

Il sindacato confederale: un centauro del terzo millennio*

Alessandro Bellavista

1. Il sindacato confederale e la Corte costituzionale	379
2. Le nuove regole delle relazioni industriali	381
3. Contrattazione delegata e salario minimo legale	382
4. Il ruolo istituzionale del sindacato e la regolazione della rappresentanza sindacale	385

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 208/2014

1. Il sindacato confederale e la Corte costituzionale

Alcuni anni fa, Mario Rusciano, ricostruendo il ruolo dei sindacati nel sistema politico, poneva la sua attenzione sulle sentenze n. 54 e n. 290 del 1974 della Corte costituzionale e osservava: “da una lettura congiunta di queste due sentenze, si vede come la Corte costituzionale porta alla luce ciò che nella costituzione formale è leggibile solo in controluce, ma si va affermando nella costituzione materiale: un quadro in cui le grandi rappresentanze di interessi, *in primis* le confederazioni sindacali – grazie proprio alla loro ‘confederalità’ – si fanno portatrici di interessi non più particolari, pur se collettivi, ma di un interesse generale, quello costituzionale all’eguaglianza sostanziale”. E “si legittima, così, un modello caratterizzato da una forte contiguità tra sfera sindacale e sfera politica, segno dell’acquisita consapevolezza che la guida di una società complessa richiede una struttura decisionale più articolata di quella che regge lo stato monoclasse”¹¹²⁵.

Il giudizio della Corte costituzionale favorevole al sindacalismo confederale (genuino) trova altresì espressione nella sentenza n. 334 del 1988¹¹²⁶ che, nel ribadire la legittimità costituzionale del criterio selettivo di cui alla versione originaria dell’art. 19, lett. a), St.lav., sottolineava che “nel disporre il conferimento di diritti ulteriori rispetto a quelli assicurati alla generalità delle associazioni sindacali, agli organismi aziendali collegati alle confederazioni dotate di una compiuta rappresentanza pluricategoriale (oltre che di una diffusa organizzazione a livello territoriale), il legislatore statutario ha indubbiamente compiuto una ben precisa opzione: consistente, da un lato, nel favorire un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario; dall’altro, nel dotare le organizzazioni sindacali – in ragione del complesso intreccio tra conflitto industriale e conflitti sociali – di strumenti idonei a pervenire ad una sintesi tra istanze rivendicative di tipo microeconomico e di tipo macroeconomico ed, insieme, di raccordare l’azione di tutela delle classi lavoratrici, con la considerazione di interessi potenzialmente divergenti, quali, in particolare, quelli dei lavoratori non occupati”.

Pertanto, già nel 1988, la Consulta individuava nel sindacalismo confederale il soggetto potenzialmente in grado di bilanciare il conflitto tra *insiders* e *outsiders*; la cui lettura esasperata ha giustificato alcuni esagerati tentativi di destrutturazione del diritto del lavoro¹¹²⁷.

In seguito, nel 1990, la stessa Corte - con la sentenza n. 30, dove affronta il problema della legittimità costituzionale della preclusione all’accesso pattizio ai diritti sindacali privilegiati, in mancanza del possesso dei requisiti di cui alla formula originaria dell’art. 19 St.lav. - ribadisce che “le ragioni che spinsero il legislatore del 1970 a scoraggiare la proliferazione di micro-organizzazioni sindacali ed a favorire, secondo un’ottica solidaristica, la rappresentazione di interessi non confinati nell’ambito delle singole imprese o di gruppi ristretti sono tuttora in larga misura valide”. Ma “la Corte è tuttavia ben consapevole che, anche a causa delle incisive trasformazioni verificatesi nel sistema produttivo, si è prodotta in anni recenti una forte divaricazione e diversificazione degli interessi, fonte di una più accentuata conflittualità; e che anche in ragione di ciò – nonché delle complesse problematiche che il movimento sindacale si è perciò trovato a dover affrontare – è

¹¹²⁵ RUSCIANO, *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in *DD*, 2006, p. 124.

¹¹²⁶ Cfr., ampiamente, PESSI, “Promozione” delle confederazioni maggiormente rappresentative e “coerenza” al disegno costituzionale, in *MGL*, 1988, p. 191 ss.; e MARIUCCI, *Il sindacato nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *RGL*, 1988, I, p. 331 ss.

¹¹²⁷ Denso di molteplici suggestioni resta MANCINI, *Sub art. 19*, in GHEZZI, MANCINI, MONTUSCHI, ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei lavoratori. Commentario*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1972, p. 303 ss.

andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art. 19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività".

Sicché, la Corte aggiunge che "prendere atto di ciò non significa, però ritenere che l'idoneo correttivo al logoramento di quel modello consista nell'espansione, attraverso lo strumento negoziale, del potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, che per quanto si è detto non può offrire garanzie di espressione della rappresentatività reale". Ciò perché "la possibilità di estensione pattizia delle misure di sostegno si porrebbe in contrasto con" la finalità "di impedire un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori".

Ma "si tratta, invece, di dettare nuove regole idonee ad inverare, nella mutata situazione i principi di libertà e di pluralismo sindacale additati dal primo comma dell'art. 39 Cost.; prevedendo, da un lato, strumenti di verifica dell'effettiva rappresentatività delle associazioni, ivi comprese quelle di cui all'art. 19 St.lav.; dall'altro la possibilità che le misure di sostegno – pur senza obliterare le già evidenziate esigenze solidaristiche – siano attribuite anche ad associazioni estranee a quelle richiamate in tale norma, che attraverso una concreta, genuina azione sindacale pervengano a significativi livelli di reale consenso".

Tutto ciò sembra rendere praticabile, perché avalorata dalla lettura della Costituzione da parte del suo più autorevole interprete, un nuovo modello di legislazione di sostegno del sindacato¹¹²⁸ che coniughi "esigenze solidaristiche" e verifica dell'effettivo consenso dei rappresentati "come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato"¹¹²⁹.

D'altra parte, un modello del genere è quello della contrattazione collettiva del lavoro pubblico, in cui le confederazioni – portatrici di istanze solidaristiche – sono legittimate, sia in via esclusiva sia insieme alle organizzazioni sindacali di comparto, a svolgere rispettivamente la contrattazione collettiva quadro e la contrattazione collettiva nazionale; legittimazione che, com'è noto, proviene dall'accertamento della rappresentatività sindacale attraverso un meccanismo ascendente: e cioè, calcolando i consensi ottenuti in via elettorale e tramite l'iscrizione sindacale dei lavoratori¹¹³⁰. Tale modello ha dimostrato di sapere produrre effetti benefici per l'intero sistema, perché le confederazioni hanno dato un importante contributo al controllo del sistema contrattuale – sul piano del bilanciamento tra ragioni del lavoro e controllo della spesa pubblica – e laddove si sono manifestati effetti perversi, questi sono dipesi soprattutto da una contrattazione integrativa

¹¹²⁸ Cfr. PESSI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale*, 2013, in www.adapt.it; ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 204/2014, p. 16 ss.; VALLEBONA, *Due temi di dialogo tra dottrina e giurisprudenza: le mansioni e i privilegi per i sindacati confederali*, in ADL, 2009, p. 1303.

¹¹²⁹ Così, C.cost. 26 gennaio 1990, n. 30. Cfr. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (perché il presente obbliga a fare i conti con il passato)*, in LD, 2013, p. 18.

¹¹³⁰ Cfr. CARINCI F., *Adelante Pedro, con iudicio: dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lett. b) St.)*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 179/2013, p. 3 ss.

anarchica svolta in assenza di un reale datore di lavoro¹¹³¹. E difatti qui il vero problema è che il sistema di relazioni sindacali assume connotati distorti (rispetto a quello del settore privato), perché di fatto le funzioni di datore di lavoro sono svolte dagli attori politici esclusivamente sensibili all'esigenza dell'ottenimento del consenso e non a quella dell'efficienza dell'azione amministrativa¹¹³².

Di conseguenza, un legislatore che intendesse affrontare il tormentato problema della rappresentanza sindacale non potrebbe non tenere conto delle direttive provenienti dalla Consulta, non smentite, dal punto di vista qui in esame, dai suoi successivi interventi, in seguito al referendum del 1995, fino ad arrivare alla recente sentenza n. 231 del 2013¹¹³³.

2. Le nuove regole delle relazioni industriali

D'altra parte, è apprezzabile l'opera di ritessitura di un sistema organico di relazioni industriali avviato dalle grandi confederazioni sindacali "storiche" con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011¹¹³⁴, il protocollo del 31 maggio 2013¹¹³⁵ e, da ultimo, l'accordo del 10 gennaio 2014 (denominato "testo unico sulla rappresentanza")¹¹³⁶. Si tratta di un sistema istituzionale che, una volta a regime, potrebbe essere – se le parti sociali fossero d'accordo – recepito in legge, con gli opportuni adattamenti, anche per tenere conto della misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali, e non in contrasto con l'art. 39 Cost.: ciò ovviamente, se si aderisse alla lettura "flessibile" di questa disposizione che ne ha dato Massimo d'Antona¹¹³⁷.

Semmai di questi accordi andrebbero date letture funzionali alla loro effettività, rintracciando in essi il punto di incontro tra le varie anime del sindacalismo italiano, senza potere affermare che abbia prevalso una linea rispetto all'altra.

In effetti le recenti tormentate vicende del sistema sindacale italiano¹¹³⁸ sono state caratterizzate dall'esplosione del dissidio intersindacale, sublimato nella frequente contrattazione separata che ha visto l'esclusione di uno degli attori "storici". Questa nuova produzione contrattuale è

¹¹³¹ Cfr. DELL'ARINGA, *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in DELL'ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 3 ss.; BORDOGNA, *La contrattazione collettiva*, *ivi*, p. 77 ss.; ZOPPOLI L., *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 168/2013, p. 4 ss.

¹¹³² Cfr. RUSCIANO, *A due anni dalla c.d. riforma Brunetta*, in *DLM*, 2011, p. 190 s.

¹¹³³ Cfr. l'accurata ricostruzione del percorso della Corte costituzionale di GARILLI, *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)*, in *ADL*, 2014, p. 18 ss.; e di CARINCI F., *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT – 182/2013, p. 3 ss. Inoltre, cfr. MAGNANI, *Le rappresentanze sindacali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, in Working paper Adapt, 25 settembre 2013, n. 135, p. 2 ss.; MARESCA, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 St.lav.: connessioni e sconnessioni sistematiche*, Adapt University press, 2013, p. 1 ss.; ROMAGNOLI, *Se il sindacato si tinge di giallo*, in *E&L*, 25 agosto, 2013, p. 1 ss.; RICCI M., *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Cacucci, Bari, 1999.

¹¹³⁴ Cfr. CARINCI F., *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 125/2011, p. 2 ss.; PERSIANI, *Osservazioni estemporanee sull'accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, in *ADL*, 2011, p. 451 ss.; RICCI M., *L'accordo interconfederale 28 giugno 2011: un'inversione di tendenza nel sistema di relazioni industriali*, *ivi*, 2012, p. 43 ss.

¹¹³⁵ Cfr. TOSI, *Il protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *DRI*, 2013, p. 638 ss.

¹¹³⁶ Cfr. TREU, *Nuove regole per le relazioni industriali*, in *Contratti & Contrattazione collettiva*, 2014, n. 2, p. 4 ss.

¹¹³⁷ Cfr. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 1998, p. 665 ss.; e MARIUCCI, *L'agenda desiderabile: idee per una nuova fase del diritto del lavoro*, in *LD*, 2013, p. 173 s.

¹¹³⁸ Cfr. TOSI, *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *ADL*, 2013, p. 506 ss.

permeata dalla volontà di pacificare il sistema di relazioni industriali, in modo da garantire l'uniformità delle "regole del gioco". Importante è la valorizzazione del principio di maggioranza, nella fase di approvazione degli accordi, che è volta a salvaguardare l'unità di azione sindacale, con la presa d'atto che il dissenso tra i sindacati sia un fatto fisiologico e non patologico; e che comunque lo stesso dissenso non possa impedire che comunque si giunga ad una decisione vincolante per tutti¹¹³⁹. In altri termini, questi accordi introducono, con il principio di maggioranza, una sorta di equivalente funzionale all'opposto principio delle decisioni all'unanimità, caratteristico della più risalente prassi negoziale¹¹⁴⁰. Ovviamente, è necessaria una grande responsabilità nell'applicazione di questo apparato, soprattutto per evitare che l'esaltazione del principio di maggioranza si traduca nel deleterio fenomeno della "dittatura della maggioranza"¹¹⁴¹. L'approccio metodologico dovrebbe, però, essere quello di evitare toni apocalittici e di leggere le disposizioni contrattuali in modo coerente con le loro finalità di assicurare la democrazia sindacale.

Inoltre, la scelta delle grandi confederazioni sindacali è quella, com'è noto, di ammettere un decentramento controllato della contrattazione¹¹⁴² e quindi di salvaguardare la funzione baricentrica del contratto nazionale. Il che dovrebbe impedire una mera aziendalizzazione delle relazioni industriali, caratterizzate dalla prevalente pressione sul fattore lavoro e dall'abbassamento, senza limiti, dei suoi livelli di protezione. In un sistema siffatto, le imprese potrebbero competere attraverso il peggioramento delle condizioni di lavoro senza alcuno stimolo verso l'innovazione di processo e di prodotto; con la conseguenza che diminuirebbe la produttività dell'intero sistema¹¹⁴³. Sicché, appare interesse dei decisori pubblici non tanto auspicare un diritto del lavoro "fai da te" (come permetterebbero le letture più estreme del "famigerato" art. 8 della legge n. 148/2011)¹¹⁴⁴, bensì sostenere la funzione macroeconomica della contrattazione nazionale e quindi la presenza di un sistema di relazioni industriali gestito da soggetti che sappiano coniugare le tensioni tra centralizzazione e decentramento, come appunto le grandi confederazioni sindacali storiche¹¹⁴⁵.

3. Contrattazione delegata e salario minimo legale

Rebus sic stantibus, ci si è interrogati sul raccordo tra il sistema sindacale di cui all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e al protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 con l'ordinamento

¹¹³⁹ Cfr. TREU, *Nuove regole sulla rappresentanza sindacale*, in *Contratti & Contrattazione collettiva*, 2013, n. 7, p. 4 ss.

¹¹⁴⁰ Cfr. NAPOLI, *Il sindacato*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 51.

¹¹⁴¹ Cfr. ROMAGNOLI, *La libertà sindacale sequestrata*, in *E&L*, 9 febbraio 2014; ALLEVA, *Rappresentanza sindacale e dittatura della maggioranza*, in *Micromega-online*, 6 febbraio 2014; ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze*, cit., p. 12.

¹¹⁴² Cfr. TOSI, *Gli assetti*, cit., p. 529; RICCI M., *L'accordo interconfederale*, cit., p. 49.

¹¹⁴³ Cfr. BARBIERI, *Un accordo senza respiro*, in *DLRI*, 2013, p. 277; RICCI M., *L'accordo quadro e l'accordo interconfederale confindustria del 2009: contenuti e modelli di relazioni industriali*, in *RIDL*, 2009, I, p. 378.

¹¹⁴⁴ Cfr. MARIUCCI, *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *LD*, 2013, p. 31 ss.; GARILLI, *Finalizzazione e oggetto degli accordi di prossimità*, in *RGL*, 2012, I, p. 485 ss.; DEL PUNTA, *Cronache da una transizione confusa (su art. 8, l. n. 148/2011, e dintorni)*, in *LD*, 2012, p. 31 ss.; FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138 del 2011*, in *ADL*, 2011, p. 1249 ss.; RICCI M., *L'accordo interconfederale*, cit., p. 55 ss.

¹¹⁴⁵ Cfr. RUSCIANO, *A che serve il sindacato?*, in *DRI*, 2006, p. 734.; LASSANDARI, *Divisione sindacale e "crescita di produttività e competitività"*, in *LD*, 2013, p. 263 ss.; BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, Bari, 2012.

giuridico¹¹⁴⁶. In particolare, ci si è chiesti se tale sistema “vada applicato anche nelle molte ipotesi di contrattazione delegata, laddove la legge rinvia alla contrattazione collettiva, specificandone o meno agenti o livelli”¹¹⁴⁷. E qui la risposta è positiva¹¹⁴⁸, anche perché l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, al punto 3 prevede che “la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale di categoria o dalla legge”. La formula è ripresa quasi alla lettera nel testo unico del 10 gennaio 2014, secondo cui “la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate e con le modalità previste dal contratto collettivo nazionale di categoria o dalla legge”.

S'è poi prefigurata la possibilità di “una sorta di effetto imitativo, con l'assunzione del 5% come criterio sufficiente per qualificare un'organizzazione sindacale come maggiormente o comparativamente più rappresentativa ai sensi di legge”. E si è concluso che “sarebbe un'indubbia forzatura vista la *ratio* e la lettera di tali espressioni, che certo non sono interpretabili come riferite ad una soglia minima, tant'è che nel settore del pubblico impiego privatizzato, laddove è prevista tale soglia, si parla *sic et simpliciter* di ‘rappresentatività’: cfr. l'art. 43 del d.lgs. n. 165/2001”¹¹⁴⁹. Ma, di lì a poco, lo stesso autore ammette che “c'è, però, da chiedersi, se la giurisprudenza ordinaria non sarà tentata di leggere la nozione presuntiva legislativa alla luce di quella effettiva contrattuale, almeno laddove la ricaduta di una siffatta sostituzione non sia chiaramente contrastante con la *ratio* della norma”¹¹⁵⁰.

Tuttavia, è possibile instaurare un altro raccordo tra l'ordinamento sindacale e quello legale. In effetti, la scelta sindacale consente di ricondurre il concetto di “sindacato comparativamente più rappresentativo” alla sua *ratio* originaria¹¹⁵¹ – del tutto evidente nell'art. 2, comma 25, della legge n. 549/1995 - che è quella di superare le letture estensive della nozione di “sindacato maggiormente rappresentativo”, per cui la “maggior rappresentatività” era stata diluita in “sufficiente rappresentatività”, senza necessità di alcuna comparazione¹¹⁵². In effetti, il criterio selettivo delle “organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative”, “a differenza della ‘maggior rappresentatività’, ha un senso solo di fronte ad un (potenziale o attuale) concorso-conflitto tra contratti collettivi applicabili in un medesimo ambito”¹¹⁵³. E cioè, “esso ha l'effetto significativo di riservare il riconoscimento legale al contratto sottoscritto dalla coalizione ‘comparativamente più rappresentativa’ nella categoria, e dunque presumibilmente capace di realizzare assetti degli interessi collettivi più efficienti, ampi e stabili, a preferenza di ogni altro, ovvero che è lo stesso, di impedire che siano ammessi al riconoscimento legislativo contratti collettivi sottoscritti da una

¹¹⁴⁶ Cfr. GARILLI, *Reciproco riconoscimento*, cit., p. 27 ss.

¹¹⁴⁷ Cfr. CARINCI F., *Adelante Pedro*, cit., p. 19.

¹¹⁴⁸ Così, CARINCI F., *Adelante Pedro*, cit., p. 20.

¹¹⁴⁹ CARINCI F., *Adelante Pedro*, cit., p. 20.

¹¹⁵⁰ CARINCI F., *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, in DLRI, 2013, p. 684.

¹¹⁵¹ Cfr. BARBIERI, *Il rapporto tra l'art. 8 e l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011*, in RGL, 2012, I, p. 467; GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, p. 75 ss.; CARINCI F., *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. IT – 144/2012, p. 16 ss.; PERA, *Note sui contratti collettivi “pirata”*, in RIDL, 1997, I, p. 381 ss.

¹¹⁵² Cfr. NAPOLI, *Il sindacato*, cit., p. 99; CARINCI F., DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Il diritto sindacale*, 6° ed., Utet, Torino 2013, p. 134 s.; ROCCELLA, *Le regole del gioco sindacale*, in ANDREONI (a cura di), *Rappresentanza e rappresentatività nel sistema delle relazioni industriali*, Ediesse, Roma, 2010, p. 254 ss.

¹¹⁵³ D'ANTONA, *Il quarto comma*, cit., p. 674.

coalizione comparativamente minoritaria nella categoria (presumibilmente al ribasso, rispetto a quanto la coalizione maggioritaria, nel medesimo ambito categoriale potrebbe ragionevolmente spuntare, come dimostra l'esperienza dei 'contratti pirata', dalla quale il criterio ha preso spunto)"¹¹⁵⁴.

Dal protocollo del 31 maggio 2013 emerge che l'efficacia del contratto di categoria è condizionata al rispetto di due requisiti. In primo luogo, la negoziazione ("in assenza di piattaforma unitaria") deve avvenire sulla base di una "piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% più 1". Inoltre, ci deve essere una sottoscrizione "formalmente dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% più uno della rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice". Dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 l'efficacia del contratto aziendale è legata all'approvazione, secondo due procedure distinte, da parte degli organi di rappresentanza dei lavoratori e comunque in forza del principio di maggioranza. Tutto ciò è confermato dal testo unico sulla rappresentanza.

Sicché, il sistema sindacale permette di affermare che la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo opera come criterio di selezione degli agenti negoziali in base al principio maggioritario. E inoltre, gli accordi appena menzionati offrono criteri per accertare effettivamente se una o più organizzazioni sindacali coalizzate siano comparativamente più rappresentative di un'altra o di altre e soprattutto quali requisiti debba possedere il contratto collettivo per ottenere il riconoscimento legale di potere normativo.

Quanto siano intense le compenetrazioni tra l'ordinamento intersindacale e il sistema giuridico è, altresì, percepibile nella tendenza del recente legislatore ad avvalersi della contrattazione collettiva "qualificata" (cioè, appunto prodotta dai soggetti comparativamente più rappresentativi) come strumento per la sperimentazione di una legislazione sui cosiddetti minimi salariali¹¹⁵⁵. Basti pensare ai casi dei collaboratori a progetto¹¹⁵⁶ e dei soci lavoratori delle cooperative, in cui la legge impone soglie retributive non inferiori a quelle dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, che poi sono sempre e soltanto i sindacati confederali "storici", come dimostra il contenzioso che si è sviluppato nel mondo della cooperazione¹¹⁵⁷.

Nulla impedirebbe un intervento legislativo che adottasse analogo schema per l'intera area del lavoro subordinato: il quale troverebbe giustificazione nell'art. 36 Cost., fatto salvo, ovviamente, il consenso delle parti sociali¹¹⁵⁸. Il che, da un lato, contribuirebbe non poco, ad un'opera di pulizia del mercato del lavoro e alla scomparsa di organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori che,

¹¹⁵⁴ D'ANTONA, *Il quarto comma*, cit., p. 675 s.; così, BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, 4° ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 131, e T. Monza 6 ottobre 2009, in *RGL*, 2010, II, p. 188.

¹¹⁵⁵ Cfr. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, I, p. 789 ss.

¹¹⁵⁶ Cfr. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 155/2012, p. 40 ss.

¹¹⁵⁷ Cfr. T. Milano 21 dicembre 2009, in *D & L*, 2010, p. 529; nonché l'importante T. Torino 14 ottobre 2010, in *DRI*, 2010, p. 781, con nota di PUTRIGNANO, *Retribuzione proporzionata e sufficiente e contratto collettivo: un primo arresto giurisprudenziale sui c.d. contratti pirata*. Cfr. anche BAUSARDO, MORO, *La cooperativa non può scegliere liberamente il ccnl dei soci lavoratori*, in *GL*, 2011, n. 4, p. 23 ss.

¹¹⁵⁸ Cfr. TREU, *Flessibilità*, cit., p. 42 s.

sotto lo schermo della libertà sindacale, esaltano di fatto modelli di utilizzo della forza lavoro basati sullo sfruttamento più bieco; e, dall'altro, darebbe una spinta significativa ad eliminare artificiosi sistemi contrattuali. D'altra parte, il tema del salario minimo legale è stato, in Germania, al centro della negoziazione politica per la formazione della nuova coalizione di governo; ma, già da tempo, l'introduzione di questa misura era richiesta dal DGB: e cioè, da una grande confederazione sindacale¹¹⁵⁹.

4. Il ruolo istituzionale del sindacato e la regolazione della rappresentanza sindacale

Qualche anno fa, lo stesso Mario Rusciano - al termine di una ricostruzione storica delle tappe portanti del sindacalismo italiano, in occasione della Giornata di studi in onore di Piero Craveri - osservava che "la sfida e la capacità di saper fare buon uso degli insegnamenti del passato, consisterà principalmente nel recupero, da parte dell'organizzazione, della consapevolezza del valore di quella dualità...che vede il sindacato essere, ad un tempo, movimento e istituzione".

Più precisamente, secondo l'autore, "essere 'istituzione sociale', investita dallo Stato di sempre più ampie funzioni normative - come ad esempio nell'ambito della legislazione sul mercato del lavoro o della regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali - è una 'missione' alla quale non può sottrarsi un sindacato moderno e responsabile". E "per altro verso, rinunciare però ad un costante confronto con la propria base sociale, che si alimenti regolarmente di autentici meccanismi di investitura dal basso e si rinnovi in continue verifiche 'democratiche' dei programmi e delle strategie, significa, per il soggetto sindacale, non solo smarrire una parte importante della propria identità, ma anche assistere ad una inevitabile perdita di rappresentatività e, quindi, di credibilità e autorevolezza agli occhi dello stesso potere pubblico"¹¹⁶⁰.

Se si osserva la più recente strategia del sindacalismo confederale "storico" italiano non si può non rilevare che questa consapevolezza sia in esso ben presente e anzi che esso abbia imparato la lezione della storia. Semmai si può discutere su quali effettivamente siano i successi concreti. Comunque, può essere letto anche nella direzione di rinsaldare i rapporti con la base - e quindi di perfezionare il ruolo del sindacato di "sismografo sociale"¹¹⁶¹ iscritto nel suo codice genetico - il percorso che ha portato alla stipula dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, del successivo protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e, infine, del testo unico del 10 gennaio 2014. E a questo proposito, cioè quello della legittimazione dal basso, basti pensare all'eliminazione del cosiddetto "terzo riservato" nella composizione delle rsu¹¹⁶².

Nemmeno però si può trascurare il forte valore aggiunto offerto dalla ripristinata - dopo un non breve periodo di elevate divisioni - unità di azione sindacale, di cui l'accordo interconfederale del 24 aprile 2013 (sulla applicazione delle incentivazioni collegate alla produttività) è un tassello non irrilevante¹¹⁶³.

¹¹⁵⁹ Cfr. SPATTINI, *Ancora su reddito minimo e salario minimo*, in *Bollettino Adapt*, 10 maggio 2013, p. 1 ss.

¹¹⁶⁰ RUSCIANO, *Il sindacato italiano: tra movimento e istituzione*, 2008, in www.lacropoli.it, p. 5 s.

¹¹⁶¹ RUSCIANO, *Il sindacato*, cit., p. 3.

¹¹⁶² Cfr. LISO, *Brevi note sul protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del maggio 2013*, in *Working paper Adapt*, 4 dicembre 2013, n. 144, p. 2 ss.

¹¹⁶³ Cfr. CARINCI F., *Alice*, cit., p. 677 ss.

Sicuramente - visti i recenti trascorsi alquanto conflittuali, e le contraddittorie pronunce giurisprudenziali, specie sul caso Fiat - appare consigliabile una regolazione per legge della rappresentanza sindacale, ma non perché, come s'è di recente osservato, "l'autonomia collettiva ha fallito"¹¹⁶⁴: basti ricordare che l'autonomia collettiva "storica" (e cioè quella espressa dal sindacalismo confederale) ha fatto sì che quanto accaduto a Corso Traiano, nel luglio del 1969, non si ripettesse in forme ancora più esplosive¹¹⁶⁵ e ha dimostrato che il "gatto domestico" possedeva unghie più affilate e penetranti del "gatto selvaggio"¹¹⁶⁶.

Una regolazione si rende necessaria proprio per ribadire senza equivoci la piena legittimazione del sindacato a rappresentare la sua base¹¹⁶⁷. In particolare, "perché, in una democrazia costituzionale, è inammissibile la vocazione all'autoreferenzialità di tutti i poteri, qualunque natura essi abbiano"¹¹⁶⁸. E "quindi, neanche il sindacato può sottrarsi a verifiche riguardanti il fondamento della sua legittimazione a partecipare da protagonista a processi di produzione di norme valevoli nei confronti di moltitudini di cittadini che non gli hanno conferito alcun mandato rappresentativo"¹¹⁶⁹.

D'altra parte, è nota a tutti la cosiddetta "bipolarità del sindacato", la sua somiglianza al mitico centauro: "come libero soggetto di autotutela in una sfera di diritto privato e, nello stesso tempo, soggetto di una funzione pubblica"¹¹⁷⁰ (e quindi dotato di una componente istituzionale) nel momento in cui, alla stregua della Costituzione, può sottoscrivere contratti collettivi provvisti di una generale efficacia vincolante. E soprattutto, con l'espansione della cosiddetta contrattazione delegata, esso ha avuto attribuiti compiti fondamentali di regolazione del mercato del lavoro e di integrazione e deroga alle disposizioni della legge. L'attribuzione di un enorme potere paralegislativo al sindacato rende ormai ineludibile il problema della sua democratizzazione e quindi di rivedere la "situazione di singolare a-legalità costituzionale"¹¹⁷¹ che s'è formata nel tempo attraverso una disciplina che tenga conto delle concrete modalità di funzionamento della rappresentanza sindacale che, proprio grazie alla legislazione di rinvio, assume fattezze omologhe alla rappresentanza politica o istituzionale. Il che induce a rendere compatibile coi "fondamenti delle democrazie rappresentative"¹¹⁷² proprio l'esplosione del potere sindacale¹¹⁷³.

¹¹⁶⁴ Cfr. MARIUCCI, *Contratto*, cit. p. 35.

¹¹⁶⁵ Sulla "battaglia di Corso Traiano" in cui qualcuno intravide i prodromi di uno sbocco rivoluzionario, cfr. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 1989, p. 428.

¹¹⁶⁶ Così, MANCINI, *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in PD, 1970, p. 67.

¹¹⁶⁷ Cfr. GARILLI, *Reciproco riconoscimento*, cit., p. 28; GAROFALO M.G., *Crisi del sistema di relazioni industriali e legittimazione della rappresentanza*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), Jovene, Napoli, 2010, p. 39 ss. Il dibattito è, ovviamente, caratterizzato da opinioni del tutto diverse: cfr., anche, DEL CONTE, *Perché non serve una legge sulla rappresentanza*, in www.lavoce.info; ICHINO, *Perché una legge sulle rappresentanze sindacali è necessaria*, ivi; SACCONI, TIRABOSCHI, *Legge sindacale, 60 anni di querelle*, in *Il Sole 24 ore*, 20 agosto 2013, p. 12; e, da ultimo, gli interventi in CARINCI F. (a cura di), *Legge o contrattazione?*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 20, 2014.

¹¹⁶⁸ ROMAGNOLI, *La deriva*, cit., p. 17.

¹¹⁶⁹ ROMAGNOLI, *La deriva*, cit., 17.

¹¹⁷⁰ ROMAGNOLI, *Anche ai centauri serve la democrazia*, in E&L, 15 aprile 2013, p. 1.

¹¹⁷¹ ROMAGNOLI, *Anche ai centauri*, cit., p. 2.

¹¹⁷² ROMAGNOLI, *Tra rappresentanza privata e funzione pubblica*, in E&L, 2 dicembre 2008, p. 4.

¹¹⁷³ Cfr. RUSCIANO, *Il sindacato italiano*, cit., p. 2 ss.; D'ANTONA, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello statuto dei lavoratori rivisitato*, in LD, 1990, p. 247 ss.

Ma si deve trattare di una regolazione che incontri il consenso di tutti i sindacati storici¹¹⁷⁴: ciò perché è imprescindibile non disperdere il pregnante valore dell'unità d'azione e poi perché costoro, dati alla mano, rappresentano insieme la maggioranza dei lavoratori. E comunque, perché è difficile che, laddove manchi il consenso sindacale, possa avere successo, specie sul piano dell'effettività applicativa, qualunque tentativo di legiferare sul punto.

Bene s'è detto che "certo il tempo della supplenza sindacale appartiene ormai ad un passato remoto"¹¹⁷⁵: e cioè, il tempo in cui le grandi confederazioni lanciarono una strategia di riforme su tutti i campi di interesse generale dal sociale all'economico e svolsero un ruolo come protagonista politico e "di supplenza rispetto ai classici meccanismi istituzionali rivelatisi non all'altezza dei tempi"¹¹⁷⁶. E tale protagonismo è stato consacrato con l'adozione del metodo della concertazione e dello "scambio politico". Tuttavia, non è che questa sensibilità delle parti sociali sia mai venuta meno e anzi continua ad esprimersi. Basti ricordare il recente documento sottoscritto tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, il 2 settembre 2013, sul tema "una legge di stabilità per l'occupazione e la crescita": in cui vengono sottolineate al governo le linee fondamentali di intervento per la ripresa economica e la riforma dei più strategici assetti istituzionali¹¹⁷⁷.

Semmai, è vero che il ruolo del sindacato (*rectius* delle confederazioni) come protagonista politico è stato attenuato a causa di un duplice ordine di ragioni: da un lato, la lunga stagione dei governi di centrodestra è stata caratterizzata da una consapevole volontà di limitazione dello spazio dell'azione sindacale; dall'altro, la perdurante crisi economica e i draconiani vincoli di bilancio, imposti dalle norme e dalle autorità comunitarie nonché dai "fantomatici" mercati, fanno sì che l'area di manovra del governo nazionale in materia di politica economica sia estremamente limitata¹¹⁷⁸. Comunque sia, restano molteplici materie riguardo alla quali la politica nazionale, pur nel quadro del rispetto dei menzionati vincoli esterni, può fare la sua parte¹¹⁷⁹. E tracce di un percorso del genere sono riscontrabili nel citato documento interconfederale del 2 settembre 2013. Ciò che manca è appunto la politica nazionale, a causa di un sistema dei partiti non più in grado, da tempo, di elaborare idee consone alle attuali emergenze e di formare maggioranze governative coese e non arlecchinesche.

Più in generale, se il centro decisionale fondamentale s'è spostato altrove (specie a Bruxelles) è allora lì che dovrebbe manifestarsi la pressione sindacale. E chi potrebbe farlo meglio se non le grandi confederazioni sindacali che, per giunta, in qualche modo (sebbene non del tutto soddisfacente), hanno voce al di fuori dei confini nazionali, perché, ad esempio, fanno parte della Confederazione europea dei sindacati? È loro compito, quindi, raccogliere le nuove sfide che gravano sui diritti del lavoro, elaborare adeguate strategie di respiro sovranazionale ed esprimere un'originale visione della modernità¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁴ Cfr. ROCCELLA, *Le regole del gioco*, cit., p. 249 ss.; TREU, *Nuove regole sulla rappresentanza sindacale*, cit., p. 6; RUSCIANO, *A che serve*, cit., p. 735; ZOPPOLI L., *Le nuove rappresentanze*, cit., p. 2 ss.

¹¹⁷⁵ CARINCI F., DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Il diritto sindacale*, cit., p. 50.

¹¹⁷⁶ CARINCI F., DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Il diritto sindacale*, cit., p. 39; e cfr. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari, 1999; GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in RIDL, 2000, I, p. 115 ss.

¹¹⁷⁷ Cfr. CARINCI F., *Alice*, cit., p. 671.

¹¹⁷⁸ Cfr. CARINCI F., *Alice*, cit., p. 666 ss.; BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in LD, 2012, p. 441 ss.; MARIUCCI, *Contratto*, cit., p. 33.

¹¹⁷⁹ Cfr. MARIUCCI, *L'agenda*, cit., p. 172 ss.

¹¹⁸⁰ Cfr. RUSCIANO, *Il sindacato*, cit., p. 6.