

TEMA

*Il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali*



**La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto  
per la fabbrica al programma di governo giallorosso.  
Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome**  
*Veronica Papa\**

**1. Premessa. Dieci anni di autoregolazione sindacale:  
il tragitto verso approdi eteronomi**

Quello intercorso dal 2009 al 2019 è stato un decennio di particolare attivismo autoregolativo, nel quale si è articolato un percorso a tappe progressive che, a partire dalla rottura del fronte sindacale con l'Accordo separato del 22 gennaio 2009 sulla riforma del modello contrattuale, non sottoscritto dalla Cgil, ha condotto alla riunificazione del quadro negoziale confederale, passando per il c.d. «trittico interconfederale» – costituito da: l'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011; il Protocollo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013; il Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 – fino ad arrivare all'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (c.d. Patto della fabbrica)<sup>1</sup>.

Non è possibile in questa sede effettuare una compiuta ricognizione, in chiave diacronica, delle linee regolative degli atti di auto-normazione che si sono succeduti in questo torno di anni, se non per la notazione che l'ultimo passo (ad oggi) del tragitto autoregolativo mostra elementi di spiccata originalità rispetto ai suoi precursori interconfederali, sia per la rilevanza dei tasselli di regolazione da ultimo apposti dalle parti sia per la loro possibile incidenza sul *topos* giuslavoristico dell'alternativa tra autonomia ed eteronomia in materia sindacale.

Ed è dunque alle principali opzioni regolative in punto di rappresen-

\* Docente di Diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Catania.

<sup>1</sup> Nello stesso arco di tempo, si segnala il documento intersindacale del 2016, degno di interesse sebbene non sottoscritto dalla parte datoriale, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016.

tanza negoziale contenute nel c.d. Patto della fabbrica che sarà dedicata, in primo luogo, l'analisi condotta in questo contributo (§ 1)<sup>2</sup>.

In secondo luogo, oggetto di analisi saranno le prospettive di un intervento eteronomo di regolamentazione della rappresentanza sindacale (§ 2) – tema ciclicamente al centro delle attenzioni giuridico-sindacali e rinverdito dal dibattito sviluppatosi a margine dei recenti mutamenti politico-istituzionali<sup>3</sup>. Rientra, infatti, tra le questioni che la nuova compagine governativa giallorossa si ripromette di affrontare prioritariamente quella dell'istituzione di un salario minimo legale, congiuntamente a un intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale, intesa quale antecedente – giuridico e pratico – della generalizzazione dei salari negoziali dei contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (*infra*, § 3).

## 2. L'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018: linee guida per la «bonifica» della contrattazione categoriale

È nel contesto di crescenti tendenze all'istituzionalizzazione delle relazioni sindacali – rilevabili dall'osservazione comparata<sup>4</sup> – e di progressivo allontanamento da principi volontaristici e di mutuo riconoscimento, in direzione di un maggiore tasso di *legal*, anziché di *self, recognition* nei sistemi di relazioni industriali, che si può collocare l'attivismo riformatore che ha ispirato il decennio di autoregolazione sindacale in corso e, in particolare, la sottoscrizione dell'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018.

<sup>2</sup> Il decennio in discorso sembra essere stato completato, da ultimo, dalla Convenzione per la misurazione della rappresentanza sindacale, sottoscritta tra Inps, Inl, Confindustria, Cgil, Cisl, Uil il 19 settembre 2019, la quale costituisce, a distanza di più di cinque anni dalla stipulazione del Testo unico sulla rappresentanza del 2014, il completamento «operativo» dei meccanismi di rilevazione della rappresentatività sindacale in esso previsti.

<sup>3</sup> Si fa riferimento alla caduta, a seguito della crisi innescata dall'ex ministro dell'interno Salvini, del governo Lega-M5S e al recente insediamento di una nuova maggioranza governativa (che vede come principali partiti di governo M5S-Pd), che dovrebbe avere - stando almeno al programma di governo – tra le sue priorità un intervento su salario minimo e rappresentanza sindacale (§ 3).

<sup>4</sup> Studi empirici comparati (Eurofound 2016) confermano il tasso di crescente istituzionalizzazione e regolamentazione legale dei sistemi di relazioni industriali nei paesi dell'Ue.

Se, con gli accordi che hanno preceduto il c.d. Patto per la fabbrica, si muoveva dalla prospettiva della necessaria riunificazione del fronte sindacale, con un *focus* sui temi della rappresentatività e dell'esigibilità negoziale – in funzione del superamento della pregressa conflittualità intersindacale – con la sottoscrizione del Patto della fabbrica si assiste a uno spostamento del campo di osservazione (e degli oggetti di regolazione) presi di mira dalle parti (Marazza 2018).

Può dirsi infatti che, con l'accordo in questione, le parti sociali confederali iniziano a muovere lo sguardo dal *dito* della disunità e concorrenza inter-sindacale alla *luna* dell'autarchia rappresentativa datoriale e del connesso fenomeno dell'indiscriminata moltiplicazione delle categorie negoziali.

Quella dell'abnorme proliferazione dei contratti categoriali (arrivati a 884 unità, di cui solo un terzo sottoscritto da soggetti rappresentativi)<sup>5</sup> è questione ormai ampiamente nota. La polverizzazione della contrattazione categoriale rappresenta peraltro uno dei principali motivi di crisi del sistema contrattuale e di indebolimento della tenuta della contrattazione nazionale ed è suscettibile di determinare effetti di *dumping* normativo, salariale e previdenziale, per i lavoratori, nonché effetti di concorrenza sleale, per le imprese.

Ed è proprio a questi fattori moltiplicatori di guasti al sistema contrattuale che le parti muovono lo sguardo, con uno spostamento del *focus* autoregolativo sul tema della frammentazione categoriale e con la prefigurazione di alcuni rimedi (inediti nella recente produzione interconfederale), individuati nella necessità: della misurazione della rappresentatività, sindacale ma anche datoriale, e della previa ridefinizione dei perimetri contrattuali (Liso 2018)<sup>6</sup>.

Secondo gli estensori dell'Accordo, la «bonifica» del sistema categoriale dovrebbe avvenire attraverso un percorso con modalità attuative trifasiche, con: a) una prima fase, nella quale è rimessa al Cnel un'opera di «ricognizione dei perimetri» contrattuali<sup>7</sup> e dei soggetti firmatari di con-

<sup>5</sup> Cfr. 8° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio Cnel (aggiornato a settembre 2018).

<sup>6</sup> Dubbi sul secondo proposito e sulla sua possibile frizione con il principio di libertà sindacale sono stati sollevati da alcuni Autori.

<sup>7</sup> Ricognizione che «potrà consentire alle parti sociali, se del caso, di apportare i necessari

tratti collettivi di categoria<sup>8</sup>; b) una seconda fase, nella quale, a seguito della mappatura effettuata dal Cnel, spetterà alle parti proporre l'adozione di regole sull'eventuale adeguamento dei perimetri e sulla rappresentatività<sup>9</sup>; c) una terza fase, prospettata come meramente eventuale, ma in verità presupposto di operatività delle precedenti (altrimenti destinate a restare una sorta di «libro dei sogni» o di *vademecum* di buone prassi negoziali), nella quale le parti propongono il tessuto (auto)regolativo, costituito dalle intese in materia di rappresentanza, quale presupposto per il recepimento in un eventuale «quadro normativo in materia»<sup>10</sup>.

Già dalla mera enunciazione dei passaggi chiave dell'accordo è evidente lo slittamento contenutistico rispetto al più recente passato. E infatti, nel tentativo di arginare il *dumping* contrattuale, il *focus* si sposta dall'esigenza di certificare la rappresentatività in ambito endo-confindustriale, al differente angolo di osservazione del recupero di meccanismi di certificazione della rappresentatività dei soggetti che si muovono anche al di fuori di quel sistema<sup>11</sup>.

Si tratta peraltro di obiettivo perseguito attraverso la rimozione di uno dei più vistosi *deficit* regolativi del Testo unico del 2014, ossia il superamento del dogma della cristallizzazione dei perimetri contrattuali già esistenti, ai fini della rilevazione della rappresentatività (Viscomi 2014).

Al contempo, estremamente rilevante sembra essere il superamento del rifiuto dell'eteronomia in materia sindacale, che implica storicamente un passaggio di portata estremamente significativa per le tradizioni culturali delle organizzazioni sindacali e datoriali nostrane, che hanno sempre

correttivi, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra Ccnl applicato e reale attività di impresa».

<sup>8</sup> «Affinché diventi possibile, sulla base di dati oggettivi, accertarne l'effettiva rappresentatività».

<sup>9</sup> Al fine di impedire «a soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata – di violare [...] gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria».

<sup>10</sup> In questo senso peraltro rafforzando un auspicio già espresso, seppure ancor più timidamente, nel documento intersindacale del 14 gennaio 2016.

<sup>11</sup> Quello dello «sconfinamento» al di fuori del tradizionale ambito endo-confindustriale è invero proposito non apertamente esternato ma in qualche modo implicito nei numerosi passaggi *anti-dumping* contenuti nell'accordo, nonché nell'invocazione dell'intervento legislativo, verosimilmente preordinato proprio a garantire ai contenuti autonomi margini di operatività al di fuori del consueto perimetro confindustriale.

strenuamente difeso i principi volontaristici e al limite propugnato, negli anni più recenti, un regime di auto-regolazione del tema della rappresentanza.

Se questi sono gli aspetti positivi del testo del 2018, va detto che rimangono sul campo *deficit* strutturali del progetto di riforma delineato dalle parti, legati alla mancanza di autosufficienza di quest'ultimo.

Si fa riferimento, sotto il profilo giuridico-formale, ai notori limiti di cogenza delle fonti autonome (nei confronti dei sottoscrittori e, a maggior ragione, dei terzi)<sup>12</sup>.

Sotto il profilo sostanziale, permangono alcune debolezze contenutistiche dell'accordo in questione – espressamente configurato con lo stile delle «grandi cornici programmatiche» (Carrieri 2016, p. 8) – il quale si limita, proprio su una delle questioni che dichiara di voler risolvere prioritariamente, ossia la misurazione della rappresentatività datoriale, a rinviare, piuttosto illusoriamente, a «un percorso condiviso [...] con le altre associazioni datoriali» (Patto della fabbrica, § 4), senza nulla aggiungere in punto di definizione di possibili criteri e tecniche della sua rilevazione.

Pare infatti improbabile, sul piano sostanziale, che si possa addivenire a un accordo sulla rappresentatività tra plurime associazioni datoriali (e poi quante, e quali?) e pare anche ardua, sul piano formale, l'eventuale delimitazione di uno strumento negoziale deputato a recepirle. Dovrebbe in teoria trattarsi di una intesa a firma congiunta «inter- o pluri-datoriale» (formula, però, sostanzialmente inedita e che sconta la notoria ritrosia delle parti datoriali a firme unitarie di atti negoziali). Si tratta insomma di questione che rimane, inopportuno, fin troppo indeterminata e aperta<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Né può più dirsi sufficiente, in assenza di criteri legali di accertamento della rappresentatività – nozione cui il legislatore non cessa di fare ampio ricorso – l'adozione di correttivi amministrativi, di per sé non risolutivi (come ha dimostrato il caos originatosi a margine della prassi degli istituti ispettivi sul c.d. contratto collettivo *leader*; cfr. Inl, Circolare n. 3 del 25 gennaio 2018; Inl, Circolare n. 7 del 6 maggio 2019; Inl, Circolare del 10 settembre 2019). Né, ancora, la questione può continuare ad essere rimessa a interventi giurisprudenziali, specie se si consideri che recente giurisprudenza ha smentito l'assimilabilità della rappresentatività storico-presuntiva delle confederazioni a un fatto notorio: cfr. Trib. Pavia 26 febbraio 2019.

<sup>13</sup> Non sarebbero mancati in argomento spunti propositivi per la delimitazione di un modello di rilevazione del *quantum* rappresentativo datoriale, ricavabili tanto dall'indagine comparata (in particolare, dal modello francese) quanto dalle proposte regolative formulate in ambito sindacale (si veda la Carta del lavoro Cgil) e dottrinale (tra la produzione scientifica in argomento, cfr.

### 3. Opzioni regolative eteronome e «margini di elasticità» dell'art. 39 Cost.

Se, come si è anticipato, uno dei profili più significativi dell'Accordo del 2018 è da rinvenirsi nella presa d'atto della necessità di un intervento eteronomo di completamento/sostegno alle linee programmatiche predisposte dalle parti sociali confederali<sup>14</sup>, occorre soffermarsi sui possibili contenuti dell'intervento legislativo (seppure debolmente) auspicato nel Patto della fabbrica e, in particolare, sulla possibilità di recepire parte del tessuto regolativo autonomo, da un lato, e sulla necessità di confrontarsi con la «eterna» questione dei limiti di costituzionalità di un siffatto intervento, dall'altro.

Quanto ai contenuti, ve n'è uno minimale che un intervento legislativo non dovrebbe esimersi dall'assumere ed è l'approvazione di una legge sulla rappresentanza, preceduta dal suo ovvio presupposto logico-giuridico, costituito dalla definizione degli ambiti negoziali entro cui effettuare la misurazione. Si tratta di operazione che, ferma restando la necessità della predisposizione di criteri di quantificazione anche del peso rappresentativo datoriale, potrebbe effettuarsi senza incappare nelle trame preclusive dell'art. 39 Cost.

In questa prospettiva, per quanto attiene alla rappresentanza sindacale, si potrebbe procedere con il recepimento delle tecniche di rilevazione della rappresentatività predisposte nel Testo unico del 2014<sup>15</sup>, nonostante si sia sollevato qualche dubbio, tra gli studiosi, in ordine alla compatibilità del criterio misto associativo-elettorale, prefigurato nel Tu per la ponderazione del peso rappresentativo sindacale, con il quarto comma dell'art. 39 – il quale, come è noto, rinvia alla sola componente associativa. Non pare che simili dubbi possano essere condivisi: in primo luogo, va ribadito che le trame preclusive della seconda parte del testo costituzio-

almeno il percorso monografico dedicato al tema della rappresentatività datoriale dal *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* con i fascicoli pubblicati nel corso del 2017).

<sup>14</sup> Il cammino percorso dalle parti sociali nell'ultimo decennio non è stato certamente irrilevante in termini di acquisita consapevolezza della necessità di forme di *legal recognition*, sol che si pensi all'immediato antecedente del decennio preso in considerazione, ossia al documento intersindacale sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil il 7 maggio del 2008 (*Linee di riforma della struttura della contrattazione*), nel quale ancora la possibilità di un intervento eteronomo restava secamente esclusa a priori dalle parti.

<sup>15</sup> È questa peraltro la scelta operata dal Ddl Catalfo (così l'art. 3 del Ddl 658 a firma dell'attuale ministro del Lavoro).

nale dovrebbero, *ex se*, incrociare le sole fonti legislative preordinate allo stesso fine della disposizione in commento, ovvero il «monopolio legale della rappresentanza contrattuale della categoria» attraverso la generalizzazione dei suoi effetti (D'Antona 1998, p. 686). In secondo luogo, la predisposizione di un criterio di misurazione della rappresentatività, non solo associativo ma anche, elettorale a suffragio universale, lungi dal prefigurare un *vulnus* al dettato costituzionale, parrebbe costituire un più efficace invero, attraverso la sua attualizzazione ed estensione, del principio democratico insito nell'art. 39 Cost.

Per quanto attiene poi all'operazione di (ri)perimetrazione negoziale<sup>16</sup>, nonostante si tratti di uno dei più evidenti punti di contatto con la norma costituzionale, pare che lo scudo della incostituzionalità (soprattutto alla luce del principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., ormai al centro del dibattito sulla possibilità di una legislazione in materia sindacale, ancor più della seconda parte della norma costituzionale) non possa essere sollevato nemmeno in questo caso.

Infatti, anche a non voler ricordare che, nell'ambito del lavoro pubblico privatizzato, è la legge a conformare i comparti negoziali e addirittura a definirne il numero massimo (Zoppoli 2019), si possono immaginare diverse soluzioni – sulle quali non è possibile soffermarsi in questa sede – che, rimettendo alle parti la pre-definizione degli ambiti negoziali, si limitino ad affidare alla fonte eteronoma il recepimento dei criteri fissati in sede negoziale, secondo i moduli degli interventi regolativi leggeri/neoriflessivi<sup>17</sup>. Per quanto attiene alla fonte di regolazione dei «nuovi» perimetri, quest'ultima andrebbe opportunamente – in quanto soggetta ad opera di verifica e aggiornamento periodico ad opera delle parti dotate di rappresentatività misurata<sup>18</sup> – individuata in una fonte normativa secon-

<sup>16</sup> Che, nella prospettiva regolativa del Patto della fabbrica, dovrebbe condursi, ad opera delle parti sociali, all'esito della mappatura demandata al Cnel.

<sup>17</sup> Tra le proposte di intervento legislativo sindacale: cfr. AA.VV. (2014) e AA.VV. (2015); cfr. pure il progetto di riforma dell'intera materia sindacale contenuto nella Carta dei diritti proposta dalla Cgil (*Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo Statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori*).

<sup>18</sup> È chiaro che in queste ipotesi si porrebbe un problema di individuazione «democratica» delle organizzazioni rappresentative in fase di prima applicazione della procedura in discorso; sul punto sia consentito rinviare a Papa 2017. Una soluzione a un problema analogo è prefigurata nel Ddl Nannicini (cfr. art. 2, comma 4, del Ddl 1132), nel quale si prevede che in sede di prima nomina dei membri della Commissione paritetica in esso



daria (ad esempio, un decreto ministeriale, su rinvio della fonte legale) e dunque sottratta, anche sotto il profilo formale, alle ombre preclusive del comma 1 della norma costituzionale.

Se questi sono i profili regolativi che potrebbero emergere da un incrocio tra regolazione autonoma ed eteronoma in materia sindacale, va detto che, di recente, nel quadro politico-sindacale è andata nettamente delineandosi una prospettiva regolativa diversa, nella quale la questione rappresentativo-negoziale potrebbe (almeno in parte) fuoriuscire dalle maglie dell'art. 39 Cost. e fare il suo ingresso in quelle di una diversa disposizione costituzionale: l'art. 36 Cost. (v. *infra*, § 3).

#### **4. Questione salariale e rappresentativo-negoziale nel prisma del dettato costituzionale: dall'art. 39 all'art. 36 Cost.?**

«Occorre [...] individuare una retribuzione giusta (cosiddetto «salario minimo»), garantendo le tutele massime a beneficio dei lavoratori, anche attraverso il meccanismo dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» e «approvare una legge sulla rappresentanza sindacale, sulla base di indici rigorosi».

Sono bastati questi propositi, contenuti nel punto 4 del programma del Governo Conte-*bis* a far parlare di un presumibile tempestivo riavvio dell'iniziativa legislativa in materia salariale. E infatti, nonostante i Ddl in materia di salario minimo fossero stati già depositati da esponenti del M5S e del Pd in costanza della precedente esperienza governativa<sup>19</sup>, il mutamento di maggioranza sembrerebbe aver preconstituito un terreno maggiormente favorevole a un intervento in materia salariale (rispetto alla temperie politico-culturale del governo gialloverde).

prevista si faccia riferimento a membri «nominati dalle organizzazioni rappresentate nell'assemblea del Cnel».

<sup>19</sup> Si fa riferimento ai due Ddl, attualmente in discussione al Senato, Ddl S. 658, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario* ad iniziativa della senatrice del Movimento 5 Stelle Catalfo (attuale ministro del lavoro) e il Ddl S. 1132, *Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale* ad iniziativa del senatore Tommaso Nannicini (Pd). In precedenza era stato presentato, dal Senatore Laus (Pd), un disegno di legge sul salario minimo, accantonato dallo stesso Pd (Ddl S. 310).

Non che allo stato sia possibile pronosticare un sicuro esito positivo del dibattito in corso, ma, in effetti, in senso favorevole al raggiungimento di una possibile quadratura del cerchio in materia salariale (e, con essa, in quella rappresentativo-negoziale) sembrerebbe deporre sia la convergenza di intenti dei due principali partiti di governo (M5S e Pd, appunto) sia il progressivo slittamento del dibattito dalla fissazione di un minimo orario «fisso» direttamente (pre)definito dalla legge all'individuazione di una «giusta retribuzione» – come si desume anche dalla lettura del citato § 4 del programma del Governo – da ottenersi per mezzo della generalizzazione degli effetti dei contratti collettivi *leader*. La delineaione dell'intervento legale come estensione delle tabelle salariali dei contratti collettivi «maggioritari» e, con esso, l'implicito riconoscimento della circostanza che la predisposizione di strumenti di misurazione della rappresentatività non possa che costituire *prius* logico e giuridico di qualsivoglia intervento in materia è infatti elemento comune ai due Ddl in corso di discussione (Carabelli 2019)<sup>20</sup>.

Ed è soprattutto la dichiarata connessione tra legislazione salariale e sindacale che potrebbe costituire un tassello decisivo per uno smussamento delle ostilità delle organizzazioni sindacali (e datoriali) al prospettato intervento legale (Caruso 2019)<sup>21</sup>.

Non è questa la sede per approfondire una questione che, al di là dei presumibili effetti diretti e indiretti sul sistema di relazioni industriali, andrebbe attentamente vagliata e ponderata, specie nella definizione di non irrilevanti questioni di dettaglio<sup>22</sup>, sotto il profilo dei suoi effetti sistemici e macroeconomici.

Al di là dei possibili avanzamenti del dibattito in corso e all'esito di questo breve *excursus* su alcune questioni attuali in tema di rappresentanza negoziale (Rusciano 1987; Veneziani 1989; Caruso 1992), è possibile formulare, seppure molto sinteticamente, alcune osservazioni.

<sup>20</sup> Al di là della divergenza dei due testi su alcuni, non irrilevanti, dettagli tecnici.

<sup>21</sup> E in effetti, ove attentamente calibrato, un intervento di generalizzazione delle retribuzioni contrattuali sarebbe suscettibile di sortire, anziché i paventati rischi di svuotamento delle funzioni rappresentativo-negoziali, effetti di rafforzamento del ruolo di autorità salariale sindacale.

<sup>22</sup> Basti pensare, per limitarsi a un esempio, alla fissazione di una soglia minima fissa per i settori «non coperti» da contrattazione collettiva (come avviene nel Ddl Catalfo) e/o alle tecniche cui ricorrere per la sua concreta quantificazione (ad esempio, attraverso la previsione dell'istituzione, contenuta nell'art. 2 del Ddl 1132, di una *Commissione paritetica per la rappresentanza e per la contrattazione collettiva*).

Sul versante di contenuti e struttura di un possibile intervento legale in materia sindacale, si è passati da tentativi, rimasti sempre sulla carta, di interventi olistici, di completa attuazione dell'art. 39 (Mariucci 2016), alla prospettiva attuale, nella quale non si discute più di una legge «compatta» su rappresentanza e contrattazione ma della possibilità di un intervento parziale, ossia della possibilità di affrontare la questione rappresentativo-negoziale nella sola (per quanto rilevante) funzione di individuazione dei contratti «maggioritari», al fine dell'estensione *erga omnes* dei salari negoziali.

Sembra dunque in parte elusa e in parte superata, nel dibattito in corso, la portata ostativa dell'art. 39, nella misura in cui l'attenzione pare essersi ormai spostata al di fuori dell'ambito più rigidamente presidiato dalla copertura costituzionale, con l'ingresso della misurazione della rappresentanza negoziale sotto l'ombrello protettivo dell'art. 36 Cost.

E infatti la configurazione dell'intervento regolativo sulla rappresentanza sindacale come (mero) viatico dell'estensione della «giusta retribuzione» potrebbe consentire al prospettato intervento eteronomo di collocarsi sul crinale, positivamente vagliato dalla Corte costituzionale (Caruso 2019; Delfino 2019; Treu 2019)<sup>23</sup>, della generalizzazione degli effetti retributivi dei contratti collettivi, reputati la fonte che «meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive», con il proposito di «contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che [...] ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative»<sup>24</sup>.

Ed è proprio nella rappresentatività delle organizzazioni stipulanti, come già statuito dai giudici costituzionali, che può, da un lato, rinvenirsi la garanzia del perseguimento del fine del contrasto al *dumping* salariale. Dall'altro, nella descritta «saldatura» tra materia salariale e rappresentativo-negoziale può anche individuarsi una possibile via di uscita dal vicolo

<sup>23</sup> Sebbene con limitato riferimento al settore delle cooperative, ma con motivazioni «esportabili» anche al di fuori del loro settore elettivo: cfr. Corte cost. 11 marzo 2015, n. 51.

<sup>24</sup> Così Corte cost. 51/2015.

cieco in cui si era collocata la legge Vigorelli (l. 741/1959)<sup>25</sup>, che aveva ecceduto, tecnicamente, nello strumento utilizzato a fini di garanzia salariale: il recepimento integrale dei contratti collettivi nella fonte legale<sup>26</sup>. E infatti, anche a non voler riporre eccessiva fiducia nella (pur esistente) differenza tra la strumentazione giuridica usata nel '59 – recepimento integrale delle clausole negoziali e non solo di quelle retributive – e quella ipotizzata dai due ddl in discussione, a «salvare» una legislazione di generalizzazione delle clausole salariali potrebbe essere proprio l'ipotizzata connessione con la rappresentatività dei soggetti sottoscrittori (laddove invece la questione della rappresentatività era stata integralmente obliata dalla legislazione del 1959).

In questa prospettiva, sembrerebbe peraltro che il meccanismo legale in corso di discussione, selettivamente funzionale all'estensione dei minimi retributivi, possa in certa misura ritenersi attuativo – oltre che dell'art. 36 Cost. – anche, se non della lettera, quanto meno della *ratio* della seconda parte dell'art. 39 (in particolare, del IV comma)<sup>27</sup>.

Quanto ai possibili *vulnus*, da più parte paventati, al principio di libertà sindacale, si tratta di preoccupazione che potrebbe essere significativamente ridimensionata, considerando che, anche nel quadro regolativo ipotizzato, nulla escluderebbe una «convivenza», per quanto forzata, sotto lo stesso tetto – ovvero nello stesso perimetro – tra contratti con «tabelle salariali *erga omnes*» e contratti di diritto comune, con il solo limite, per questi ultimi, di adeguarsi, per le tariffe retributive, ai livelli salariali a efficacia generalizzata.

L'agibilità giuridica di una simile opzione interpretativa è stata peraltro di recente confermata da una pronuncia di legittimità, nella quale, ancora a proposito del settore cooperativo, si legge che dall'assetto legale «non deriva alcun rischio di lesione del principio di libertà sindacale e del pluralismo», posto che la scelta legislativa di generalizzare l'obbligo di rispettare i trattamenti minimi fissati dai contratti collettivi «maggioritari»,

<sup>25</sup> Ed anzi la sua reiterazione con legge 1027/1960.

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost. 19 dicembre 1962, n. 106.

<sup>27</sup> L'istanza di attualizzazione dei contenuti dell'art. 39 Cost. e l'individuazione del «nucleo duro»/di principio della norma costituzionale costituisce, come è noto, una delle più rilevanti acquisizioni scientifiche derivanti dalle riflessioni di D'Antona (1998); si v. anche Caruso (2009).

«non fa venir meno il diritto delle organizzazioni minoritarie di esercitare la libertà sindacale attraverso la stipula di contratti collettivi, ma limita nei contenuti tale libertà, dovendo essere comunque garantiti livelli retributivi almeno uguali a quelli minimi normativamente imposti»<sup>28</sup>.

### **5. Considerazioni conclusive. Intervento legale di garanzia salariale e contrasto al *dumping* contrattuale: verso una quadratura del cerchio?**

Come si è anticipato (*supra*, § 3), una legge sul salario minimo, pur potendo costituire un parziale invero dei principi contenuti nell'art. 39, seconda parte, limitatamente alla materia salariale, non potrebbe spingersi a sancire l'efficacia generalizzata *tout court* dei contratti collettivi<sup>29</sup> né a definire *ex lege* conformazione e numero massimo degli ambiti negoziali. Se questo è vero, non è tuttavia da escludersi la possibilità che una eventuale legislazione sulla «giusta retribuzione» riesca a sortire anche auspicabili effetti indiretti di sfondamento della contrattazione categoriale, nella misura in cui impedirebbe il *dumping* salariale, che ha notoriamente costituito, nel corso degli anni, una delle ragioni (sebbene non l'unica) di frammentazione della contrattazione di categoria<sup>30</sup>.

E tuttavia la prospettata generalizzazione delle clausole salariali dei Ccnl *leader* non potrebbe, di per sé, sradicare del tutto il ricorso alla stipulazione di accordi al ribasso su istituti della parte normativa del Ccnl diversi da quelli retributivi.

In tale direzione potrebbe invece militare, con palesi finalità *anti-dumping* anche sui contenuti normativi, il ricorso alla «graduatoria» di orga-

<sup>28</sup> Così Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951.

<sup>29</sup> Ed è invece nel senso di una possibile attuazione «integrale» dell'art. 39 Cost. che le organizzazioni confederali (soprattutto la Cgil e il suo segretario generale Maurizio Landini) hanno finora inteso il riferimento, invero equivoco, contenuto nel già citato § 4 del programma del Governo Conte-*bis* all'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi.

<sup>30</sup> Muove in direzione di una riduzione del numero di Ccnl la previsione, tra le attribuzioni della Commissione per la rappresentanza e la contrattazione collettiva, del compito di adottare «una deliberazione recante: a) gli ambiti della contrattazione collettiva nazionale di primo livello, tenendo conto della situazione esistente e della necessità di ridurre il numero dei contratti ed evitare sovrapposizioni» (cfr. art. 2, comma 6, lett. a) del Ddl Nannicini).

nizzazioni rappresentative ai fini salariali, anche al differente fine della rilevazione della rappresentatività nelle numerose ipotesi di rinvio, presenti nella legislazione promozionale, a contratti collettivi stipulati da organizzazioni, sindacali e datoriali, comparativamente più rappresentative<sup>31</sup>.

Il ricorso alle liste dei sindacati (e dei contratti) rappresentativi a tali fini varrebbe, infatti, a scoraggiare progressivamente operazioni opache di stipulazione di contratti collettivi in deroga da parte di soggetti non in possesso dei crismi di rappresentatività richiesti dalle singole norme abilitanti<sup>32</sup>; operazioni che a tutt'oggi mantengono notevoli margini di operatività anche a causa della persistente assenza di criteri quantitativi e oggettivamente verificabili di ponderazione della rappresentatività.

Se davvero si volesse perseguire, in uno con il fine della «giustizia salariale», quello della progressiva eliminazione del *dumping* negoziale anche su istituti diversi dalla retribuzione, l'obiettivo sembrerebbe essere a portata di mano, con l'introduzione nella legislazione sul salario minimo di una disposizione espressamente deputata al fine dell'estensione dei criteri di rappresentatività misurata anche alle molteplici ipotesi di rinvio legale alla fonte contrattuale (con finalità integrativa, derogatoria, ecc.). È vero che una previsione legale di questo tenore rischierebbe di (ri)portare, almeno in parte, l'intervento eteronomo nel temibile alveo dell'art. 39 Cost., ma è altrettanto vero che una simile disposizione si limiterebbe a preconstituire strumenti per l'accertamento di criteri selettivi già usati dal legislatore, al mero fine di affidare, a organizzazioni in possesso del crisma della rappresentatività (effettiva e misurata), prero-

<sup>31</sup> È nella medesima logica del contrasto ad atteggiamenti opportunistici nelle ipotesi di contrattazione «delegata» dalla legge che, nel progetto di legislazione sindacale Freccia Rossa, è stata inserita una disposizione (art. 9 - *Rinvii della legge alla contrattazione collettiva*), nella quale si dettano i requisiti di rappresentatività che devono possedere le organizzazioni sindacali «nei casi in cui la legge o altra fonte normativa» rinviano «la regolamentazione di specifiche materie a contratti collettivi».

<sup>32</sup> Nel senso di una estensione dei criteri di accertamento della rappresentatività oltre i confini salariali si prevede già, nell'art. 2, comma 6, lett. g) del Ddl Nannicini, la predisposizione, ad opera della già citata Commissione paritetica, dei «criteri per l'individuazione, in ciascun ambito di cui alla lettera a), dei contratti collettivi nazionali di riferimento ai fini e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300».

gative ulteriori rispetto a quelle attribuite alle organizzazioni sindacali *sans phrase*<sup>33</sup>.

Sembrirebbe dunque opportuno – per quanto, allo stato, la questione non sia oggetto di discussione in sede parlamentare né, a quanto consta, dottrinale – cogliere l’occasione dell’intervento legislativo in materia rappresentativo-salariale per rafforzare la selettività della legislazione promozionale, con ciò (ri)provando anche a «saggiare i margini di elasticità» (D’Antona 1998, p. 666) della disposizione costituzionale.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014), *Proposta di legge. Disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, pp. 155-116.
- AA.VV. (2015), *Proposta di intervento legislativo in materia sindacale (Gruppo Freccia Rossa)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, pp. 205-220.
- Carabelli U. (2019), *Riflessioni operative sul salario minimo*, in <https://volere-laluna.it/lavoro-2/2019/07/03/riflessioni-operative-sul-salario-minimo>.
- Carrieri M. (2016), *Le riforme nelle relazioni industriali: leggere, incisive, portatrici di maggiori certezze*, in *Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 2, pp. 7-12.
- Caruso B. (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano, Franco Angeli.
- Caruso B. (2009), *Nella bottega del maestro: «Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi» (sapere, tecnica e intuizione nella costruzione di un saggio)*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 121, pp. 53-76.
- Caruso B. (2019), *Il sindacato tra funzioni e valori nella ‘grande trasformazione’. L’innovazione sociale in sei tappe*, in Wp Csdle «Massimo D’Antona».It, 394/2019.
- D’Antona M. (1998), *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 90, pp. 665-698.
- Delfino M. (2019), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Eurofound (2016), *The concept of representativeness at national, international and*

<sup>33</sup> Si tratta di fine costantemente reputato legittimo nella giurisprudenza costituzionale; cfr. Corte cost. 6 marzo 1974, n. 54; Corte cost. 24 marzo 1988, n. 334; Corte cost. 26 gennaio 1990, n. 30.

- European level*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Liso F. (2018), *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *Bollettino Adapt*, n. 16, 23 aprile.
- Marazza M. (2018), *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour & Law Issues*, n. 2, pp. I-XVIII.
- Mariucci L. (2016), *L'attualità di un dibattito antico*, in *AA.VV. L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale - Quaderni*, n. 1, pp. 9-17.
- Papa V. (2017), *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, Giappichelli.
- Rusciano M. (1987), *Sul problema della rappresentanza sindacale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pp. 229-263.
- Treu T. (2019), *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Wp Csdle «Massimo D'Antona».it*, 396/2019.
- Veneziani B. (1989), *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pp. 373-421.
- Viscomi A. (2014), *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, pp. 69-87.
- Zoppoli L. (2018), *Il lavoro tra vecchio e nuovo diritto: il diritto sindacale*, in *Labor*, n. 6, pp. 631-642.

#### ABSTRACT

*Obiettivo del contributo è, in primo luogo, di indagare le prospettive regolative in tema di rappresentanza negoziale del sindacato emergenti dall'ultimo tassello di autoregolazione sindacale sul tema, costituito dall'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (Patto della fabbrica). In secondo luogo, e sulla scorta del dibattito originato dall'inclusione di un intervento legislativo in tema di salario minimo e rappresentanza sindacale tra le priorità della nuova compagine governativa, oggetto di indagine sono le prospettive di un eventuale intervento eteronomo di regolamentazione della rappresentanza sindacale nel contesto di una legge istitutiva del salario minimo legale.*



Veronica Papa

TRADE UNION REPRESENTATION FROM THE PACT FOR THE FACTORY  
(«PATTO DELLA FABBRICA») TO THE PROGRAM OF THE YELLOW-RED  
GOVERNMENT: AUTONOMOUS REGULATORY TRAJECTORIES AND  
HETERONOMOUS PERSPECTIVES

*The aim of the paper is, firstly, to investigate the regulatory perspectives on trade union representation emerging from the most recent act of self-regulation on the subject, i.e. the Cross-sectoral Agreement of 9th March 2018 (Patto della fabbrica). Secondly, and on the basis of the debate originated from the inclusion of a legislative intervention on minimum wages and trade union representation among the priorities of the new government, the paper analyses the perspective of a possible heteronomous intervention on trade union representation in the context of a law on minimum wage.*