



Norme in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro - Seconda edizione A.C. 707

Dossier n° 117 - Schede di lettura
13 luglio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	707
Titolo:	Norme in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro, nonché delega al Governo per l'introduzione di disposizioni sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Polverini
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	6
Date:	
assegnazione:	8 luglio 2022
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), X Attività produttive, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge **C. 707** (Polverini) introduce una disciplina in materia di **rappresentanza e rappresentatività sindacale**, nonché di **efficacia ed esigibilità dei contratti collettivi di lavoro**, prevedendo anche il conferimento di una delega al Governo per l'introduzione di disposizioni sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Il provvedimento in esame consta di **6 articoli**, suddivisi in **3 Capi**.

Il **Capo I (artt. 1-3)** interviene in materia di **rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali** nei luoghi di lavoro.

L'**articolo 1** disciplina la facoltà per le organizzazioni sindacali di costituire proprie **rappresentanze sindacali aziendali (RSA)** e, se previsto dai CCNL e dagli accordi interconfederali, **una rappresentanza sindacale unitaria (RSU)**, in ogni impresa e unità produttiva. Le elezioni per le RSU (che devono svolgersi, ai sensi del comma 4, **contestualmente** in tutto il territorio nazionale e per ambito di contrattazione collettiva) sono disciplinate dai CCNL e dagli Accordi interconfederali (comma 4) e dovranno tenersi con metodo proporzionale puro con liste concorrenti **nel rispetto dell'equilibrio di genere** (comma 2).

Sul punto, si ricorda che il Testo unico del 2014 sulla rappresentanza sindacale afferma espressamente il principio dell'unicità della forma di rappresentanza (vedi più nel dettaglio il paragrafo "Quadro normativo" nel presente dossier).

L'indizione delle elezioni della RSU deve essere comunicata alla direzione territoriale del lavoro competente e al CNEL, per la pubblicità delle stesse e la raccolta dei dati relativi alle medesime elezioni (comma 5).

La RSU, si legge all'**articolo 1, comma 6**, è assistita dalla segreteria territoriale delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale.

Ai componenti delle RSU spettano i diritti e le tutele riconosciute dalle disposizioni vigenti, dai CCNL e dagli accordi interconfederali per le rappresentanze sindacali aziendali (comma 8).

La norma rinvia poi ai CCNL e agli accordi interconfederali l'indicazione del numero dei componenti da eleggere, delle ore di permesso retribuito per l'espletamento dell'incarico (comma 9).

Ai medesimi contratti e accordi si rinvia per la disciplina relativa agli **organismi di coordinamento** competenti a livello nazionale o territoriale da eleggersi contestualmente alla RSU. All'elezione di tali

organismi partecipano le organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto i CCLN e gli accordi interconfederali, nonché le altre organizzazioni, purché le rispettive liste siano sottoscritte da almeno il 3 per cento degli aventi diritto al voto (comma 10).

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 42 del D.Lgs. n. 165/2001, i citati organismi di coordinamento tra le rappresentanze unitarie del personale possono essere previsti dagli accordi o contratti collettivi tra l'ARAN e le confederazioni o organizzazioni sindacali rappresentative nelle amministrazioni e enti con pluralità di sedi o strutture.

Per le nuove imprese o unità produttive, le elezioni per le RSU si svolgono alla prima data utile prevista per ambito di applicazione del CCNL, salva la possibilità per i lavoratori, nella fase transitoria di costituire rappresentanze sindacali aziendali (comma 11).

Il comma 12, infine, fa salva l'applicazione del D.Lgs. n. 165/2001 nel settore pubblico.

Dal punto di vista della formulazione del testo si fa presente che a seguito dell'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (di cui al D.Lgs. 149/2015) le direzioni territoriali del lavoro (a cui si fa riferimento anche in altri punti della proposta di legge) sono state soppresse e le relative funzioni sono attualmente svolte dagli Ispettorati territoriali del lavoro.

Si valuti inoltre l'opportunità di specificare se per organismi di coordinamento si intendono gli organismi di cui all'articolo 42, co. 5 del D.Lgs. n. 165/2001 o anche altri organismi di coordinamento che i contratti collettivi nazionali possono costituire in casi non previsti dalla citata disposizione.

Gli articoli 2 e 3 riguardano, rispettivamente, la rappresentatività sindacale a livello nazionale e territoriale.

L'articolo 2 dispone che la prima si basa sui **dati associativi** riferiti alle deleghe relative ai contributi sindacali (certificate dall'INPS) e sui **voti conseguiti** nelle elezioni per gli organismi di coordinamento e per le RSU; nei settori produttivi in cui non si è ancora proceduto all'elezione di RSU si tiene conto del solo dato associativo (comma 1).

Si affida all'INPS il compito di acquisire e certificare il numero delle deleghe (comma 2) e di comunicare al CNEL il dato relativo alla percentuale di iscritti sul totale degli iscritti ai sindacati riferito ad ogni organizzazione sindacale e all'ambito di applicazione del CCNL di riferimento (comma 3), salva la possibilità da parte delle organizzazioni sindacali, di comunicare al CNEL i dati relativi agli iscritti non certificati dall'INPS ma certificabili da altro soggetto terzo (comma 4). I dati relativi alle elezioni sono comunicati dal comitato provinciale dei garanti o da altro organismo individuato dalla contrattazione collettiva alle direzioni territoriali del lavoro e al CNEL (comma 6), che certifica la rappresentatività di ogni singola organizzazione sindacale per ambito di contrattazione, calcolando la media semplice fra la percentuale degli iscritti sul totale degli iscritti alle organizzazioni sindacali e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie (comma 7).

L'articolo 3 definisce **rappresentative a livello territoriale** le segreterie provinciali delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale, nonché le OO.SS. presenti negli organismi di coordinamento, se operano su base territoriale regionale o provinciale.

Riguardo alla rilevazione del dato elettorale, si segnala che, mentre l'articolo 2, comma 1 fa riferimento ai "voti ottenuti dalle organizzazioni sindacali stesse nelle elezioni per gli organismi di coordinamento e per le rappresentanze sindacali unite", al successivo comma 5 si fa riferimento ai voti "conseguiti da ogni organizzazione sindacale nell'ambito delle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie o, ove esistenti, degli organismi di coordinamento". Infine, al successivo comma 7, si prevede che, per la certificazione da parte del CNEL, si abbia riguardo alla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie. Si valuti l'opportunità di chiarire le modalità di misurazione della rappresentatività a livello nazionale operando un coordinamento tra le citate disposizioni.

Il Capo II (artt. 4-5) concerne la titolarità e l'efficacia della contrattazione collettiva.

L'articolo 4 dispone che siano **ammesse alla contrattazione collettiva** le organizzazioni sindacali costituite ai sensi della L. 300/1970 (Statuto dei lavoratori), mentre la rappresentanza sindacale unitaria, laddove costituita, o le rappresentanze sindacali aziendali delle OO.SS. rappresentative a livello nazionale (o che comunque sono titolari di deleghe certificate pari almeno al 5% degli iscritti nell'impresa o nell'unità produttiva) sono titolate a contrattare a **livello aziendale** sulle materie indicate dalle norme vigenti e dai CCNL.

Il medesimo articolo 4, al comma 3, prevede espressamente che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti nell'impresa o nell'unità produttiva, possano stipulare specifiche intese ai sensi dell'articolo 8 del D.L. n. 138/2011, se sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario ai sensi del successivo articolo 5.

Si rammenta che l'articolo 8 del D.L. n. 138/2011 indica alcune materie regolabili dai contratti collettivi aziendali o territoriali anche in deroga alle disposizioni di legge e ai contratti collettivi nazionali con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati per specifiche finalità quali una maggiore occupazione, l'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, l'emersione del lavoro irregolare, l'incremento della competitività e del salario, la gestione delle crisi aziendali e occupazionali.

Il comma 4 dell'articolo 4, infine, rinvia agli accordi collettivi, anche interconfederali, la definizione delle modalità di presentazione delle piattaforme e l'individuazione della delegazione trattante e delle relative attribuzioni.

Per quanto concerne l'**efficacia della contrattazione collettiva**, l'**articolo 5** dispone che gli accordi e i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali rappresentative di almeno il **50% più uno** nell'ambito contrattuale e territoriale di riferimento siano efficaci ed esigibili.

Il **Capo III**, costituito dal solo **articolo 6**, prevede una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, relativo alla **partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende**, da esercitare entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

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 integrare e fornire copertura legislativa alla disciplina pattizia in materia di RSU e di efficacia dei contratti collettivi come definita, in particolare, dall'Accordo interconfederale 20 dicembre 1993 (in materia di RSU) e 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 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.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'articolo 5 della proposta di legge, in quanto introduce norme volte ad estendere, a determinate condizioni, l'efficacia dei contratti collettivi a tutti i lavoratori (c.d. efficacia *erga omnes*), **va valutata con riferimento all'articolo 39, commi 2, 3 e 4, Cost.**, ove si prevede che solo i **sindacati registrati**, con conseguente **attribuzione della personalità giuridica**, "possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce".

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 (RSA)** 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.

I requisiti per la costituzione delle RSA, benché giudicati legittimi dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 54/1974, n. 334/1988 e n. 30/1990), sono stati successivamente modificati 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 a tutte 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.