

I destinatari delle sanzioni convenzionali nel T.U. sulla rappresentanza*

Marianna Russo

1. Premesse sulla necessità di individuare i destinatari delle sanzioni convenzionali.	399
2. Sanzionabilità delle organizzazioni sindacali firmatarie.	401
2.1. Segue: a) per comportamenti delle organizzazioni di categoria aderenti e rispettive articolazioni territoriali.	402
2.2. Segue: b) per la condotta dei lavoratori iscritti.	404
2.3. Segue: c) per le azioni di contrasto promosse dalle rappresentanze sindacali in azienda..	405
3. Sanzionabilità delle organizzazioni sindacali non firmatarie che hanno partecipato al procedimento previsto dal T.U. sulla rappresentanza.	406
4. Rilevanza della condotta e profili di sanzionabilità dei soggetti collettivi che non hanno partecipato al procedimento.	407
4.1 Segue: a) organizzazioni sindacali estranee al procedimento.	408
4.2. Segue: b) gruppi di lavoratori che proclamano lo sciopero.	408
5. Profili critici e prospettive.	409

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 230/2014

1. Premesse sulla necessità di individuare i destinatari delle sanzioni convenzionali.

La parte quarta del Testo Unico sulla rappresentanza - sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL e UIL il 10 gennaio 2014 - è dedicata alle conseguenze dell'inadempimento e prevede un intenso programma di clausole sanzionatorie¹⁴³¹.

La necessità di strumenti a tutela dell'esigibilità degli accordi - già rilevata nel Protocollo d'intesa siglato il 31 maggio 2013¹⁴³² e, prima ancora, nella clausola 6 dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011¹⁴³³ - è il sintomo di una profonda trasformazione del sistema di relazioni industriali¹⁴³⁴.

Numerosi sono i fattori politici, sociali ed economici che incidono sull'attuale equilibrio intersindacale e spingono al superamento di un sistema "antagonistico e conflittuale"¹⁴³⁵: la forma storicamente più incisiva di autotutela degli interessi collettivi dei lavoratori, cioè lo sciopero, riesce a mobilitare sempre di meno¹⁴³⁶; il tasso di sindacalizzazione - sia dal lato dei lavoratori che dei datori di lavoro - è in graduale decrescita¹⁴³⁷; la progressiva aziendalizzazione della contrattazione collettiva e, nel contempo, l'internazionalizzazione dei processi produttivi¹⁴³⁸ comportano inevitabili ripercussioni sul sistema di relazioni industriali; la minaccia di delocalizzazione delle imprese,

¹⁴³¹ "Le parti firmatarie [...] convengono sulla necessità di definire disposizioni volte a prevenire e a sanzionare eventuali azioni di contrasto di ogni natura, finalizzate a compromettere il regolare svolgimento dei processi negoziali come disciplinati dagli accordi interconfederali vigenti nonché l'esigibilità e l'efficacia dei contratti collettivi stipulati nel rispetto dei principi e delle procedure contenute nelle intese".

¹⁴³² Vd. clausola 5, inserita nella seconda parte del Protocollo 2013: "I contratti collettivi nazionali di categoria, approvati alle condizioni di cui sopra, dovranno definire clausole e/o procedure di raffreddamento finalizzate a garantire, per tutte le parti, l'esigibilità degli impegni assunti e le conseguenze di eventuali inadempimenti sulla base dei principi stabiliti con la presente intesa".

¹⁴³³ "I contratti collettivi aziendali, approvati alle condizioni di cui sopra, che definiscono clausole di tregua sindacale finalizzate a garantire l'esigibilità degli impegni assunti con la contrattazione collettiva, hanno effetto vincolante esclusivamente per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori ed associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda e non per i singoli lavoratori".

¹⁴³⁴ Cfr. sul punto L. Valente, *Rappresentanza sindacale: l'accordo tra le parti sociali*, in *Dir. prat. lav.*, 2014, VIII, p. 454: "Non è eccessivo affermare che, scegliendo una strategia partecipativa e responsabile, le parti sociali hanno in sostanza rifondato le relazioni industriali".

¹⁴³⁵ V. L. Valente, *Op. cit.*, p. 460.

¹⁴³⁶ L. Corazza, *Il nuovo conflitto collettivo. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 13: "mediante la negoziazione di modi, tempi e limiti entro i quali esercitare il conflitto collettivo è possibile per il sindacato ridare valore di scambio allo strumento dello sciopero, che appare assai logoro nella sua incidenza concreta". Cfr. G. Santoro Passarelli, *La responsabilità delle organizzazioni sindacali*, in Aa.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 416: "il perimetro dell'attività sindacale ha una frontiera mobile che si amplia e si restringe in funzione della rappresentatività e della capacità di mobilitazione e della forza contrattuale del sindacato".

¹⁴³⁷ Per un approfondimento sulle ragioni di difficoltà dei sindacati dei lavoratori, vd. G. P. Cella, *Il sindacato*, Editori Laterza, Bari, 2002, p. 118 ss. Per un approfondimento sull'associazionismo imprenditoriale, vd. L. Lanzalaco, *Le associazioni imprenditoriali*, in G. P. Cella - T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 147. Vd. T. Treu, intervento in occasione del convegno *Regole della rappresentanza sindacale e vincoli costituzionali*, svoltosi il 27 marzo 2014 presso l'Università La Sapienza di Roma: "Il sistema sindacale sta rompendosi dal lato del datore di lavoro". Cfr. anche C. Romeo, *Il processo di "aziendalizzazione" della contrattazione collettiva: tra prossimità e crisi di rappresentatività sindacale*, in *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2014, 214, p. 16: "il tentativo di ristabilire nuovamente la propria sovranità non riguarda le sole oo.ss. dei lavoratori, ma anche Confindustria che ha ultimamente subito una progressiva erosione del proprio ruolo, con documentate prove di disaffezione da parte dell'imprenditoria".

¹⁴³⁸ Cfr. L. Corazza, *Op. cit.*, p. 18.

soprattutto in periodi di crisi economica, pende come una *spada di Damocle* sulla testa dei lavoratori e costituisce un notevole deterrente alle azioni di rivendicazione sindacale; la ricorrente instabilità politica degli ultimi anni incoraggia una sempre più dettagliata autoregolamentazione tra le parti sociali.

In questo complesso quadro operativo¹⁴³⁹ si inserisce l'impegno delle parti firmatarie degli accordi interconfederali – da ultimo, il citato Testo Unico sulla rappresentanza – di dare piena applicazione a quanto pattuito, cercando di risolvere in via negoziale il problema del dissenso. Le parti sociali prendono atto dell'esigenza di approntare strumenti di prevenzione e/o composizione di eventuali conflitti e, al tempo stesso, di definire clausole sanzionatorie nei confronti dei soggetti che vanifichino il risultato contrattuale adottando iniziative in contrasto con gli accordi stipulati. In fondo, la contrattazione collettiva si basa su uno scambio negoziale¹⁴⁴⁰: da una parte, l'interesse del sindacato ad assicurare ai lavoratori minimi di trattamento economico e normativo; dall'altra, l'interesse del datore di lavoro alla pace in azienda per non comprometterne la produttività.

In tale prospettiva, a differenza del passato, le organizzazioni sindacali rivelano la loro *affidabilità* e *rappresentatività* più evitando i conflitti che provocandoli¹⁴⁴¹, “nella consapevolezza che, altrimenti, si corre il rischio di contribuire ad aggravare la crisi di quel sistema e quindi di delegittimare il proprio ruolo”¹⁴⁴².

In mancanza di un - da più parti auspicato¹⁴⁴³ - intervento normativo in materia, l'autoregolamen-

¹⁴³⁹ Cfr. R. De Luca Tamajo, *La sentenza n. 231/2013 della Corte Costituzionale sullo sfondo della crisi del sistema sindacale anomico*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, p. 45: “è l'intero sistema sindacale a evidenziare, sotto la spinta della globalizzazione, della crisi economico-finanziaria e della divaricazione endosindacale e financo endoconfederale, la fine dell'equilibrio anomico che lo ha retto per un cinquantennio e la necessità di dotarsi di una base giuridica a maggior tasso di regolamentazione, che trascenda le coordinate meramente privatistiche, il criterio di effettività e il solo vettore dei rapporti di forza”.

¹⁴⁴⁰ Cfr. E. Ghera, *Titolarità del diritto di sciopero, tregua o pace sindacale (spunti critici e di metodo)*, in *Dir. lav. merc.*, 2012, II, p. 248.

¹⁴⁴¹ Cfr. L. Corazza, *Op. cit.*, p. 12: “è nella fase del c.d. conflitto in uscita che il sindacato vede accrescere la propria forza, nella misura in cui riesce a proporsi come interlocutore affidabile nei confronti del datore di lavoro, ovvero come soggetto che è in grado di ridurre il tasso di conflittualità nella vigenza del contratto collettivo”; R. Del Punta, *Cronache da una transizione confusa (su art. 8, L. n. 148/2011, e dintorni)* in *Lav. dir.*, 2012, p. 31: “non possiamo più permetterci il lusso, non già del conflitto in sé, quanto di un conflitto non regolabile neppure a livello di autonomia collettiva”.

¹⁴⁴² F. Liso, *Brevi note sul protocollo Confindustria, CGIL, CISL e UIL del maggio 2013*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, IV, p. 837.

¹⁴⁴³ Vd. M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, UTET, Torino, 2003, p. 266: “forse al momento l'unica certezza è che un nuovo ordine nel diritto sindacale difficilmente può essere ricostruito con il materiale e le strutture giuridiche esistenti ed esige un intervento del legislatore: il quale, pur con vigile attenzione alla prassi, deve assumersi la responsabilità politica di ricondurre con razionalità gli svolgimenti a sistema organico e coerente”. Più recentemente, vd. M. Marazza, *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, III, p. 623: “la via legislativa appare sicuramente la più appropriata [...] per garantire in concreto l'esigibilità di un contratto collettivo nazionale sottoscritto dai sindacati che rappresentano la maggioranza dei lavoratori”. Inoltre, vd. B. Caruso nell'intervento in occasione del convegno *Regole della rappresentanza sindacale e vincoli costituzionali*, svoltosi il 27 marzo 2014 presso l'Università La Sapienza di Roma: “Questa è una congiuntura favorevole all'intervento eteronomo: l'art. 8 legge n. 148/2011 ha rotto il *tabù* dell'intervento eteronomo in materia di efficacia soggettiva della contrattazione collettiva”; M. Ricci, in occasione del convegno cit.: “È auspicabile un intervento del legislatore, perché sono molte le aporie nell'ordinamento intersindacale”; L. Zoppoli, in occasione del convegno cit.: “I tempi sono maturi per dare un nuovo assetto regolativo al sistema sindacale”; F. Carinci, in occasione del convegno cit.: “La legge è possibile, ma improbabile. Bisogna intervenire sull'art. 39 Cost., sopprimendo la seconda parte e operando un rinvio alla legge”. *Contra*, vd. R. Pessi, intervento in occasione del convegno cit.: “Le dinamiche dell'ordinamento intersindacale devono svilupparsi nell'autonomia, senza ingessamento della legge”.

tazione sulle clausole sanzionatorie è sostanzialmente la *chiusura del cerchio* per garantire in via pattizia la corretta tenuta delle relazioni intersindacali¹⁴⁴⁴.

Se *pacta servanda sunt*, chi risponde della violazione delle clausole che limitano l'esercizio dello sciopero¹⁴⁴⁵?

Per garantire l'effettività del sistema non soltanto è opportuno approntare – o quantomeno programmare – un apparato sanzionatorio¹⁴⁴⁶ per le ipotesi di violazione di quanto pattuito, ma è ancora più importante poter individuare con certezza i soggetti responsabili e, dunque, passibili delle conseguenze sanzionatorie. Si tratta di un'operazione non sempre agevole, in quanto il panorama sindacale italiano è pluralistico e articolato.

2. Sanzionabilità delle organizzazioni sindacali firmatarie.

Il Testo Unico sulla rappresentanza circoscrive l'area della sanzionabilità a “tutte le parti contraenti”¹⁴⁴⁷, ma rimanda ai contratti collettivi nazionali di lavoro - sottoscritti secondo le procedure delineate nella parte terza - la determinazione delle clausole di tregua e la previsione degli strumenti sanzionatori.

Tale scelta implica un approfondimento, in quanto le “parti contraenti” degli accordi interconfederali e dei Ccnl non coincidono. Com'è noto, le parti stipulanti gli accordi del 2011, 2013 e 2014 sono, dal lato dei lavoratori, le tre confederazioni CGIL, CISL e UIL. Ed è a queste che fa riferimento il Testo Unico sulla rappresentanza nel primo periodo della parte quarta. Nei periodi successivi (dal secondo al quarto) rinvia ai contratti collettivi nazionali di lavoro, che sono sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali – suddivise per settori merceologici ed aventi un proprio statuto – aderenti alle tre confederazioni di appartenenza¹⁴⁴⁸, nonché da altri sindacati non rientranti nell'alveo confederale.

Alla luce di ciò, si può ritenere che la definizione “tutte le parti contraenti” indichi sia le confederazioni stipulanti gli accordi succitati sia le organizzazioni di categoria che, nel settore merceologico di competenza, sottoscrivano i contratti collettivi nazionali¹⁴⁴⁹: ciascuna risponderà – nelle

¹⁴⁴⁴ F. Santoro Passarelli, *Pax, pactum, pacta servanda sunt (A proposito delle cosiddette clausole di tregua sindacale)*, in *Mass. giur. lav.* 1971, p. 374.

¹⁴⁴⁵ Per completezza, è opportuno precisare che la parte quarta del citato testo unico sulla rappresentanza fa riferimento ad “azioni di contrasto di ogni natura, finalizzate a compromettere il regolare svolgimento dei processi negoziali” e non soltanto allo sciopero.

¹⁴⁴⁶ Al riguardo, *mutatis mutandis*, è interessante ricordare che Ulpiano (1.1-2), nell'ambito dello *ius privatum*, definisce *leges imperfectae* i provvedimenti che si limitano a proclamare i divieti senza riconnettere loro alcuna conseguenza giuridica, né la nullità dell'atto contrario, né l'irrogazione di una *poena* al trasgressore: cfr. A. Guarino, *Diritto privato romano*, Jovene, Napoli, 1997, p. 400.

¹⁴⁴⁷ “Le disposizioni definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro, al solo scopo di salvaguardare il rispetto delle regole concordate nell'accordo del 28 giugno 2011, del Protocollo del 31 maggio 2013 e nel presente accordo, dovranno riguardare tutte le parti contraenti e prevedere sanzioni, anche con effetti pecuniari, ovvero che comportino la temporanea sospensione di diritti sindacali di fonte contrattuale e di ogni altra agibilità derivante dalla presente intesa”.

¹⁴⁴⁸ Ad esempio, vd. Statuti FIOM-CGIL, FIM-CISL e UILM, rivolti ai lavoratori operanti nelle imprese metalmeccaniche italiane; FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTuCS per il settore terziario (commercio, turismo e servizi); FILT CGIL, FIT CISL e UILTrasporti per il settore trasporti, ecc...

¹⁴⁴⁹ Cfr. sul punto F. Lunardon, *Regole della contrattazione collettiva e governo del conflitto*, in Aa. Vv., *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, in Aa. Vv., *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, Adapt, 2014, XXVI, p. 206: “la catena è spezzata fin dall'inizio, se è vero che non v'è, né è sanzionato (o sanzionabile), l'obbligo giuridico per i Ccnl di introdurre le disposizioni che a

modalità stabilite dai Ccnl – delle proprie azioni di contrasto¹⁴⁵⁰ agli impegni assunti, in base alla responsabilità contrattuale a norma dell'art. 1372 c.c.

Si tratta, pertanto, di strumenti autosanzionatori, in quanto scaturenti non da una fonte eteronoma ma da un'autoregolamentazione o, più precisamente, da un'autolimitazione, sotto forma di clausole penali¹⁴⁵¹ o di clausole risolutive espresse¹⁴⁵², a seconda di come verranno realizzate nei Ccnl successivamente adottati. Ad oggi, infatti, si resta in attesa dell'avvio della fase – preliminare all'attività di contrattazione collettiva nazionale – di misurazione e certificazione della rappresentanza¹⁴⁵³.

Il citato Testo Unico – come già il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013¹⁴⁵⁴ – si presenta come un sistema aperto a nuove adesioni¹⁴⁵⁵: il 10 gennaio 2014 è stato sottoscritto dall'Ugl, il 14 gennaio 2014 dalla Cisl e il 15 gennaio 2014 dalla Confsal. Rispetto al testo che Confindustria ha stipulato con Cgil, Cisl e Uil non vi sono differenze sostanziali. Pertanto, il programma sanzionatorio indicato nella parte quarta vale allo stesso modo anche per le organizzazioni sindacali, non facenti capo alle tre confederazioni, che abbiano formalmente aderito agli accordi interconfederali (o che aderiranno in futuro). È evidente che la firma, pur se apposta in seconda battuta o su un tavolo separato, impegna al rispetto delle clausole previste nell'accordo e rende responsabili in caso di inadempimento.

2.1. Segue: a) per comportamenti delle organizzazioni di categoria aderenti e rispettive articolazioni territoriali.

Se per gli inadempimenti c.d. diretti *nulla quaestio*¹⁴⁵⁶, più spinoso è il tema della sanzionabilità per l'inadempimento c.d. indiretto: dal tenore letterale del Testo Unico sulla rappresentanza, nonché degli accordi interconfederali 2011 e 2013, risulta evidente l'intenzione delle parti contraenti di impegnarsi - *a priori* - non solo a rispettare, ma anche a far rispettare le clausole di

loro volta dovrebbero prevedere le sanzioni contro le azioni di contrasto alle regole concordate. È allora pur sempre un invito quello contenuto nell'accordo interconfederale e sono le confederazioni stesse ad assumere l'obbligo reciproco di esercitare la loro influenza per persuadere i sindacati nazionali ad introdurre le clausole di raffreddamento o di tregua (con sanzioni) nei Ccnl".

¹⁴⁵⁰ Cfr. A. Viscomi, *Prime note sul protocollo 31 maggio 2013*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, p. 772: "Si badi: di contrasto, non in contrasto, e non vi è necessaria identità concettuale nell'uso delle diverse preposizioni semplici dal momento che la prima indica azioni „volte a contrastare", la seconda, invece, azioni „non coerenti con"".

¹⁴⁵¹ Cfr. art. 1382 c.c.

¹⁴⁵² Cfr. art. 1456 c.c.

¹⁴⁵³ Vd. prima parte del Testo Unico sulla rappresentanza.

¹⁴⁵⁴ Vd. sottoscrizione del Protocollo d'intesa 2013 da parte dell'UGL in data 6 giugno 2013 e da parte della CISA il 18 giugno 2013.

¹⁴⁵⁵ Cfr. M. Barbieri, intervento in occasione del convegno *Regole della rappresentanza sindacale e vincoli costituzionali*, svoltosi il 27 marzo 2014 presso L'università La Sapienza di Roma: "Il Testo Unico sulla rappresentanza è un sistema aperto. Il sistema previgente ha dimostrato capacità inclusiva". Vd. anche M. Marazza, in occasione del convegno cit.: "Il sistema è aperto, ma con un atteggiamento operativo di chiusura".

¹⁴⁵⁶ F. Carinci, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III Stat. lav. al T.U. sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in Aa. Vv., *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, cit., p. 67: "ormai è lezione acquisita dalla disciplina interconfederale quella per cui gli impegni assunti dai sindacati sono in nome e per conto proprio, sì da risultare sanzionabili esclusivamente a loro carico".

tregua¹⁴⁵⁷. Le confederazioni firmatarie si obbligano a rispondere anche dello sciopero che non hanno proclamato né appoggiato, ma che sia stato, ad esempio, promosso dalle associazioni di categoria ad esse aderenti.

Nell'attuale fase transitoria, in cui il sistema di contrattazione collettiva delineato dal Testo Unico sulla rappresentanza non è ancora operativo perché non sono state attivate le procedure di misurazione e certificazione della rappresentanza sindacale, tale rischio è ancora più elevato: in mancanza dei Ccnl stipulati in base ai nuovi criteri concordati, le organizzazioni nazionali di categoria non sono "parti contraenti" e, dunque, *quid accidit* nel caso in cui promuovano iniziative unilaterali che violino la pace sindacale e vanifichino, di fatto, gli impegni assunti dalle rispettive confederazioni di appartenenza?

Il delicato rapporto tra confederazioni e strutture ad esse aderenti è stato oggetto di un'interessante pronuncia del Tribunale di Roma¹⁴⁵⁸, secondo cui gli accordi sottoscritti dalle confederazioni non producono effetti automatici e diretti in capo alle associazioni di categoria ad esse collegate, in considerazione dell'autonomia e indipendenza previste nei rispettivi statuti, nonché della libertà sindacale sancita dall'art. 39 della Costituzione, che impedisce una gerarchia tra sindacati di diverso livello, anche se appartenenti allo stesso gruppo. La violazione da parte delle associazioni di categoria delle clausole di esigibilità contenute negli accordi interconfederali può, perciò, comportare conseguenze solo a livello endoassociativo, se previste dagli statuti. Alla medesima soluzione perviene il Tribunale di Taranto nella pronuncia del 17 dicembre 2013, escludendo che il protocollo 2013 possa produrre effetti giuridici diretti nei confronti degli organismi di categoria, a meno che non intervengano atti negoziali a regolarne i rapporti. L'accordo interconfederale avrebbe, pertanto, natura esclusivamente programmatica e non direttamente vincolante dal punto di vista giuridico, in quanto prevede l'impegno ad adottare successivi atti esecutivi.

Il Testo Unico sulla rappresentanza, nella parte relativa alle clausole transitorie e finali, si discosta dai *dicta* del Tribunale di Roma e del Tribunale di Taranto e riprende sostanzialmente quanto previsto dal Protocollo del 2013: "le parti firmatarie della presente intesa si impegnano a far rispettare le regole qui concordate e si impegnano, altresì, affinché le rispettive organizzazioni di categoria ad esse aderenti e le rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale si attengano a quanto pattuito nel presente accordo". Si tratta di una sorta di responsabilità oggettiva, tesa a rafforzare l'esigibilità degli impegni e, di conseguenza, l'affidabilità dei contraenti¹⁴⁵⁹.

¹⁴⁵⁷ "Le parti firmatarie della presente intesa si impegnano a far rispettare i principi qui concordati e si impegnano, altresì, affinché le rispettive strutture ad esse aderenti e le rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale si attengano a quanto concordato nel presente accordo".

¹⁴⁵⁸ Trib. Roma 13 maggio 2013, con nota di M. Miscione in *Lav. giur.*, 2013, VII, p. 703; con nota di G. B. Panizza in *Dir. rel. ind.*, 2013, III, p. 771.

¹⁴⁵⁹ Cfr. F. Lunardon, *Op. cit.*, p. 202: "l'*aliquid novi* della parte quarta del TU consiste nel tentativo di rafforzare il sistema sul versante su cui finora esso si è rivelato più fragile (vale a dire la trasmissione degli obblighi – dalle confederazioni alle federazioni, alle strutture sindacali di secondo livello – e la garanzia della loro azionabilità), per renderlo finalmente «auto-concluso e auto-sufficiente»".

In via transitoria, in attesa che la contrattazione collettiva disciplini le clausole sanzionatorie, il Testo Unico istituisce una procedura arbitrale per dirimere le eventuali controversie tra le confederazioni firmatarie e le organizzazioni di categoria ad esse appartenenti¹⁴⁶⁰: questa scelta può essere letta come un indizio della natura meramente endoassociativa¹⁴⁶¹ della responsabilità derivante dall'inadempimento indiretto.

Il dibattito in materia è antico¹⁴⁶² e vivace¹⁴⁶³, ma l' "asimmetria tra la sfera dei comportamenti adottati in violazione del principio di esigibilità e la sfera delle possibili sanzioni" – o, meglio, dei soggetti sanzionabili – "dimostra come l'esigibilità sia dato totalmente interno al sistema intersindacale"¹⁴⁶⁴ e non al sistema statale.

Inoltre, un irrigidimento del sistema potrebbe alterare l'equilibrio endoassociativo¹⁴⁶⁵ e comportare il rischio di una maggiore conflittualità tra l'associazione di categoria dissenziente e la confederazione di appartenenza, fino alla rescissione di tale legame proprio per sottrarsi alla clausola di tregua non sottoscritta.

2.2. Segue: b) per la condotta dei lavoratori iscritti.

La medesima problematica si ripropone, *a fortiori*, nell'ipotesi di uno sciopero a cui partecipino i lavoratori iscritti all'organizzazione sindacale che si è impegnata al rispetto della clausola di tregua. La scelta operata dal Testo Unico sulla rappresentanza¹⁴⁶⁶ di escludere la sanzionabilità dei singoli lavoratori per la loro condotta in violazione del dovere di pace sindacale è segno dell'accoglimento della dottrina maggioritaria¹⁴⁶⁷, che esclude la riconducibilità delle clausole di tregua alla c.d. parte normativa del contratto collettivo.

¹⁴⁶⁰ Il Testo Unico sulla rappresentanza istituisce anche una Commissione interconfederale permanente con il compito di favorire e monitorare l'attuazione degli accordi e di garantirne l'esigibilità: cfr. in tal senso F. Carinci, *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'art. 19, lettera b, St.)*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, III, p. 614, in cui auspica la previsione di un'autorità *super partes* chiamata a decidere sulla sussistenza o meno di una inadempienza ingiustificata.

¹⁴⁶¹ V. G. Santoro Passarelli, *Op. cit.*, p. 418: "Anche se le disposizioni degli statuti delle federazioni o delle confederazioni prevedono l'obbligo delle associazioni aderenti di seguire le direttive o gli indirizzi confederali, l'eventuale inosservanza delle suddette direttive confederali raramente si traduce nell'irrogazione di una sanzione nei confronti dei dirigenti indisciplinati. Di regola il dissenso politico si compone con l'avvicendamento ma, talvolta, anche con la permanenza del dirigente sindacale dissenziente, perché di fatto viene accolta la sua linea di politica sindacale".

¹⁴⁶² Cfr. G. Ghezzi, *Il dovere di pace sindacale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, I, p. 463; e, prima ancora, F. Santoro Passarelli, *Norme corporative, autonomia collettiva, autonomia individuale*, in *Dir. econ.*, 1957, p. 1197.

¹⁴⁶³ Le ricostruzioni civilistiche sono variegate: dal dovere di correttezza e buona fede *in executivis* a norma degli artt. 1175 e 1375 c.c. alla *culpa in vigilando*, dal classico dovere di influenza alla promessa del fatto del terzo di cui all'art. 1381 c.c. Cfr. ricostruzione di A. Federici, *La responsabilità contrattuale del sindacato nel nuovo sistema di relazioni industriali*, relazione al convegno *I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro*, Bari 11-12 novembre 2011.

¹⁴⁶⁴ T. Treu, *L'accordo del 28 giugno 2011 e oltre*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, p. 613; A. Viscomi, *op. cit.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, p. 773; F. Carinci, *op. cit.*, p. 615.

¹⁴⁶⁵ A. Viscomi, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, p. 81: "una fugace lettura delle norme statutarie conferma il difficile equilibrio tra Confederazioni e Federazioni".

¹⁴⁶⁶ In tal senso vd. già l'Accordo Interconfederale 2011.

¹⁴⁶⁷ V. L. Mengoni, *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Jus*, 1975, p. 167; G. Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2006, p. 147; L. Mariucci, *La clausola di tregua non può applicarsi ai singoli lavoratori*, in <http://www.pietroichino.it/?p=8973>. *Contra*, F. Santoro Passarelli, *op. cit.*, p. 374; P. Ichino, *Replica all'intervento di Luigi Mariucci*, in <http://www.pietroichino.it/?p=8973>.

Se la clausola di tregua appartiene alla parte obbligatoria del contratto collettivo e, pertanto, impegna solo i soggetti sindacali, occorre chiarire in che modo¹⁴⁶⁸ e fino a che punto¹⁴⁶⁹ i sindacati debbano esercitare il classico dovere d'influenza¹⁴⁷⁰ nei confronti dei lavoratori iscritti¹⁴⁷¹ per evitare di incorrere nelle clausole sanzionatorie.

L'incapacità di influenzare la condotta dei propri iscritti è sicuramente un dato rilevante sul piano di politica sindacale, ma non è altrettanto pacifico il riconoscimento di una responsabilità giuridica in capo all'organizzazione firmataria¹⁴⁷².

2.3. Segue: c) per le azioni di contrasto promosse dalle rappresentanze sindacali in azienda

Un altro profilo d'indagine concerne la violazione delle clausole di tregua inserite nei contratti collettivi aziendali. La parte quarta del Testo Unico sulla rappresentanza (ultimo periodo) afferma la vincolatività delle clausole di tregua sindacale e delle clausole sanzionatorie per tutte le rappresentanze sindacali dei lavoratori, per le associazioni sindacali appartenenti alle confederazioni firmatarie e per le organizzazioni che abbiano formalmente aderito. Nello stesso tempo, esclude espressamente la sanzionabilità dei singoli lavoratori¹⁴⁷³ che partecipino alle iniziative in violazione del dovere di pace sindacale.

In tal modo, il Testo Unico prende posizione nei confronti sia delle c.d. clausole di responsabilità dei contratti collettivi aziendali FIAT¹⁴⁷⁴ sia del dibattito sulla riconducibilità delle clausole di tregua alla parte normativa o obbligatoria del contratto collettivo¹⁴⁷⁵, preferendo quest'ultima opzione.

La scelta del Testo Unico è quella di non incidere sul piano interindividuale ma di rafforzare i

¹⁴⁶⁸ Ad esempio attraverso assemblee e/o comunicati finalizzati a convincere i lavoratori iscritti al rispetto delle clausole pattuite.

¹⁴⁶⁹ Non è sufficiente non aver proclamato o promosso lo sciopero, ma occorre individuare i vari tipi di sostegno (attraverso comportamenti attivi o anche omissivi) alle iniziative di contrasto poste in essere da altre organizzazioni sindacali o spontaneamente da gruppi di lavoratori.

¹⁴⁷⁰ Cfr., sulla scarsa praticabilità di una sorta di responsabilità oggettiva, L. Mariucci, *Prime note sul caso Fiat: anomalia o modello?*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, 2011, p. 500; F. Carinci, *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, in WP-CSDLE "Massimo D'Antona", 2011, n. 113, p. 12.

¹⁴⁷¹ 41Cfr., sul punto, l'accordo Fiat Pomigliano, sottoscritto il 15 giugno 2010 da Fiat e FIM, UILM e FISMIC, che al punto n. 14 prevede: "le parti si danno altresì atto che comportamenti individuali e/o collettivi dei lavoratori idonei a violare, in tutto o in parte e in misura significativa, le clausole del presente accordo [...] producono per l'Azienda effetti liberatori". Secondo R. De Luca Tamajo, *Le criticità del sistema di relazioni industriali*, in *Il caso Pomigliano*, AREL, Europa Lavoro Economia, 2010, n. 8/9, p. 32: "Dal punto di vista giuridico di null'altro si tratta che dell'apposizione di una condizione risolutiva, rappresentata dall'avverarsi dei comportamenti stigmatizzati dalla clausola".

¹⁴⁷² Vd. E. Ghera, *op. cit.*, p. 250. Cfr. G. Giugni, *L'obbligo di tregua: valutazioni di diritto comparato*, in *Riv. dir. lav.*, 1973, I, p. 15; M. Magnani, *Tregua sindacale*, in *DDPCom*, 1999, p. 146.

¹⁴⁷³ Vd. ultimo periodo della parte quarta del Testo Unico sulla rappresentanza e, in precedenza, punto n. 6 dell'Accordo Interconfederale 2011. Vd. anche L. Mariucci, P. Ichino sulla sanzionabilità dei singoli lavoratori per la violazione della clausola di tregua in <http://www.pietroichino.it/?p=9087>.

¹⁴⁷⁴ L'accordo Fiat Pomigliano, sottoscritto il 15 giugno 2010 da Fiat e FIM, UILM e FISMIC, prevede al punto n. 14 che "le parti si danno altresì atto che comportamenti individuali e/o collettivi dei lavoratori idonei a violare, in tutto o in parte e in misura significativa, le clausole del presente accordo [...] producono per l'Azienda effetti liberatori" e al punto n. 15 che "le clausole del presente accordo integrano la regolamentazione dei contratti individuali di lavoro al cui interno sono da considerarsi correlate ed inscindibili, sicché la violazione da parte del singolo lavoratore di una di esse costituisce infrazione disciplinare".

¹⁴⁷⁵ Cfr. F. Carinci, *Se quarant'anni vi sembran pochi: dallo Statuto dei lavoratori all'Accordo di Pomigliano*, in WP-CSDLE, 2010, n. 108, p. 19.

vincoli intersindacali: anche in questo caso è importante distinguere la responsabilità *politica* da quella giuridica.

3. Sanzionabilità delle organizzazioni sindacali non firmatarie che hanno partecipato al procedimento previsto dal T.U. sulla rappresentanza.

In base ai principi civilistici, il contratto è vincolante solo per le parti e non produce effetto rispetto ai terzi, salvo che nei casi previsti dalla legge¹⁴⁷⁶.

Nulla vieta alle organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti di accordarsi, in via generale e preventiva, anche sulle conseguenze sanzionatorie degli eventuali inadempimenti, dovuti al proprio comportamento o all'assunzione di responsabilità per la condotta altrui: in questa prospettiva le clausole previste possono essere definite autosanzionatorie.

In realtà, il sistema di relazioni industriali introdotto dai recenti accordi interconfederali spinge a interrogarsi sulla possibilità che le regole pattuite possano estendersi oltre il perimetro dell'accordo.

Dallo *spirito* - più che dalla *lettera*, che circoscrive gli accordi a "tutte le parti contraenti" - sembra emergere la volontà di vincolarsi *a priori*, cioè non alla conclusione del contratto collettivo, ma per il semplice fatto di aver aderito al meccanismo di misurazione e certificazione previsto dal Protocollo del 2013 e dal Testo Unico del 2014¹⁴⁷⁷. In quest'ottica la partecipazione al procedimento, pur in mancanza della sottoscrizione del contratto collettivo, può essere interpretata come "confermativa di una volontà negoziale positiva e di adesione alla regola (e alle conseguenze sistematiche) del principio di maggioranza"¹⁴⁷⁸.

Da un punto di vista politico – nel senso più ampio del termine – una scelta in tal senso risulta comprensibile e, alla luce delle attuali dinamiche industriali, anche auspicabile per evitare il rischio di frustrare un procedimento lungo e impegnativo.

Da un punto di vista giuridico, però, in mancanza di una legge attuativa dell'art. 39 Cost., non è semplice giustificare l'efficacia *ultra partes* delle regole concordate dall'autonomia collettiva¹⁴⁷⁹, cioè consentire alle parti stipulanti di vincolare *ex ante* le organizzazioni sindacali che partecipino alle trattative senza sottoscrivere il contratto collettivo o che semplicemente si assoggettino al meccanismo selettivo di accesso alle trattative.

La parte quarta del Testo Unico usa indistintamente le espressioni "parti", "firmatarie" e "contraenti" e, a una lettura rigorosa, ciò porterebbe a escludere dall'area della sanzionabilità i soggetti non firmatari degli accordi interconfederali e dei contratti collettivi, a prescindere dalla loro

¹⁴⁷⁶ Cfr. art. 1372 c.c.

¹⁴⁷⁷ A. Maresca, *Contratto collettivo nazionale di lavoro e "regole sulla rappresentanza" sindacale: verso l'attuazione negoziale dell'art. 39, co. 4, della Costituzione?*, in Aa.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 193.

¹⁴⁷⁸ Vd. A. Viscomi, *Prime note sul protocollo 31 maggio 2013*, cit., p. 775.

¹⁴⁷⁹ Vd. sul punto, V. Angiolini, *Parere sul Testo Unico sulla Rappresentanza*, p. 6, in <http://www.cgil.it/News/Primo-Piano.aspx?ID=21907>.

partecipazione alla procedura di ammissione alle trattative¹⁴⁸⁰. In realtà, tali espressioni si presterebbero anche ad un'interpretazione estensiva: *mutatis mutandis*, potrebbe trattarsi dell' "ipotesi inversa a quella sottoposta all'esame della Corte Costituzionale¹⁴⁸¹ in merito all'art. 19"¹⁴⁸².

Inoltre, tale riflessione apre la strada a numerosi interrogativi, in gran parte inesplorati: *quomodo* la condotta di un'organizzazione sindacale può essere qualificata come "comportamento concludente"? La richiesta del codice identificativo¹⁴⁸³ per la rilevazione della rappresentanza sindacale può configurarsi come un'accettazione per *facta concludentia* dell'accordo interconfederale? È possibile individuare un'adesione parziale, limitata soltanto a una fase del procedimento?

Il Tribunale di Ivrea¹⁴⁸⁴ affronta alcuni di questi punti, in quanto chiamato a pronunciarsi sul valore giuridico da attribuire a una comunicazione con la quale la Confederazione dei Comitati di Base (Cobas) - dopo aver dichiarato di riconoscere e accettare gli accordi interconfederali al fine per poter partecipare alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie – si riserva la facoltà di agire in giudizio per la declaratoria di eventuali vizi di nullità degli accordi stessi. Le organizzazioni sindacali firmatarie escludono la lista dei Cobas dalle elezioni aziendali, perché ritengono tale adesione priva di effetti giuridici a causa dell'apposizione della clausola di riserva. Secondo il giudice adito, invece, si tratta di una mera clausola di stile, che non inficia in alcun modo la volontà dell'adesione, che non può essere né parziale né condizionata. Infine, il Tribunale di Ivrea rileva che "le ragioni per le quali sia stata apposta da parte del sindacato ricorrente la c.d. clausola di riserva, investendo questioni di natura esclusivamente politico-sindacale, non assumono rilevanza nel presente giudizio".

4. Rilevanza della condotta e profili di sanzionabilità dei soggetti collettivi che non hanno partecipato al procedimento.

Se l'*intentio* dei citati accordi interconfederali è quello di estendere il più possibile il campo della vincolatività, c'è un confine entro il quale devono inevitabilmente arrestarsi: la clausola di tregua non può impegnare le organizzazioni sindacali non firmatarie né partecipanti in alcun modo al procedimento¹⁴⁸⁵.

Tale punto è stato affrontato anche in sede europea, in quanto il Comitato dei diritti sociali si è espresso escludendo l'efficacia delle clausole di tregua nei confronti dei soggetti collettivi non

¹⁴⁸⁰ Sul punto, vd. parte terza del citato testo unico sulla rappresentanza: "Il rispetto delle procedure sopra definite comporta che gli accordi in tal modo conclusi sono efficaci ed esigibili per l'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici nonché pienamente esigibili per tutte le organizzazioni aderenti alle parti firmatarie della presente intesa". Non si fa alcun accenno all'esigibilità nei confronti delle organizzazioni sindacali che partecipino alle procedure previste (di certificazione e misurazione) ma non sottoscrivano il contratto collettivo (e non siano firmatarie del Testo Unico).

¹⁴⁸¹ Corte Cost. 3 luglio 2013, n. 231.

¹⁴⁸² Vd. A. Viscomi, *op. cit.*, p. 775.

¹⁴⁸³ Vd. Parte Prima del T.U. sulla rappresentanza.

¹⁴⁸⁴ Trib. Ivrea 28 aprile 2014.

¹⁴⁸⁵ F. Lunardon, *Op. cit.*, p. 218: "Fermo allora che l'assunzione di un obbligo non può scaturire dalla pattuizione posta in essere da soggetti terzi, deve concludersi che lo sforzo profuso dalle confederazioni nel delineare con completezza un nuovo scenario di regole per la contrattazione collettiva è impari rispetto al risultato raggiunto".

partecipanti all'accordo. I limiti all'esercizio dello sciopero stabiliti convenzionalmente non possono applicarsi ad "altre organizzazioni di lavoratori, che non perdono il diritto di intraprendere l'azione industriale"¹⁴⁸⁶.

Per chiarezza è, però, opportuno evidenziare che il Testo Unico sulla rappresentanza esclude espressamente la possibilità di sanzionare le condotte dei singoli lavoratori, mentre non si pronuncia in merito alla sanzionabilità dei comportamenti di contrasto promossi da gruppi di lavoratori o da organizzazioni sindacali estranee al procedimento.

4.1 Segue: a) organizzazioni sindacali estranee al procedimento.

Nel variegato e magmatico contesto intersindacale del nostro Paese è comprensibile la preoccupazione delle parti firmatarie - sia dal lato datoriale che dal lato dei lavoratori – nei confronti di quei soggetti collettivi che non sono vincolati dalle clausole di tregua perché non hanno sottoscritto i contratti collettivi né hanno aderito agli accordi interconfederali.

In tale prospettiva è verosimile prevedere, anziché una riduzione, un incremento della conflittualità collettiva: per le organizzazioni sindacali che si collocano al di fuori dello schema interconfederale l'autolimitazione delle tradizionali forze sindacali può costituire un'occasione propizia per acquisire consensi da parte dei lavoratori delusi. E non soltanto attraverso la proclamazione dello sciopero¹⁴⁸⁷.

Inoltre, in base ai principi di libertà e pluralità sindacale, costituzionalmente garantiti, l'autonomia collettiva, pur disciplinando le modalità di accesso alle trattative per la contrattazione secondo i criteri previsti nella prima parte del Testo Unico, non può pregiudicare i diritti dei terzi, né escludere le altre organizzazioni sindacali, che "restano libere di contrattare secondo il criterio tradizionale, ossia con il solo requisito di accreditamento alla trattativa dalla parte datoriale"¹⁴⁸⁸.

Alla luce di ciò, la regolamentazione predisposta nel Testo Unico, anche se centra l'obiettivo di rafforzare l'efficacia *inter partes* dei contratti collettivi, non può assicurare la pace sindacale. E il rischio è quello della proliferazione ed estremizzazione dei conflitti.

4.2. Segue: b) gruppi di lavoratori che proclamano lo sciopero.

Nulla vieta che lo sciopero venga proclamato da un gruppo occasionale di lavoratori, che non sia espressione di alcuna sigla sindacale.

Nel nostro ordinamento lo sciopero è considerato un diritto a titolarità individuale ed esercizio collettivo¹⁴⁸⁹ e la libertà sindacale (anche negativa) è tutelata costituzionalmente. La proclamazione dello sciopero da parte di un'associazione sindacale non è, pertanto, necessaria e assume

¹⁴⁸⁶ Committee on Social rights, *Conclusions*, 2005, VII, p. 40.

¹⁴⁸⁷ In data 19 marzo 2014 l'Usb ha presentato al Tribunale di Roma un ricorso ex art. 702 bis c.p.c. per ottenere la declaratoria di nullità parziale del Testo Unico sulla rappresentanza 2014: anche il ricorso ad azioni giudiziali può costituire, in un certo qual modo, una sorta di azione di contrasto.

¹⁴⁸⁸ V. Angiolini, *Op. cit.*, p. 9. *Contra*, vd. E. Ghera, intervento in occasione del convegno cit.: "La norma di chiusura del sistema è che le imprese non possono stipulare accordi separati".

¹⁴⁸⁹ Anche se non pacificamente: per un'accurata ricostruzione del dibattito dottrinale sulla titolarità individuale o collettiva del diritto di sciopero, vd. A. Zoppoli, *La titolarità del diritto di sciopero*, Jovene, Napoli, 2006, p. 39 ss; cfr. anche interventi di M. Rusciano, G.

il significato di un mero “invito a scioperare”¹⁴⁹⁰, non di un’autorizzazione all’astensione individuale dal lavoro¹⁴⁹¹. Anche un semplice gruppo di lavoratori che decida di astenersi dall’attività lavorativa può esercitare legittimamente il diritto di sciopero, purché sussista un interesse collettivo¹⁴⁹².

Gli accordi interconfederali escludono la possibilità di sanzioni per i singoli lavoratori, ma non si esprimono sull’ipotesi di scioperi promossi e attuati, senza alcun sostegno sindacale, da gruppi di lavoratori, iscritti o no ad organizzazioni di categoria.

Nel Protocollo del 23 luglio 1993 si rinviene il prodromo di uno scollamento tra i destinatari dell’obbligo fissato nella clausola di tregua (le organizzazioni sindacali firmatarie) e i destinatari delle sanzioni pecuniarie consistenti nello slittamento dell’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale (i lavoratori)¹⁴⁹³, ma tale meccanismo è stato superato dalla contrattazione collettiva successiva. E anche i sostenitori della tesi che ricollega le clausole di tregua alla parte c.d. normativa del contratto collettivo oppongono delle resistenze alla dilatazione dell’efficacia di tali clausole nei confronti dei lavoratori non iscritti ai sindacati firmatari o non iscritti ad alcun sindacato¹⁴⁹⁴. Al riguardo, il Comitato Europeo dei diritti sociali afferma che le clausole di tregua sindacale “si possono applicare solo ai membri delle organizzazioni che hanno firmato un tale accordo, e mai ad altri lavoratori, che siano o non siano sindacalizzati”¹⁴⁹⁵.

Allo stato attuale, pur tralasciando le criticità relative all’individuazione dei componenti delle coalizioni spontanee e alle modalità di irrogazione di sanzioni adeguate, appare difficile ammettere l’inserimento nei contratti collettivi di sanzioni per i gruppi di lavoratori che proclamano uno sciopero spontaneo in violazione delle clausole di tregua, in ragione della carenza di legittimazione delle parti contraenti, che non possono disporre di diritti di cui non sono titolari. È vero che i lavoratori sono destinatari degli accordi, ma soltanto *uti singuli*, cioè per quanto concerne i diritti individuali, non per i diritti collettivi.

5. Profili critici e prospettive.

Gli accordi interconfederali esaminati regolano la fisiologia delle relazioni sindacali, ma non hanno

Santoro Passarelli e P. Tosi in Aa.Vv., *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione del settore privato e pubblico*, Atti del IX Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro, Fiuggi, 8-10 aprile 1988, Giuffrè, Milano, 1989; G. Pino – E. Ghera, *Conflitto e autonomia collettiva: contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2005; R. Romei, *Esiste davvero la titolarità collettiva del diritto di sciopero?*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, p. 1043; R. Scognamiglio, *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, IV, p. 487.

¹⁴⁹⁰ Vd. G. Giugni, *op. cit.*, p. 231.

¹⁴⁹¹ Cfr. G. Zangari, *Sciopero (diritto di)*, in *Nuovo dig. it.*, Utet, Torino, 1969, p. 730, sulla configurazione dello sciopero come fattispecie complessa.

¹⁴⁹² “Al contrario una pluralità, anche numerosa, di lavoratori che si uniscono in un’astensione originata da ragioni individuali senza connessione tra loro non fa sciopero”: G. Giugni, *Op. cit.*, p. 232.

¹⁴⁹³ Vd. L. Corazza, *Op. cit.*, p. 45; E. M. Mastinu, *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 191.

¹⁴⁹⁴ L. Corazza, *Op. cit.*, p. 131.

¹⁴⁹⁵ Committee on Social rights, *Conclusions*, 2005, VII, p. 40.

- almeno al momento - strumenti adatti per disciplinarne la patologia, in quanto l'impianto sanzionatorio, così com'è prospettato, presenta lacune e zone d'ombra non idonee a risolvere il problema della conflittualità nel settore intersindacale. Anzi, come evidenziato in più punti, rischia di incrementarlo in maniera incontrollata, svincolandolo dai tradizionali canali.

Lo sciopero, infatti, può essere esercitato anche da semplici gruppi di lavoratori, dando così vita ad episodi di conflittualità che potranno anche riscuotere partecipazione e coinvolgimento - soprattutto in frangenti, sempre più frequenti, di esasperazione per la crisi e per il rischio della perdita di lavoro - lasciando ai margini le organizzazioni sindacali rimaste inerti e aumentando il senso di distacco e di disaffezione già in atto.

Inoltre, i sindacati che si collocano al di fuori dello schema interconfederale, non essendo vincolati dagli accordi né dalle clausole di tregua contenute nei contratti collettivi non sottoscritti, potranno approfittare della forzata inerzia delle maggiori associazioni sindacali per fomentare la conflittualità e così conquistare maggior consenso¹⁴⁹⁶.

Infine, lo sciopero potrebbe essere promosso da un sindacato di categoria non firmatario del contratto collettivo che preveda la clausola di tregua: in tal caso, il conflitto di natura endoassociativa tra il sindacato dissenziente e la confederazione di appartenenza potrebbe incidere gravemente sulla coesione delle forze sindacali.

Per arginare tali inconvenienti non è convincente il tentativo di ampliare l'area della sanzionabilità *ultra partes*, fino ad arrivare ai semplici gruppi di lavoratori (o addirittura ai singoli lavoratori), sulla falsariga di quanto previsto nella legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali¹⁴⁹⁷, che in più punti fa genericamente riferimento ai "soggetti" che promuovono lo sciopero, ricomprendendo oltre i sindacati, anche le più disparate formazioni non associative, sia spontanee che con organizzazione stabile¹⁴⁹⁸. Tale analogia, però, non appare sostenibile sia per la differente fonte della disciplina (la prima di natura contrattuale, la seconda legislativa) sia per la peculiarità del settore dei servizi pubblici essenziali, finalizzato a garantire agli utenti - soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro - l'effettivo godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Al "*deficit* di effettività dell'ordinamento intersindacale"¹⁴⁹⁹ non si può neppure supplire con il ricorso all'ordinamento statale e alla sua giurisdizione: la giurisprudenza in materia è ancora allo

¹⁴⁹⁶ Cfr. L. Corazza, *Tregua sindacale, governo del conflitto collettivo e competitività internazionale*, in *Riv. it. dir. lav.* 2011, IV, p. 617; F. Scarpelli, *Una nuova pagina nel sistema di relazioni industriali. L'accordo sulle regole della rappresentatività e della contrattazione*, in www.noteinformative.it, 2011, 53.

¹⁴⁹⁷ Legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83.

¹⁴⁹⁸ Per un approfondimento sul punto, vd. A. Zoppoli, *Il diritto di sciopero della coalizione occasionale e spontanea nella L. n. 146 del 1990*, in *Newsletter Cgs*, 2007, n. 3, p. 5; P. Pascucci, *Le sanzioni della L. n. 146/1990 e le astensioni collettive delle coalizioni spontanee*, in *Lav. P.A.*, 2008, p. 711; G. Santoro Passarelli, *Vecchi e nuovi problemi in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, p. 39.

¹⁴⁹⁹ M. De Luca, *Rappresentatività sindacale nel Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 ed in recente pronuncia di incostituzionalità (dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori): dall'ordinamento intersindacale alla rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2013, 193, p. 22.

stato embrionale¹⁵⁰⁰ e i rimedi civilistici non risultano efficaci, anche in considerazione dei lunghi tempi della giustizia a fronte dell'urgenza delle dinamiche delle relazioni intersindacali¹⁵⁰¹.

Allo stato attuale, in mancanza di una normativa *ad hoc*, la credibilità e la forza delle organizzazioni sindacali si *giocano* sul piano intersindacale, nella capacità di rispettare e far rispettare gli impegni assunti per tutelare i trattamenti economici e normativi dei lavoratori, con tutte le difficoltà e i rischi che ne conseguono.

¹⁵⁰⁰ Le pronunce giudiziali sulla violazione delle clausole di tregua sono rare: vd. Cass. 10 febbraio 1971, n. 357, in *Mass. giur. lav.*, 1971, p. 24.

¹⁵⁰¹ S. Ciucciovino – A. Maresca, *Le forme di autotutela del datore di lavoro e la repressione della condotta antisindacale*, in F. Carinci (a cura di), *Il lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 508.