

**I Libri e le Monografie di VTDL**

*Diretta da*

E. Gragnoli - J.A. Fernández Avilés - F. Marhold - M. Miscione - M. Ricci



**Francesco Di Noia**

# **Rappresentatività e contratto collettivo**

## **Libertà, pluralismo ed esigenze regolative**

*Prefazione di Tiziano Treu*



**G. Giappichelli Editore**

**MONOGRAFIE**

I **Libri** e le **Monografie** di VTDL

*Diretta da*

E. Gagnoli - J.A. Fernández Avilés - F. Marhold - M. Miscione - M. Ricci

---

Monografie – 3



Francesco Di Noia

# Rappresentatività e contratto collettivo

## Libertà, pluralismo ed esigenze regolative

*Prefazione di Tiziano Treu*



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4319-7  
ISBN/EAN 978-88-921-6866-4 (ebook - pdf)

*I volumi pubblicati nella presente collana sono assoggettati a procedura di referaggio doppio cieco (double blind peer review), mediante invio dell'opera a due valutatori anonimi.*

*Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia.*

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*Alla mia famiglia*



«... in che posizione stanno, tra loro l'ordinamento dello stato e il sistema sindacale? L'ordinamento dello stato *registra*, come uno specchio, o *somministra*, come un sovrano, la rappresentatività sindacale? Riconosce il sindacato maggiormente rappresentativo nelle forme che storicamente assume (anche se sono scomode) o le plasma secondo un modello eteronomo, che viene imposto alla dinamica spontanea delle relazioni sindacali quando il modello sociale non coincide?

Non si tratta di una alternativa di trascurabile rilievo.

Nel primo caso, si rischia di trasferire il «disordine» del pluralismo concorrenziale nell'ordinamento giuridico (e il pluralismo non è sempre compatibile con le funzioni che l'ordinamento assegna ai sindacati più rappresentativi).

Nel secondo caso, si trasforma la legislazione di sostegno in una legislazione di monopolio, dalla quale i sindacati maggiormente rappresentativi sono protetti non solo rispetto ai sindacati *non* rappresentativi, ma anche ai sindacati *diversamente* rappresentativi (vale a dire diversi dal modello eteronomo di rappresentatività che si accoglie)».

(D'ANTONA M., *Diritto sindacale in trasformazione*, in ID. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, XXX)



# Indice

	<i>pag.</i>
<i>Ringraziamenti</i>	XIII
<i>Abbreviazioni delle riviste ed enciclopedie</i>	XV
<i>Prefazione</i>	XIX
<i>Introduzione</i>	1

## Capitolo 1

### La rappresentatività nei rinvii legislativi all'autonomia collettiva: il modello meta-costituzionale

1. I rinvii legislativi all'autonomia collettiva: genesi, evoluzione e consolidamento della tecnica regolativa	7
2. La selezione dei contratti collettivi attraverso l'individuazione dei soggetti stipulanti: il criterio della maggiore rappresentatività	14
3. L'evoluzione della tecnica di selezione dei soggetti stipulanti come "risposta" al pluralismo organizzativo (e alle sue degenerazioni): dalla maggiore rappresentatività alla maggiore rappresentatività comparata	22
4. Le questioni problematiche: l'ambito di misurazione della rappresentatività (ovvero il problema della "categoria")	32
4.1. L'efficacia soggettiva dei contratti collettivi oggetto di rinvio	41
4.1.1. (Segue) In particolare, l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi decentrati	53
4.2. Le potenzialità e i limiti della tecnica del rinvio: il "modello" della retribuzione-parametro dei soci-lavoratori di cooperativa	58

## Capitolo 2

### La rappresentatività nei rinvii legislativi tra le “due crisi”, economica e sanitaria

1. La rappresentatività per il contratto di prossimità <i>erga omnes</i> : l’art. 8, l. n. 148/2011	69
2. La rappresentatività degli attori negoziali nel modello “competitivo” del <i>Jobs Act</i> : l’art. 51, d.lgs. n. 81/2015	84
3. La rappresentatività dopo il <i>Jobs Act</i> (pre-pandemia): conferme e inversioni di tendenza	94
4. La rappresentatività (e, prima ancora, il ruolo dell’autonomia collettiva) nella c.d. legislazione dell’emergenza sanitaria	109

## Capitolo 3

### La rappresentatività (misurata) per fini negoziali nel processo di autoriforma dell’ordinamento intersindacale e “oltre”

1. Il processo di autoriforma del sistema intersindacale, tra accelerazioni e battute d’arresto	123
2. Il cambio di paradigma: dal mutuo riconoscimento tra le parti alla rappresentatività misurata	146
2.1. La rappresentatività delle organizzazioni sindacali per l’ammissione ai tavoli negoziali e l’approvazione dei contratti nazionali	162
2.2. La (promessa) rappresentatività delle organizzazioni datoriali come debole risposta endogena alla proliferazione dei contratti collettivi	171
2.3. La rappresentatività degli attori negoziali per la stipula dei contratti di secondo livello	176
3. Lo “scoglio” della definizione dei perimetri per la misurazione della rappresentatività: ancora sul problema della categoria	183
4. Le proposte di legge per la misurazione della rappresentatività, a partire dal solco tracciato dalle parti sociali	189
4.1. La misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali	191
4.2. La misurazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali	196

	<i>pag.</i>
4.3. L'ambito di misurazione della rappresentatività	199
4.4. L'efficacia soggettiva dei contratti collettivi	202
4.5. Una brevissima nota di sintesi	207
 <i>La legge sindacale, ovvero il "dono dei Danai"?</i>	 209
 <i>Bibliografia</i>	 217



# Prefazione

L'autore ha il merito di ripercorrere con meritoria precisione le lunghe e tortuose vicende attraverso cui il nostro ordinamento sindacale si è sviluppato fuori dalla Costituzione, all'ombra del principio di libertà sindacale.

Traendo utili spunti da una dettagliata analisi di queste vicende, il libro si propone di offrire un contributo allo studio dei temi centrali del sistema sindacale, incentrato sull'intreccio fra le questioni critiche della rappresentatività dei soggetti negoziali, della efficacia dei contratti collettivi di diritto comune e della legislazione di rinvio alla autonomia collettiva per l'esercizio di poteri normativi relativi ai più svariati aspetti dei rapporti di lavoro.

La ricerca si sofferma sulle principali fasi della storia del nostro diritto sindacale, fino ai provvedimenti recenti della legislazione della crisi e della emergenza Covid, per affrontare da ultimo le vicende che «hanno toccato i nervi scoperti del sistema: rottura dell'unità dei sindacati confederali, frammentazione dell'associazionismo datoriale e proliferazione dei contratti collettivi».

L'analisi ci ricorda senza enfasi ma con indicazioni puntuali, quanto questi aspetti delle nostre relazioni sindacali siano stati interessati da ritardi e distonie regolative che ne hanno indebolito lo sviluppo e ostacolato il funzionamento.

Tali distonie sono ascrivibili, sia pur in varia misura, ai diversi attori del sistema: alle oscillazioni e tensioni politico-ideologiche che hanno influenzato i legislatori succedutisi nel tempo; alle divisioni e incertezze dei sindacati dei lavoratori che hanno ostacolato il pieno attuarsi dei processi, pur maturati progressivamente, di autoriforma; alla latitanza prima e alle esitazioni delle associazioni datoriali nel concordare criteri condivisi di misurazione della loro rappresentatività.

La parte finale del saggio contiene due analisi diverse ma parallele indicative dei tentativi, meritori ma tuttora rimasti senza esito, di uscire dall'impasse in cui si trova da decenni il nostro ordinamento sindacale.

Una prima riflessione si dedica a sistematizzare e vagliare criticamente i risultati raggiunti dalle parti sociali nel processo di autoriforma partito con l'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e perfezionato dal c.d. Patto della Fabbrica del 2018.

Tale sistema di regole è stato alquanto perfezionato nel tempo e ha ricevuto

un largo consenso dalle maggiori confederazioni, anche se i principi e le regole fondamentali stabiliti nel TU del 2014 per il settore industriale sono stati non poco aggiustati (in realtà diluiti) dalle organizzazioni rappresentative di altri settori, specie dei servizi.

Inoltre la pratica applicazione delle regole del TU circa il computo dei due indicatori principali di rappresentatività del sindacato (iscritti e voti ricevuti) si è rivelata alquanto difficile e non si è ancora del tutto realizzata.

Per altro verso, nonostante i tentativi esperiti anche da chi scrive, nessun progresso si è registrato nella ricerca di indicatori di rappresentatività relativi alle associazioni datoriali.

La seconda analisi di Di Noia esamina, forse con troppi dettagli, le tante proposte avanzate su più fronti e da più parti per superare la crisi anomica del nostro sistema.

A dire il vero la dispersione tematica di queste proposte e il sovraccarico di contenuti regolativi presenti in molte di esse, talora eccedente gli ambiti di compatibilità con il quadro costituzionale dell'art. 39, non ne rafforzano la praticabilità.

D'altra parte i governi succedutisi nel tempo, come i principali partiti che li hanno sostenuti, non si sono mai impegnati direttamente a proporre e sostenere soluzioni in questa materia, che hanno continuato a delegare in larga misura alle parti sociali (anche dopo l'allentamento degli storici legami fra queste e i partiti di riferimento).

Questa situazione di impasse è tanto più preoccupante, perché i segnali che il sistema delle relazioni industriali si sta incrinando, se non sgretolando, sono sempre più forti; non tanto «per effetto di una legislazione che passo dopo passo ha conquistato enormi spazi nella regolazione del fenomeno sindacale» (pag. 5), quanto per l'impatto di fattori di contesto che convergono nell'ostacolare le attività collettive, alimentando fenomeni disgregativi.

Le regole non sono certo sufficienti a contrastare il rischio di declino dei sindacati e del sistema contrattuale, ma la mancanza di indicazioni chiare sugli attori delle relazioni industriali e sui criteri principali del suo governo, legittima il diffondersi delle spinte eversive del sistema, ne facilita la diffusione, e riduce le difese istituzionali degli attori rappresentativi e delle loro scelte.

Come ricorda l'autore, citando Giugni, quando si appanna la vitalità del sistema e della struttura contrattuale, sono necessarie «dosi di istituzionalizzazione atte a garantirne la continuità».

Nonostante i segnali di crisi così percepibili, gli attori della contrattazione, chi più chi meno, non hanno ancora superato la storica diffidenza verso l'intervento legislativo in questa materia.

Il primo segnale di disponibilità ad accettarlo contenuto nel Patto della Fabbrica non ha eliminato tale diffidenza e le riserve mentali, specie della Cisl.

In effetti va riconosciuto che la strada per definire un intervento legislativo in tema di rappresentatività e di contrattazione è cosparsa di ostacoli non solo politico-sindacali, ma anche di natura istituzionale e strutturale. L'autore non ne nasconde la portata, pur non ritenendoli insuperabili.

Di Noia ribadisce, a mio avviso correttamente, che qualsiasi legge che volesse procedere verso la efficacia *erga omnes* di contratti collettivi in maniera diversa da quella stabilita dai costituenti all'art. 39 sarebbe illegittima; un rischio da cui non sono immuni nemmeno proposte volte a garantire tale efficacia generale alle sole intese aziendali.

Un'altra tesi condivisibile sostenuta dall'autore (pagg. 213-214) è che la opzione più rispettosa dell'ordinamento costituzionale è quella di un intervento promozionale della legge che generalizzi i risultati a cui è approdata la autonomia collettiva e che allo stesso tempo tenga aperto con essa un canale permanente di dialogo.

Anche una simile ipotesi peraltro dovrebbe risolvere non pochi nodi critici, sia per evitare una eccessiva rigidità delle regole e con essa «la sclerotizzazione» del sistema, sia per individuare quali fra le varie soluzioni avanzate dagli attori collettivi deve essere presa come riferimento in sede di legislazione.

Un ulteriore ostacolo tuttora non superato, un vero «scoglio» sulla strada di una legislazione sindacale, come dice l'autore, riguarda la definizione dei perimetri per la misura della rappresentatività.

La soluzione autonomistica da sempre sostenuta dalle parti e dalla dottrina, secondo cui la perimetrazione è affidata ai contraenti, è stata messa in crisi dai fattori di destrutturazione del sistema che hanno oscurato le tradizionali divisioni delle categorie merceologiche e dalla frammentazione degli attori negoziali, che è particolarmente accentuata dalla parte dei datori di lavoro, come testimoniano i dati dell'archivio del Cnel.

Questi due fattori hanno alterato in profondità la geografia tradizionale dei perimetri e indebolito la capacità delle parti contraenti di individuarli in modo univoco. In conseguenza si sono moltiplicati i casi di sovrapposizione e di contrasto fra ambiti contrattuali definiti in sede contrattuale, non solo da parte di contraenti rivali delle organizzazioni storiche di entrambe le parti, ma talora anche da organizzazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative.

Tale concorrenza regolativa presente all'interno stesso degli attori accreditati del sistema, sta indebolendo la tenuta dei confini fra categorie, specie nei settori più investiti dalle innovazioni tecnologiche o dalla competizione di prezzo fra diversi assetti salariali.

L'autore dà conto dei tentativi delle maggiori confederazioni, ancora nel Patto della Fabbrica, di intervenire sulla propria libertà di determinare la categoria, per spostarsi verso una concezione della categoria in senso obiettivo.

Al riguardo è significativo che il patto del 2018 prospetta la possibilità delle confederazioni di «intervenire sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione fra CCNL applicato e reale attività di impresa».

Ma l'autore non può esimersi dal rilevare che l'impegno delle parti di «assicurare il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti» impedendo ai soggetti non rappresentativi di forzare arbitrariamente tali perimetri, è «un'affermazione di tipo ottativo: esprime un desiderio, in questo caso irreali».

Paesi vicini come la Germania che, nonostante la tradizionale solidità dei loro sistemi, hanno sperimentato sconvolgimenti delle tradizionali categorie economiche simili ai nostri, hanno dovuto progressivamente prendere atto della insufficienza delle soluzioni autonomistiche e quindi della necessità di interventi eteronomi (prima arbitrari poi normativi) per risolvere i conflitti giurisdizionali di regolazione dei confini fra contratti.

Una strada simile va percorsa anche nel nostro paese se si vuole dare effettività all'auspicio formulato dal Patto della Fabbrica. Il suggerimento delle parti di affidare al Cnel (peraltro privo di poteri al riguardo) il compito di risolvere eventuali conflitti sui perimetri contrattuali è caduto nel vuoto, a conferma della fragilità dell'auspicio.

Gli ultimi anni hanno visto accentuarsi, non solo in Italia, la gravità delle diseguaglianze e della povertà, compresa quella dei lavoratori, e di conseguenza la necessità di porvi rimedio, fra l'altro con la introduzione di regole per la fissazione di minimi salariali a tutela di questi lavoratori.

La proposta di direttiva europea in via di approvazione ha ridato impulso alla discussione e alle proposte sul tema anche in Italia, che è rimasto uno dei pochi paesi europei privo di una regolazione generale dei minimi salariali.

La possibilità ipotizzata dalla direttiva di scegliere fra due soluzioni al problema, quella legislativa, adottata da molti paesi, e quella contrattuale, preferita dalle parti italiane e del nord Europa, dovrebbe facilitare la accettazione della proposta europea anche nel nostro ordinamento, utilizzando appunto la via della contrattazione collettiva.

L'autore ricorda opportunamente che una legge sui minimi salariali, a differenza di una legge generale sull'*erga omnes*, avrebbe una buona possibilità di superare il test di costituzionalità seguendo il modello applicato nel settore delle cooperative e prendendo a riferimento le indicazioni dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Anche la scelta della via contrattuale presupporrebbe peraltro interventi di sostegno per corrispondere alle indicazioni europee, secondo le quali i contratti collettivi devono essere in grado con le loro clausole di garantire salari adeguati almeno al 70% dei lavoratori delle varie categorie.

Questo tasso di copertura è assicurato da molti dei nostri contratti collettivi nazionali, ma non da tutti. Secondo le rilevazioni più attendibili, la capacità della contrattazione collettiva di garantire retribuzione adeguate è minore della quota richiesta dalla direttiva in altri settori, specie dei servizi: e ciò per la presenza di contratti “pirata” o perché i livelli contrattualmente previsti sono largamente elusi, senza che siano possibili reazioni legali significative, data la natura privatistica dei nostri contratti collettivi.

Servono dunque in ogni caso interventi normativi che, come sollecita la direttiva, rafforzino la effettività dei contratti in generale e in particolare della protezione salariale offerta ai lavoratori più deboli.

Anche se la direttiva non prescrive esplicitamente la adozione di qualche forma di efficacia *erga omnes* dei contratti, questo è indubbiamente lo strumento più efficace per garantire la protezione richiesta.

La adozione di un simile strumento presuppone il superamento degli ostacoli sopra ricordati: in particolare la definizione dei perimetri categoriali e la scelta dei criteri per la individuazione delle parti negoziali, o anche solo dei contratti più rappresentativi.

L'intervento di sostegno legislativo richiesto per dare efficacia generale ai contratti collettivi in risposta alle indicazioni della direttiva può essere variamente modulato.

Non necessariamente deve riguardare l'intero sistema contrattuale. Come ho argomentato altrove richiamandomi anche a esperienze straniere<sup>1</sup>, la legge di sostegno può concentrarsi sui settori più critici dove la contrattazione collettiva e si è dimostrata meno in grado di garantire a tutti per forza propria la adeguatezza dei salari.

Come ci ricorda Di Noia, in conclusione del suo scritto, le strade per dare risposta all'urgenza di tutelare i bassi salari e in generale di rafforzare la effettività del sistema contrattuale non mancano.

Bisogna solo interrogarsi su quelle più sicure e trovare il coraggio di percorrerle.

TIZIANO TREU

---

<sup>1</sup> TREU T., *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *DRI*, 2021, I, 1 ss.



# Introduzione

«Sono trascorsi ormai sedici anni dallo smantellamento dell'ordinamento corporativo ed i problemi della sistematizzazione legislativa del sindacalismo italiano sono ancora aperti»<sup>1</sup>. Con queste parole nel 1960 Giuseppe Pera apriva il suo importante studio sui problemi costituzionali del diritto sindacale italiano. Esse, dopo più di sessant'anni (e oltre settanta dall'approvazione della Costituzione repubblicana), suonano ancora di grande attualità, soprattutto se riferite al sistema di contrattazione collettiva che – oggi come allora – è privo di una regolazione legislativa in grado di portare a compimento quel progetto scolpito dai costituenti nella seconda parte dell'art. 39<sup>2</sup> o di partorirne uno nuovo in grado di offrire una soluzione definitiva al problema dell'*erga omnes*<sup>3</sup>.

Com'è noto, però, la «non attuazione»<sup>4</sup> costituzionale e la mancanza di modifiche all'originario impianto della Carta non hanno impedito che il sistema contrattuale si consolidasse ed esercitasse la sua fondamentale funzione. Esso, al contrario, si è sviluppato in maniera autonoma all'ombra del principio

---

<sup>1</sup> PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano, 1960, 9.

<sup>2</sup> TREU T., *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRI*, 2020, 2, 453 ss.

<sup>3</sup> Il tentativo più incisivo di superare l'articolato meccanismo prefigurato in Costituzione per l'*erga omnes* contrattuale è quello compiuto attraverso la l. n. 741/1959 (c.d. legge Vigorelli), con la quale si delegava il Governo a emanare decreti legislativi aventi come contenuto la determinazione di minimi inderogabili di trattamento economico e normativo che si uniformassero alle clausole dei contratti collettivi esistenti alla data di entrata in vigore della legge. La Corte costituzionale, però, con un'importante pronuncia (Corte cost. n. 106/1962) se, da un lato, ha respinto le eccezioni di incostituzionalità proposte avverso la legge Vigorelli (la cui disciplina era considerata «transitoria, provvisoria ed eccezionale»), da un altro, ha accolto quelle relative all'art. 1, l. n. 1027/1960, che estendeva la delega, aprendo così la strada a un meccanismo che di fatto si sostituiva in maniera strutturale a quello contenuto nell'art. 39 Cost. Con tale sentenza, quindi, la Consulta ha sbarrato la strada a soluzioni che perseguissero l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi mediante strade alternative a quella prevista nel testo costituzionale.

<sup>4</sup> GIUGNI G., *Art. 39*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli, Bologna, 1979, 258.

di libertà sindacale sancito dalla prima parte dell'art. 39 Cost. e ha ricevuto piena legittimazione sul piano dottrinale, soprattutto a partire dalla nota teoria giugniana dell'ordinamento intersindacale<sup>5</sup>.

Non solo. Tale sistema «fuori dalla Costituzione»<sup>6</sup> ha avuto piena cittadinanza nell'ordinamento statale attraverso quella legislazione che, a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, ha investito l'autonomia collettiva di «funzioni paralegislative»<sup>7</sup>, autorizzando il contratto collettivo di diritto comune a integrare, specificare, derogare (anche in maniera peggiorativa) o sostituire il precetto legale<sup>8</sup>.

Fulcro di questo modello è la rappresentatività dei soggetti negoziali<sup>9</sup>: il filtro selettivo utilizzato dal legislatore per accreditare interlocutori collettivi affidabili e capaci di interpretare la volontà del gruppo professionale<sup>10</sup> (l'intero «*demos* dei (potenzialmente) tutelabili»<sup>11</sup>), ai quali affidare vere e proprie «quote di potere pubblico»<sup>12</sup>.

Proprio sul filtro rappresentativo per la stipula di contratti collettivi nel settore privato<sup>13</sup> – vale a dire sulla «soluzione che l'ordinamento statale dà al problema della rappresentanza»<sup>14</sup> – si concentra questo lavoro, che nasce con l'obiettivo di offrire un contributo allo studio di un tema classico della riflessione giuslavoristica, tornato prepotentemente alla ribalta negli ultimi anni per una pluralità di vicende che hanno toccato i “nervi scoperti” del sistema sindacale italiano: rottura dell'unità dei sindacati confederali, fram-

---

<sup>5</sup> GIUGNI G., *Introduzione allo studio della autonomia sindacale*, Giuffrè, Milano, 1960.

<sup>6</sup> TREU T., *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, 199 ss.

<sup>7</sup> PASSALACQUA P., *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, Torino, 2005, 116.

<sup>8</sup> RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 1984, 135 ss.

<sup>9</sup> CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, Milano, 2000, 119.

<sup>10</sup> VENEZIANI B., *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *DLRI*, 1989, 384.

<sup>11</sup> GRANDI M., *In difesa della rappresentanza sindacale*, in *DLRI*, 2004, 644.

<sup>12</sup> LISO F., *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 196 e MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003, 344 ss.

<sup>13</sup> Sul più ampio tema della rappresentanza negoziale del sindacato, per tutti, v. CARUSO B., *Rappresentanza sindacale e consenso*, Angeli, Milano, 1992, 193 ss.

<sup>14</sup> GAROFALO M.G., *Crisi del sistema di relazioni industriali e legittimazione della rappresentanza*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Rappresentanza sindacale e contratto collettivo*, Jovene, Napoli, 2010, 44.

mentazione dell'associazionismo datoriale e proliferazione dei contratti collettivi<sup>15</sup>.

La ricerca consta di tre parti. La prima analizza la legislazione di rinvio e, in particolare, i criteri di selezione adottati per la scelta delle organizzazioni sindacali e datoriali a cui affidare il potere "normativo". Le tecniche di volta in volta utilizzate dal legislatore rivelano, infatti, le problematiche di sistema manifestatesi nell'esperienza del rinvio alla contrattazione collettiva e tengono conto del ricchissimo dibattito dottrinale e giurisprudenziale fiorito sul punto a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso e riemerso ciclicamente nel corso degli ultimi decenni.

La seconda parte si sofferma sulla legislazione di rinvio tra le "due crisi" e sulle tecniche di selezione degli agenti negoziali adottate in alcuni importanti testi normativi varati nell'ultimo decennio (art. 8, l. n. 148/2011 e art. 51, d.lgs n. 81/2015). Essa contiene un'analisi dei provvedimenti del quinquennio successivo all'approvazione del *Jobs act* (codice dei contratti pubblici, legge sul caporalato, *jobs act* autonomi, codice del terzo settore, decreto dignità, decreto *riders*) e si conclude con un *focus* sulla c.d. legislazione dell'emergenza sanitaria.

La terza parte indaga la reazione dell'ordinamento intersindacale alla c.d. "crisi della rappresentatività" nella sua molteplice problematicità<sup>16</sup>. Innanzitutto, nel rapporto competitivo/conflittuale tra le diverse organizzazioni – sia sul lato dei prestatori sia su quello dei datori di lavoro – nell'ambito di un determinato settore, proprio di un sistema imperniato sulla libertà organizzativa e, quindi, sul pluralismo. Essa, però, riguarda anche la relazione tra sindacati e lavoratori, ovvero tra rappresentanti e rappresentati<sup>17</sup> (ma anche tra organizzazioni di interesse e cittadini)<sup>18</sup>, questi ultimi essendo destinatari di decisioni assunte dai primi «in loro nome e per loro conto»<sup>19</sup>: profilo poco indagato «forse nell'inconfessato timore che approfondirlo troppo riesca alla fine con-

---

<sup>15</sup> GOTTARDI D., *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, 4, 877 ss. e *ivi* BELLARDI L., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, 939 ss.

<sup>16</sup> ACCORNERO A., *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, il Mulino, Bologna, 1992, 259 ss.

<sup>17</sup> GAROFALO M.G., *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, in *LD*, 1988, 269 ss.

<sup>18</sup> MATTARELLA B.G., *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *RPS*, 2008, 4, 179.

<sup>19</sup> D'ANTONA M., *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello statuto rivisitato*, in *LD*, 1990, 250.

troproducente, se non addirittura inutilmente provocatorio»<sup>20</sup>. Vi è poi un ulteriore versante problematico o, se si vuole, che contiene i primi due ed è quello che si manifesta nella proliferazione dei centri di regolazione collettivi (*rectius* dei contratti), che nelle sue forme patologiche assume le vesti del *dumping* contrattuale. Problema divenuto centrale nel processo di riforma endosindacale e che sollecita soluzioni eteronome. In questa parte, quindi, si cerca di sistematizzare e vagliare criticamente i risultati, ancora provvisori, raggiunti dalle parti sociali nel travagliato processo di “auto-riforma” partito con l’Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011.

Lo studio si chiude con una riflessione a margine delle proposte avanzate su più fronti per superare tale “crisi” e ridare smalto e solidità all’architettura del sistema contrattuale, provando a smarcarsi dalla «fuorviante alternativa fra interventismo antisindacale e *laissez-faire* collettivo»<sup>21</sup> su cui sembra polarizzato il dibattito politico, sindacale e dottrinale sul punto.

Le basi sulle quali edificare un moderno sistema sindacale, del resto, esistono già e sono quelle che le organizzazioni sindacali e datoriali “storiche” hanno autonomamente costruito (nella gran parte dei settori produttivi)<sup>22</sup> a partire dall’esperienza del settore industriale<sup>23</sup>.

Gli sforzi, quindi, andrebbero concentrati su meccanismi che, facendo tesoro delle indicazioni fornite dalle parti sociali, consentano di coniugare il “pluralismo” organizzativo, caratterizzante il nostro sistema sindacale *post* costituzionale, con le esigenze di regolazione proprie di un mercato del lavoro frammentato e attraversato al suo interno da insidiose dinamiche concorrenziali, che sovente si scaricano sui lavoratori.

Che lo strumento per traghettare il diritto sindacale italiano nella «maggiore età»<sup>24</sup> debba essere la legge è di tutta evidenza: solo una regolazione con efficacia generale può definire le regole del gioco che i sempre più numerosi

---

<sup>20</sup> BIAGI M., *Rappresentatività e democrazia sindacale*, in PD, 1985, 474.

<sup>21</sup> VARDARO G., *Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro*, Angeli, Milano, 1985, 23.

<sup>22</sup> MARAZZA M., *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in LLI, 2018, 2, III; FAIOLI M., *Indagine sulla contrattazione collettiva dell’edilizia e sulle relative istituzioni paritetiche*, Giappichelli, Torino, 2021, 4.

<sup>23</sup> VARESI P.A., *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant’anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, in AA.VV., *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant’anni dello Statuto dei lavoratori*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa-Lucca 5-6 maggio 2021, La Tribuna, Piacenza, 2021, 73 ss.

<sup>24</sup> ROMAGNOLI U., voce *Diritto sindacale (storia del)*, in DDPSC, Utet, Torino, 1989, 651.

attori negoziali non riescono (e spesso non hanno interesse) a definire patti-ziamente<sup>25</sup>.

Per fare questo, però, occorre in prima battuta rifuggire dal «pregiudizio» che spesso permea la riflessione sul tema, ovvero quello di considerare un qualsiasi intervento legislativo in materia come una minaccia alla libertà sin-dacale<sup>26</sup>.

Anche perché bisogna guardare in maniera obiettiva a quello che negli ultimi trent'anni è concretamente avvenuto nel nostro ordinamento: il mito del sistema sindacale “a-nomico” si è sgretolato progressivamente per effetto di una legisla-zione che, passo dopo passo, ha conquistato enormi spazi nella regolazione del fenomeno sindacale e, come accaduto con la disciplina sulla contrattazione di prossimità, ne ha condizionato sensibilmente lo svolgimento<sup>27</sup>.

Allo stesso tempo, però, nell'immaginare i contorni di un intervento legi-slativo in materia, bisogna considerare il rischio che l'approvazione di un in-tervento non meditato (e assunto senza un opportuno coinvolgimento delle parti sociali) possa risolvere alcuni problemi e aprirne molti altri<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> TREU T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2019, 3, 787.

<sup>26</sup> Su questo pericolo già RUSCIANO M., *Il problema della rappresentanza sindacale*, in AMATO F., MATTONE S. (a cura di), *Il sindacato alla svolta degli anni '90. Contrattazione, rappresentanza, democrazia*, Angeli, Milano, 1989, 53.

<sup>27</sup> BELLAVISTA A., *A proposito di alcuni progetti di legge sindacale*, in CALCATERRA L. (a cura di), *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione. Le riforme del quinquennio 2011-2015*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 1535.

<sup>28</sup> GRAGNOLI E., *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 31, primo comma, Cost.*, in *LDE*, 2021, 4, 3; FERRARO G., *Apertura e coordinamento dei lavori*, in AA.VV. (a cura di), *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quaderno RGL n. 1/2016, Ediesse, Roma, 2016, 22; TIRABOSCHI M., *Legge sindacale: le ragioni del no*, in CARINCI F. (a cura di), *Legge o contrattazione collettiva?*, ADAPT University Press, E-book series, 2014, 40, 168; MARESCA A., *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in *RIDL*, 2010, 1, I, 45.