

# Rappresentatività sindacale: nodo gordiano irrisolto

di Matteo Ariano

Si è conclusa da pochi giorni la vicenda legata all'accordo relativo allo stabilimento torinese di Mirafiori e, tanto questa, quanto quella connessa all'accordo sulla fabbrica di Pomigliano d'Arco ancora una volta appalesano la necessità, tanto più impellente vista l'evoluzione del sistema di relazioni industriali, di definire un quadro di regole minime entro cui i soggetti sociali possano svolgere il proprio ruolo.

Invero, la caotica situazione determinatasi in quest'ultimi anni è figlia di un "peccato originale" della nostra Repubblica: la perdurante disapplicazione del dettato dell'art. 39 Cost. Tale norma voleva essere la risposta dei nostri padri costituenti a due problemi fra loro intimamente connessi: l'efficacia dei contratti collettivi stipulati dai sindacati e la natura stessa delle organizzazioni sindacali. Nel regime fascista, il problema venne risolto alla radice, riconoscendo alle organizzazioni sindacali natura pubblicistica: il sindacato era soggetto di diritto pubblico, ragion per cui gli atti da esso stipulati erano di natura pubblicistica ed estendevano *ipso iure* la propria efficacia *erga omnes*.

In epoca repubblicana, il primo nodo che ci si trovò ad affrontare fu proprio il mantenimento o meno della natura pubblicistica delle organizzazioni sindacali. Rispetto a questo argomento, non fu affatto scontata la scelta di considerare i sindacati come soggetti di diritto privato e quindi rappresentativi degli interessi dei propri iscritti, proprio perché tale scelta impediva al contratto collettivo sottoscritto da un sindacato di estendere la propria efficacia nei confronti di tutti i lavoratori del settore interessato. Tra i sostenitori dell'opzione pubblicistica vi era Costantino Mortati, il quale riteneva che con la soluzione adottata i sindacati venissero inquadrati fra i soggetti di diritto pubblico. Difatti, sosteneva, essi realizzano «[...] fini di elevamento dei lavoratori appartenenti alla categoria rappresentata dal sindacato, ma contemporaneamente fini direttamente statali, se è vero che tale elevamento è un preciso obbligo attribuito alla Repubblica [...]» (C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, Roma, 1954, vol. XXVIII, 196).

In effetti, la scelta adottata dall'Assemblea costituente, cristallizzata nell'attuale art. 39 Cost., non fu affatto di rottura rispetto al passato regime e fu, piuttosto, una scelta a metà strada fra l'organizzazione sindacale pubblica e l'associazione sindacale privatistica. Da un lato, liberi, i lavoratori, di costituire associazioni sindacali secondo le norme di diritto privato (art. 36 e ss); dall'altro, obbligo, mediante un atto di natura pubblica, di registrarsi per rendere efficace *erga omnes* il contratto collettivo.

Tralasciando i motivi storici per cui ciò è accaduto, resta il fatto che tale dettato è rimasto sino ad oggi inapplicato, determinando i successivi problemi cui il legislatore non ha mai definitivamente posto mano, *in primis* la necessità di chiarire quando un contratto collettivo sottoscritto solo da alcune sigle sindacali possa spiegare i propri effetti nei confronti di tutti i lavoratori da esso interessati. È a questo nodo che, indissolubilmente, si lega quello della rappresentatività, ossia dell'effettiva capacità «unificatrice del gruppo professionale o almeno di rilevanti frazioni di esso» (G. Giugni, *Diritto Sindacale*, Bari, 1997, 89), da parte di un soggetto sindacale, come unico criterio utile a stabilire quali sigle sindacali abbiano la capacità di sottoscrivere accordi collettivi con simili effetti.

Lasciando inapplicato il dettato costituzionale, l'evoluzione del sistema di relazioni industriali si è così avviata su un percorso di fatto, *extra legem*, garantita peraltro da un contesto di sostanziale

unità sindacale, rappresentato dalla prevalenza, per non dire dall'esclusività, del sistema confederale.

La prima risposta del legislatore alla questione della rappresentatività viene data all'interno dello Statuto dei lavoratori, più specificatamente con l'art. 19, l. n. 300/1970. La norma, nella sua formulazione originaria, riconosceva a tutti i lavoratori il diritto di costituire, all'interno di un luogo di lavoro, una Rappresentanza sindacale aziendale (RSA), purché collegata a sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale ovvero ad altre organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nella singola unità produttiva. In tal modo, riprendendo lo spirito dell'art. 39 Cost., se da un lato veniva riconosciuta a tutti i lavoratori la facoltà di esercitare i diritti sindacali, dall'altro, in un'ottica di promozione dell'attività sindacale organizzata – con un particolare occhio di riguardo alla realtà confederale, all'epoca fortemente predominante –, si prevede che determinate funzioni potessero essere esercitate solo da alcuni sindacati.

Il concetto di rappresentatività così come si è venuto affermando, è stato progressivamente messo in crisi dall'emergere del sindacalismo autonomo e dal tramonto dell'unità del sindacalismo confederale. T. Treu, a questo proposito, parla di «duplice “contestazione”, interna ed esterna» che «mette in discussione lo stesso fondamento del giudizio di rappresentatività» (T. Treu, *Statuto dei lavoratori*, in [www.giuffre.it](http://www.giuffre.it), sezione *Biblioteca*).

Il segnale più evidente di tale crisi è stato dato dalla parziale vittoria referendaria del giugno '95, con cui è stato cambiato il volto dell'art. 19, sancendo che Rappresentanze sindacali aziendali possono, ora, essere costituite da tutte le organizzazioni sindacali firmatarie di un contratto collettivo di qualsiasi livello, purché applicato nell'unità produttiva.

La crisi dell'unità del sindacalismo confederale, le cui prime crepe possono farsi risalire al famoso accordo di San Valentino sulla scala mobile del febbraio '84, sembra essere definitivamente sancita, oggi, dalla sottoscrizione separata dell'accordo sulla riforma del modello contrattuale nel gennaio 2009, e quindi dagli ultimi due accordi relativi agli stabilimenti Fiat di Pomigliano d'Arco e di Torino – Mirafiori.

Emerge, quindi, un contesto, in cui il sistema sindacale confederale non può più appellarsi a criteri di rappresentatività “presunta”, ed in cui il medesimo sistema non è più unito al suo interno, rendendo per questo improbabile il raggiungimento di accordi sostanzialmente unanimari come nel passato ed aprendo la strada ai c.d. accordi separati, in cui è il criterio maggioritario ad emergere con forza. C'è da chiedersi se, in un momento di crisi economica così grave, ci si possa permettere un sistema di relazioni industriali in cui alla fisiologica conflittualità fra parti opposte, si è aggiunta quella interna alle stesse parti trattanti. Tutto ciò renderebbe necessario un intervento normativo che sancisca l'effettiva rappresentatività dei soggetti firmatari dell'accordo e garantisca, al tempo stesso, l'esercizio dei diritti sindacali per tutti gli attori in campo. Un buon esempio in questa direzione è stato già dato dalla normativa sul pubblico impiego del '93, con cui si è prevista l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi firmati dalle organizzazioni sindacali che, singolarmente ovvero in coalizione rappresentino, considerato il dato associativo ed il dato elettivo, la maggioranza dei lavoratori interessati dall'accordo.

Appare quindi necessario che, come già nel passato, il legislatore ponga nuovamente mano alla questione, con un nuovo intervento dal contenuto essenziale, rispettoso dell'autonomia delle parti sociali – e per questo eventualmente sussidiario rispetto alle possibili determinazioni di queste ultime –, che prenda atto della situazione creatasi negli ultimi anni, consentendo di stipulare degli accordi da parte dei sindacati di volta in volta maggioritari ed effettivamente rappresentativi degli interessi dei lavoratori, garantendo però a tutti gli altri non sottoscrittori di poter continuare ad esercitare i diritti e le libertà sindacali. Tale riforma, peraltro, per essere davvero incisiva, dovrebbe contemplare non solo una novella del testo dell'art. 19 Stat. Lav., ma riguardare altresì l'art. 39 Cost. per la parte rimasta totalmente disapplicata.

Il fatto che in Parlamento siano stati depositati, da parti politiche diverse, progetti di legge convergenti in tale direzione, in particolare, la proposta di legge n. 1872, presentata dal Sen. Pietro Ichino ed altri, denominata *Codice dei rapporti sindacali. Modifiche al Libro V del Codice Civile*, che si raccorda il nuovo sistema disegnato per l'art. 39 Cost, dalla proposta di legge costituzionale n. 3672, presentata dall'On. Giuliano Cazzola ed altri: *Modifiche dell'art. 39 della Costituzione in materia di rappresentanza e di rappresentatività delle organizzazioni sindacali*, lascia sperare che il legislatore possa finalmente risolvere in tempi ragionevolmente brevi quest'esigenza troppo a lungo lasciata disattesa.

**Matteo Ariano**

Funzionario ispettivo presso la DPL di Venezia

\* Ai sensi della circolare del MLPS del 18 marzo 2004, le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.