



Norme sull'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati - Seconda edizione

A.C. 788

Dossier n° 119 - Schede di lettura
13 luglio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	788
Titolo:	Norme sull'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Gribaudo
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	7
Date:	
presentazione:	8 luglio 2022
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro e X Attività produttive

Contenuto

La proposta di legge **C. 788** (Gribaudo ed altri) introduce disposizioni dirette all'**accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati**, allo scopo, come specificato nella relazione illustrativa, di dare veste legislativa alle procedure di misurazione della rappresentatività che le parti sociali hanno definito negli ultimi anni.

La proposta di legge consta di **7 articoli**.

L'**articolo 1** chiarisce le **finalità del provvedimento**, disponendo, tra l'altro, che la **rappresentatività** delle organizzazioni sindacali dei lavoratori privati è accertata sulla base della **media tra il dato associativo ed il dato elettorale** delle medesime organizzazioni.

Per un approfondimento della disciplina stabilita in via pattizia dagli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali, si rinvia al paragrafo "Quadro normativo" nel presente dossier.

Gli **articoli da 2 a 5** riguardano esclusivamente le organizzazioni dei lavoratori privati.

L'**articolo 2** specifica le **modalità di misurazione del dato associativo**, che è calcolato dall'INPS sulla base delle comunicazioni ricevute dai datori di lavoro, con riferimento alle deleghe per il versamento dei contributi associativi.

Ai fini della misurazione del dato associativo, la revoca della delega è comunicata in forma scritta al datore di lavoro e acquista efficacia dal mese successivo (comma 3).

Il dato associativo è calcolato con riferimento a ciascun anno civile, dividendo per dodici il numero complessivo delle rilevazioni mensili delle deleghe ed è comunicato al CNEL entro il 31 gennaio dell'anno successivo, sulla base di modalità la cui definizione è demandata ad apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente proposta di legge (comma 5).

Ai fini dell'accertamento della rappresentatività sindacale, il contributo associativo non può essere inferiore al valore eventualmente stabilito dal CCNL (comma 2).

L'**articolo 3** specifica le **modalità di misurazione del dato elettorale**, che avviene sulla base dei risultati ottenuti dalle organizzazioni sindacali nelle elezioni delle RSU (comma 1), considerando la percentuale dei voti ottenuti nelle suddette elezioni sul totale dei votanti nelle medesime (comma 4), comunicati al CNEL con criteri da definire mediante il decreto ministeriale di cui all'articolo 2 (comma 3). Le deleghe relative ai

contributi associativi nelle unità produttive nelle quali non è costituita una RSU sono computate (oltre che per la misurazione del dato associativo) anche ai fini della misurazione del dato elettorale (comma 2).

L'**articolo 4** prevede siano considerate rappresentative a livello nazionale le organizzazioni sindacali che hanno nella categoria o nell'area contrattuale una rappresentatività, accertata dal CNEL (comma 1), non inferiore al **5%**, considerando la media tra il dato associativo e quello elettorale, misurati ai sensi dei precedenti articoli 2 e 3. **Demanda al decreto ministeriale di cui all'articolo 2 l'individuazione delle categorie e delle aree contrattuali** di riferimento, nonché delle modalità di comunicazione al CNEL delle informazioni relative ai contratti collettivi vigenti, rilevate attraverso l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, istituito presso il CNEL, ai sensi dell'art. 17 della L. 936/1986, dove vengono depositati in copia autentica gli accordi di rinnovo e i nuovi contratti entro 30 giorni dalla loro stipula e dalla loro stesura (comma 2).

Al CNEL viene altresì affidato il compito di pubblicare nel proprio sito *internet*, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello al quale si riferiscono, i dati relativi alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali suddivisi per categoria e area contrattuale, nonché i dati relativi alla rappresentatività delle confederazioni sindacali e i dati associativi ed elettorali suddivisi anche su base territoriale (comma 3).

L'**articolo 5** riconosce agli **accordi interconfederali** sottoscritti dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, la possibilità di individuare ulteriori parametri ai fini della determinazione della rappresentatività sindacale.

L'**articolo 6** concerne i parametri di **rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro privati**, disponendo che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, gli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro privati comparativamente più rappresentativi individuino i parametri per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro privati a livello nazionale, regionale e provinciale (comma 1).

In mancanza dei suddetti accordi, si tiene conto del numero delle imprese associate, del personale impiegato presso le stese imprese, nonché della diffusione di queste ultime (comma 2).

Sul punto, si ricorda che l'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018, sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil ha impegnato le parti firmatarie a definire un percorso condiviso anche con le altre Associazioni datoriale per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia ed esigibilità generalizzata (vedi più nel dettaglio il paragrafo "Quadro normativo" nel presente dossier).

Si osserva che il comma 2, nell'indicare i parametri di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali nelle more dell'approvazione degli accordi interconfederali di cui al comma 1, non specifica come i rispettivi valori debbano essere ponderati.

L'**articolo 7** attribuisce al **giudice del lavoro** la competenza sulle controversie sorte sulla base dell'applicazione del provvedimento in esame.

Relazioni allegare o richieste

Alla proposta di legge è allegata la relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge è **necessario nella misura in cui si intende fornire copertura legislativa ed integrare la disciplina pattizia** come definita, in particolare, dal Testo Unico della rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014, in materia di rappresentatività sindacale e efficacia dei contratti collettivi (che recepisce e dà attuazione a diversi Accordi succedutisi nel tempo - si veda più avanti il paragrafo sul quadro normativo).

Il recepimento in legge dei principi definiti in via pattizia, inoltre, avrebbe l'effetto di **estenderne la vincolatività al di là dei soggetti firmatari** (Confindustria, CGIL, CISL e UIL, nonché gli altri sindacati che successivamente vi hanno aderito, come l'UGL).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto dei provvedimenti può essere ricondotto, in linea generale, alla materia di potestà esclusiva statale "*ordinamento civile*", di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l), Cost., in quanto attiene alla disciplina dei rapporti di lavoro.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Riflessi sulle autonomie e sulle altre potestà normative

Nel sistema delle fonti vigente nel nostro ordinamento, **la contrattazione collettiva si presenta gerarchicamente subordinata alla legge.**

Il rapporto tra fonti normative statuali e fonti normative pattizie è stato oggetto di dibattito soprattutto per quanto attiene ai profili economici. In linea generale, si ritiene che alla norma di legge spetti il compito di fissare il trattamento minimo inderogabile a favore del prestatore di lavoro, mentre la contrattazione collettiva può intervenire per ampliare in senso migliorativo le soglie di tutela, nonché disciplinare le materie riservate dalla stessa legge alla contrattazione collettiva o quelle sulle quali il legislatore ha deciso di non intervenire. In taluni casi, tuttavia, il legislatore ha attribuito alla contrattazione collettiva il potere di derogare in senso peggiorativo alla disciplina legale (come, ad esempio, all'art. 2120, comma 2, c.c., all'articolo 4, comma 11, della legge n.223 del 1991 e all'articolo 5 del D.L. n. 510/1996). In tali casi, peraltro, ci si trova di fronte a eccezioni che, in quanto tali, confermano la regola generale dell'inderogabilità *in peius* della legge da parte della contrattazione collettiva.

Coordinamento con la normativa vigente

Per quanto concerne il **settore privato**, la proposta di legge interviene a disciplinare una materia non regolata dall'ordinamento (una disciplina statale della rappresentanza e rappresentatività, nonché dell'efficacia dei contratti collettivi, infatti, non esiste nel settore privato, dove sono intervenuti unicamente accordi interconfederali e contratti collettivi), per cui un problema di coordinamento con la normativa vigente, in linea generale, non si pone.

Quadro della normativa vigente

Rappresentanza e rappresentatività sindacale

Nella ricostruzione delle vicende che hanno riguardato la rappresentatività sindacale nel tempo, bisogna necessariamente prendere le mosse dall'art. 39 della Costituzione, il quale, al primo comma, sancisce il principio della libertà delle organizzazioni sindacali, e ai commi successivi, dal secondo al quarto, riconosce ai sindacati, previa registrazione obbligatoria, personalità giuridica, nonché la possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (efficacia *erga omnes*).

Come noto, mentre il principio della libertà di organizzazione sindacale nei luoghi di lavoro è stato disciplinato con norme di rango primario con l'approvazione dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970), alle altre previsioni del richiamato art. 39 Cost. non si è data attuazione.

Tale mancata attuazione ha causato non poche difficoltà nell'individuazione del criterio per la determinazione della rappresentatività delle diverse organizzazioni sindacali e dell'efficacia dei contratti collettivi da queste sottoscritti.

Lo Statuto dei lavoratori, approvato con Legge n. 300/1970, all'art. 19, co. 1, lett. a) e b), ha in un primo tempo fissato due requisiti alternativi per l'individuazione dei soggetti legittimati a costituire Rappresentanze sindacali aziendali nelle unità produttive: a) l'adesione alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali o provinciali applicati all'unità produttiva. Il tema della maggiore rappresentatività continuava a porsi con riguardo alle confederazioni nazionali e veniva affrontato dalla giurisprudenza avendo riguardo a indici quali la intercategoriale, la pluricategoriale, la dimensione nazionale e il numero degli iscritti.

Tale doppio criterio, benché giudicato legittimo dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 54/1974, n. 334/1988 e n. 30/1990), è stato successivamente modificato dall'art. 1 del D.P.R. 312/1995, in esito al referendum del 1995 che chiedeva l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) del richiamato art. 19 (ossia l'adesione ad una delle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale) e l'attribuzione del diritto di costituire una rappresentanza sindacale aziendale per le associazioni sindacali firmatarie di un contratto collettivo (senza limitazioni circa il livello di contrattazione) applicato nell'unità produttiva.

L'abrogazione referendaria ha determinato la soppressione di ogni riferimento alla maggior rappresentatività delle Confederazioni, con la conseguenza che le RSA possono essere costituite nell'ambito di qualunque organizzazione sindacale, purché firmataria di un contratto collettivo, di qualunque livello (e dunque anche aziendale), applicato nell'unità produttiva stessa.

A seguito delle numerose sollecitazioni dirette al superamento del rischio che l'espressione "associazioni firmatarie" fosse intesa in senso o troppo ampio o troppo restrittivo – tali, rispettivamente, da ritenere sufficiente la mera sottoscrizione per adesione del contratto o da risultare d'ostacolo al riconoscimento dei diritti in questione nei confronti delle associazioni che, pur connotate da una azione sindacale sorretta da ampio consenso dei lavoratori, avessero ritenuto di non sottoscrivere il contratto applicato in azienda - la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla materia con la sentenza n. 231 del 2013, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, lettera b), dello Statuto (per violazione degli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione), nella parte in cui non prevede che la RSA possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

Le predette vicende e la sempre maggiore compresenza di più contratti collettivi nel medesimo ambito hanno indotto il legislatore ad abbandonare il criterio della maggiore rappresentatività in favore di quello della rappresentatività comparativa.

Tale canone è stata introdotto per la prima volta, dall'art. 2, co. 25, della L. 549/1995 (di interpretazione autentica dell'art. 1 del D.L. 338/1989) in relazione alla nozione di retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali. L'articolo in questione dispone infatti che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione imponibile ai suddetti fini è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro **comparativamente più rappresentative nella categoria**.

Su tale interpretazione sono successivamente intervenute le Sezioni unite della Corte di Cassazione precisando che l'importo di tale retribuzione imponibile non può essere inferiore all'importo di quella che sarebbe dovuta, ai lavoratori di un determinato settore, in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative **su base nazionale** (cfr. Cass. Sez. Un. 29 Luglio 2002, n. 11199).

Dall'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 alla Convenzione del 19 settembre 2019

Nel 1993, con il **protocollo** siglato da Governo e parti sociali il 23 luglio e l'**Accordo interconfederale del 20 dicembre** sottoscritto da CGIL, CISL, UIL e Confindustria, vengono istituite e regolamentate le **RSU, Rappresentanze Uniche Sindacali**. In virtù di tale accordo le organizzazioni sindacali firmatarie o che vi aderiscano successivamente acquistano il diritto di promuovere la costituzione delle RSU nelle aziende con almeno 15 dipendenti nonché di partecipare alle elezioni delle stesse, rinunciando espressamente alla costituzione di RSA. Le RSU, a differenza delle RSA, sono elette direttamente dai lavoratori dell'unità produttiva.

La regolamentazione della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro è stata poi ulteriormente sviluppata con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, recepiti poi dal [Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014](#).

In base al citato T.U., possono partecipare all'elezione diretta dei componenti delle RSU, oltre alle associazioni aderenti a confederazioni firmatarie dell'accordo, anche le altre organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale applicato nell'unità produttiva, nonché quelle formalmente costituite la cui lista sia sottoscritta da almeno il **5 per cento dei lavoratori** aventi diritto al voto (o da tre lavoratori nelle aziende con meno di 60 dipendenti), purché accettino le condizioni dettate dal T.U.. Le RSU succedono alle RSA nella titolarità dei diritti, permessi e libertà sindacali del titolo III dello Stato dei lavoratori, nonché dei poteri e delle funzioni anche contrattuali.

Il [Testo unico del 10 gennaio 2014](#) reca anche una disciplina della rappresentanza sindacale ai fini della contrattazione collettiva nazionale, prevedendo che si possano considerare partecipanti alle trattative le associazioni che:

- a) raggiungono la soglia di rappresentatività del 5 per cento come media tra il dato associativo (percentuale di iscritti all'associazione sul totale degli iscritti a tutte le organizzazioni sindacali) e il dato elettorale (percentuale dei consensi ottenuti nelle elezioni delle RSU);
- b) contribuiscono alla definizione della piattaforma contrattuale;
- c) partecipino alla delegazione trattante.

Il Testo Unico sulla rappresentanza prevede, inoltre, che siano considerati efficaci ed esigibili per l'insieme dei lavoratori e delle lavoratrici i **contratti collettivi nazionali** sottoscritti dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il **50 per cento più uno della rappresentanza**, determinata come media del dato associativo e del dato elettorale.

Quanto ai **contratti collettivi aziendali**, si prevede l'efficacia e l'esigibilità per tutto il personale in forza degli accordi approvati dalla **maggioranza dei componenti delle RSU**. Qualora siano presenti, anziché le RSU, le **RSA**, hanno la medesima efficacia gli accordi sottoscritti dalle rappresentanze costituite nell'ambito di associazioni sindacali che, singolarmente o insieme ad altre, risultino destinatarie della **maggioranza delle deleghe** conferite dai lavoratori dell'azienda. In quest'ultimo caso, un'organizzazione sindacale espressione di una delle confederazioni aderenti al T.U. o almeno il 30 per cento dei lavoratori dell'impresa possono promuovere un **referendum** per l'approvazione definitiva dell'intesa.

Per la misurazione e la certificazione della rappresentanza, si prevede che le parti si avvalgano della collaborazione dell'INPS e del CNEL.

A tal fine, la [Convenzione per la misurazione della rappresentanza sindacale del 19 settembre 2019](#) – sottoscritta da INL, INPS, Confindustria, Cgil, Cisl, Uil – **ha affidato all'INPS la rilevazione del dato associativo** relativo ad ogni organizzazione sindacale di categoria firmataria del Testo unico sulla rappresentanza o ad esso aderente, costituito dal rapporto tra il numero degli iscritti al sindacato e il numero complessivo degli iscritti alle organizzazioni sindacali.

All'INPS viene inoltre affidata, **in collaborazione con l'Ispettorato nazionale del lavoro**, la raccolta del **dato elettorale**, costituito dal rapporto fra il numero di voti validi ottenuti nelle elezioni delle RSU e il numero totale dei voti validamente espressi.

Successivamente, l'**INPS provvede alla ponderazione** del dato associativo e di quello elettorale, sulla base della media semplice dei risultati dei due dati.

Con riguardo, infine, alla **rappresentatività delle organizzazioni datoriali**, oggetto dell'articolo 6 della proposta di legge in esame, l'[accordo interconfederale del 9 marzo 2018](#) (Patto della fabbrica) prevede che, ritenendo indispensabile conoscere l'effettivo livello di rappresentanza di entrambe le parti stipulanti un CCNL, al fine di "contrastare la proliferazione di contratti collettivi... finalizzati esclusivamente a dare copertura formale a situazioni di vero e proprio 'dumping contrattuale'... Confindustria e Cgil, Cisl, Uil... ritengono utile che si definisca un percorso condiviso anche con le altre Associazioni datoriale per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia ed esigibilità generalizzata, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale".