

# I modelli di rappresentanza sindacale aziendale

di Luca Apollonio, Rossana Lonero, Marilù Misto

## *Le “forme” della rappresentanza sindacale: inquadramento del problema*

A partire dagli inizi del Novecento, l'associazionismo sindacale in Italia ha conosciuto diverse fasi storiche, cui sono corrisposti differenti modelli di organizzazione e rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Le prime forme di organizzazione e di azione sindacale si sono sviluppate in ambito aziendale, in cui, con più immediatezza, si ponevano le condizioni per la coalizione operaia; nel tempo si è poi sviluppato, con fenomeni di diversa natura, anche distinti rispetto alle associazioni sindacali espressioni della tradizione sindacale nazionale.

Il rapporto di lavoro, regolamentabile anche attraverso la conclusione di un contratto di lavoro, è sottoposto alle regole generali dettate dal combinato disposto dagli artt. 1321 e 1322 c.c., i quali disciplinano quale principio generale l'autonomia contrattuale delle parti, salvo che la stessa sia sottoposta a limitazioni inderogabili poste dall'ordinamento. Il problema della rappresentanza viene in evidenza proprio con riferimento a quelle parti dell'accordo lasciate all'autonomia delle parti. Essenzialmente due i modelli sindacali cui far riferimento: quello di “tipo associativo”, costituito dalle associazioni sindacali cui i lavoratori hanno la facoltà – quindi la libertà – di iscriversi e quello inteso come “movimento”, legittimato a rappresentare la controparte del datore di lavoro, globalmente considerata, quindi, anche i non iscritti.

Se il “nodo problematico”, più volte emerso e motivo dell'odierno dibattito, che mina la strada dell'unità sindacale, verte sulla concezione della rappresentanza e della democrazia sindacale, campi in cui si fronteggiano un'accezione di azione negoziale che si fa portavoce degli interessi di tutti i lavoratori ed una visione in cui il sindacato è strettamente legato ai propri iscritti e, pertanto, portatore dei loro esclusivi interessi, punto nevralgico è capire chi e in base a quale previsione normativa diviene interlocutore del datore di lavoro, analizzando le soluzioni normative intervenute e delineando le differenze che intercorrono tra il settore privato e quello pubblico.

## *La nascita degli organismi sindacali aziendali*

La prima forma di rappresentanza che vale la pena ricordare è sicuramente quella delle Commissioni interne, nate nel 1906 mediante l'accordo raggiunto tra la Fiom e l'Itala di Torino, organismi cui erano attribuiti compiti di risoluzione delle controversie e dei conflitti di qualsiasi tipo sorti all'interno dell'azienda.

Con l'avvento del fascismo, tali organismi furono aboliti (Patto di Palazzo Vidoni, stipulato tra la Confindustria e la Confederazione fascista delle corporazioni) per poi essere ricostituiti nel settembre del 1943 con il cosiddetto patto Buozzi-Mazzini tra la Confederazione dei lavoratori dell'industria e quella degli industriali. In quell'anno, a eleggere le Commissioni, che avevano anche poteri di contrattazione a livello aziendale, furono chiamati, diversamente dal passato, tutti i lavoratori e non solamente gli iscritti al sindacato.

La loro attività perdurò fino agli anni Sessanta, quando le profonde trasformazioni del sistema produttivo italiano richiesero una seria rivisitazione dei modelli di rappresentanza nei luoghi di

lavoro. In questo scenario va collocata la nascita dei Consigli di fabbrica, organismi unitari e rappresentativi di tutto il personale occupato nell'impresa e caratterizzati dalla storica figura del delegato sindacale.

Il delegato rappresentava l'espressione di un gruppo omogeneo di lavoratori, che lo nominava informalmente in assemblea. Questi riceveva un mandato relativamente ad una concreta vertenza e poteva essere revocato in ogni momento da parte dell'assemblea che lo aveva nominato. Era l'assemblea, dunque, in forza dello stretto rapporto che aveva con il delegato, che conduceva la contrattazione sugli aspetti del lavoro legati alla realtà del gruppo di lavoratori. I delegati, e in ciò sta una delle differenze fondamentali rispetto alle Commissioni interne, rivestivano il ruolo di agenti contrattuali, con un ventaglio di compiti che investiva tutti i principali aspetti della condizione di lavoro specifica del gruppo rappresentato, ma anche alcuni aspetti disciplinati dal contratto nazionale.

I Consigli di fabbrica, inizialmente sorti in posizione distinta (e spesso aspramente polemica) rispetto alle associazioni sindacali, vennero in seguito riconosciuti (con il patto federativo del 1972) come "istanze sindacali di base", espressione diretta del personale aziendale. In tal modo, il sindacato recuperava, con il favore della controparte aziendale, il suo ruolo di guida di un movimento, quello nato nelle fabbriche ed inizialmente sovversivo.

### *La legislazione di sostegno sindacale e l'istituzionalizzazione del sindacalismo confederale*

Con la promulgazione della l. n. 300/1970, si è tentato di ricomporre il conflitto tra le due opposte concezioni di sindacato come «movimento» (ossia quello nato in azienda) e come «associazione», espressione della tradizione sindacale nazionale, mediante il sostegno in azienda al sindacalismo confederale, in particolare con l'articolo 19 che prevedeva e garantiva la presenza del sindacato nei luoghi di lavoro mediante la possibilità di costituire le rappresentanze sindacali aziendali.

Con lo Statuto dei lavoratori, si passava da una concezione della rappresentanza sindacale come rappresentanza negoziale (esercitata con il solo fine della stipulazione del contratto collettivo), ad una concezione del sindacato in azienda come "rappresentanza di tipo istituzionale" (M. Persiani, 2007), in cui il sindacato si faceva portatore degli interessi di tutti i lavoratori dell'azienda, a prescindere dall'effettiva attribuzione del potere di rappresentanza da parte dei singoli.

Lo strumento immaginato dal legislatore della l. n. 300/1970 è stato quello delle rappresentanze sindacali aziendali, strutture istituzionali dell'organizzazione sindacale che consentivano ai lavoratori di essere rappresentati in ogni unità produttiva – sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo – con più quindici dipendenti, delle imprese industriali e commerciali o, comunque, nelle suddette imprese con più di quindici dipendenti occupati nello stesso comune. Da più parti (G. Giugni, 1979) si è rilevato come la funzione dell'articolo 19, e più in generale, del titolo III dello Statuto, non fosse quella di regolamentare l'attività sindacale, ma esclusivamente di porre norme di particolare favore per agevolare l'esercizio dell'attività sindacale sui luoghi di lavoro e di ricollegare all'esercizio della stessa una serie di diritti e prerogative (i "diritti sindacali"). L'articolo 19, quindi, aveva, ed ha tutt'oggi, esclusivamente il compito di individuare non già o non tanto chi ha il potere di contrattare, ma di determinare il campo di applicazione delle agevolazioni che implicano comportamenti di collaborazione da parte del datore di lavoro, attraverso requisiti minimi e criteri per selezionare le rappresentanze aziendali "qualificate".

Nel testo originario della legge, le RSA potevano essere costituite nell'ambito delle associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale oppure delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che fossero firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati all'unità produttiva. Era evidente in tale previsione il favor del legislatore nei confronti dei sindacati confederali (Cgil, Cisl, Uil) considerati maggiormente rappresentativi a danno delle associazioni sindacali aventi una struttura organizzativa soltanto di categoria. Altrettanto evidente era il contenuto penalizzante della stessa disposizione per il sindacalismo meramente interno, e ciò in quanto la semplice sottoscrizione di un contratto

aziendale non era considerato un requisito sufficiente per costituire le RSA. Tale scelta legislativa fu criticata da una parte della dottrina, in quanto attribuiva “rendite di posizione” a favore di associazioni sindacali che erano sottratte all’accertamento della loro effettiva rappresentatività soltanto perché aderivano alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, adottando un criterio di “presunzione di rappresentanza” delle confederazioni sindacali, anche in quei contesti aziendali in cui essa non risultasse effettiva.

La Corte costituzionale, chiamata a verificare la legittimità della norma in questione, in seguito alle sentenze con cui a pochi anni dallo Statuto aveva difeso la legittimità dei criteri di selezione di tipo presuntivo adottati dall’articolo 19 (C.Cost. 6 marzo 1974, n. 54 e C.Cost. 24 marzo 1988, n. 334), affermò, pochi anni dopo (C.Cost. 26 gennaio 1990, n. 30), l’indifferibilità della definizione, in sede legislativa, di nuove regole di misurazione del consenso che fossero ispirate alla valorizzazione dell’effettivo consenso per realizzare “i principi di libertà e di pluralismo sindacale”.

Le insistenti critiche alla formulazione della norma portarono nel 1995 alla sua sottoposizione a referendum parzialmente abrogativo. L’esito della consultazione popolare condusse all’attuale formulazione dell’articolo 19 dello Statuto, che dispone possano essere costituite RSA ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, esclusivamente nell’ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva. Rimosso ogni riferimento alla maggiore rappresentatività delle Confederazioni, le RSA possono ora essere costituite nell’ambito di qualunque organizzazione sindacale, purché firmataria di un contratto collettivo, di qualunque livello (e dunque anche quello aziendale), applicato all’unità produttiva.

Il referendum del 1995, e la conseguente parziale abrogazione dell’articolo 19, ha profondamente modificato la disciplina della costituzione delle RSA; in realtà, secondo certa dottrina (G. Proia, 2009) tale modifica avrebbe una rilevanza quasi esclusivamente formale, giacché, sul piano pratico, sarebbero modesti i risvolti della introduzione di un criterio rapportato alla rappresentatività effettiva del sindacato e della sua capacità di imporsi come controparte contrattuale al datore di lavoro: il sindacalismo delle confederazioni storiche, principali attori della contrattazione collettiva, non sarebbe, infatti, uscito nella pratica scalfito dalla modifica referendaria.

Inoltre, non incidendo i poteri conferiti alle RSA sulla principale finalità cui è rivolta l’attività di rappresentanza sindacale in senso stretto, ossia l’attività di contrattazione e negoziazione delle condizioni di trattamento economico e normativo dei lavoratori, le prerogative riconosciute alle RSA dallo Statuto sono successive all’effettivo esercizio della rappresentanza negoziale, che risulta essere il presupposto per il riconoscimento di un’adeguata rappresentatività.

Fino alla metà degli anni Ottanta, l’esperienza unitaria sindacale delle Confederazioni aveva consentito, specialmente nel settore industriale, una sostanziale coincidenza tra Rappresentanze sindacali aziendali e Consigli di fabbrica, poiché i rappresentanti nominati dalle organizzazioni sindacali erano proprio coloro i quali risultavano eletti dai lavoratori come delegati. Tuttavia negli anni successivi, la brusca rottura dell’unità sindacale contribuì a mettere in crisi la perfetta sintesi raggiunta tra le RSA e i suddetti Consigli e a creare situazione difficilmente sostenibili. Per superare tale criticità si pervenne all’intesa quadro del 1 marzo 1991 tra Cgil, Cisl e Uil ed al successivo accordo interconfederale 23 luglio 1993 sottoscritto da Governo, Confindustria e sindacati Confederati che introdusse l’organismo delle rappresentanze sindacali unitarie.

La RSU può essere costituita nelle unità produttive con oltre quindici dipendenti ad iniziativa non solo delle associazioni sindacali firmatarie il Protocollo del 1993, ma anche delle organizzazioni firmatarie il Ccnl applicato all’unità produttiva. Il potere di iniziativa, e conseguentemente il diritto di presentare una lista, appartiene anche ad altre associazioni sindacali, purché formalmente costituite, che aderiscano ai contenuti dell’accordo interconfederale e che corredino la lista con un numero di firme pari al 5% degli aventi diritto al voto. Alla costituzione di tale organo di rappresentanza sindacale si procede per 2/3 mediante elezione a suffragio universale (e quindi da parte di tutti i lavoratori) e il residuo 1/3 viene assegnato alle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie il Cccml applicato all’unità produttiva. Degno di nota è il punto 5 dell’AI che stabilisce che le RSU subentrano alle RSA ed ai loro dirigenti nella titolarità dei poteri e

nell'esercizio delle funzioni ad essi spettanti per effetto di disposizioni di legge, compresa la titolarità dei diritti, permessi, libertà sindacali e tutele che il legislatore del titolo III dello Statuto dei lavoratori.

### *Rappresentanze sindacali nel pubblico impiego: origini e differenze rispetto al sistema privato*

Il d.lgs. n. 165/2001 ha dettato al titolo III (artt. 40 e ss.) le norme in merito alla contrattazione collettiva e alla rappresentatività sindacale per tutti quei rapporti che vedano quale datore di lavoro un ente pubblico, regolando i rapporti tra le rappresentanze sindacali e l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Come nel settore privato, anche l'organizzazione sindacale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, è strutturata secondo il modello di «tipo associativo».

I pubblici dipendenti hanno la facoltà di affidare la loro rappresentanza a qualunque sindacato, ma perché la libertà sindacale – costituzionalmente garantita ex art. 39 Cost. – sia effettivamente tutelata si pone anche per queste organizzazioni la necessità di una selezione finalizzata a scongiurare che un'attribuzione indiscriminata tanto di diritti, quanto della legittimazione a contrattare finiscano per ostacolare l'effettivo e sostanziale svolgimento delle attività di negoziazione ed applicazione e, al tempo stesso, creino dissapori improduttivi nelle relazioni tra i dipendenti e le pubbliche amministrazioni.

L'art. 43-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 tipizza un'organizzazione sindacale di «tipo associativo»: è sancito il diritto per le organizzazioni sindacali ammesse alle trattative per la conclusione dei contratti collettivi di costituire rappresentanze sindacali aziendali in ciascuna amministrazione.

Quale condizione oggettiva è richiesto che le pubbliche amministrazioni o gli enti impieghino più di quindici dipendenti, comprensivi anche di quelli occupati presso strutture periferiche, purché le stesse siano considerate livelli decentrati di contrattazione collettiva. Ad agevolare ulteriormente la costituzione delle rappresentanze sindacali, aziendali o unitarie, come si vedrà nel prosieguo, subentra la previsione normativa per cui gli accordi e i contratti collettivi possono favorire la costituzione di rappresentanze unitarie del personale comuni a più amministrazioni od enti di ridotte dimensioni – che singolarmente sarebbero inidonee a soddisfare il criterio numerico posto dalla legge – a condizione che siano ubicate nello stesso territorio.

Le garanzie spettanti a queste rappresentanze sindacali – proporzionalmente alla loro rappresentatività – sono del tutto analoghe a quelle riconosciute per le RSA, costituite presso le imprese private.

Il d.lgs. n. 165/2001 riprende quanto previsto dall'accordo interconfederale del 30 dicembre 1993 e dispone che presso qualunque amministrazione possa essere istituito – anche su proposta disgiunta delle organizzazioni sindacali – una rappresentanza sindacale unitaria idonea ad sostituire le RSA, costituite ex articolo 19 della l. n. 300/1970, come ripreso dall'art. 43-*bis* del d.lgs. n. 165/2001; i rappresentanti delle RSU sono eletti secondo le procedure elettive tipizzate dalla contrattazione collettiva.

Per garantire l'effettività della rappresentanza – si pensi a quelle organizzazioni costituite dopo la sottoscrizione dei contratti collettivi – l'art. 42, comma 3 e 4, dispone che le liste elettorali – necessarie a concorrere alla formazione delle rappresentanze sindacali – possano essere presentate da tutte quelle organizzazioni sindacali che rappresentino (tramite firme) fino al 3% del totale dei dipendenti, valore che scende al 2% per le amministrazioni che superino i 2000 dipendenti.

Il legislatore affida ai contratti e agli accordi collettivi tanto la regolamentazione delle modalità con le quali le rappresentanze unitarie debbano esercitare – in via esclusiva – i diritti di informazione e partecipazione, quanto l'abilitazione delle stesse rappresentanze unitarie a stipulare i contratti collettivi integrativi, a condizione che siano coadiuvate da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale di comparto.

L'evoluzione legislativa ha tipizzato nel corso del tempo anche diversi criteri idonei ad individuare la rappresentatività dei sindacati dei dipendenti pubblici, concetto strettamente connesso a quello

della rappresentanza: entrambi necessari a garantire una funzionalità democratica delle organizzazioni sindacali.

Dunque, nel settore pubblico la legge prevede che la rappresentatività dei sindacati si accerta sulla base della sola consistenza associativa, senza che rilevi la conclusione di un contratto collettivo. Ne deriva che, le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale e abilitate a costituire le rappresentanze sindacali sono quelle che, nel comparto o nell'area, hanno una rappresentatività almeno pari a cinque per cento.

Il dato si calcola sulla media fra il dato associativo e il dato elettorale, a loro volta rispettivamente rappresentati dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e dalla percentuale dei voti ottenuti nell'elezione delle rappresentanze unitarie del personale.

Sono, altresì, considerate dalla legge come rappresentative e di conseguenza ammesse a partecipare alla fase di contrattazione per il comparto, piuttosto che per l'area, le confederazioni sindacali alle quali – in almeno due comparti o due aree contrattuali – siano affiliate organizzazioni sindacali che siano rappresentative.

Quanto all'Aran, è doveroso evidenziare come alla stessa sia riconosciuta personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile; puntualizzazione necessaria per le differenze sostanziali che si esamineranno.

L'Aran è differente dalle organizzazioni sindacali dai datori di lavoro privato proprio perché gli è stata attribuita una personalità giuridica di diritto pubblico e quella della rappresentanza legale delle amministrazioni pubbliche; peculiarità che impongono all'Agenzia di perseguire in ogni caso il superiore interesse pubblico, tipico di tutti i soggetti cui viene riconosciuta tale tipo di personalità giuridica; ulteriore aspetto che concorre a differenziare l'Aran dalle organizzazioni sindacali dai datori di lavoro privato, che perseguono esclusivamente interessi di parte.

Il ruolo di tale ente è differente a seconda del livello di contrattazione in oggetto: a livello nazionale ha rappresentanza legale e, quindi, partecipa tanto nella negoziazione dei contratti collettivi, quanto all'assistenza delle pubbliche amministrazioni, finalizzata a garantire l'omogenea applicazione dei contratti collettivi; viceversa a livello di contrattazione integrativa l'Aran è sprovvisto della rappresentanza sindacale, mancanza dalla quale consegue che le pubbliche amministrazioni hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di ricorrere all'intervento dell'Aran

### *L'effettività della rappresentanza sindacale: l'attuale dibattito ed i nodi problematici*

Quello dell'effettività della rappresentanza sindacale e della necessità di strumenti e modalità di misurazione è un problema ancora aperto che negli ultimi mesi è tornato prepotentemente alla ribalta in conseguenza delle note vicende che hanno visto protagonista la Fiat, in cui il tema della rappresentatività si intreccia con gli effetti che la sottoscrizione di un accordo separato può avere sul funzionamento delle organismi sindacali aziendali.

Un tema irrisolto, che ha visto il dibattito dottrinale e politico teorizzare due diverse soluzioni al problema della misurazione della rappresentanza sindacale: la sua regolamentazione legislativa (Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Cazzola ed altri, 28 luglio 2010, A. C. 3672; Disegno di legge presentato al Senato l'11 gennaio 2011 d'iniziativa dei senatori Ceccanti, Ichino ed altri) o, diversamente, il posizionamento della problematica rappresentanza-rappresentatività solo a livello di autonomia collettiva, con protagonisti gli attori sindacali e non il legislatore.

Una delle proposte in campo è quella di consentire a tutti i lavoratori di eleggere i propri rappresentanti nei luoghi di lavoro e di costruire un parametro oggettivamente verificabile di rappresentatività, importando il modello dell'impiego pubblico nel settore privato, secondo il principio maggioritario rafforzato dal sistema del referendum. Questa soluzione, tuttavia, produrrebbe un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'attività sindacale, rischiando di consegnare, soprattutto taluni settori, nelle mani del sindacalismo autonomo (R. Pessi, 2007).

Con il Protocollo del 1993, invero, è stato condiviso l'auspicio di «un intervento legislativo finalizzato, tra l'altro, ad una generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori», per risolvere il problema della efficacia soggettiva limitata del contratto collettivo, sia al livello aziendale sia soprattutto al livello di settore produttivo.

Tuttavia, in seguito, con le *Linee di riforma della struttura della contrattazione* sottoscritte nel 2008, le Confederazioni, propendendo per una definizione della questione sulla base dell'autonomia collettiva, si sono date atto che «la riforma sulla rappresentanza va attuata per via pattizia attraverso un accordo generale quadro», in cui la certificazione dei dati associativi vada numericamente rilevata dall'Inps e dal Cnel, tenuto conto dei consensi elettorali risultanti ai verbali elettorali delle RSU.

Il problema che, anche alla luce dei recenti eventi, si è riproposto è il raccordo tra RSU, disciplinate dall'Accordo interconfederale del 1993, e RSA, di cui all'articolo 19 dello Statuto, nell'ipotesi di mancata stipulazione di contratti collettivi da parte di una confederazione sindacale.

In effetti, avuto riguardo all'articolo 19, la mancata sottoscrizione dell'accordo aziendale, cui si accompagna la “mancata applicazione” dell'accordo nazionale priva il sindacato che non lo ha sottoscritto dell'esercizio dei diritti sindacali contemplati dal titolo III dello Statuto dei lavoratori e dagli altri riconosciuti dalla legislazione (G. Santoro Passarelli, 2010). Ai fini della costituzione delle RSA è indispensabile, infatti, la firma di un qualsiasi accordo sindacale, purché si applichi all'unità produttiva di riferimento.

È legittimo, pertanto, nonostante il parere contrario della confederazione sindacale esclusa dalla RSA, l'accordo Fiat che, non soggiacendo più al protocollo sulle RSU, riconosce come legittime solo le prerogative esercitate dalle RSA costituite nell'ambito delle sole confederazioni sindacali che hanno sottoscritto l'accordo.

**Rossana Lonero, Marilù Misto**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro  
Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

**Luca Apollonio**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo