffatto intervento serve moltissimo, per due motivi essenziali. Il primo, è l’accresciuta esigenza

za di assicurare l'efficacia generale del contratto collettivo nazionale, stante l'evidenza con cui si sono manifestati, nell'epoca più recente, i limiti di una sua efficacia meramente privatistica. La vicenda Fiat ha dimostrato, infatti, quanto possa essere dirompente sul piano delle relazioni sindacali e degli equilibri regolativi del lavoro la scelta di un'impresa di rilevante importanza per l'economia del paese di sottrarsi all'applicazione del contratto nazionale attraverso le semplici sue dimissioni dall'associazione datoriale stipulante. Proprio quella vicenda dimostra, insomma, come, con un mero atto privatistico di abbandono della compagine confindustriale, un'impresa di grandi dimensioni come la Fiat sia stata in grado di alterare gli equilibri economici di scambio in materia di lavoro, facendo leva sui vantaggiosi rapporti di forza con la controparte sindacale presenti in questo momento storico. Credo che questo dimostri, senza bisogno di ulteriori considerazioni, quanto sia importante, oggi molto più di ieri, una soluzione legislativa che dia efficacia generale al contratto collettivo nazionale. Il che, tenuto conto della necessità di fare i conti con il limite costituzionale rappresentato dalla seconda parte dell'art. 39 della Costituzione (secondo l'insegnamento derivante dalla notissima sentenza della Corte costituzionale del 1962) – cioè l'impossibilità di disciplinare *l'erga omnes* in modo difforme da quanto previsto dalla disposizione costituzionale – non può che significare attuazione definitiva della disciplina ivi contenuta.

Oltre a queste considerazioni relative al contratto nazionale, c'è più in generale un problema di sistema perché, se non si arriva all'approvazione di una disciplina legislativa organica in materia di contrattazione collettiva, non si potrà godere proprio di ciò che, invece, costituisce l'aspirazione fondamentale dell'accordo del 2011 e poi del Testo unico del 2014, e cioè di un governo del sistema che sia razionalmente controllato dalla contrattazione nazionale, e che quindi attribuisca a quest'ultima e non alla contrattazione aziendale una funzione centrale e ordinatrice. Capisco che questa è già di per sé una scelta politico-ideologica, ispirata da una visione che continua a riconoscere l'essenzialità della fun-

zione redistributiva del contratto nazionale, insieme con quella di contenimento delle spinte centrifughe che derivano da una liberalizzazione totale della contrattazione decentrata, specialmente aziendale, potenzialmente foriere, ove non controllate, di un'eccessiva, spesso ingiustificata, diversificazione delle tutele all'interno dello stesso settore. Ma tant'è, non v'è certo da nascondersi che anche l'altra scelta, quella alternativa, del totale decentramento contrattuale, in funzione di esaltazione delle potenzialità concorrenziali della singola impresa, ha a sua volta un non meno evidente fondamento politico-ideologico, di chiara provenienza.

Detto questo, c'è un'obiezione – l'unica affiorata nel dibattito odierno nei confronti del progetto della Cgil, il quale sicuramente più degli altri ha mirato a dare formale attuazione all'art. 39, seconda parte – che mi sembra molto importante affrontare immediatamente: è quella che attiene alla scelta, ivi effettuata, di poggiare sul bilanciamento tra iscritti e non iscritti ai fini del calcolo finalizzato alla formazione delle rappresentanze unitarie di cui all'art. 39, comma 4, invece di limitarsi a prendere in considerazione solo gli iscritti, come letteralmente richiesto dalla disposizione costituzionale.

Riguardo a questo aspetto, condivido in larga misura l'opinione espressa da Antonello Zoppoli nel suo intervento, ma desidero effettuare una considerazione aggiuntiva rispetto a quanto da lui affermato. Come tutte le norme di legge, anche le norme costituzionali sono inevitabilmente soggette ad interpretazione evolutiva, purché, ovviamente, di esse non venga stravolto il fondamento logico-sistematico. Se ciò è vero, io credo che su due aspetti dell'art. 39, collegati rispettivamente alle previsioni contenute nei commi 3 e 4, sia non solo possibile, ma anzi doverosa un'interpretazione evolutiva, perché è proprio attraverso di essa che può essere adattato al presente, in modo equilibrato, il dettato di una norma fortemente intrisa degli umori culturali del periodo precostituzionale, ancora presenti nella mente dei Padri costituenti. E, nel far questo, si potrà altresì constatare come in tal modo sia possibile giungere ad aprire il dettato costituzionale ad

alcuni profili di valore indiscutibile contenuti nell'esperienza sindacale contemporanea.

Il primo di questi aspetti è quello che riguarda la democraticità degli statuti sindacali, richiesta dal comma 3 dell'art. 39 ai fini della registrazione delle associazioni sindacali risorte in libertà dopo la caduta dell'ordinamento corporativo. Questo requisito ha fatto paura per lungo tempo ai sindacati – i quali temevano che attraverso il controllo della democraticità statutaria potesse attuarsi una rischiosa invadenza del potere pubblico nei confronti della loro vita interna – al punto da rappresentare uno dei motivi per cui essi hanno rinunciato/rifiutato di accedere all'attuazione della seconda parte dell'art. 39. Va detto, tuttavia, che, ormai, vi sono decine di contributi di autorevoli studiosi di diritto costituzionale, di diritto commerciale e di diritto del lavoro dai quali si può dedurre come, in realtà, l'essenza di quel requisito di democraticità si possa condensare in pochi principi già largamente fatti propri da tutti gli statuti delle attuali associazioni sindacali, onde si può abbastanza tranquillamente divisare un intervento legislativo attuativo di questa parte della disposizione costituzionale di tipo «estremamente *soft*». Tali principi, a ben vedere, sono esattamente quelli fatti propri nella normativa di attuazione contenuta nel Titolo II della *Carta dei diritti* della Cgil: «coinvolgimento degli associati e metodo collegiale nell'assunzione delle decisioni concernenti la vita associativa; elettività delle cariche associative inerenti all'esercizio delle funzioni sindacali; libertà incondizionata di recesso dell'associato, con effetto immediato; previsione di organismi associativi per la soluzione delle controversie interne».

Il secondo aspetto che richiede un'interpretazione evolutiva e adeguatrice della disposizione costituzionale è quello ricordato prima, relativo alla misurazione della rappresentatività ai fini della costituzione delle rappresentanze unitarie previste dal comma 4.

Anche a questo riguardo occorre riflettere sulle ragioni per cui nel testo costituzionale si fa riferimento ai soli iscritti. La risposta non mi pare difficile. All'epoca della scrittura della nostra Costi-

tuzione si pensò che i soggetti che dovevano essere presi a riferimento per la misurazione della rappresentatività dovessero essere gli iscritti, cioè quei lavoratori che, proprio in quanto associati al sindacato, si presumeva avrebbero vissuto attivamente le dinamiche della sua vita interna. Ciò in quanto, per il legislatore costituente, la realtà che si poteva immaginare alla luce dell'esperienza pregressa era quella di associazioni sindacali caratterizzate da un numero elevato di iscritti, pur in presenza di una totale libertà associativa e organizzativa dei singoli (artt. 18 e 39, comma 1, Cost.); si veniva fuori, infatti, dal periodo corporativo, durante il quale i lavoratori erano, praticamente, associati nella quasi totalità ai sindacati nazionali fascisti. Insomma, nella mente del legislatore l'idea fondante era – ripeto, nonostante il principio di libertà sindacale, sicuramente inclusivo della libertà individuale di non far parte di nessun sindacato – quella di una partecipazione di massa dei lavoratori all'esperienza dell'associazionismo sindacale.

La storia successiva ci ha detto che, oltre alla partecipazione alla vita interna dei sindacati da parte degli iscritti – i quali sono stati in verità numerosi, ma non quanto si era immaginato – ce n'è un'altra che, a partire dall'autunno caldo, è diventata sempre più importante: quella derivante dall'apertura delle associazioni sindacali anche ai non iscritti nell'assunzione delle proprie decisioni. In tal senso, sin dal 1968-69, il valore della democrazia rappresentativa si è arricchito profondamente, assorbendo dentro di sé l'aspetto della partecipazione universalistica di tutti i lavoratori ai processi decisionali. A ben vedere, dunque, per tutta la fase successiva, il paradosso è stato rappresentato proprio dallo scarto tra tale aspetto e quello della «inadeguatezza» giuridica degli effetti delle decisioni così assunte, formalmente limitati – in ragione della natura privatistica del contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali non riconosciute – ai soli iscritti ad esse. E tale scarto – il quale affiora periodicamente nelle aule giudiziarie ogni volta in cui si discute di (non) applicabilità di un contratto collettivo ad un datore di lavoro o ad un lavoratore –

non può essere risolto dalla mera volontà «egemonica» delle associazioni sindacali più rappresentative, codificata nel Testo unico del 2014 (cioè dalla mera pretesa delle stesse associazioni di fissare regole contrattuali da valere per tutti, iscritti e non iscritti), per il semplice motivo che, per dirla con Cesarini Sforza, il diritto dei privati non può pretendere di prevalere sulle regole del diritto (privato) statale, quando ci si muova dal punto di vista interno a quest'ultimo (utilizzo qui la nota distinzione di Herbert Hart tra punto di vista interno ed esterno). A tal fine è, invece, indispensabile una disciplina speciale che, nel nostro ordinamento, trova la sua formale legittimazione costituzionale proprio nell'art. 39, seconda parte. Lo «strumento» metodologico dell'ordinamento intersindacale è di grande utilità per comprendere appieno questo assunto di teoria generale del diritto; ma su questo tornerò tra breve.

Se quanto detto è vero, tornando a ragionare della proposta contenuta nella *Carta dei diritti* della Cgil, a me pare che la soluzione adottata dalla Cgil – di misurare la rappresentatività di un sindacato tramite un bilanciamento dei dati relativi ai suoi iscritti e ai lavoratori non iscritti che hanno votato in suo favore nella elezione delle Rappresentanze unitarie – non possa essere considerata contrastante con il comma 4 dell'art. 39, ma anzi valorizzi, modernizzandolo ed anzi attualizzandolo, l'aspetto della democrazia partecipativa universale nell'assunzione delle decisioni. Ciò proprio in quanto tale soluzione crea una migliore e più intensa correlazione tra la partecipazione all'assunzione delle decisioni anche da parte di coloro che non sono formalmente iscritti alle associazioni sindacali e le conseguenze giuridiche di quelle decisioni, visto che è «giusta conseguenza» che i loro effetti ricadano anche su di loro.

Avviandomi verso la chiusura del mio intervento, desidero ancora ricordare che nel recentissimo documento sulle relazioni industriali siglato il 14 gennaio 2016 fra le tre grandi confederazioni, c'è un'importantissima apertura in favore di un intervento del legislatore di attuazione dell'art. 39 della Costituzione. Un'apertura che, personalmente, trovo molto significativa perché è indi-

cattiva di come i sindacati, in questa fase storica, siano ormai consapevoli del bisogno non soltanto di dare organicità al sistema di contrattazione collettiva da loro «governato», ma anche di consolidarne l'effettività, evitando che vi siano fughe dal medesimo. Ciò al fine di soddisfare l'esigenza di una tutela generale e bilanciata dei lavoratori, insieme con gli interessi ad un equilibrato sviluppo economico.

Ho fatto prima riferimento alla teoria dell'ordinamento intersindacale, la quale è stata richiamata nella sua relazione anche da Enrico Gragnoli, che ha, in buona sostanza, osservato come una qualsivoglia legge statutale di attuazione dell'art. 39 della Costituzione, o comunque disciplinante la contrattazione collettiva, decreterebbe «la morte dell'ordinamento intersindacale». A questa lettura, già avanzata dall'autore in un suo recente bel contributo, ho risposto in un mio successivo intervento dedicato a Gianni Garofalo, in cui ho cercato di chiarire, riprendendo le fila di un discorso che risale ormai a molti anni fa, che la teoria dell'ordinamento intersindacale giugnana rappresenta uno strumento metodologico per una migliore comprensione, da un punto di vista giuridico, del sistema di relazioni sindacali, e non uno strumento prescrittivo, o definitorio, della realtà in atto. Se ciò è vero, un'eventuale eteroregolazione del sistema di rappresentanza e di contrattazione non significherebbe affatto la «morte dell'ordinamento intersindacale», ma solo la necessità di effettuare, attraverso le lenti dello strumento metodologico pluriordinamentale, una differente lettura, rispetto a quella fino ad oggi risultata dominante, dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva. Una lettura che, tra l'altro, non restituirebbe nessuna immagine di negazione della piena libertà delle parti sociali, ove fosse in grado di assicurarci che la normativa statutale ha sostanzialmente fatto proprie le regole da loro elaborate, senza affatto comprimerle e mortificarle. Da questo punto di vista, il progetto di legge attuativo dall'art. 39 contenuto nella *Carta dei diritti* elaborata dalla Cgil, ove mai dovesse essere fatto proprio dall'ordinamento statutale, assicurerebbe esattamente il raggiungimento di questo ri-

sultato, essendo innegabile il sostanziale assorbimento in esso delle regole fissate dalle stesse parti sociali nel Testo unico del 2014 (dal punto di vista della teoria pluriordinamentale si potrebbe parlare tutt'altro che di rifiuto, bensì di «assorbimento» della regolazione dell'ordinamento intersindacale da parte dell'ordinamento statale).

Infine un'ultima parola su partecipazione e sciopero. Non ho tempo per approfondire in questa sede questo aspetto, però desidero fare una breve osservazione, anche tenendo conto del fatto che la *Carta dei diritti* della Cgil è l'unico documento – rispetto ai tre presi in considerazione in questo convegno – nel quale manca un riferimento allo sciopero. Al riguardo credo valga la pena di sottolineare come un aspetto forse poco considerato nel dibattito giuslavoristico post-costituzionale sia il rapporto intimo che esiste non soltanto tra gli artt. 39 e 40 della Costituzione, ma anche tra questi e l'art. 46. Questa terza disposizione, collocata a poca distanza dalle due norme considerate fondamentali per il sistema di relazioni sindacali cui è stata data vita dopo il 1948, racchiude, in realtà, un elemento determinante del complessivo disegno del costituente, che fino ad oggi è stato raramente percepito in tutta la sua essenza pregnante. Essa, infatti, assolve all'importante funzione di creare un collegamento dinamico e moderno tra la dimensione della democrazia sindacale e quella della democrazia economica. Se ciò vero, e se è vero – come non credo possa essere revocato in dubbio alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di sciopero – che la garanzia del conflitto è a sua volta determinante ai fini della garanzia degli istituti fondamentali della democrazia, tanto sindacale che economica, a me sembra assai poco corretto, da un punto di vista tanto di politica del diritto, quanto di politica sindacale e di politica *tout court*, pensare di sviluppare qualsivoglia progetto di «attuazione» dell'art. 40 senza tener conto del quadro sistematico generale appena descritto. In altre parole, senza tener conto della necessità di prevedere, in stretta connessione, una disciplina attuativa anche del principio di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Stamattina qualcuno ha osservato che soltanto nel progetto della scuola napoletana ci si è cimentati in modo davvero puntuale e analitico sull'attuazione dell'art. 46 della Costituzione. In effetti nella *Carta dei diritti* dei lavoratori la disciplina dichiaratamente collegata all'art. 46 è molto «leggera», e difficilmente essa può essere descritta, a stretto rigore di termini, come normativa pienamente attuativa del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese. Ciò non toglie, a mio avviso, che le due disposizioni in tema di partecipazione del progetto di legge della Cgil siano ben idonee ad aprire la strada ad una (ulteriore) regolazione consensuale della partecipazione, senza precludere la possibilità che, in connessione con essa, possa essere definita altresì una regolazione egualmente consensuale del conflitto. La cosa importante è che, soprattutto in questo campo, non si proceda per colpi di mano alla definizione di una regolazione eteronoma che comprima la libertà sindacale e l'autonomia collettiva, ma che si pervenga ad un intervento legislativo ampiamente condiviso, successivo alla libera definizione di regole da parte della stessa autonomia, e che assuma queste ultime a riferimento, garantendone l'efficacia ed effettività. In questo, ancora una volta la teoria dell'ordinamento intersindacale può essere di grande utilità, esattamente nei termini da me riassunti in precedenza ragionando del rapporto tra legge attuativa della seconda parte della Costituzione e Testo unico del 2014.

Queste considerazioni sono forse ancora un po' premature per l'attuale stato delle relazioni politico-sindacali, ma meditate e convinte.

Tavola rotonda con le forze sociali
L'attuazione degli articoli 39 e 46
della Costituzione:
le posizioni dei sindacati

Tavola rotonda con le forze sociali
L'attuazione degli articoli 39 e 46
della Costituzione:
le posizioni dei sindacati

*Susanna Camusso**

Fermo restando la piattaforma di Cgil, Cisl e Uil, abbiamo oggi un modello di relazioni industriali? E come lo costruiamo, alla luce del fatto che gli interlocutori qui presenti hanno convenuto con le organizzazioni sindacali i modelli di rappresentanza (con alcune variazioni dettate non da orientamenti diversi ma dalla differente tipologia produttiva, in particolare Confcommercio, più che la cooperazione, che ha una struttura paragonabile a quella dei settori industriali)? Sono queste le domande che dovremmo porci. Le regole della rappresentanza ovviamente sono, dal punto di vista pattizio, esistenti. Ciò dovrebbe consentire di riorganizzare anche il modello contrattuale.

Il primo problema è: le rappresentanze sociali sono oggi in grado di assumersi questo compito? In realtà, in presenza di un'intenzione del legislatore di intervenire non sulle regole generali, ma sulle modalità con le quali ha efficacia o meno la contrattazione, il primo effetto è la delegittimazione dell'autonomia delle parti sociali e della loro capacità di definire regole. In discussione si vuole mettere la rappresentanza approfittando di una sua presunta crisi.

Ma cosa vuol dire crisi della rappresentanza? La si può inter-

* Segretario generale della Cgil

pretare in tanti modi. Per cominciare direi che considero il silenzio che da lungo tempo caratterizza le associazioni imprenditoriali riguardo al giudizio sul progressivo e crescente intervento della legislazione uno degli elementi di crisi della rappresentanza.

In secondo luogo sottolineo il problema di individuare quale sia lo strumento fondamentale della contrattazione. È il contratto nazionale il punto di regolazione e di inclusione? Oppure si sottace un'idea in cui il contratto nazionale può diventare strumento che progressivamente si logora e perde quell'autorevolezza che ha sempre avuto, pur con le differenze del caso, nella storia della nostra Repubblica?

Ancora. Ho sentito ragionare della scarsa innovazione presente nei contratti nazionali sottoscritti in questo periodo. Detto intanto che le parole «cambiamento», «modernità» e «innovazione» non hanno automaticamente una valenza positiva, potendone avere conseguenze assolutamente negative sulle condizioni concrete delle persone, quando si dice, a proposito dei contratti, «non sono innovativi», bisognerebbe anche esplicitare qual è l'orizzonte di innovazione che si immagina, anche perché nel dibattito pubblico le due innovazioni chieste alla contrattazione sono molto discutibili.

La prima, che i contratti non siano più il luogo dell'aumento dei salari, è un tema che riguarda la distribuzione del reddito nel nostro paese e quindi se le parti, nella loro autonomia contrattuale, hanno una funzione in qualche modo regolatoria, essere «scavalcati a sinistra» dal governatore di Banca d'Italia, come è accaduto, dovrebbe essere per qualcuno particolarmente imbarazzante.

La seconda questione posta è la necessità, ai fini di una migliore tutela del lavoro, che la contrattazione aziendale abbia una funzione di per sé derogatoria dei contratti nazionali – allo stato attuale non solo dei contratti ma anche della legge – e che diventi esclusivamente un punto di adattamento della condizione locale e non più, come l'abbiamo esercitata e voluta, di ulteriore miglioramento nelle situazioni in cui ci sia maggiore ricchezza da distri-

buire. Vorrei anche evidenziare l'assurdità del modo in cui si sta svolgendo questa discussione, quasi incolpando le organizzazioni sindacali della mancata diffusione della contrattazione di secondo livello in una stagione nella quale abbiamo visto disdettare uno dopo l'altro gli accordi integrativi che erano stati stipulati nel corso degli anni.

Se poi, come sembrerebbe emergere dalla discussione che sta svolgendo il governo, il problema diventa quello di riconoscere efficacia al secondo livello e non al contratto nazionale di lavoro, il messaggio diventa assolutamente esplicito e chiaro.

Anche se si guardasse a questa scelta asetticamente, sarebbe evidente che un irrigidimento simile della contrattazione di secondo livello la indebolirebbe, proprio perché da sempre rappresenta un punto di regolazione flessibile e sappiamo che, nella crisi, è stato spesso usato in termini di sottrazione.

Si dovrebbe ragionare molto più spesso su quale aderenza alla realtà hanno le idee e i progetti del governo, e in base a quale verifica del funzionamento e dell'andamento della realtà si prendono le decisioni. Probabilmente se si facesse una piccola verifica della realtà si sceglierebbero opzioni diverse. Penso banalmente alle scelte che il governo ha compiuto sui lavoratori pubblici, sulla relazione tra iniziativa sindacale e funzionamento delle amministrazioni, sulle norme per i licenziamenti individuali chiaramente costruite sull'immaginario collettivo e non sulla verifica dei motivi per cui quelle che già esistevano non avevano funzionato. Non vorrei apparire polemica, ma penso che prima o dopo questo ragionamento si debba fare.

Il terzo punto che vorrei marcare riguarda la contrattazione collettiva. Nella nostra storia, a partire dai contratti nazionali, ha sempre avuto una funzione di intervento sulla condizione economica più generale, non solo dal punto di vista dei redditi dei lavoratori ma anche sul terreno dell'occupazione e delle politiche di aggregazione di impresa. Non a caso, data la struttura del sistema produttivo del nostro paese, abbiamo difeso la sua portata nazionale e, non a caso, nella proposta che avanziamo insieme a

Cisl e Uil, diamo valore al territorio, al sito, alla filiera e cioè a tutto ciò che determina un innalzamento delle forme di aggregazione di un sistema di impresa che non è necessariamente debole, ma spesso poco competitivo perché piccolo. Per un'organizzazione sindacale che ragiona sulla qualità del sistema e non sulla conservazione della sua debolezza, la sua configurazione è ovviamente un problema.

Avere Pazienda come unico luogo di riferimento o è un'idea elitaria, cioè ci rivolgiamo a meno di mille imprese e tutto il resto non interessa – che potrebbe anche essere la lettura giusta –, oppure è un progetto di riduzione della funzione delle parti sociali e della loro autonomia contrattuale.

Qualcuno potrebbe dire: «se ha svolto questo ragionamento è perché la Cgil non vuole alcuna legge». E si sbaglierebbe perché siamo presentatori di una proposta. Noi pensiamo che di una legge ci sia gran bisogno, e lo abbiamo sempre detto. Lo diciamo, ad esempio, nell'accordo del '93, in cui sostenemmo la necessità di una definizione legislativa delle regole della rappresentanza che fosse coerente con le scelte e gli accordi siglati dalle organizzazioni sindacali con le associazioni datoriali. Una delle ragioni fu esattamente quella della frammentazione del sistema, l'altra riguardava la reciprocità, e cioè anche la rappresentatività delle associazioni d'impresa. Non è solo una questione di simmetria tra noi e le associazioni datoriali. Si tratta di un problema straordinariamente urgente, essendo la riarticolazione delle associazioni d'impresa un ostacolo alla definizione di aree contrattuali. Infatti, mentre le organizzazioni sindacali con il Testo unico decidono l'apertura del sistema e la libertà di accedervi all'interno delle regole, le associazioni d'impresa, in ogni loro articolazione, pretendono l'unicità rispetto alle altre associazioni presenti sulla medesima area di applicazione. Con il risultato che si riduce sempre più la platea di appartenenza ai singoli contratti nazionali; per le associazioni datoriali invece che il dispositivo di regolazione nei rapporti di lavoro e di leale concorrenza, diventa uno strumento improprio di pressione e resa dei conti nei loro rapporti.

Ci sono alcuni settori in cui questo problema sta diventando molto rilevante. Ci si dissocia per poi chiedere un contratto nazionale che abbia condizioni inferiori rispetto a quelle che si applicavano precedentemente. Non è più ammissibile.

La legge ha la funzione di determinare le regole. Noi insistiamo con l'applicazione dell'art. 39 della Costituzione. L'art. 39 fa riferimento ai contratti nazionali e agli iscritti ma non può essere questa la ragione per sostenere che non deve esserci il voto dei lavoratori. Quando fu varata la Costituzione il sistema di rappresentanza veniva dalle corporazioni e dal superamento dell'azione del Partito nazionale fascista, che aveva sciolto i sindacati liberi e istituito il sindacato unico fascista. Nel dettato costituzionale si vuole affermare che iscriversi al sindacato è una libera scelta delle persone. Penso che bisognerebbe maneggiare l'argomento dell'anticostituzionalità con un po' più di cautela e di attenzione. C'è poi una legge per il pubblico impiego che prevede il voto e la misura degli iscritti con l'idea esplicita che la tutela e la contrattazione fanno capo alla libertà sindacale e alle condizioni dei lavoratori, riconoscendo alle organizzazioni unitariamente rappresentative, non ad altri, su questo non c'è dubbio, il ruolo di soggetto che determina quali sono le relazioni e come si organizzano.

Da questo punto di vista, si è coerenti con il dettato costituzionale quando si determinano degli elementi d'innovazione positiva che permettono di dare regole generali al sistema nel quale ci troviamo.

Trovo invece assolutamente contraddittorie, dal punto di vista dell'orizzonte politico, alcune posizioni che sento emergere sulla contrattazione. In primo luogo trovo paradossale che un sistema politico il cui fondamento è il voto abbia problemi nei confronti dell'esercizio di voto dei lavoratori nei loro luoghi di lavoro. Mi sembra di per sé un tema in qualche modo preoccupante. Poi, una posizione, come quella governativa, che teorizza l'ineluttabilità della riforma costituzionale in quanto riconduce a centralità il decentramento dei poteri che era intervenuto nella Repubblica, e sostiene invece l'assoluta disarticolazione di un tema fonda-

mentale qual è il reddito da lavoro dipendente e la sua distribuzione, è quanto meno contraddittoria. Forse, ogni tanto, dovrebbero fermarsi, ragionare e mettersi d'accordo.

L'ultimo punto che credo vada richiamato dalla discussione che si è svolta (perché poi è il punto di interlocuzione con le associazioni presenti, anche se non ci sono tutte) è il problema di qual è il soggetto che deve essere tutelato in modo prevalente. Molta parte della polemica e della discussione che si sta svolgendo è costruita sull'idea che ci sia stato un eccesso (non saprei quando si è verificato, ma così si sostiene) di potere da parte del sindacato e che dunque sia indispensabile tornare al rispetto dell'impresa, alla libertà d'impresa e al riconoscimento della sua centralità. È una tesi che sentiamo ripetere spesso, in qualche caso anche dal presidente del Consiglio, che poi sceglie anche quali sono gli imprenditori che meglio rappresentano questa dimensione.

Così facendo, progressivamente, è annullata l'idea stessa che esistano i lavoratori e le lavoratrici. In realtà non esiste, né potrebbe essere altrimenti, una rappresentazione dell'impresa dove il solo imprenditore, uomo o donna che sia, decide indipendentemente da tutto e da tutti. In realtà l'imprenditore è tale proprio in ragione della presenza delle lavoratrici e dei lavoratori e della loro attività.

Quando si parla di libertà d'impresa, si sottintende spesso che non c'è una funzione dei lavoratori, men che meno una funzione organizzata. Discutere di partecipazione, di contrattazione ai fini della produttività, di contrattazione aziendale, come di strumenti che possono determinare risultati per il paese, è da costoro negato nei presupposti, perché bisognerebbe invece riconoscere che nelle imprese esistono interessi differenti e conflittuali con quelli dell'imprenditore.

È vero, la crisi in tante occasioni ha mostrato, anche nelle piccole imprese, che vi possono essere interessi comuni ma, in ogni caso, restano differenti le funzioni e i rapporti di forza e anche gli interessi: a ben vedere, quelli di una parte dipendono dalle scelte dell'altra.

Bisognerebbe tornare all'idea che la dimensione d'impresa è fatta anche da quanto i soggetti attuatori possono partecipare a delle scelte, intervenire sull'organizzazione del lavoro e così via.

Non a caso nella nostra proposta di legge, pur non avendo come riferimento il modello tedesco e la cogestione, sosteniamo l'attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Traguardiamo la codeterminazione partendo dalla conoscenza, dall'informazione, dal diritto a intervenire. Il punto per noi fondamentale è discutere l'organizzazione del lavoro, le scelte d'investimento e le ricadute, la continuità aziendale, i processi d'innovazione. Ritroviamo qui l'idea che, partendo dagli interessi di una parte, ci si ricollegli all'interesse generale del paese.

Se la contrattazione, invece che essere il luogo in cui gli interessi di una parte diventano interessi generali, diventa il modo per dare risposte alla supposta libertà d'impresa, si può arrivare rapidamente all'inausta idea che il massimo riconoscimento del ruolo del lavoro possa essere quello di compartecipare dei rischi d'impresa, rischi di cui il lavoratore, in realtà, si fa già ampiamente in tutti i casi di difficoltà, a cominciare da quelli occupazionali, e mai o assai raramente partecipa dei risultati positivi.

Allora penso sia indispensabile riproporre l'idea – da qui anche tutto il ragionamento sulla prima parte della nostra proposta di legge, quella dei diritti universali – che l'esistenza di interessi diversi sia un bene e che sia sbagliato proporre la partecipazione paritaria ai rischi d'impresa. Se fosse vero che non c'è più differenza tra gli interessi e quindi tutti sono sullo stesso piano, bisognerebbe abolire il profitto e gli utili d'impresa. Visto che questo governo sembra abolire anche le riserve indivisibili della cooperazione, non sembra avere esattamente questo come orizzonte.

Siamo dunque di fronte ad un supposto venir meno dell'esistenza stessa di interessi diversi. Se l'impresa è luogo della creazione del profitto per l'imprenditore, resta il problema di come il lavoratore può partecipare e codeterminare le condizioni. Quello che non è possibile è sostenere che prevalga un unico interesse

che ha ragione su tutto e può informare le modalità con cui tutto si determina.

Ogni tanto si confonde produttività con utili. Sono due cose assai diverse e la distinzione è condizione essenziale per discuterne, come diciamo insieme a Cisl e Uil nella proposta che abbiamo avanzato. Lì, la distinzione è fondamentale per affrontare esattamente professionalità, qualità, investimenti, ricadute sull'occupazione e determinazione dei modelli organizzativi. Certo, anche distribuzione del salario, ma a partire dalla condivisione dell'intervento sull'organizzazione di impresa.

*Antonio Focillo**

Mi limito ad alcune osservazioni. Ho ascoltato i molti interventi sia dei giuristi sia del costituzionalista e ho condiviso molte delle valutazioni da loro espresse, ma *in primis* vorrei esprimere una critica a noi stessi.

Questo dibattito sul piano dei contenuti è molto importante, ma si svolge in ritardo rispetto al livello di discussione che c'è nel paese e, soprattutto, rispetto alle intenzioni del governo – come diceva Susanna Camusso – più che del legislatore.

Infatti, a quest'ultimo sembra che l'agenda gliela organizzi il governo e, quindi, in ultima analisi è il governo che decide quali sono gli interventi legislativi da approvare. Dico «sembra», perché non voglio ledere nessuna autonomia.

È fuor di dubbio che, visto tutto quello che in questi ultimi anni è cambiato nelle relazioni, nell'equilibrio dei rapporti di forza e nella legislazione, c'è un arretramento del diritto del lavoro, rispetto a tutto quello che la legislazione aveva conquistato in passato in fatto di tutela e garanzia del soggetto più debole nei rapporti di lavoro, anche perché sono cambiate le condizioni politiche e le sensibilità.

* Segretario confederale della Uil

In passato si è sempre creata una coalizione di intenti tra forze sociali, imprenditoriali, sindacali e giuridiche e volontà politica che ha prodotto norme di grande civiltà, realizzando così una legislazione del lavoro fra le più avanzate. Oggi questa condizione non c'è. Purtroppo prevale la demagogia e sovente si cerca un nemico da additare, spesso per nascondere le proprie manchevolezze. E allora si individua il nemico, spingendo l'opinione pubblica a sostenere le posizioni di chi scarica sugli altri le colpe delle varie crisi e della mancanza dello sviluppo.

La motivazione dell'attacco nei riguardi del sindacato è che le sue rivendicazioni sono finalizzate a sostenere interessi particolari e non l'interesse generale. Sulla base di questa metodologia di criminalizzazione poi si legifera, riducendo diritti e garanzie in favore di un presunto bene comune o perché lo chiede l'Europa.

Oggi, tuttavia, essendo cambiate le cose, nessuno può sostenere che la legislazione sociale sia più avanzata rispetto al passato. Penso, per esempio, allo Statuto dei lavoratori, che è stato abbondantemente rivisitato, riducendone le tutele, o all'intervento legislativo sulla limitazione del diritto allo sciopero dei lavoratori dei beni culturali, prendendo a pretesto un'assemblea, legittimamente richiesta, svolta da quei lavoratori, e considerandola non rispettosa dei diritti costituzionali.

Pertanto, l'invito che faccio ai diversi interlocutori presenti in questo dibattito (giuristi, imprenditori e rappresentanti dei lavoratori) è quello di ritornare a dialogare molto di più per costruire un insieme di posizioni comuni che ricreino la speranza di poter ricostruire nuove relazioni industriali.

La prima riflessione che voglio affrontare è che manca, come spesso sta accadendo, anche in questa sede, un'interlocuzione (lo sosteneva Susanna Camusso molto diplomaticamente, lo voglio affermare io con più forza), con la parte politica, che poi è quella che legifera e, in alcuni casi, è controparte.

Se si guarda con attenzione il mondo del lavoro, al di là delle difficoltà che ci sono, nei settori industriali i contratti si sotto-

scrivono e, quindi, si riconosce la legittimità di relazioni corrette, perché gli interessi sono comuni alle due parti coinvolte. Il fatto che questo metodo relazionale sia confermato attraverso la contrattazione mantiene in vita un sistema di compartecipazione che produce risultati positivi sia per le imprese che per i lavoratori. Invece, nel pubblico impiego, la contrattazione sia nazionale che di secondo livello e, addirittura, il salario individuale sono bloccati da circa sette anni e di questo si parla poco.

Non voglio fare l'elenco delle diverse questioni ma, se noi analizziamo negli anni gli interventi legislativi che si sono susseguiti in materia di contrattazione, notiamo come abbiano modificato parti contrattuali, sia economiche che giuridiche, e limitato qualsiasi spazio di intervento e di partecipazione del sindacato. Morale della favola: non ci sono relazioni, non si sottoscrivono i contratti.

Si sostiene che questo atteggiamento serve a preservare un bene comune, cioè l'economia di questo paese. Ma i sindacati non sono matti, dagli anni settanta hanno considerato che il salario non è più una variabile indipendente dall'economia ed hanno adeguato le loro rivendicazioni con molta responsabilità. Oggi, non si vuole capire che riducendo il potere di acquisto dei pensionati e dei lavoratori non solo si fa un danno a loro ma anche all'economia, perché si riduce la domanda interna di cui vive il 70 per cento del sistema produttivo e ciò, di conseguenza, non aumenta la ricchezza e non permette una sua più equa distribuzione, impoverendo il paese tutto.

Il governatore della Banca d'Italia, Visco, pochi giorni fa ha sostenuto che uno dei problemi dell'economia italiana è la mancanza di aumento dei salari.

Nel pubblico impiego, invece, si continua a mantenere bloccati i contratti, con la progressiva riduzione del potere di acquisto, non rispettando neppure una sentenza della Consulta che ha ritenuto illegittimo il perdurare del blocco, e ciò avviene non solo – ripeto – dal punto di vista economico ma anche dal punto di vista normativo, con la conseguenza che l'eccessiva legislazione,

a discapito della contrattazione, ha ridotto la qualità dei servizi destinati a tutti i cittadini.

Infatti, una legge del 2009, la cosiddetta Brunetta, ha stabilito che, in mancanza di contrattazione nazionale, il governo può intervenire e decidere, sentite le parti sindacali, di dare un aumento di salario autonomamente. Mentre per la contrattazione di secondo livello la controparte può scrivervi le norme che poi dovranno essere trasposte nella futura contrattazione.

Una domanda nasce spontanea: quale controparte può avere la volontà di sedersi a un tavolo di contrattazione, potendo autonomamente stabilire le norme applicabili?

La seconda riflessione riguarda proprio il tema della discussione, cioè come trovare una normativa sulla rappresentanza e rappresentatività. Si accusa il sindacato di non aver accettato ancora una legge (anche in questo dibattito c'è stata una piccola velata critica). Il sindacato si è già posto il problema di come regolare tale misurazione. Sul punto il sindacato ha elaborato una proposta unitaria, nonostante, in questi anni, abbia attraversato momenti di grande difficoltà nei rapporti unitari. Anzi, il sindacato ha ritrovato una nuova unità, elaborando due documenti che individuano sia un modello contrattuale sia le regole della rappresentanza e rappresentatività. E, su quest'ultimo punto, le elaborazioni sindacali – in cui sono presenti molte delle tematiche che sono state discusse in questa giornata – sono state condivise con i rappresentanti dei datori di lavoro.

È ovvio che poi le proposte sindacali vanno mediate, discusse e ragionate con le diverse controparti, perché le situazioni produttive sono diverse e non può esserci un unico modello valido per tutti.

Pertanto, in tal senso il sindacato ha svolto un buon lavoro, che non può essere disconosciuto, superando le difficoltà presenti e anche le singole posizioni di organizzazione, trovando le opportune mediazioni.

Nel dibattito di oggi qualche relatore ha sostenuto che le nostre proposte hanno un che di utopistico, ma se non si affronta

mai il presente con un disegno strategico progettuale che guardi al futuro e non al contingente, passi in avanti non se ne faranno mai.

Voglio aggiungere qualcosa ancora sul concetto emerso nella discussione sulla necessità di regole. Le regole sono fondamentali se garantiscono la democrazia, il pluralismo e stabiliscono soprattutto quali sono i ruoli di ognuno nei rapporti all'interno di un sistema democratico. Le regole da sole non bastano, perché gli atti conseguenti dipendono dalle volontà politiche di attuarle e devono confrontarsi con lo scenario entro cui si vive.

Lo dico consapevolmente, in quanto sono stato uno di quelli che ha contribuito, insieme ad altri, a costruire le regole del pubblico impiego, diventate legge, e che sono prese molto a riferimento nei vari disegni di legge presentati in Parlamento.

Le regole le abbiamo già accettate, abbiamo già superato anche gli orgogli e gli interessi di organizzazione, perché siamo stati capaci di tener conto sia dell'interesse rappresentativo più ampio che dell'interesse rappresentativo dei propri iscritti.

Perché dico volontà politiche e scenario? Perché in quel momento, quando sono state concordate le regole della rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego, c'era una visione comune fra governo, Parlamento e sindacato e, avendo costruito tutto il percorso insieme, alla fine quel percorso è stato tradotto in norma di legge. Oggi (ed è la domanda che mi faccio) se noi dovessimo decidere di scrivere delle norme, chi garantirebbe che quelle norme rispecchino un'ottica comune? Soprattutto in un momento come questo, dove abbiamo un Parlamento, che la Corte costituzionale ha ritenuto eletto sulla base di una legge illegittima dal punto di vista costituzionale. Questo stesso Parlamento – che ha votato una riforma costituzionale e una riforma elettorale che, secondo la mia modesta opinione, riducono ancora gli spazi democratici – potrebbe legiferare quello che si è concordato con il governo sulle regole o potrebbe, nella stessa ottica, modificarlo in peggio.

Il rischio c'è anche perché, oggi, la politica e i suoi rappresentanti vedono come fumo negli occhi le organizzazioni sindacali.

Terza questione. Nella mia formazione giuridica sono cresciuto alla scuola di Giugni, quindi sono convinto che le parti, nei loro rapporti relazionali e contrattuali, debbano mantenere la piena autonomia e che un intervento legislativo possa essere solo a sostegno. Anche perché sindacati e imprenditori hanno dato dimostrazione di saper svolgere la loro funzione nell'interesse generale e, alla luce di questo principio, sono spesso riusciti a trovare mediazioni complicate, anche di carattere macroeconomico.

Un esempio concreto della capacità di assumersi responsabilità generali da parte delle organizzazioni sindacali c'è stato quando l'Italia stava per entrare a pieno titolo nell'Unione Europea. Esse si sono spese per far accettare sacrifici ai lavoratori, sostituendosi alla politica, che in quel frangente era fuori gioco.

A questo punto sorgono domande ulteriori: qual è il rapporto che si ritiene debba esserci tra autonomia delle forze sociali e politica? In che modo la legislazione deve intervenire sulla contrattazione? Qual è il limite che separa le due funzioni? Per dirla come Giugni: l'autonomia della contrattazione va salvaguardata e la legislazione può intervenire a sostegno della stessa.

Su questo assunto si può aprire un confronto se da parte della politica c'è la volontà di creare una legislazione a sostegno della contrattazione. Ma se l'arbitrio, la volontà di ridurre gli spazi democratici sono suffragati da interventi che violentemente attaccano quelle che sono le rappresentanze, ci si pone, legittimamente, il dubbio se è meglio evitare che una legge possa intervenire perché, a quel punto, non sarebbe più una legge a sostegno.

Quarto e ultimo punto. Ho letto velocemente il documento presentato dalla Cgil sulla *Carta dei diritti universali del lavoro* (vi chiedo scusa, ma solo all'ultimo momento ho saputo che dovevo partecipare a questo dibattito) ed anche le varie ipotesi elaborate dai giuristi. Mi permetto di porre due questioni. La prima è relativa proprio alla lettura delle varie ipotesi di disegni di legge: non riesco a capire, anche per l'esperienza che abbiamo vissuto nel

pubblico impiego, come si fa a definire il rapporto tra contratto nazionale e contratto di secondo livello.

La tematica è stata affrontata all'interno del sindacato con una lunga discussione per decidere se, nelle elezioni delle Rsu, si dovesse mantenere il terzo dei delegati scelto dai sindacati, come previsto dall'accordo del 23 luglio. Quella dinamica rappresentava proprio il collegamento stretto tra contratto nazionale e contratto di secondo livello, dato che i delegati scelti dal sindacato potevano essere gli stessi che avevano partecipato alla contrattazione nazionale e, quindi, potevano uniformare la contrattazione di secondo livello alle scelte del contratto nazionale, evitando duplicazioni. Con tutto il rispetto per le Rsu (da vent'anni nel pubblico impiego si eleggono le Rsu ed i risultati sono sempre stati positivi), come si potrebbe mantenere la giusta relazione normativa fra le due contrattazioni qualora venissero eletti delegati non legati alle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il contratto nazionale? Non parlo solo delle tre confederazioni, ma delle organizzazioni sindacali che hanno partecipato alla trattativa del contratto nazionale. C'è il rischio di uno spazio autonomo che può far saltare la contrattazione di secondo livello.

Nel pubblico impiego questo problema l'abbiamo risolto, abbandonando il terzo dei delegati scelto dalle organizzazioni sindacali a favore della doppia firma nella sottoscrizione del contratto di secondo livello, quella delle Rsu e quella delle organizzazioni sindacali, e questo legittima il contratto.

Seconda questione. Nelle varie ipotesi di disegni di legge ho letto che la certificazione del tesseramento dovrebbe avvenire attraverso il Ministero del Lavoro o una commissione da costituire *ad hoc*, se ho capito bene. Tutti per fortuna, spero, soggetti autonomi. Abbiamo esempi concreti di alcuni casi di inquinamento dei dati degli iscritti. Sarebbe più opportuno, come avviene nel pubblico impiego, che ci fosse un organismo che controllasse se i dati trasmessi sono reali e che, poi, lasciasse ad un organismo paritetico (che potrebbe essere la commissione, più che il Ministero) il compito di definire chi è rappresentativo e chi no.

Nel pubblico impiego vi è un sistema estremamente garantista delle prerogative di tutti, attraverso un doppio canale: la certificazione, quando parte, deve avere la firma del sindacato aziendale e il controllo degli iscritti e dei voti di ognuno avviene attraverso un comitato paritetico composto dalla controparte e dalle organizzazioni sindacali.

L'ultima questione. La mia organizzazione ha sempre sostenuto che gli artt. 39, 40 e 46 della Costituzione dovevano essere applicati. Oggi per fortuna siamo giunti ad una posizione unitaria, almeno sul 39 e sul 46, ed è ovvio che per renderla concreta bisogna che ci siano delle condizioni in grado di garantire tutti.

Per legiferare norme che garantiscano il pluralismo e quindi la democrazia di questo paese è bisogna che ci sia un consenso unanime. Sono convinto che tra Cgil, Cisl e Uil si troverà una soluzione perché su molte questioni l'abbiamo già trovata, ma tale soluzione deve anche prevedere in che modo i sindacati autonomi, che hanno spazi di libertà e di autonomia, come la sottoscrizione di accordi e di regole, siano impegnati a rispettare, e non solo chi ha sottoscritto.

Anche su questa tematica vi è un esempio emblematico. Nel pubblico i sindacati confederali avevano autonomamente inserito nei contratti codici di autoregolamentazione degli scioperi. Poi il Parlamento ha approvato la legge 146, ma essa non ha potuto vietare a sigle che non dividevano questa impostazione di rispettare quelle regole. Questo tende a dimostrare che qualsiasi norma, se non è condivisa, potrebbe violare la libertà di associazione, il che porterebbe ad una quantità esagerata di ricorsi e quindi, di fatto, ad un inficiamento della stessa norma.

Questo è un problema che bisognerebbe affrontare.

Ecco perché vorrei che il silenzio degli intellettuali che c'è stato in questi anni, in cui sono passate tante normative che hanno limitato gli spazi relazionali e contrattuali, intervenendo sulle autonomie delle parti, diventasse invece voce di contrapposizione e di alternativa. Ad esempio oggi è stata posta da molti giuristi, in questo dibattito, l'esigenza di andare a modificare l'art. 8

della legge, che permette deroghe al contratto nazionale: perché ciò non è avvenuto quando questo articolo è passato in Parlamento?

So benissimo che, allora, anche fra le organizzazioni vi erano posizioni diverse, ma quando quelle regole sono state scritte *P'intelligentia* progressista di questo paese ha lasciato fare. In quel momento, come in tanti altri, vi è stata quasi una condivisione da parte di molti perché si sosteneva: «Finalmente tocca anche ai sindacati». Non vorrei che si facesse come nella famosa poesia: finché tocca ad altri, e non a noi, non ci interessa. Ma alla fine poi toccherà anche a noi, ed allora ci si accorgerà di aver commesso un errore lasciando fare.

Dato che sono preoccupato della riduzione degli spazi di democrazia, chi ha una mente aperta, come i giuristi, come gli intellettuali, ci aiuti a costruire non solo regole, ma anche azioni e strategie.

*Jole Vernola**

Qui sembra essere in discussione un altro articolo della Costituzione (non lo è formalmente, ma lo è di certo in modo sottinteso): l'art. 18. C'è un 18 anche nella Costituzione. È una casualità, certo.

Un tema vero, infatti (ed è un po' preoccupante che sia a latere di questo ragionamento, perché invece alla fine lo permea), è: qual è il ruolo che dentro questo ridisegno, ancora un po' nebuloso, che si sta delineando si pensa di ritagliare per le parti sociali che fin qui, in questo paese, sono quelle che sulla materia hanno esercitato non solo una parte importante, ma un ruolo fondamentale.

Legge sì o legge no: si può sintetizzare così.

Rispetto al tema della rappresentanza, il segretario Camusso ri-

* Direttore centrale Politiche del lavoro e welfare Confcommercio

cordava che nell'accordo di Confcommercio abbiamo dovuto individuare qualche elemento di diversità. È vero. Per me la diversità, se corrisponde a delle esigenze distintive, è un valore: se fossimo tutti uguali, probabilmente saremmo dentro a uno schema di omologazione e non avremmo bisogno di elementi specifici. Tuttavia l'accordo sulla rappresentanza sconta oggettivamente una mancanza, che è quella del peso del versante datoriale. Non lo abbiamo mai nascosto e il sindacato è testimone del fatto che Confcommercio il tema lo ha posto ed ha anche dichiarato che era disponibile ad affrontarlo, in qualsiasi sede.

Certo, non abbiamo intenzione di farcelo definire da una sede terza. I metodi possono essere tanti, ma sicuramente quello prescelto non può che far riferimento al fatto che ci deve essere una relazione numerica. Certo nessuno immagina di contare in base al numero di contratti che sottoscrive, altrimenti quello che dovrebbe essere lo strumento per arrivare alla contrattazione partirebbe al contrario dalla contrattazione per arrivare ad ottenere un peso maggiore. Questo è probabilmente uno dei problemi che si sono creati in questi anni, in cui abbiamo assistito al proliferare di contratti che vengono sottoscritti per accreditarsi e non per la reale finalità che dovrebbe avere un contratto collettivo.

La legge, dicevo, può dare un sostegno (perché ovviamente, senza un sostegno legislativo vi è una debolezza che può continuare nel tempo), si può anche ragionare, ma appunto nella logica di una funzione di sostegno agli accordi.

Sulla contrattazione regolata per legge invece siamo molto perplessi, nel senso che la contrattazione è materia che dovremmo regolare noi, e non perché si rivendichi un'esclusività, ma perché la logica della lettura esterna, come per altro sta accadendo, viene viziata, anche in buona fede, da letture parziali del mondo del lavoro, dell'impresa, del mercato: un punto di partenza quindi che, nella migliore delle ipotesi, è riduttivo.

Per una legge essere concepita da un punto di partenza riduttivo o comunque limitato a un punto di osservazione, quando la

sua funzione per natura è quella di dover essere una norma generale e astratta applicabile a tutti, è già un controsenso.

Quindi avrete già capito che, per quanto ci riguarda, questa discussione sulla contrattazione aziendale (che ovviamente non ci vede assolutamente contrari ma ci sembra molto limitativa rispetto alle esperienze dei nostri mondi) ci pare un po' forzata, nel senso che legittime posizioni di alcuni comparti/settori non possono rappresentare tutto il mondo. Questo è un vizio italiano che non si è manifestato soltanto oggi. Per i settori rappresentati da Confcommercio, il terziario nelle sue diverse declinazioni – e stiamo parlando di tantissime aree non solo nel commercio puro, ma dei servizi, del turismo, dei trasporti ecc. – oggettivamente il modello di riferimento non è quello – per carità, sicuramente di grande valore – dell'industria. E ovviamente il fatto che la legislazione nazionale venga costruita guardando il modello industriale è un problema.

Nel tempo abbiamo dovuto affrontare la questione, anche attraverso correttivi legislativi, accordi sindacali ecc. Non vorremmo trascinare questo «problema» dal livello legislativo anche agli assetti contrattuali, perché si creerebbe veramente una difficoltà ulteriore.

Qualcuno ha nominato il modello tedesco, ma in realtà a me sembra più un modello americano quello che c'è nelle quattro righe del Documento economico e finanziario. Magari mi sbaglio. Vedremo.

Il punto vero è che oggi la nostra difficoltà è quella di toccare il tema attraverso tre passaggi.

In primo luogo è chiaro che per la rappresentanza, come ho sentito dire anche oggi, non si può pensare di dare l'*erga omnes* agli accordi aziendali e dimenticarsi l'art. 39, dimenticarsi i contratti nazionali. Penso che sia anche un dovere delle organizzazioni come le nostre pretendere che l'applicazione o la definizione di norme di legge abbiano quantomeno un incardinamento nell'ordinamento costituzionale. Finché non verrà abolito, l'art 39 c'è, e quindi, in qualche modo, va considerato. Il tema della rappre-

sentanza probabilmente dovremmo riprenderlo in mano, anche con una riflessione comune e – ripeto – non partendo dai contratti ma arrivandoci. Inoltre nella Costituzione la rappresentanza è richiamata anche in altri articoli. Dimenticarsi non giova: sono elementi del ruolo delle parti sociali che in qualche modo vengono lasciati sul fondo e sottratti quotidianamente al confronto di merito.

Quindi la rappresentanza è un tema che va giocato su un campo che include, ma non limita, l'azione ai contratti collettivi.

Infine, sul tema dei modelli contrattuali, ci sono delle sensibilità e delle esigenze diverse. Probabilmente la difficoltà che abbiamo tutti è anche quella di immaginare un futuro che non sia costruito esattamente sul modello passato. Dobbiamo innanzitutto riflettere sul fatto che i «modelli» non basta metterli nero su bianco, timbrarli e infilarli in un cassetto, né possiamo considerarli come le tavole della legge. In realtà (e lo dico in base all'esperienza diretta della contrattazione nei nostri settori) evolvono nei fatti e nei contratti. Non perché (le prassi) dissentono da regole in qualche modo predefinite, ma perché quelle regole sono cose vive. Altrimenti noi immaginiamo che si definisca un accordo sindacale anche sul modello contrattuale che diventa come la tavola di Mosè, nel senso che possiamo operare solo nel suo ambito. In realtà non è andata così negli anni precedenti, né in questi ultimi anni.

È senz'altro positivo, quando ci si siede a un tavolo, che sia nazionale o aziendale, che l'accordo venga trovato perché si condivide non soltanto l'obiettivo ma il modo in cui ci si arriva. E se tutti gli attori lo condividono, probabilmente fanno un'operazione che non è di sganciamento, ma di arricchimento di quella che può essere la base di un modello contrattuale.

Forse, tolti alcuni elementi centrali, il modello contrattuale è diversificato quando cominciamo a entrare in alcuni aspetti che nei diversi contratti sono già, nei fatti, declinati in modo diverso. Dico «nei fatti» perché sono contratti vigenti sottoscritti da tutti. Quindi vuol dire che abbiamo trovato degli elementi di condivi-

sione. Sembra un aspetto marginale, ma non lo è, perché probabilmente anche su questo si crea una certa confusione che ha fatto gioco in questi ultimi mesi, e cioè l'idea che ci sia un unico modello contrattuale e che tutti quanti siamo chiamati a dover andare a riscrivere delle regole. Non è proprio così: occorre una più ampia riflessione. Riflessione che ovviamente costringe tutti noi a rimetterci in gioco, senza abbandonare però ciò che in qualche modo abbiamo condiviso.

Prima ho sentito citare il termine «pluralismo». Il pluralismo è un elemento che sta nel nostro Dna, come Confcommercio, se non solo per virtù anche per necessità, nel senso che ovviamente – è stato ricordato – noi abbiamo una diversità di impresa che non è solo frantumazione, ma differenza nelle modalità di gestione, nella dimensione e nell'attività economiche. Quindi abbiamo l'abitudine di confrontarci, spesso di fare delle sintesi, oppure di prevedere comparti di cui fanno parte aziende appunto molto diverse le une dalle altre. Abbiamo sempre sostenuto, e non soltanto sul versante contrattuale, che il pluralismo è un valore e non un disvalore. Nel momento in cui crediamo fermamente che il pluralismo sia un valore, dobbiamo metterci nelle condizioni di poterlo rappresentare, altrimenti c'è pericolo di fare non delle sintesi ma delle scelte che rischiano di essere esclusive e non inclusive.

È una responsabilità importante riuscire a portare avanti un insieme così diversificato. Lo facciamo consapevoli che il grande rischio che tutti corriamo è quello della disgregazione, di creare «pezzi» che non si sentono in qualche modo di far parte di un sistema che rappresenta anche loro, benché non solo loro.

Questo atteggiamento di responsabilità deve stare alla base anche del futuro «sistema di assetti contrattuali»: in qualche modo tutti siamo chiamati a mettere in gioco un pezzettino di noi stessi per cercare di fare un immaginario passo avanti, non nella direzione che dall'esterno qualcuno ci indica, ma in quella che noi riteniamo possa essere il giusto punto di incontro tra gli interessi dei diversi fattori che compongono le forze in gioco.

Quindi né uno più uno (livelli contrattuali) né uno uguale a zero, ma probabilmente la realizzazione formalizzata di qualcosa che nei fatti stiamo costruendo e che stiamo già gestendo, rimettendo a punto e rodando regole che vanno assolutamente condivise tra le parti che poi devono adottarle. Se dovessimo trovare definito non solo il campo di gioco, quindi la rappresentanza – tema su cui forse, arrivati a questo punto e visto quello che sta accadendo anche sul versante datoriale, potrebbe aiutarci un sostegno (legislativo) –, ma anche lo schema di gioco, la maglietta con cui dobbiamo giocare, il colore della palla ecc. forse sarebbe un po' eccessivo. E indicare quali siano le materie contrattuali (perché nel Def così c'è scritto) che devono stare di qua e quali quelle che devono star di là, a noi non convince. Non pensiamo che altri ci debbano dire quali sono gli argomenti che possiamo o non possiamo negoziare e non crediamo che questo ruolo spetti né al governo né al Parlamento. Questo è tema che va deciso tra gli attori del gioco. E se noi vogliamo discutere di orario di lavoro a livello nazionale piuttosto che a livello aziendale è una scelta che spetta appunto agli attori.

Ovviamente è una scelta che va condivisa. Ecco perché siamo convinti che questo argomento vada definito nei contratti nazionali. Dopodiché il tema della vicinanza alla gestione aziendale ci vede molto sensibili, infatti abbiamo già fatto delle scelte in questa direzione. Però attenzione, perché anche seguire l'idea della frammentazione, per cui ognuno fa per sé, non credo tuteli le imprese. Bisogna stare attenti, perché si può partire anche da una buona intenzione, ma, non sapendo come verrà realizzata, rischiamo di ritrovarci con un sistema complicato per le imprese, e può diventare difficile in seguito recuperare. Su questa materia insistiamo a dire che un conto sono le legislazioni di sostegno (legittime, utili, e inoltre sperimentali, quindi si può valutarne l'impatto), altro è una regolamentazione rigida calata dall'esterno con cui, in qualche modo, si definiscono dei recinti.

Spendo un'ultima parola: qui è stato citato un altro articolo della Costituzione, il 46, per sostenere che se non vengono chia-

riti i nodi che stanno sul tavolo rischiamo che tutti i dibattiti lascino comunque il tempo che trovano.

Le parti sociali del nostro paese hanno intrapreso percorsi diversi nei vari settori (mi riferisco ovviamente a macrosettori economici, non a singole categorie), che hanno una loro storia.

Ovviamente, se si decide di intraprendere un'altra strada, vanno anche in qualche modo ripensati i percorsi fatti. Penso nel nostro caso alla bilateralità. Noi abbiamo fatto, lo dico con una certa soddisfazione, e stiamo ancora facendo un percorso molto complicato di riforma e ci tengo a testimoniare l'impegno che, insieme con le confederazioni sindacali, Confcommercio si è data attraverso un accordo quadro sul riassetto della bilateralità. È un accordo che ha compiuto due anni, ma che ha già fatto molti passi in avanti perché ad esso sono seguiti accordi categoriali, norme contrattuali, regolamenti e nuovi statuti. Stiamo facendo un lavoro veramente complesso che attraversa tutta l'Italia e arriva alle singole province. Stiamo parlando di cose vere e non di «modelli». Però è chiaro che in questo impegno c'è una visione che noi abbiamo riconfermato nella riforma, e che è strettamente legata a un principio di collaborazione (e quindi partecipazione). Quello che è stato definito, e viene implementato ogni giorno, è un modello che risponde anche a questa esigenza (di partecipazione). È chiaro che se ciò si sviluppa nella direzione della bilateralità ha un suo percorso, se invece viene sviluppata in un'altra direzione ne avrà un altro. Bisogna riflettere su quello che già si è fatto proprio per le peculiarità del tessuto economico di questo paese.

*Carlo Marignani**

Ritengo gli argomenti odierni di assoluto interesse, oltre che di assoluta attualità. L'attuale processo di disintermediazione richie-

* Responsabile Lavoro e relazioni industriali Legacoop

de una adeguata capacità di risposta, non solo reattiva, delle parti sociali.

Sul piano della rappresentanza ormai da anni assistiamo a due dinamiche che concorrono nel determinare rischi per il cosiddetto «lavoro buono»: la prima è facilmente individuabile nella frammentazione della rappresentanza, sia in ambito sindacale che datoriale, mentre la seconda, forse meno manifestamente, sfrutta tale frammentazione per fare concorrenza sui costi del lavoro.

La cooperazione seria, quella che si identifica nell'Alleanza delle cooperative italiane, in questi anni è stata vittima del *dumping* contrattuale messo in atto grazie alle due dinamiche ricordate. Contro questo grave fenomeno abbiamo promosso tante azioni, molte comuni con il sindacato confederale. Fin dal 2007 insieme e d'intesa con i Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo economico abbiamo costruito un complesso, anche se non sempre sufficientemente efficace, sistema di osservatori provinciali per il contrasto alla falsa cooperazione. In questo ultimo periodo tale sistema è oggetto di un forte rilancio per comune volontà di tutti gli attori; è nostro forte auspicio che si tratti di uno sforzo proficuo.

Anche per simili motivi credo che sia opportuno un intervento eteronomo in materia di rappresentanza. In realtà anni fa a tale riguardo ero molto perplesso, se non contrario, in particolar modo perché sembrava ancora lontana la possibilità che le parti sociali producessero una loro proposta. Ricordo un'audizione al Senato (c'era anche Susanna Camusso, se non sbaglio) nella quale come cooperazione invitammo il legislatore a non intervenire prima che le parti sociali provassero fino in fondo ad individuare una loro proposta.

Ora un bel passo in avanti è stato compiuto con i nostri accordi sulla rappresentanza. Se ci fossero gli spazi per un intervento normativo che corrispondesse, in maniera fedele, a quanto le parti sociali stanno producendo, io non sarei necessariamente preoccupato.

Non sarei neanche eccessivamente preoccupato se questo intervento riguardasse anche la rappresentatività datoriale. Non

abbiamo contrarietà di principio. Ovviamente è tutto da verificare sulla base di quali presupposti e di quali parametri questo processo di misurazione della rappresentatività verrà sviluppato. Credo sia sostanziale che avvenga con riferimento alla tipologia di impresa.

Fare l'accordo sulla rappresentanza in cooperazione non è stato facile, anche perché (come ricordo spesso e volentieri anche ai miei amici del sindacato) la cooperazione attualmente è una realtà che mostra uno spettro di settori di attività e di dimensione d'impresa amplissimo. Si va dalle banche, alle imprese dell'agricoltura, a quelle della distribuzione commerciale, alle imprese industriali ecc. Praticamente non c'è un settore dove non vi sia una presenza significativa di imprese cooperative. Quindi non è facile trovare anche uno schema di rappresentanza, in particolar modo se affronta il tema della contrattazione collettiva, che riesca a cogliere tutte queste specificità.

Credo che in gran parte ci siamo riusciti con l'accordo del luglio scorso. Va anche sottolineato come questo accordo sia stato il risultato di una forte volontà politica, una forte volontà politica, cioè, contro il processo di disintermediazione in atto; una forte volontà politica, peraltro, che si sta espletando anche tramite una semplificazione volontaria della rappresentanza. Penso che voi sappiate che c'è in corso un serio processo di unificazione delle tre principali centrali cooperative che già dal prossimo anno dovrebbe cominciare a produrre concrete soluzioni associative. Credo che si tratti di un percorso importante non solo per la cooperazione, in quanto può rappresentare un esempio tangibile di semplificazione di rappresentanza e di chiarezza nella rappresentanza, due aspetti che reputo importanti per il futuro del nostro paese.

Perché per il futuro del nostro paese e non soltanto delle parti sociali? Perché è mia forte convinzione che le parti sociali siano e debbano essere soggetti importanti nell'interpretare le esigenze dell'innovazione. E questo a cominciare dagli assetti contrattuali, da come gestiscono il loro strumento principale che è la contrattazione. Dunque, come riusciamo ad aggiornare gli assetti con-

trattuali è vitale per noi parti sociali, ovviamente, ma è importantissimo anche per il paese.

Per quanto concerne la contrattazione collettiva dico subito che la cooperazione è d'accordo con l'obiettivo di semplificare il numero dei contratti. Non siamo gelosi dei nostri contratti nazionali sempre e comunque, lo saremo se questo processo di semplificazione non terrà conto delle peculiarità delle nostre imprese. Si tratta di connotazioni distintive che non possono che essere colte e rispettate anche sul piano contrattuale, ma questo non impedisce che, sulla base dei presupposti richiamati, vi sia una nostra concreta disponibilità a verificare tutti i processi di aggregazione e semplificazione dei contratti.

Siamo peraltro interessati a semplificare gli stessi contratti, cioè la dimensione, la ponderosità, spesso non giustificate da esigenze oggettivamente riscontrabili, dei testi contrattuali. Volumi eccessivi nell'ambito dei quali spesso non è neanche chiaro quanto sia il risultato effettivo del negoziato e quanto sia la citazione di norme di legge. Chiarezza e semplicità di consultazione dovrebbero essere anche obiettivi di entrambe la parti.

Ma, a parte queste annotazioni «di colore», è chiaro che l'articolazione degli assetti contrattuali risulta il fulcro di questo processo di ammodernamento. In linea di massima crediamo che tutte le materie o almeno gran parte delle materie che riguardano l'organizzazione del lavoro dovrebbero essere trattate, sulla base di una cornice di riferimento a livello nazionale, al secondo livello contrattuale. Per tale livello come cooperazione intendiamo sia il tipo aziendale che territoriale, come del resto l'accordo sulla rappresentanza in cooperazione del 28 luglio u.s. ha sancito.

Questo è quello che, con qualche differenza settoriale (e qui torno alla nostra complessità di rappresentanza settoriale e dimensionale) ci proviene dalle imprese. Questa soluzione è quella che potrà condurre finalmente ad una vera diffusione della contrattazione di secondo livello.

Ovviamente con questo non intendiamo cancellare il ruolo del contratto nazionale; è l'introduzione lenta ed incerta di processi

di decentramento normativo che può veramente divenire il principale nemico del contratto nazionale. E lo dice chi al momento dell'apparizione dell'art. 8 non ha mai promosso l'uso di questo articolo, tutt'altro; non abbiamo mai creduto a questo «colpo di mano», però crediamo che di certi argomenti sia naturale che se ne parli laddove si lavora.

In questi giorni in cooperazione stiamo approfondendo il documento sindacale di gennaio. È senz'altro un documento interessante per diversi spunti e per l'ampiezza dei temi affrontati.

Tra questi abbiamo colto, ad esempio, il tema della partecipazione. È la prima volta che lo vediamo affrontato dal sindacato in termini unitari e con dovizia di soluzioni. Un argomento, comunque, la cui reale potenzialità può soffrire notevolmente se orientato principalmente al condizionamento della parte imprenditoriale e se non si acquisisce la consapevolezza della esigenza di distinguere sedi e strumenti della partecipazione da quelli della contrattazione.

I temi della partecipazione ci sono abbastanza connaturati. Come è noto in una importante tipologia di imprese cooperative, quelle di lavoro, la partecipazione dei lavoratori, soci dell'impresa, è addirittura partecipazione di controllo. Si tratta di un'esperienza affascinante, ricca e complessa. Possiamo certamente essere testimoni di simili esperienze interessanti. Però è l'ora che su di un simile tema il paese in quanto tale (e certamente noi come parti sociali) non si riduca ancora una volta a sottolinearne il fascino insieme alla constatazione della estraneità ai cromosomi del mondo produttivo e delle relazioni industriali.

Credo invece che ne dovremmo discutere con chiarezza di presupposti se vogliamo realizzare un processo di reale partecipazione dei lavoratori ad imprese che sappiano così meglio competere e meglio e più distribuire i risultati di questa favorevole competizione. In un momento in cui potremmo affrontare una riforma sostanziale del sistema delle relazioni industriali sarebbe veramente discutibile continuare a rinunciare di fare passi avanti sull'argomento, magari con la solita scusa di estraneità culturale.

Noi cooperatori siamo pronti, su queste basi, ad un confronto con il sindacato che includa a pieno titolo anche queste tematiche.

Susanna Camusso

Mi permetterei una piccola osservazione alla dottoressa Vernola. Traspare l'idea che noi abbiamo un modello di discussione sul sistema contrattuale fondato su Confindustria, e quindi ci viene fatta una rivendicazione di riconoscimento. Io penso che invece lo sforzo che abbiamo compiuto nella proposta unitaria di modello contrattuale sia esattamente quello di non voler immaginare una regola universale per tutti ma, invece, ferma restando l'idea dell'accordo interconfederale regolatorio, di tentare una discussione.

Ovviamente dentro quell'impianto, e questo risponde anche a una parte dei progetti di cui oggi si è discusso, c'è un primato del contratto nazionale. Cosa che mi permette di dire alla Lega delle cooperative che noi abbiamo in più occasioni proposto il tema di un cambiamento del rapporto tra contratto nazionale e contrattazione decentrata. Non pensiamo che bisogna progressivamente appesantire il contratto nazionale. Ovvio che il secondo livello è regolato anche a partire dalla dimensione: un conto è la cooperazione, un altro è la piccola impresa, un altro ancora i settori che fanno capo a Confcommercio. È ovvio che, se discutiamo del pubblico, invece, il secondo livello potrebbe essere davvero universale. Ciò che però noi proponiamo, e che credo sia il punto fondamentale, è che la regolazione derivi dal contratto nazionale. Non ho alcun timore nel dire che abbiamo bisogno di discutere di più di professionalità in azienda e di avere un sistema meno chiuso dentro il contratto nazionale, ma quali siano i livelli di riferimento e le retribuzioni deve stabilirlo il contratto nazionale.

Bisogna accentuare la funzione regolatoria e diminuire invece la sovrapposizione delle norme. Non abbiamo mai negato alla contrattazione di secondo livello di poter migliorare delle nor-

me. Erano altri quelli che sostenevano il *ne bis in idem* per evitare appunto che ci fossero miglioramenti del secondo livello. Quindi non pensiamo a un modello derogatorio e non andrebbe bene. Sappiamo bene cosa vuol dire derogare: non certo migliorare.

Da questo punto di vista penso che il punto di riferimento universale e il luogo della regolazione sia il contratto nazionale. Poi, come articolare il rapporto con il secondo livello e come alimentare la qualità della contrattazione di secondo livello, che nelle ultime stagioni si è un po' persa, è la sfida che abbiamo tutti di fronte. Continuo a insistere: derogare è l'opposto di quello di cui abbiamo bisogno. Noi abbiamo necessità di una definizione derogatoria. Ne abbiamo bisogno per i diritti, per le forme contrattuali, per la contrattazione.

Per questo proponiamo la *Carta dei diritti universali del lavoro*, una proposta con una forte idealità, che affronta diritti, rappresentanza, contrattazione. La funzione che si attribuisce alla legislazione è di determinare ciò che è universale, ciò che è diritto in capo alle persone, e poi quali sono le regole. Non di sostituirsi alle parti nella loro funzione.

Antonio Focillo

Soltanto un paio di battute velocissime.

Forse sono stato troppo sintetico sulla parte che maggiormente si è dibattuta, cioè una nuova legge sulla rappresentatività. Riconfermando la mia posizione di riconoscere l'autonomia delle parti: anzi, proprio nella discussione di oggi è venuto in concreto un esempio di possibile giusto accordo fra le parti. Ad esempio, sosteneva il rappresentante della Lega delle cooperative: «Sono d'accordo sulla partecipazione, poi vediamo insieme come codificarla».

Mi sembra che questa sia una posizione corretta. Infatti, è la trattativa fra le parti che fissa un principio e poi, attraverso la mediazione, si trova un accordo. Perciò quello che voglio soste-

nere è che, se troviamo il modo di confrontarci insieme, alla fine, fissati i principi, le soluzioni si possono trovare.

Quello che volevo però affermare prima è che non sempre bastano le regole, perché non sempre è così automatico che definite le regole si dà spazio alla contrattazione. Infatti, nel pubblico ci sono tutte le regole, addirittura codificate dalla legge, per misurare la rappresentanza e la rappresentatività, per stabilire chi si debba sedere al tavolo della contrattazione, quali sono i criteri per legittimare sia il tavolo e sia la sottoscrizione dell'intesa per renderla *erga omnes*, eppure i contratti non si fanno dal 2009. Adirittura il rapporto di lavoro era stato privatizzato con il d.lgs 29 del 1993. Successivamente una nuova legge ha ripubblicizzato la contrattazione. Si sono rilegificate molte materie contrattuali e non è più possibile derogare la legge con la contrattazione. Quindi, così, viene meno l'autonomia delle parti contrattuali.

Faccio un altro un esempio concreto. La legge stabilisce che, in ogni luogo di lavoro, il 25 per cento dei lavoratori debbano essere considerati eccellenti, il 50 per cento dipendenti normali e il 25 per cento scarsi. Ciò è sbagliato. Infatti, vorrei che qualcuno mi spiegasse come si fa ad applicare questo criterio in una sala operatoria, stabilendo che il 25 per cento è eccellenza e tutto il resto no! Noi abbiamo (Susanna Camusso lo sa) lanciato un'idea al governo. Se non si vuole discutere su come cambiare tutta la legge Brunetta, che ha rilegificato il contratto di lavoro del pubblico impiego, almeno si liberi la contrattazione di secondo livello in modo che, realtà per realtà, secondo quella che è l'organizzazione del lavoro, le disponibilità ecc., si stabiliscano anche i criteri che misurano la valutazione. Ma se non c'è disponibilità diventa difficile, pur avendo fissato tutte le regole del gioco.

Continuo ad affermare, in conclusione, che non sono contrario ad un intervento legislativo purché sia a sostegno dell'autonomia delle parti. Ma, in questa situazione di crisi di rapporto fra governo e sindacati, nessuno può essere certo che l'intervento legislativo sia realmente a sostegno.

Il ragionamento che ho fatto nel mio precedente intervento riguarda la legislazione in generale del paese, il modello industriale, e il fatto che il dibattito su questa riforma degli assetti contrattuali (legislativa) da quello che leggo sui giornali si sviluppa in direzione di un'esigenza manifestata da alcune tipologie di imprese.

Le riflessioni che facevo era questa: se una legge dovesse andare nella direzione degli annunci e delle dichiarazioni che in questi mesi abbiamo ascoltato, si tradurrebbe in un «modello» più orientato verso la precedente legislazione del lavoro, pensata su quel tipo di ambito settoriale. Tant'è vero che ritengo che tutto ciò che già si è evoluto nei contratti (e che quindi non può essere accantonato) sia un patrimonio che va valorizzato anche nell'evoluzione delle specificità dei settori economici.

Un auspicio è che non si arrivi a misure che siano rivolte contro qualcuno, perché questo è il rischio.

Un'altra riflessione: prendiamo come esempio il decreto sulla detassazione. Ovviamente noi, come tutti, abbiamo da tempo invocato il governo affinché riconsiderasse la detassazione, possibilmente in modo strutturale. Quindi plauso da questo punto di vista. L'enfasi mediatica però (quindi non il provvedimento in sé, ma quello che gli sta attorno) sull'idea che il welfare aziendale, che a noi va benissimo, sia l'unico modo per fare welfare integrativo in Italia sinceramente ci ha lasciato un po' perplessi. Lo dico non per fare polemica, ma veramente con stupore, perché noi (quando dico «noi» intendo la Confindustria ma anche le organizzazioni sindacali) abbiamo fatto, negli ultimi vent'anni, un lavoro incredibile sul welfare contrattuale, di diverse categorie peraltro, e non è che pretendiamo un riconoscimento ma almeno una dichiarazione di esistenza. Credo che sia un elemento di riflessione importante. Pochi mesi fa abbiamo realizzato anche un convegno con Confindustria sul tema della sanità e del sistema sanitario nazionale (e ringrazio le organizzazioni sindacali che erano tutte presenti). Il ra-

gionamento non era sui contratti, quindi, ma su un tema importante per la sostenibilità del paese.

Il fatto che tutto quello che si fa e che non rientra nello schema di azione diretta e disintermediata, che oggi va per la maggiore, venga dimenticato, è un dato che deve. Non ci piace, perché sembra quasi che finora non sia accaduto nulla. Invece va ricordato che le parti sociali sino ad oggi non hanno fatto solo un'attività di negoziazione e di contrattazione, ma hanno contribuito a costruire sistemi che oggi danno benefici a centinaia di migliaia di persone e anche di imprese.

Nei nostri settori lasciare le imprese da sole, soprattutto le piccole, dentro mercati di *business* (sul welfare) legittimi ma molto complicati – penso al tema dell'assistenza sanitaria – non è un modo per far loro un favore. Penso invece che aver costruito strumenti nazionali sia un valore anche per l'impresa. Oggi le aziende che applicano altri contratti stanno entrando in questi sistemi ormai consolidati: Si tratta sempre di contratti che sottoscrive Confcommercio, ma dove originariamente non erano previsti tali fondi e queste imprese chiedono di estendere tali strumenti anche a loro, perché ritengono che sia un valore offrire questo servizio, questo «bene», al loro dipendente. C'è quindi un cambiamento nella sensibilità delle aziende ed è interesse vostro e nostro valorizzarlo. Anche a livello nazionale.

Carlo Marignani

Penso che non possa essere ammesso un intervento dispositivo della politica in materia di assetti della contrattazione collettiva: è una materia tipicamente delle parti sociali e non può che essere delle parti sociali. Se una simile iniziativa fosse presa almeno la si faccia precedere da un serio confronto con le parti sociali.

Per quanto riguarda poi le preferenze espresse da questo o quel governo su temi quali il welfare contrattuale, il welfare aziendale, la bilateralità, vorrei ricordare come fossi piuttosto per-

plesso sull'eccessivo entusiasmo di qualche anno fa per la bilateralità. Così come ora sarei perplesso di fronte a un eccessivo entusiasmo per il solo welfare aziendale. Il welfare è un argomento importante per le attività delle parti sociali anche tramite gli strumenti bilaterali, ed è giusto che tali strumenti siano nazionali quando l'intervento ha senso e logica nazionale, mentre siano aziendali quando l'intervento è più direttamente connesso con istanze e connotazioni aziendali. Quello che ci deve preoccupare sempre più come parti sociali è che questi servizi siano resi in maniera efficiente e siano di ottima qualità. E ciò senza proliferazioni di sedi e poltrone.

Credo, peraltro, che il tema dell'efficientamento del paese costituisca, in pieno parallelo con quello della trasparenza nell'uso delle risorse, una questione che ci dovrebbe assolutamente riguardare come parti sociali in veste di protagonisti. Assicuriamo di farcene carico anche nelle sedi e nei ruoli nei quali noi abbiamo o rivendichiamo dei ruoli primari, come è, ad esempio nel welfare, sia esso nazionale e sia esso aziendale.

ISBN 978-88-230-2131-0



9 788823 021310