

SPECIALE DELLA SETTIMANA

La misurazione della rappresentatività secondo Inps, INL, Confindustria e sindacati: un entusiasmo ingiustificato

di **Alberto Borella**

Grazie a una [convenzione sottoscritta il 19 settembre 2019](#) tra Inps, INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, l'Istituto previdenziale e l'INL potranno utilizzare i dati sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, legate al rispetto dei minimi contributivi, e alla copertura delle agevolazioni normative e contributive, nonché a tutti gli altri fini previsti dall'ordinamento.

Ma da un punto di vista tecnico-operativo, oltre che giuridico, sarà veramente possibile tutto ciò?

Il Testo Unico sulla rappresentanza e la convenzione del 19 settembre 2019

Non so a voi, ma a me tutto questo entusiasmo per come si sta procedendo verso l'approntamento delle tanto attese regole per l'accertamento della rappresentatività sindacale comparata pare eccessivo. Direi, addirittura, fuori luogo.

Non basterebbe forse un'intera rivista per evidenziare tutti i punti deboli, soprattutto sotto l'aspetto della cogenza giuridica, dell'accordo sottoscritto tra Inps, INL, Confindustria e la c.d. Triplice. Un accordo tra Enti privati ed Enti pubblici in attuazione del vigente T.U. rappresentanza del 10 gennaio 2014, sottoscritto in modalità autoreferenziale dai medesimi attori, che è e rimane un accordo, come si suol dire, di diritto comune.

Qui, però, proveremo ad evidenziare alcune criticità tecniche che chi scrive ritiene di per sé sufficienti a dimostrare i limiti della convenzione sottoscritta lo scorso 19 settembre 2019.

La struttura della convenzione

In estrema sintesi, la convenzione appena firmata prevede, ai fini della misurazione della rappresentatività, la valutazione di 2 parametri:

- il dato associativo (numero di deleghe sottoscritte dai lavoratori relative ai contributi

sindacali) per il quale si affida all'Inps il servizio di raccolta, elaborazione e comunicazione;

- il dato elettorale (voti espressi in occasione delle elezioni delle Rsu) per il quale viene affidata all'Inps e all'INL l'attività di raccolta.

Sarà comunque il solo Inps a procedere alla ponderazione del dato elettorale con il dato associativo. E qui, va detto, le cose si complicano un po'.

L'articolo 2 della convenzione: rilevazione del dato associativo

Il tutto parte dalla catalogazione dei Ccnl di categoria mediante uno specifico codice identificativo, che si prevede venga comunicato anche al Cnel. Sempre mediante un altro specifico codice, l'Inps identificherà tutte le organizzazioni sindacali di categoria interessate a partecipare alla rilevazione della propria rappresentanza al fine della stipula dei Ccnl.

Viene, altresì, previsto che ogni datore di lavoro che applica i Ccnl riferibili all'area di rappresentanza di Confindustria dovrà indicare nel proprio flusso UniEmens:

- il codice del Ccnl applicato ai dipendenti;
- il codice dell'organizzazione sindacale di categoria cui i dipendenti aderiscono;
- il numero dei lavoratori aderenti alla singola organizzazione sindacale di categoria, con distinta indicazione del numero degli iscritti appartenenti a unità produttive con più di 15 dipendenti ove siano presenti rappresentanze sindacali aziendali (Rsa) ovvero non sia presente alcuna forma di rappresentanza sindacale.

Ammesso e non concesso che tutti i datori di lavoro che applicano un Ccnl riferibile a Confindustria si atterrano all'obbligo – aspetto evidentemente sottovalutato dai firmatari – questo permetterà di ricostruire il c.d. “dato associativo” mediante un calcolo molto semplice.

“4. La media annua degli iscritti su base nazionale, per ciascuna Organizzazione sindacale di categoria, sarà determinata sommando le singole rilevazioni mensili inerenti alle deleghe e dividendo tale somma per dodici”.

Ciò che qui preme evidenziare è come la rilevazione del dato associativo sia prevista a cadenza mensile e che, dai dati mensili, venga poi ricavata la media annuale degli iscritti su base nazionale.

“5. L'Inps provvederà all'elaborazione in forma aggregata dei dati sopra indicati relativi ad ogni Organizzazione sindacale di categoria firmataria del Testo Unico sulla Rappresentanza, o ad esso aderente, suddiviso per contratto collettivo nazionale di lavoro, azienda e provincia e lo trasmetterà alle predette Organizzazioni con cadenza mensile. L'Inps trasmetterà a Confindustria, Cgil, Cisl, Uil con cadenza mensile il dato aggregato relativo al numero di datori di lavoro che conferiscono i dati

associativi, alla forza aziendale riferibile ai predetti datori di lavoro, intesa come numero dei lavoratori occupati presso i medesimi nel mese considerato, e al numero di lavoratori iscritti alle Organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del Testo Unico sulla Rappresentanza, o ad esso aderenti, suddiviso per contratto collettivo di lavoro”.

Anche qui ci limitiamo a sottolineare come, sempre con cadenza mensile, il dato aggregato - relativo al numero di datori di lavoro che conferiscono i dati associativi, alla forza aziendale riferibile ai predetti datori di lavoro, intesa come numero dei lavoratori occupati presso i medesimi nel mese considerato, e al numero di lavoratori iscritti alle OO.SS. di categoria firmatarie del T.U. rappresentanza, o ad esso aderenti, suddiviso per contratto collettivo di lavoro - verrà trasmesso a ciascuna OO.SS. firmatarie lo stesso T.U..

“6. Ai fini della pubblicizzazione del dato associativo, entro il 30 aprile dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati, l'INPS trasmette al Presidente del Comitato di Gestione, di cui al punto 7 dell'Accordo del 4 luglio 2017 (di seguito, per brevità, "Comitato di Gestione"), il risultato relativo al numero dei lavoratori che hanno conferito delega alle Organizzazioni sindacali, calcolato ai sensi del comma 4, distinti per ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro e per ciascuna Organizzazione sindacale dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Seppure il dato associativo venga elaborato mensilmente e, sempre mensilmente, venga trasmesso alle OO.SS., la sua “pubblicizzazione” avverrà solo entro il 30 aprile dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati. Un ritardo di cui, in verità, non si comprende il motivo, dato che si tratta di calcolare il dato medio dell'anno civile trascorso. Tutti i calcoli vengono fatti mensilmente a fine gennaio, con l'invio dell'UniEmens di dicembre, sono disponibili i dati di tutti i 12 mesi dell'anno civile, ma per calcolare la media annuale ci si prendono altri 90 giorni.

L'articolo 3 della convenzione: rilevazione del dato elettorale

Per la rilevazione del dato elettorale, l'Inps dovrà predisporre un'apposita procedura telematica, residente sul proprio sito *internet* istituzionale, a supporto dell'acquisizione del dato elettorale. Gli ITL, tramite credenziali di accesso, accedono alla predetta procedura per il caricamento del dato elettorale relativo a ogni elezione di Rsu. In quest'ottica viene così disposto: “3. All'esito del rinnovo delle Rappresentanze sindacali unitarie nelle aziende che applicano il Testo Unico sulla Rappresentanza, le relative Commissioni elettorali trasmettono, al Direttore del competente Ispettorato territoriale del lavoro, copia del verbale elettorale dal quale siano desumibili i dati identificativi delle unità operative di riferimento nonché il risultato delle operazioni elettorali”.

Non possiamo non evidenziare il punto debole del sistema, che dispone di fatto un obbligo di trasmissione solo per le aziende che applicano il T.U. rappresentanza.

“4. Il Direttore dell’Ispettorato territoriale del lavoro ovvero il funzionario abilitato acquisisce, attraverso la citata procedura informatica, le informazioni relative ai risultati elettorali di ogni elezione di RSU, di regola entro 40 giorni dalla loro ricezione, avendo cura di terminare le operazioni di acquisizione dei verbali elettorali trasmessi dalle Commissioni elettorali nel corso di ogni anno civile entro il 10 febbraio dell’anno successivo. [...] Il Direttore dell’Ispettorato territoriale del lavoro ovvero il funzionario abilitato comunica, entro la stessa data sopra indicata, ad ogni Organizzazione sindacale interessata, il dato elettorale per ogni contratto collettivo nazionale di lavoro attraverso una comunicazione di posta elettronica certificata”.

Una precisazione appare doverosa: stando all’accordo di modifica del T.U. rappresentanza, firmato a luglio 2017, la raccolta del dato relativo ai consensi ottenuti dalle singole organizzazioni sindacali di categoria in occasione delle elezioni delle Rsu validamente in carica avverrà fino alla data del 10 dicembre. In sostanza, il dato elettorale non darà conto, al contrario di quanto avviene relativamente al dato associativo, della situazione relativa all’intero anno civile. Una difformità per la quale non troviamo giustificazione, dato che vi sarebbero stati i tempi per considerare i dati dei consensi ottenuti dalle singole organizzazioni sindacali in occasione delle elezioni delle Rsu a tutto il 31 dicembre.

Comunque sia, è previsto che, relativamente al dato elettorale, l’ITL acquisisca, tramite la procedura informatica, le informazioni relative ai risultati elettorali di ogni elezione di Rsu, di regola entro 40 giorni dalla loro ricezione. Le operazioni di acquisizione dei verbali elettorali trasmessi dalle commissioni elettorali nel corso di ogni anno civile devono – in verità si utilizzano espressioni del tipo “di regola” e “avendo cura”, che fanno pensare che la tempistica non sia poi così vincolante - terminare entro il 10 febbraio dell’anno successivo.

“5. Ai fini della pubblicizzazione del dato elettorale, entro il 30 aprile dell’anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati, l’INPS trasmette, al Presidente del Comitato di Gestione, il numero dei lavoratori che hanno preso parte alle elezioni delle RSU rispetto al numero totale degli aventi diritto al voto, distinti per contratto collettivo nazionale di lavoro”.

Anche per la “pubblicizzazione” del dato elettorale si prevedono tempi dei quali non si comprende la ragione, dato che le operazioni di acquisizione da parte dell’ITL dei verbali elettorali trasmessi dalle commissioni elettorali nel corso di ogni anno civile devono essere concluse entro il 10 febbraio dell’anno successivo.

L’articolo 4 della convenzione: ponderazione del dato associativo con il dato elettorale

Una volta acquisiti i dati elettorali e associati si potrà procedere all’attività di ponderazione.

“1. Entro il 15 maggio dell’anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati, l’INPS provvederà, per ogni contratto collettivo nazionale di lavoro, alla ponderazione del dato elettorale con il dato associativo (...)”.

Di seguito vengono date indicazioni sulle modalità da adottare per la ponderazione, che però qui poco ci interessano. Ciò che, invece, qui più ci preme evidenziare è che già il 30 aprile di ogni anno risultano disponibili sia il dato associativo che il dato elettorale relativi all'anno civile precedente.

L'Inps, però, si prende altri 15 giorni per provvedere alla ponderazione dei 2 dati, il cui risultato sarà quindi ufficiale solo il 15 maggio. Anche in questo caso si dovrebbe trattare di una semplice operazione matematica. Un *computer* ci impiega un millisecondo. Ma tant'è.

“2. Entro il 31 maggio dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati, l'INPS comunicherà, al Presidente del Comitato di Gestione, a mezzo posta elettronica certificata (PEC), il dato della rappresentanza per ogni singolo contratto collettivo nazionale di lavoro riferito a ciascuna Organizzazione sindacale”.

Anche per questo adempimento si rendono necessari altri 15 giorni affinché il dato ponderato, il dato elettorale e il dato associativo vengano comunicati al presidente del Comitato di gestione.

Siamo così giunti al 31 maggio. Si sa, quando ci si diverte il tempo vola.

L'articolo 5 della convenzione: pubblicizzazione dei dati riferiti alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori

Ovviamente il dato della rappresentatività deve essere reso pubblico, vista la rilevanza che la convenzione gli riconosce nel contesto di un'eventuale attività ispettiva.

“1. Confindustria e Cgil, Cisl, Uil assumono l'impegno a rendere pubblico, attraverso il Comitato di Gestione, entro il 31 luglio dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati, il dato della rappresentanza per ogni singolo contratto collettivo nazionale di lavoro riferito a ciascuna organizzazione sindacale, ad eccezione di quello afferente a contratti collettivi per i quali non si possa procedere alla relativa certificazione ai sensi delle previsioni di cui al punto 12 dell'Accordo del 4 luglio 2017”.

Abbiamo visto che il 31 maggio l'Inps e l'INL hanno concluso il loro compito con la trasmissione, al presidente del Comitato di gestione, del dato della rappresentanza di ogni singolo Ccnl riferito a ciascuna organizzazione sindacale. Il dato, quindi, è certo, immodificabile, eppure Confindustria e Cgil, Cisl, Uil si impegnano a renderlo pubblico, attraverso il Comitato di gestione, entro il 31 luglio dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati. Due mesi di tempo ulteriori per fare cosa? Un mistero.

“2. La pubblicizzazione dei dati sulla rappresentatività delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori, anche in considerazione della rilevanza degli stessi ai fini della tutela dei diritti previdenziali dei

lavoratori e della corretta fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa vigente in materia di lavoro e legislazione sociale, costituisce per l'Inps elemento di valutazione ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 3, della Convenzione”.

In questo passaggio evidenziamo la possibilità, riconosciuta all'Istituto di previdenza, di disdettare la convenzione in commento, non solo per giusta causa, ma anche nel caso di omessa pubblicizzazione dei dati riferiti alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

“3. Concluso il processo di pubblicizzazione dei dati sulla rappresentatività delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Inps e l'INL sono autorizzati ad utilizzare, in forma aggregata, per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, legate al rispetto dei minimi contributivi, e alla copertura delle agevolazioni normative e contributive, nonché a tutti gli altri fini previsti dall'ordinamento, i dati relativi al numero complessivo degli iscritti ed al numero complessivo dei voti ottenuti in relazione ai soli Ccnl certificati”.

Questo, di tutta la Convenzione, risulta il passaggio più delicato.

Proviamo a ricapitolare. Abbiamo detto che, stando alle intese raggiunte, entro il 15 maggio l'Inps provvederà alla ponderazione del dato elettorale con il dato associativo. Un dato che sarà comunicato dallo stesso Istituto di previdenza al presidente del Comitato di gestione entro il 31 maggio e che Confindustria, unitamente alla Triplice, si impegna a rendere pubblico entro il 31 luglio dell'anno civile successivo a quello cui si riferisce la raccolta dei dati.

In sostanza, solo a fine luglio tutti noi sapremo ufficialmente quale è il dato della rappresentanza per ogni singolo Ccnl riferito a ciascuna organizzazione sindacale. Dati che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Inps e l'INL sono autorizzati – così si dice nella Convenzione – a utilizzare, in forma aggregata, per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, legate al rispetto dei minimi contributivi, e alla copertura delle agevolazioni normative e contributive, nonché a tutti gli altri fini previsti dall'ordinamento.

Ora lascerei perdere la locuzione “*sono autorizzati*”, anche se mi scapperebbe da chiedere da chi e in funzione di quale norma. Da Confindustria e dai sindacati o dalla stessa convenzione? E la convenzione da chi è stata autorizzata ad attribuire questo potere?

Ma a lasciarci perplessi è soprattutto il meccanismo di calcolo, e successiva tempistica di utilizzo, della ponderazione tra dato associativo e dato elettorale. Una ponderazione che, peraltro, l'accordo prevede debba essere ripetuta a periodicità annuale.

Quindi, dicevamo, il 1° agosto 2021 sapremo finalmente quali sono i Ccnl sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Un dato che riguarderà l'anno 2020. L'anno 2020? Ma se siamo nel 2021!

“*Or incomincian le dolenti note a farmisi sentire*”, diceva il sommo poeta. E già, perché il dato ponderato, reso pubblico a inizio agosto 2021, verrà utilizzato per le attività ispettive finalizzate alla verifica del rispetto degli accordi e contratti collettivi. Ci riferiamo al famoso, o famigerato, articolo 1, comma 1175, L. 296/2006. Il che, a prescindere dai dubbi circa la rilevanza giuridica della convenzione sottoscritta il 19 settembre scorso, impone una domanda squisitamente tecnica.

La pubblicazione del dato ponderato ha efficacia *ex nunc* o *ex tunc*? Da quando ha rilievo “ai fini ispettivi” l'accertamento della maggior rappresentatività in termini comparati di una rappresentanza sindacale e, analogamente, da quando cessano i suoi effetti a seguito di una, eventuale, successiva verifica negativa del dato rappresentatività?

Contestualizzando, ci chiediamo da quando questo dato, che sarà reso pubblico solo nell'agosto del 2021, potrà essere utilizzato dall'Inps e dall'INL nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, in particolare nei controlli circa il rispetto dei minimi contributivi e della spettanza delle agevolazioni normative e contributive? Dal 1° agosto 2021? O per tutto l'anno 2021?

Né l'una né l'altra data, verrebbe da dire. Il dato utilizzato per verificare la maggior rappresentatività in termini comparati si riferisce ai dati raccolti nel 2020. Nel 2021 ho l'obbligo di rispettare i Ccnl sottoscritti dalla OO.SS. dei datori di lavoro e dei lavoratori che risultano comparativamente più rappresentative nel momento in cui applico le agevolazioni. E non è affatto detto che nel 2021 la nuova raccolta di dati - i cui esiti verranno resi noti a inizio agosto 2022 - confermi la maggior rappresentatività comparata accertata nel 2020. Il sistema, così, non può funzionare!

Dobbiamo, quindi, ritenere che il dato accertato nel 2021 verrà utilizzato per le verifiche sull'anno 2020, ovvero con effetto retroattivo?

Sarebbe un bel guaio, perché questo costringerebbe i datori di lavoro a soprassedere, in via precauzionale, a richiedere agevolazioni per non trovarsi la sorpresa che il Ccnl prescelto non era quello maggiormente rappresentativo in termini comparati. Salvo assumersi rischi che potrebbero rivelarsi addirittura funesti per la stessa sopravvivenza dell'azienda.

Non dimentichiamoci infatti – e la circolare INL n. 9/2019 ce lo ha appena ricordato – che non parliamo solo di agevolazioni e benefici contributivi. Parliamo del potere riconosciuto alla contrattazione collettiva di disciplinare, anche in termini derogatori, molteplici aspetti delle tipologie contrattuali di cui al D.Lgs. 81/2015; di integrare o derogare alla disciplina del D.Lgs. 66/2003 in materia di tempi di lavoro; di sottoscrivere i c.d. contratti di prossimità di cui all'articolo 8, D.L. 138/2011; di costituire Enti bilaterali che possano svolgere le funzioni assegnate dall'articolo 2, comma 1, lettera h), D.Lgs. 276/2003.

Tutti interventi da parte del Ccnl, che, in assenza del requisito di maggior rappresentatività, in termini comparativi non avrebbero alcuna efficacia. Una bella spada di Damocle che incombe sulla certezza del diritto, di cui proprio non se ne sentiva il bisogno.

Il buon Gino Bartali avrebbe detto: *“l'è tutto sbagliato, l'è tutto da rifare!”*

Si segnala che l'articolo è tratto da [“La circolare di lavoro e previdenza”](#).

Centro Studi Lavoro e Previdenza – Euroconference ti consiglia:



Master di specializzazione
DIRITTO SINDACALE
Scopri le sedi in programmazione >