

L'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19, Stat. Lav

di Marco Lai

Premessa

Il Protocollo d'intesa sottoscritto da Cgil-Cisl-Uil e Confindustria il 31 maggio 2013 in materia di rappresentanza sindacale, definito "storico" o "rivoluzionario", più semplicemente appare "necessario" per un sistema di relazioni industriali "normali", meno conflittuali e più regolate, dove gli accordi una volta conclusi si applicano a tutti e da tutti devono essere rispettati.

L'Accordo si occupa della misurazione della rappresentatività e della titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale, ponendosi espressamente come attuativo dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, concernente in particolare le regole della rappresentanza e l'efficacia della contrattazione aziendale.

D'altro lato l'Accordo modifica su punti significativi, ma non sostituisce, l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 sulle RSU, impegnando le parti firmatarie a rendere coerente la disciplina ivi disposta con i nuovi principi stabiliti in tema di rappresentanza.

L'Accordo in esame rappresenta il "punto di arrivo" di una sorta di "percorso circolare", a partire dal documento sindacale unitario "Democrazia e rappresentanza", del maggio 2008, attraverso l'Accordo separato di riforma degli assetti contrattuali, del gennaio 2009, il citato Accordo interconfederale, del 28 giugno 2011, le Linee programmatiche per la crescita della produttività, del novembre 2012, e da ultimo il documento unitario sulla rappresentanza, del 30 aprile 2013.

D'altro lato l'Accordo del 31 maggio 2013 costituisce anche un "punto di partenza", dal momento che per diventare operativo necessita di una successiva regolamentazione di dettaglio, affidata alla contrattazione collettiva nazionale dei singoli settori, nonché di specifiche convenzioni con gli enti certificatori (INPS e CNEL) della rappresentatività sindacale.

I problemi da risolvere per relazioni sindacali ordinate sono prevalentemente legati al superamento della c.d. "via giudiziale alla rappresentanza", intrapresa da Fiom-Cgil, sia in riferimento alla vicenda Fiat, quanto alla generale applicazione ed esigibilità del Ccnl Metalmeccanici, del dicembre 2012, sottoscritto da Fim-Cisl e da Uilm-Uil.

È peraltro da sottolineare come l'ambito di estensione dell'Accordo sia al momento limitato al settore industriale, con esclusione del terziario e degli altri settori (bancari, assicurativi, ecc...), non risultando altresì applicabile alle imprese non associate a Confindustria.

Le principali novità dell'Accordo (spunti di riflessione)

L'Accordo introduce anche nel settore privato il meccanismo di verifica della rappresentatività già sperimentato nel pubblico impiego (cfr. art.43, d.lgs. n.165/2001 e s.m.i.), pur con significative

differenze, ovvero un mix tra dato associativo e dato elettorale (concernente le elezioni delle Rsu), frutto di compromesso tra le diverse concezioni sindacali (il sindacato degli iscritti per Cisl e Uil; il sindacato di tutti i lavoratori per la Cgil).

Misurazione della rappresentatività

Ai fini dell'ammissione alla contrattazione collettiva nazionale di categoria la rappresentatività di ogni organizzazione sindacale, così come definita nell'intesa del 28 giugno 2011, ossia il 5%, "sarà determinata come media semplice fra la percentuale degli iscritti (sulla totalità degli iscritti) e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle RSU (sul totale dei votanti), quindi, con un peso pari al 50% per ognuno dei due dati" (Parte I°, punto 5). Precisando l'Accordo del 28 giugno 2011, si tratta dunque di una media aritmetica semplice e non di una media aritmetica ponderata.

Il numero delle deleghe viene acquisito e certificato dall'INPS, tramite apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali (Uniemens), e trasmesso al CNEL. Il computo delle tessere sindacali pagate *brevi manu* dal lavoratore, per paura di ritorsioni, prassi assai diffusa in alcuni settori, potrebbe essere superato attraverso il ricorso alla bilateralità.

Insieme ai dati relativi alle votazioni per le RSU, raccolti, se possibile, tramite Comitati provinciali di Garanti o analoghi organismi, il CNEL, quale ente certificatore, determina la rappresentanza per ogni singola organizzazione sindacale e per ogni contratto collettivo nazionale di lavoro (Parte I°, punti 2 e 4).

"Ai fini della misurazione del voto espresso da lavoratrici e lavoratori nella elezione della Rappresentanza Sindacale Unitaria varranno esclusivamente i voti assoluti espressi per ogni Organizzazione Sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie" (Parte I°, punto 3, primo periodo). Ciò non preclude che, ai sensi del punto 6, 1°, 2° e 3° capoverso, che richiama in particolare quanto disposto dall'Accordo sulle RSU, del 20 dicembre 1993, che anche Organizzazioni non affiliate alle Confederazioni firmatarie o addirittura non affiliate a Confederazioni, legittimate a dar vita a RSA, possano aderire all'intesa, ed i loro voti computati ai fini della misurazione della rappresentatività anche sul piano nazionale.

"Lo stesso criterio si applicherà alle RSU in carica, elette cioè nei 36 mesi precedenti la data in cui verrà effettuata la misurazione" (Parte I°, punto 3, secondo periodo). E' da rilevare la difficoltà di tale accertamento, da operare per il passato.

"Laddove siano presenti RSA, ovvero non vi sia alcuna forma di rappresentanza, sarà rilevato il solo dato degli iscritti (deleghe certificate) per ogni singola organizzazione sindacale" (Parte I°, punto 3, terzo periodo). Pare pertanto valorizzato il dato associativo rispetto al dato elettorale. Pur confermando il principio posto dall'Accordo del 20 dicembre 1993, secondo cui la partecipazione alla procedura di elezione delle RSU equivale a rinuncia a costituire RSA, nonché l'impegno a non costituire RSA nelle realtà in cui siano state o vengano costituite le RSU, si precisa che "il passaggio alle elezioni delle RSU potrà avvenire solo se definito unitariamente dalle Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie" (Parte I°, punto 6, 3° capoverso). Se dunque si sono privilegiate le RSA, non si potrà essere costretti a sostituirle con le RSU.

Le RSU scadute alla data di sottoscrizione dell'intesa saranno rinnovate nei successivi sei mesi" (Parte I°, punto 6, 4° capoverso). Qualora non sia stata nel frattempo emanata la relativa disciplina di dettaglio da parte delle categorie, è da domandarsi se il rinnovo delle RSU scadute debba avvenire con le vecchie o con le nuove regole.

"Le RSU saranno elette con voto proporzionale" (Parte I°, punto 6, 5° capoverso). Tra le principali novità dell'Accordo vi è dunque il superamento della riserva del terzo, prevista dall'Accordo del 20 dicembre 1993, a favore delle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie di Ccnl applicato nell'unità produttiva. Tutte le RSU infatti saranno ora elette in proporzione ai voti ricevuti.

"Il cambiamento di appartenenza sindacale da parte di un componente la RSU ne determina la decadenza dalla carica e la sostituzione con il primo dei non eletti della lista di originaria

appartenenza del sostituto” (Parte I°, punto 6, 6° capoverso), regola che nell’Accordo del 20 dicembre 1993 sulle RSU valeva solo in caso di dimissioni . Si rafforza dunque il ruolo delle organizzazioni sindacali che presentano le liste, introducendo una sorta di “vincolo di mandato”. La previsione potrebbe trovare applicazione anche nell’ipotesi in cui il componente di RSU si dimetta dal sindacato che lo ha presentato in lista senza peraltro passare ad altro sindacato.

Di particolare rilievo è la questione della titolarità della contrattazione collettiva di secondo livello. L’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, non precisa al riguardo (il coinvolgimento del sindacato territoriale è previsto solo nel caso di intese derogatorie, cfr. punto 7). Venendo ora meno la riserva del terzo si pone ancor più la questione della co-titolarità, ai fini della contrattazione aziendale, tra RSU e strutture sindacali territoriali, secondo quanto espressamente previsto dall’Accordo del 20 dicembre 1993 sulle RSU (Parte I, punto 5, secondo periodo).

L’armonizzazione delle regole dell’Accordo del 20 dicembre 1993 con i nuovi principi stabiliti dall’Accordo del 31 maggio 2013, con specifico riferimento “all’esercizio dei diritti sindacali e, segnatamente, con quelli in tema di diritto di assemblea, in capo alle Organizzazioni sindacali firmatarie...., titolarità della contrattazione di secondo livello e diritto di voto per l’insieme dei lavoratori dipendenti” , è rimessa alle parti firmatarie (Parte I°, punto 7).

Titolarità ed efficacia della contrattazione

Ferme restando che sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5%, come sopra considerato, si rinvia ai regolamenti delle Federazioni di categoria, per ogni singolo Ccnl, per la decisione delle “modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante e le relative attribuzioni” nella prospettiva di favorire la presentazione di piattaforme unitarie (Parte II°, punto 2, primo capoverso). “In assenza di piattaforma unitaria, la parte datoriale favorirà, in ogni categoria, che la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% + 1” (Parte II°, punto 2, secondo capoverso). Si prevede dunque, quale novità per il nostro ordinamento, una sorta di “obbligo a trattare”, per la parte datoriale, sulla base della piattaforma presentata dalle organizzazioni sindacali complessivamente maggioritarie.

I contratti collettivi nazionali di lavoro sono efficaci ed esigibili qualora si verificano due condizioni: da un lato il contratto sia sottoscritto da almeno il 50% +1 delle organizzazioni sindacali deputate a trattare (soglia assai più bassa del 60%, originariamente sostenuta da parte della Cgil); dall’altro sia validato, tramite *consultazione certificata*, dalla maggioranza semplice dei lavoratori (del settore), secondo modalità operative definite dalle categorie. La sottoscrizione del Ccnl in base a tale procedura diviene vincolante per le parti (Parte II°, punto 3). Particolare importanza avranno dunque le modalità operative stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto (referendum, assemblee, altre forme di consultazione).

“ Conseguentemente le parti firmatarie e le rispettive Federazioni si impegnano a dare piena applicazione e a non promuovere iniziative di contrasto agli accordi così definiti” (Parte II°, punto 4). La tenuta della previsione nei confronti della parte sindacale dissenziente, teoricamente titolata a negoziare, potrebbe risultare assai problematica.

Si rinvia alla disciplina nazionale di categoria anche per la definizione di clausole e/o procedure di raffreddamento e per le conseguenze di eventuali inadempimenti (Parte II°, punto 5). E’ da ritenere che le clausole di tregua sindacale e le eventuali sanzioni per i casi di inadempimento abbiano come destinatari le organizzazioni sindacali e non i singoli lavoratori (non è dunque violato il diritto di sciopero; cfr. espressamente in tal senso l’Accordo del 28/6/2011, punto 6).

Si afferma inoltre l’impegno delle parti firmatarie a far rispettare i principi contenuti nell’Accordo da parte delle “strutture ad esse aderenti” e delle “articolarioni a livello territoriale e aziendale” (Parte II°, punto 6). La previsione mira a risolvere la questione sollevata dalla recente pronuncia del Trib. di Roma, del 9 maggio 2013, che ha respinto la richiesta della Fiom, basata sui criteri stabiliti

dall'Accordo del 28 giugno 2011, di essere obbligatoriamente coinvolta nel negoziato sul rinnovo del Ccnl di settore, precisando che il menzionato Accordo interconfederale vincola solo le organizzazioni stipulanti (i sindacati confederali) ma non le organizzazioni ad esse aderenti (categorie, territori).

Le parti firmatarie sono infine impegnate a “monitorare la puntuale attuazione” dei principi dell'Accordo, nonché a concordare modalità di definizione di eventuali controversie sorte sul piano applicativo (Parte II°, punto 7).

L'Accordo sulla rappresentanza e la giurisprudenza costituzionale sull' art. 19, Stat. Lav.

La Corte Cost., con la recente sentenza n. 231, del 3 luglio 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, Stat. Lav., per contrasto con gli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati in azienda, abbiano comunque partecipato alla negoziazione di tali contratti.

La decisione della Corte, alla luce delle sue motivazioni, deve essere letta in una prospettiva di evoluzione, e non già di rottura, dell'interpretazione costituzionale dell'art. 19, St. lav. In particolare la Corte, già con sentenza n. 244/1996 aveva affermato che ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali in azienda “non è sufficiente la mera adesione formale ad un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto”, valorizzando dunque l'effettività dell'azione sindacale.

Lo stesso criterio selettivo della partecipazione al processo negoziale, che nel 1996 era stato utilizzato per salvare l'art.19 da profili di illegittimità costituzionale (sentenza interpretativa di rigetto) è peraltro ora richiamato per affermare l'incostituzionalità della norma statutaria qualora essa fosse intesa, secondo la sua accezione letterale, come limitata ai soli soggetti firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva (sentenza additiva di accoglimento).

L'attenzione si sposta dunque su cosa debba intendersi per “partecipazione al negoziato”, concetto assai più labile di quello di “firmatario” di contratto collettivo, che implica quanto meno una assunzione di responsabilità nella gestione di quanto concordato.

Se è vero che può esservi firma senza negoziato è altrettanto vero che anche un negoziato privo di firma si presta ad ambiguità e strumentalizzazioni. La firma del contratto è rilevante infatti non solo sul piano civil-contrattualistico, ma anche sul piano delle relazioni industriali in quanto indicativa di una capacità del sindacato di mediare al fine di pervenire ad un accordo

Nella parte finale della sua decisione la Corte Cost., sul tema cruciale dei criteri selettivi della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III°, dello Stat. Lav. , individua una molteplicità di soluzioni, che rimette al legislatore.

A ben vedere tuttavia la disciplina contenuta negli Accordi, del 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013, pare fornire un'utile risposta al riguardo, senza necessità di ulteriore intervento legislativo. D'altro lato anche il recepimento in legge della disciplina pattizia potrebbe rivelarsi non del tutto conforme al dettato costituzionale (art. 39, comma 4, Cost), specie in riferimento alle procedure previste per garantire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo nazionale (il modello del Protocollo d'intesa, del 31 maggio 2013, è ispirato al concorso tra criterio associativo e criterio elettivo mentre quello costituzionale indica quale unico indice di misurazione della rappresentatività il dato associativo).

È da ritenere che l'ordinamento sindacale, espressione di parte della società civile, sia da configurarsi come distinto ed autonomo dall'ordinamento statale, trovando al suo interno le regole di funzionamento. Nel caso peraltro, oggi assai frequente, di “complementarietà tra ordinamenti”, e ancor più su materie di preminente interesse sindacale, il legislatore non potrà che limitarsi a rinviare alla disciplina pattizia, come del resto espressamente affermato tra le soluzioni indicate dalla stessa Corte Costituzionale (laddove la Corte afferma che una soluzione potrebbe essere quella di “attribuire al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (del) carattere di rinvio

generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente".

Marco Lai
Centro Studi Cisl Firenze

* Sintesi di un contributo più ampio in via di pubblicazione su DPL, Wolters Kluwer editore.