



# Registrazione e rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro

## A.C. 2198

Dossier n° 590 - Schede di lettura  
8 luglio 2022

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2198
Titolo:	Disposizioni in materia di registrazione e di rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro, di costituzione delle rappresentanze sindacali e di contrattazione collettiva, in attuazione dell'articolo 39 della Costituzione
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	De Lorenzo
Numero di articoli:	12
Date:	
presentazione:	21 ottobre 2019
assegnazione:	5 febbraio 2020
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V, VI, X e XIII

### Contenuto

La **proposta di legge C. 2198** (De Lorenzo ed altri) **reca disposizioni volte a dare piena attuazione ai commi dal secondo al quarto dell'articolo 39 della Costituzione**, che riconosce ai sindacati, previa registrazione obbligatoria, personalità giuridica, con la conseguente possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*.

A tal fine, la proposta in oggetto disciplina, in particolare, la **procedura per la registrazione** delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali e per la verifica della loro **rappresentatività** ai fini della contrattazione collettiva ad efficacia generale di livello nazionale e intermedio.

La proposta di legge interviene, inoltre, in tema di **rappresentanza sindacale** nei luoghi di lavoro. Per un approfondimento della attuale disciplina della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e di quella sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali stabilita in via pattizia dagli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali, si rinvia al paragrafo "Quadro normativo" nel presente dossier.

#### Registrazione delle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro

Dopo aver enunciato espressamente all'**articolo 1** la finalità di dare concreta attuazione ai commi da due a quattro dell'art. 39 della Costituzione, la proposta di legge disciplina la procedura per la registrazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e di quelle datoriali.

L'**articolo 2 istituisce la Commissione per la registrazione** delle suddette associazioni sindacali e per l'accertamento della rappresentatività in relazione alle procedure di contrattazione collettiva ad efficacia generale (comma 1). La Commissione è composta da nove membri, nominati per quattro anni d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, sentiti i rappresentanti dei sindacati registrati a livello nazionale (commi 3 e 7); il Presidente è eletto dalla Commissione tra i suoi membri (comma 4). La Commissione disciplina con proprio regolamento le modalità del proprio funzionamento (comma 6).

Si prevede che presso la stessa sia istituito il **Registro delle associazioni sindacali**, suddiviso in **due sezioni** destinate alle **associazioni sindacali**, rispettivamente, **dei lavoratori e dei datori di lavoro** (comma 2).

La Commissione si avvale di personale, nel limite di 30 unità, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche o di altri enti di diritto pubblico, collocato fuori ruolo o in posizione di comando (comma 7).

Alla Commissione è attribuito il potere di svolgere audizioni, chiedere la trasmissione di documentazione e di compiere ispezioni ai fini del controllo dei dati rilevanti per la registrazione delle associazioni sindacali e per l'accertamento della rappresentatività (comma 1).

L'**articolo 3** riconosce alle associazioni sindacali dei lavoratori, i cui statuti sanciscano, come prevede l'articolo 39, comma 3 della Costituzione, un **ordinamento interno a base democratica**, il **diritto di ottenere la registrazione**, prevedendo che la relativa istanza sia presentata, in ogni tempo, alla Commissione (commi da 1 a 3).

La configurazione della registrazione come diritto implica che la stessa possa essere negata, con possibilità di impugnazione del provvedimento di diniego davanti al TAR del Lazio (comma 6), soltanto in caso di manifesta inosservanza dei requisiti di democraticità specificati al comma 4 da parte degli atti costitutivi o degli statuti dell'associazione sindacale che ha presentato l'istanza o delle associazioni federate o confederate.

Il citato comma 4 stabilisce i seguenti requisiti di democraticità da parte degli atti o statuti dell'associazione sindacale:

- a) partecipazione degli associati e metodo collegiale nell'assunzione delle decisioni concernenti la vita associativa;
- b) elettività delle cariche associative inerenti all'esercizio delle funzioni sindacali;
- c) libertà di recesso dell'associato, con effetto immediato;
- d) previsione di organi sociali per la risoluzione delle controversie interne.

**A seguito della avvenuta registrazione le associazioni sindacali acquisiscono la personalità giuridica di cui all'art. 39 Cost.** (coma 7).

La **medesima procedura** di registrazione si applica anche **alle associazioni sindacali datoriali**, per espressa previsione del successivo **articolo 9, comma 1**.

### **Verifica della rappresentatività delle associazioni dei lavoratori**

La proposta di legge in esame disciplina le modalità per la verifica della rappresentatività delle associazioni dei lavoratori ai fini della contrattazione collettiva ad efficacia generale sia di livello nazionale che di livello intermedio, prevedendo a tal fine la ponderazione tra il contributo associativo e quello elettorale.

#### *Adesioni all'associazione sindacale e dato associativo*

L'**articolo 4** riconosce al lavoratore la facoltà di demandare, mediante cessione del credito, il prelievo dei **contributi sindacali** dalla propria retribuzione all'associazione sindacale cui aderisce, la quale provvede alla riscossione tramite **l'INPS** (comma 1). Tale istituto è tenuto a **comunicare**, entro il 31 marzo di ogni anno, i **dati acquisiti alla Commissione** (comma 2), la quale procede alla verifica e alla certificazione entro il 31 maggio (comma 3).

Forme ulteriori di riscossione possono essere stabilite mediante accordi interconfederali sottoscritti tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Successivamente alla prima attuazione di tale procedura, i contratti collettivi ad efficacia generale stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, determinate ai sensi della presente proposta di legge (vedi *infra*, articolo 7), possono individuare specifiche modalità di computo delle adesioni non certificate tramite la cessione del credito (comma 5).

*Si osserva che ai commi 2 e 3, relativamente alle modalità di acquisizione dei dati sui contributi associativi da parte dell'INPS, si rinvia al medesimo comma 2, sebbene essi siano raccolti dall'INPS ai sensi del comma 1.*

#### *Costituzione delle RSU e dato elettorale*

L'**articolo 5** disciplina la **costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU)** e le modalità con cui si determina il **dato elettorale**. La RSU può essere costituita presso le unità produttive in cui sono occupati più di quindici dipendenti e può essere **richiesta** da una o più **associazioni sindacali registrate** di livello nazionale cui risulti iscritto un numero di lavoratori pari almeno al **10 per cento** dei lavoratori iscritti nel complesso ad associazioni sindacali registrate (o che aderisca a sindacati confederali registrati) o da un numero di lavoratori almeno pari al **5 per cento del totale dei lavoratori occupati** presso l'unità produttiva (Comma 1).

**Possono partecipare all'elezione** delle RSU, aperta a tutti i lavoratori occupati nell'unità produttiva (comma 5), le associazioni sindacali che, alternativamente: a) aderiscano ad **associazioni sindacali registrate** a livello nazionale alle quali risulti iscritto un numero di lavoratori pari ad almeno il **3 per cento** dei lavoratori complessivamente iscritti ad associazioni sindacali registrate; b) presentino **liste firmate dal 3 per cento dei lavoratori occupati** presso l'unità produttiva, qualora occupi **60 o più dipendenti** ovvero almeno **due dipendenti**, nelle unità produttive con un **numero inferiore** di dipendenti (comma 3).

La composizione delle RSU varia da 3 a 8 componenti, in base al numero di dipendenti impiegati nell'unità produttiva (comma 6). Ad essi sono riconosciuti, in alternativa alle rappresentanze sindacali aziendali (RSA), i diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori di cui alla legge n. 300/1970.

Le rappresentanze sindacali unitarie così costituite **stipulano i contratti collettivi aziendali ad efficacia generale a livello di unità produttiva** (comma 7).

Ai sensi dell'**articolo 6**, il **dato elettorale** deve essere **comunicato** dai datori di lavoro **alla Commissione** non oltre 30 giorni dalla data della proclamazione dei risultati delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. In caso di mancata o tardiva esecuzione della comunicazione il datore di lavoro è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di un importo da 500 a 2.000 euro, destinato al Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

All'**articolo 5**, commi 8 e 10, si prevede possano comunque costituire le RSA le associazioni sindacali registrate di livello nazionale non partecipanti all'elezione della RSU con una percentuale minima di iscritti indicata al comma 8, per cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, o, anche dopo il decorso di cinque anni, nelle unità produttive ove non sia stata costituita la RSU.

Le RSA, infatti, ai sensi del comma 8, possono essere costituite qualora, alternativamente:

- aderiscano ad associazioni sindacali registrate a livello nazionale, determinate secondo la presente proposta di legge, cui risulti iscritto un numero di lavoratori pari complessivamente almeno al 3 per cento del totale dei lavoratori iscritti ad associazioni sindacali registrate;
- abbiano un numero di lavoratori iscritti pari complessivamente almeno al 6 per cento del totale dei lavoratori iscritti ad associazioni sindacali registrate di livello nazionale operanti nell'ambito di riferimento del datore di lavoro (comprese quelle aderenti ad associazioni sindacali registrate di livello confederale).

Le disposizioni in tema di costituzione delle RSU e delle RSA contenute all'articolo 5 si applicano ai datori di lavoro che occupano **più di cinque dipendenti** non solo nel settore dell'**agricoltura** (come attualmente previsto dalla legge n. 300/1970) ma anche negli altri casi determinati dai contratti collettivi ad efficacia generale di livello ed ambito nazionale (comma 11).

I successivi commi 12 e 13 recano modifiche di coordinamento alla legge n. 300/1970.

L'**articolo 5**, commi 14 e ss. prevede, infine, qualora siano stati definiti, a livello territoriale, ambiti contrattuali di sito, di filiera o di distretto, l'istituzione di **rappresentanze unitarie sindacali territoriali**.

#### *Ponderazione*

**Per la verifica della rappresentatività** delle associazioni sindacali registrate dei lavoratori **ai fini della contrattazione collettiva** ad efficacia generale **di livello nazionale**, l'**articolo 7** prevede che, decorso un anno dal suo insediamento, **la Commissione**, entro il trentesimo giorno successivo, **determini**, a livello nazionale e per ciascuna associazione sindacale nazionale registrata, **l'indice di rappresentatività risultante dalla ponderazione** del dato associativo ed elettorale, nel rapporto rispettivo di 50 per cento e 50 per cento. A tal fine, per ciascuna associazione sindacale nazionale registrata la Commissione calcola:

- in relazione ai contributi associativi, la percentuale degli iscritti all'associazione rispetto al numero complessivo degli iscritti alle associazioni sindacali registrate;
- in relazione al dato elettorale, la percentuale dei voti ottenuti dall'associazione nelle elezioni delle rappresentanze unitarie sindacali rispetto al totale dei votanti.

Le associazioni sindacali registrate a livello nazionale sono chiamate a stipulare un contratto collettivo ad efficacia generale di livello nazionale che stabilisca e disciplini gli altri livelli e ambiti di contrattazione collettiva ad efficacia generale (commi 3 e 4).

Tale contratto si considera validamente stipulato se le associazioni sindacali registrate che aderiscono all'ipotesi di accordo raggiungano complessivamente un indice di rappresentatività pari almeno al 60 per cento distintamente per le associazioni dei lavoratori e, ai sensi dell'articolo 9, per quelle dei datori di lavoro, a differenza del 51 per cento delle associazioni sindacali registrate dei lavoratori richiesto invece per la validità dei contratti collettivi ad efficacia generale stipulati per ciascun livello e ambito contrattuale disposto dall'articolo 11 (vedi *infra*). In caso di controversie sull'interpretazione dell'accordo, spetta alla Commissione la decisione, comunque impugnabile dinanzi al TAR Lazio.

**Per la verifica della rappresentatività** delle associazioni sindacali registrate dei lavoratori **ai fini della contrattazione collettiva** ad efficacia generale **di livello intermedio**, l'**articolo 8** prevede che, decorsi diciotto mesi dal suo insediamento, la Commissione proceda, con riferimento a ciascun livello e ambito di contrattazione individuato secondo le modalità definite dal precedente articolo 7, alle ulteriori operazioni di ponderazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali registrate dei lavoratori, secondo il medesimo metodo di ponderazione descritto in precedenza.

Si dispone che tutti i suddetti risultati, aggiornati annualmente, siano pubblicati sul sito *internet* della Commissione.

*Si osserva che, all'articolo 7, comma 1, laddove si attribuisce alla Commissione il compito di determinare la ponderazione del dato associativo e del dato elettorale, si fa riferimento, con riguardo a quest'ultimo, agli importi dei contributi associativi comunicati dall'INPS, mentre il dato associativo è individuato, alla successiva lettera a), nella percentuale degli iscritti ad essa rispetto al numero complessivo degli iscritti alle associazioni sindacali registrate, direttamente o attraverso l'adesione ad associazioni confederali.*

### Verifica della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro

L'**articolo 9** rinvia all'articolo 3 per la definizione delle modalità di registrazione delle associazioni datoriali (comma 1) e dispone che, entro sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento di registrazione, **ciascuna associazione sindacale dei datori di lavoro depositi presso gli uffici della Commissione i dati** relativi al numero dei **datori** di lavoro ad essa iscritti e dei **dipendenti** occupati presso ciascuno dei datori di lavoro iscritti (comma 2).

La Commissione, per ciascun livello e ambito contrattuale, **calcola la media semplice** tra la percentuale degli iscritti a ciascuna associazione, rapportata alla totalità degli iscritti alle associazioni sindacali registrate dei datori di lavoro, e la percentuale dei dipendenti delle imprese iscritte a ciascuna associazione, rapportata alla totalità dei dipendenti delle imprese iscritte alle associazioni sindacali registrate dei datori di lavoro (comma 3).

Si dispone che tutti i suddetti dati, aggiornati annualmente, siano pubblicati sul sito *internet* della Commissione (commi 4 e 5).

### Obbligo di contrattazione dei datori di lavoro e delle loro associazioni registrate

Fermo restando che, come detto, le rappresentanze sindacali unitarie stipulano i contratti collettivi aziendali ad efficacia generale a livello di unità produttiva, l'**articolo 10** dispone che il procedimento di contrattazione a livello di unità produttiva è aperto:

- ogni volta che lo richieda la rappresentanza unitaria sindacale, su deliberazione adottata a maggioranza dei propri componenti (comma 1);
- qualora presso un'unità produttiva non si proceda alla costituzione della rappresentanza unitaria sindacale, ogni volta che lo richiedano una o più RSA facenti capo ad associazioni sindacali registrate di livello nazionale, che raggiungano un indice di rappresentatività pari almeno al 51% (comma 3);
- per il datore di lavoro che occupa fino a quindici dipendenti, o fino a cinque nel settore agricolo o in quelli eventualmente individuati dalla contrattazione collettiva, ogni volta che lo richiedano una o più associazioni sindacali registrate di livello nazionale, operanti nell'ambito di riferimento, che raggiungano complessivamente un indice di rappresentatività pari almeno al 60% (comma 4).

Il medesimo **articolo 10** prevede, inoltre, l'**obbligo di aprire il procedimento di contrattazione collettiva ad efficacia generale in capo ai sindacati datoriali**, per ogni altro livello e ambito diverso dall'unità produttiva, ogni volta che lo richiedano una o più associazioni sindacali registrate dei lavoratori che raggiungano complessivamente, nel pertinente livello o ambito, un indice di rappresentatività pari o superiore al 51 per cento (comma 2).

La violazione di tale obbligo integra gli estremi della condotta antisindacale (ai sensi dell'art. 28 della L. 300/1970); tuttavia l'obbligo di contrattare non comporta obbligo di stipulare contratti collettivi (commi 5 e 6).

### Votazioni e maggioranze per l'approvazione dei contratti collettivi ad efficacia generale

L'**articolo 11** definisce le maggioranze necessarie affinché la stipulazione dei contratti collettivi dei diversi livelli sia considerata valida.

In primo luogo, i **contratti collettivi ad efficacia generale sono validamente stipulati per ciascun livello e ambito contrattuale** se le associazioni sindacali registrate dei lavoratori che lo approvano raggiungono complessivamente un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento (comma 1). Come detto, ai sensi dell'articolo 7 tale percentuale è invece aumentata al 60 per cento, distintamente per le associazioni dei lavoratori e per quelle dei datori di lavoro, per la validità del contratto collettivo ad efficacia generale di livello nazionale che stabilisce e disciplina tali livelli e ambiti di contrattazione collettiva ad efficacia generale.

Per quanto concerne i **contratti collettivi aziendali ad efficacia generale**, validi per tutti i lavoratori occupati presso la pertinente **unità produttiva**, questi:

- sono stipulati dalle rappresentanze unitarie sindacali a maggioranza dei propri componenti. Nel caso di presenza di RSA o di datori di lavoro che occupano fino a 15 dipendenti (o fino a 5 in determinati casi), si richiede che le associazioni sindacali che lo approvano raggiungano complessivamente un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento (comma 2);
- devono essere approvati mediante consultazione referendaria dalla maggioranza dei lavoratori votanti; la consultazione referendaria è valida qualora vi abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto (comma 3).

**Dal lato dei datori di lavoro**, i contratti collettivi ad efficacia generale di livello superiore a quelli stipulati dai singoli datori di lavoro sono validamente stipulati qualora le associazioni sindacali registrate dei datori di lavoro che li approvano raggiungano complessivamente un indice di rappresentatività pari almeno al 51 per cento (comma 4).

## Rapporto tra i contratti collettivi ad efficacia generale di diverso livello e con le disposizioni legislative e regolamentari

L'**articolo 12, ai commi 1, 2 e 5**, definisce la **gerarchia tra i diversi livelli ed ambiti di contratto**.

In generale, i contratti collettivi ad efficacia generale stipulati a livello di singolo datore di lavoro, a livello territoriale o ad altro livello inferiore a quello nazionale devono osservare le disposizioni dei contratti collettivi ad efficacia generale di livello nazionale. Questi ultimi, a loro volta, non possono derogare in senso peggiorativo alle disposizioni del contratto collettivo ad efficacia generale di livello nazionale che stabiliscono gli altri livelli e ambiti di contrattazione collettiva ad efficacia generale.

Conseguentemente, viene **abrogato l'articolo 8 del D.L. 138/2011** che riconosce ai contratti collettivi di lavoro aziendali o territoriali - sottoscritti dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda in base alla legge e agli accordi confederali vigenti - la possibilità di realizzare specifiche intese, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario di rappresentanza sindacale, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

Si dispone, infine, che le disposizioni di legge, di regolamento o di altre fonti normative che autorizzano la deroga di norme legislative o regolamentari da parte di contratti collettivi si intendono riferite ai contratti collettivi ad efficacia generale di pari livello, di cui alla presente proposta di legge.

### Efficacia e durata dei contratti collettivi ad efficacia generale

L'**articolo 12, ai commi 3 e 4**, concerne l'**efficacia e la durata** dei contratti collettivi.

In particolare, dispone che i contratti collettivi ad efficacia generale di qualunque livello e ambito:

- alla loro scadenza, conservano efficacia fino alla data del loro rinnovo, comunque non oltre tre anni dalla scadenza medesima;
- nel caso in cui non sia prevista scadenza, conservano efficacia fino al loro rinnovo, comunque non oltre tre anni dalla disdetta;
- se esistenti alla data di entrata in vigore della presente proposta di legge, conservano efficacia fino alla loro sostituzione mediante contratto collettivo ad efficacia generale che si applichi nello stesso o in un corrispondente livello e ambito di riferimento.

## Relazioni allegata 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 dare attuazione all'articolo 39, commi da 2 a 4, della Costituzione.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge reca norme di attuazione della Costituzione e riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale "*ordinamento civile*", di cui all'articolo 117, comma 2, lettera I), Cost., in quanto inerenti l'efficacia dei contratti collettivi di lavoro e l'esercizio delle libertà sindacali nei luoghi 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.

**La proposta di legge si propone di stabilire le modalità con cui, nel rispetto dell'articolo 39 della Costituzione, i contratti collettivi possono avere efficacia generale con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.**

### ***Coordinamento con la normativa vigente***

La proposta di legge, nel disciplinare la registrazione delle associazioni sindacali ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione, l'efficacia dei contratti collettivi e le modalità di misurazione della rappresentatività delle associazioni sindacali di lavoratori e imprese, interviene in materie attualmente non disciplinate dalla legge.

Laddove interviene in tema di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, reca le modifiche di coordinamento alla legge n. 300/1970 ritenute necessarie.

## **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 imponible 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".