

EL MODELO SINDICAL ITALIANO DE REPRESENTACIÓN  
EN EL LUGAR DE TRABAJO

Nunzia Castelli

2015

**I. Introducción**

Una de las características más sobresaliente del modelo sindical italiano ha sido tradicionalmente su elevado nivel de voluntarismo y de extra-estatalidad.

La primera importante intervención legislativa en la materia se realiza en efecto más de 20 años después de la promulgación de la Constitución republicana de 1948 (en adelante CI)<sup>1</sup>. La referencia es a la ley n. 300/1970, de 20 de mayo, más conocida como *Statuto dei Lavoratori* (en adelante SL). Finalidad de la ley no era sin embargo la de definir un marco jurídico regulador del fenómeno sindical, sino más bien asegurar efectividad al reconocimiento constitucional de los derechos del ciudadano/trabajador a través, entre otras cosas, del fomento y la incentivación de la presencia y de la actividad sindical en los lugares de trabajo. En su condición de norma “promocional”, el SL italiano expresaba muy bien la orientación de las intervenciones públicas en la materia en torno al principio de “no intervención y no indiferencia”. El Estado y el poder público en general renunciaban a ordenar la estructura y las reglas de funcionamiento del sistema sindical – que permanecía confiado por tanto al mutuo reconocimiento y a la autorregulación de los mismos agentes sociales - pero no por ello permanecían indiferentes respecto del mismo, poniendo en marcha políticas e intervenciones legislativas orientadas al fomento del hecho sindical en todas sus formas y manifestaciones<sup>2</sup>.

De esta forma, mientras que las grandes confederaciones sindicales a las que se reconocía en vía originaria (es decir, no verificada) una mayor representatividad asumieron sobre sí la función de dar actuación y asegurar afectividad al conjunto de derechos de los ciudadanos-trabajadores proclamados solemnemente en Constitución en un contexto de sustancial inmovilismo del poder público, el SL se encargaba de asegurarles presencia y libertad de acción en los lugares de trabajo en un contexto de fuerte ostracismo empresarial. Para ello, en línea con su naturaleza promocional, les asignaba un conjunto de derechos y garantías añadidos respecto de los directamente derivados de la proclamación del derecho de libertad sindical del primer apartado del art. 39 CI. Entre ellos, como veremos, destacaba el derecho de los sindicatos seleccionados según las reglas del art. 19 SL – *infra* - de constituir sus propias articulaciones orgánicas dentro de las empresas y centros de trabajo de más de 15

---

<sup>1</sup> Sin embargo, la primera intervención legal en materia de huelga se aprobó 20 años después del SL y más de 40 años después de la Constitución. La referencia es a la ley n. 146/1990 de 12 de junio en materias de huelga en los servicios públicos esenciales.

<sup>2</sup> Subraya el carácter extralegislativo de la construcción del derecho sindical italiano, confiado a la actividad creadora de jueces y juristas, además que por la misma práctica sindical TARELLO, G., *Teorías e ideologías en el derecho sindical. L'esperienza italiana dopo la Costituzione*, Edizioni Comunità, Milano, 1972, traducción y Estudio preliminar a cargo de MONEREO PÉREZ, J. L., FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., Comares, Granada, 2002, p. 5.

trabajadores. La regulación estatutaria se desinteresó sin embargo de la negociación colectiva que pasó a ser un asunto regulado a partir del ejercicio de la autonomía colectiva (a través de la celebración de sucesivos Acuerdos Interconfederales y Pactos tripartidos) y confiada al principio del mutuo reconocimiento de las partes.

El desarrollo del sistema sindical italiano al margen de la ley si no ha impedido la consolidación de un sistema democrático y pluralista de relaciones industriales en un contexto de creciente fuerza y prestigio de las grandes confederaciones sindicales que concentraban sobre si mismas el poder de representación de la clase trabajadora en su conjunto, ha empezado a manifestar evidentes límites y contradicciones en el contexto de una debilitación general del sindicato y de su capacidad representativa del cada vez más complejo y fragmentado universo del trabajo y de la empresa.

La irrupción de la crisis económico-financiera y los efectos sociales de la respuesta institucional a la misma, en la medida en que incidirán fuertemente también sobre la diversificación de las estrategias sindicales y la unidad de acción de los principales sindicatos italianos, contribuirán a poner de manifiesto el límite intrínseco de un modelo sindical autorregulado. Hay que destacar además que, abandonando la orientación meramente promocional, el legislador de la crisis ha puesto en marcha intervenciones políticas y legislativas de gran impacto sobre la autonomía colectiva. En línea con los dictados procedente del marco europeo, las más recientes intervenciones legislativas han incidido en el sentido de predeterminar sujetos, estructura y función misma de la negociación colectiva. Segundando la reorientación del derecho del trabajo hacia la tutela preferente de los intereses empresariales, la respuesta institucional al contexto de grave crisis económico-financiera y social se ha cifrado en la imposición de una descentralización desorganizada de la estructura de la negociación colectiva que privilegie el nivel empresarial y los intereses económico-organizativo de la empresa<sup>3</sup> y que reduzca el impacto de los fenómenos de disenso entre opciones sindicales y sistemas de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo. El resultado ha sido un refuerzo de la autoridad y del unilateralismo empresarial y cierta pérdida de la función reguladora uniforme del convenio colectivo. Ello representa también una ruptura respecto de las prácticas neo-corporativas de los años 80 y 90 del siglo pasado en donde sin embargo la valorización de la actividad negocial autónoma de los agentes sociales había llevado a la consolidación de lo que se conoce como flexibilidad contratada. A través de la predisposición de técnicas promocionales y de incentivación así como de integración selectiva de las fuerzas sociales en la dialéctica político-institucional, el proceso de flexibilización del derecho del trabajo y de sus garantías se llevó a cabo entonces a través de la involucración de las organizaciones sindicales llamadas a desarrollar una función de autorización y control sobre el mismo. Combinando concertación social arriba y delegación/atribución de un abanico de funciones normativo-administrativas abajo, se pretendió llegar a una mayor implicación y responsabilización de las organizaciones sindicales en la gestión de la emergencia y de la crisis antes, y de la flexibilidad después. Abandonada la actitud promocional, el derecho del trabajo de la crisis interviene de forma autoritaria sobre el fenómeno sindical para reorientarlo hacia la interiorización del interés organizativo y productivo empresarial, bajo el presupuesto de clara ascendencia ideológica de que la renuncia de los derechos individuales y colectivos conquistados represente la (única) respuesta a la crisis social y del empleo<sup>4</sup>.

---

<sup>33</sup> La referencia es al DL 138/2011, de 13 de agosto convertido en Ley 148/2011, de 14 de septiembre cuyo art. 8 que como veremos más adelante en el texto interviene sobre el sistema de negociación colectiva habilitando al convenio llamado de "proximidad" (inclusivo no solo del convenio de empresa sino también del territorial descentralizado) a introducir modificaciones a lo dispuesto no solo en el convenio colectivo estatal sectorial, sino también a la ley en un elenco tanto amplio como indeterminado de materias.

<sup>4</sup> Según datos ISTAT a junio 2014 la tasa de desempleo representaba el 12.3%. Se trata de un dato que no expresa ni la alta tasa de población inactiva que ha renunciado a inscribirse en las oficinas de empleo para buscar trabajo, ni

## II. Las razones de la no implementación del modelo constitucional de negociación colectiva y su significado político.

En el origen de este marcado voluntarismo en las relaciones industriales italianas se encuentran razones de oportunidad política y de estrategia sindical que empujaron a no implementar el sistema diseñado en la segunda parte del art. 39 de la Constitución italiana (CI en adelante) que sigue sin encontrar traducción legislativa. Ello se debió a que el dibujado en la CI era un modelo que presentaba múltiples aspectos problemáticos en el contexto de un sistema sindical que se debatía entre la necesidad de curar las heridas causadas por el autoritarismo y estatalismo del ordenamiento corporativo fascista<sup>5</sup> del que todavía no se sentía inmune y la de refundarse sobre renovadas bases democráticas, pluralistas y solidarias.

Un primer perfil de problematicidad tenía que ver justamente con la suspicacia generada en el movimiento sindical por un sistema que posibilitaba cierto control público-estatal sobre las estructuras sindicales y su funcionamiento. Los apartados 2 y siguientes del art. 39 CI reenviaban al legislador ordinario la fijación de los requisitos y el procedimiento a seguir para la obtención por parte de los sindicatos de la personalidad jurídica y con ello de la legitimación necesaria para poder negociar, “unitariamente y en proporción a sus afiliados” convenios colectivos con “efectos obligatorios para todos los (trabajadores) pertenecientes a la categoría”. A estos efectos, el precepto constitucional por un lado subordinaba la obtención de la personalidad jurídica a la inscripción de los sindicatos en especiales registros públicos y, por el otro, condicionaba la registración a la previa comprobación por parte del Estado de su estructuración interna sobre bases democráticas.

Se trataba además de un modelo que presuponía un sistema de representación unitaria de todos los sindicatos (registrados), en donde la representatividad de cada uno de ellos se medía en términos cuantitativos, sobre la base del cómputo del número de trabajadores afiliados. El sistema, coherente con el contexto de unidad sindical en torno a un único sindicato - la CGIL unitaria (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*)<sup>6</sup> - que caracterizaba aquel peculiar momento histórico y político, empezó a presentarse como disfuncional con la pronta ruptura de la unidad sindical en 1948. En efecto, a partir de este momento, la CGIL sufrió la escisión de las corrientes católicas y democristianas que crearon la CISL (*Confederazione Italiana di Sindacati Liberi*) y de los socialdemócratas y republicanos que se organizaron en torno a la UIL (*Unione Italiana di Lavoratori*) y que se sumaron a la nueva CGIL de inspiración comunista en la representación general de los trabajadores. En el nuevo contexto, un sistema de negociación colectiva *erga omnes* como el establecido en el art. 39 CI, en la medida en que por un lado, favorecía claramente el sindicato numéricamente

---

los acusados desajustes y desequilibrios territoriales. Para una panorámica sobre el mercado de trabajo italiano CNEL, “Il mercato del lavoro 2012-2013”, disponible en la página web: [http://www.cnel.it/213?shadow\\_documento\\_fldtipologiaattach=Rapporto](http://www.cnel.it/213?shadow_documento_fldtipologiaattach=Rapporto).

<sup>5</sup> Éste fue instituido con la ley n. 563/1926, de 3 de abril y suprimido con el real decreto ley n. 72/1943, de 9 de agosto. La ley de 1926 disponía un sistema fundamentado sobre un sindicato único, de representación necesaria de todos los trabajadores pertenecientes a una determinada categoría previamente determinada. A través de la registración y del penetrante control estatal que ello implicaba, el sindicato fascista obtenía el reconocimiento de la personalidad jurídica de derecho público y con ello la habilitación a firmar convenios colectivos de eficacia general. Fue con la ley n. 163/1934, de 5 de febrero que se crearon las Corporaciones Fascistas, entidades de derecho público de carácter superior que reunían en su interior asociaciones de representación de empresarios y trabajadores en función del control y la represión de cualquier manifestación de conflicto.

<sup>6</sup> Fundada por parte de exponentes sindicales ligados a los tres partidos políticos mayoritarios (Democracia Cristiana, Partido Comunista y Partido Socialista) con el Pacto de Roma de 3 de junio 1944. Con el mismo se daba lugar a la constitución de fuerza unitaria y autónoma de representación de los intereses generales de todos los trabajadores comprometida, junto con los partidos políticos, con la reconstrucción del País.

mayoritario (desde siempre la CGIL) y por el otro, aseguraba a éste una clara posición dominante en la representación unitaria, no respondía a los intereses estratégicos de los sindicatos minoritarios (y en especial a los de CISL que, no obstante su inferior consistencia numérica, estaba sin embargo claramente vinculada al partido democristiano entonces en el poder) que, por tanto, se opusieron con fuerza a su traducción legislativa e implementación.

A ello hay que añadir, como ya adelantado, la resistencia incondicional de las organizaciones sindicales en su conjunto hacia un sistema de obtención de la personalidad jurídica que pasaba por la necesidad de un control público sobre los estatutos internos de las confederaciones sindicales y por la verificación, igualmente estatal, de la consistencia numérica de cada organización (a través de la contabilización de los trabajadores afiliados). En un contexto político y jurídico todavía caracterizado por repetidos intentos de limitación y control del movimiento sindical y por una general debilidad del mismo, el procedimiento dibujado en la Constitución recordaba demasiado el intervencionismo autoritario y represivo del sistema corporativo fascista y suscitaba por tanto más de una preocupación en los sindicatos democráticos post-fascistas<sup>7</sup>.

De esta forma, la no actuación del precepto constitucional terminó por asumir pronto el significado político y normativo de la repulsa hacia una intervención estatal en la actividad autónoma de los grupos y, con ello, el rechazo hacia una regulación pública del sistema sindical. Al mismo tiempo, la valorización de la autonomía institucional y normativa del sindicato contribuyó a poner de manifiesto la clara vocación “política” de los sindicatos italianos.

Desconfianza hacia la injerencia de los poderes públicos y falta de consenso sobre la definición de los criterios (de definición de la representatividad) para la participación en la negociación de convenios colectivos de eficacia general siguen siendo fundamentalmente los factores que obstaculizan la definición legal de los criterios de representatividad sindical, al menos en el sector privado<sup>8</sup>. Ello no obstante, desde hace un tiempo, múltiples factores empujan hacia la necesidad de una intervención legal en la materia. Al margen de los numerosos problemas de encuadramiento técnico-jurídico de los que daremos cuenta a continuación, en la base del renovado interés por la intervención pública en la materia está también y fundamentalmente no solo la exigencia de fijar reglas uniformes y generalmente aplicables, sino también la de resolver los posibles conflictos cada vez más frecuentes entre opciones y estrategias sindicales. El renovado interés institucional por la “governabilidad” del sistema empuja pues hacia un nuevo dirigismo público en la materia que asegure la estabilidad

---

<sup>7</sup> Además, el modelo sindical constitucional parecía privilegiar claramente un sistema de negociación colectiva de categoría (en donde la categoría sindical se seguía considerando, al igual que en época fascista, como entidad socio-económica preexistente al convenio colectivo), ignorando las exigencias de articulación de la acción sindical en el nivel empresarial. La identificación de la categoría sindical era, en época fascista, tarea que se había otorgado autoritariamente el Estado a través de la elaboración de un sistema que admitía un solo sindicato por categoría profesional.

<sup>8</sup> La excepción la constituye el sector público en donde, desde finales de los años 90 del siglo pasado, existe una regulación de fuente legal que define los criterios de medición de la representatividad sindical así como la eficacia personal general del convenio colectivo así negociado. La regulación, ahora contenida en los Decretos Legislativos 296/1997 y 165/2001, establece una barrera del 5% de consenso para poder participar en la negociación del convenio colectivo, al tiempo que subordina la eficacia del acuerdo a que éste obtenga el consenso de sindicatos que representen al menos el 51% de los trabajadores. La barrera del 5% se calcula a través de la implementación de un criterio mixto, al mismo tiempo electoral y asociativo. Es por tanto un criterio conformado sobre la base de la media entre los resultados obtenidos por cada sindicato en las elecciones a los órganos unitarios de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo y su consistencia afiliativa. También contribuye a la generalización de la eficacia del convenio colectivo así negociado la atribución de la representación de toda la Administración pública a un único organismo (el ARAN) y la obligación a cargo de la misma de aplicar y respetar los convenios colectivos celebrados en el respeto de la ley.

y la certeza de los compromisos alcanzados y haga frente a las hipótesis de disenso tanto entre sindicatos, como entre trabajadores y sindicatos.

## II. 1 - Significado y límites de la reconducción al ámbito del derecho privado del ordenamiento sindical italiano.

Como adelantado, la decisión de no dar actuación al sistema esbozado en la segunda parte del art. 39 CI, si no ha impedido el desarrollo y la consolidación del ordenamiento sindical italiano al margen de la ley, ha conllevado no pocos problemas de encuadramiento y definición jurídica del restablecido sistema sindical democrático. Varias eran las cuestiones sobre la mesa.

En primer lugar, a falta de una regulación legal, el fenómeno sindical ha tenido que reconstruirse jurídicamente sobre la base de los esquemas y de las categorías del derecho privado de los contratos que muy pronto se demostraron claramente insuficientes<sup>9</sup>. La evidente inadecuación de los instrumentos civilistas<sup>10</sup> para comprender y representar el fenómeno sindical en el nuevo contexto constitucional y la clara voluntad de valorizar la extraestatalidad del mismo empujó la doctrina de finales de los años 50 del siglo pasado a la elaboración de la famosa “teoría del ordenamiento jurídico intersindical”. Con la misma, se consiguió reconstruir en términos jurídico-políticos la autonomía y autosuficiencia del sistema sindical, en cuanto tal dotado de una juridicidad originaria y, por tanto, tendencialmente no necesitado de reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico estatal<sup>11</sup>. Ello agilizó, sobre todo a partir de los años 70, la configuración del poder de representación como propio del sindicato, es decir, autónomo y no fundamentado en el mandato (civilista) de los afiliados. El interés colectivo se define así como interés del sindicato que expresa la mediación de intereses diversos, no necesariamente y no sólo de los intereses de sus afiliados. La representación no se concibe ya como estrictamente asociativa (de la asociación frente a sus afiliados), sino como representación tendencialmente general y por tanto “política”, de la clase.

---

<sup>9</sup> En este sentido limitado, se habla en Italia de “*re-privatización*” del sistema sindical para significar la vuelta a un modelo construido sobre la base de categorías y principios prestados del derecho privado, en polémica con la reconducción al ámbito del derecho público/administrativo operada por el corporativismo fascista. El recurso a las categorías civilistas era en efecto y al mismo tiempo una necesidad (puesto el vacío derivado de la ausencia de una regulación legal *ad hoc*) y una elección, inspirada por el rechazo del sistema iussindical corporativo fascista. A favor del encuadramiento de los convenios colectivos en el ámbito de ejercicio de la autonomía privada, la importante sentencia del Tribunal Constitucional n. 1/1963, de 12 de febrero.

<sup>10</sup> El instrumento jurídico usado para fundamentar la preferencia del interés colectivo sobre el individual ha de ser individuado, según Santoro Passarelli, en las normas de derecho civil sobre la irrevocabilidad del mandato conferido en el interés de terceros (Art. 1723 Código Civil italiano) y sobre el mandato colectivo (art. 1726). SANTORO PASARELLI, F., “Autonomia collettiva, giurisdizione e diritto di sciopero”, en *Studi in onore di F. Carnelutti*, Cedam, Padova, Vol. IV, pp. 437 y ss. Esta reconstrucción presuponía que el grupo profesional fuese todavía la categoría profesional, como categoría ontológica, espontánea formación social que preexiste al sindicato y que por tanto el convenio colectivo no crea, sino que se limita a reconocer, organizar y proteger. Su cercanía a la concepción fascista de la categoría profesional empujaba hacia la elaboración de teorías alternativas. La jurisprudencia sin embargo, consiguió fundamentar la inderogabilidad del convenio colectivo reinterpreta de forma creativa el precepto del Código Civil (art. 2077) elaborado a medida del convenio colectivo corporativo.

<sup>11</sup> La referencia es a la importante obra de GIUGNI, G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960. En la elaboración de esta teoría, Giugni partía de la constatación de que el derecho sindical vigente encontraba escasa correspondencia en la normativa estatal, habiéndose construido sobre todo por obra de la elaboración doctrinal y jurisprudencial, además que por la vía de los hechos. Esta “carencia”, esta insuficiencia de respuestas jurídicas eficaces por parte del legislador estatal, se contraponía por tanto a un conjunto variegado de normas heterónomas y autónomas reguladoras del fenómeno sindical que tendían a configurarse como *sistema*, como *ordenamiento*, separado y autónomo con respecto al ordenamiento jurídico estatal. A este propósito, TARELLO, G., *Teorías e ideologías en el derecho sindical...*, ob. cit., Cap. VIII, pp. 93 y ss.

Otro capital problema derivado de la no actuación de la parte segunda del art. 39 CI tenía que ver con la definición de la eficacia personal del “convenio colectivo de derecho común”<sup>12</sup>. Ya se anticipó que la Constitución vincula la obtención de la legitimación necesaria para la negociación de convenios colectivos de eficacia general para todos los pertenecientes a la categoría a un sistema de inscripción/registro del sindicato y de otorgamiento de la personalidad jurídica. De la falta de su desarrollo legislativo, derivan dos consecuencias de primaria importancia. La primera tiene que ver con el efecto de “bloqueo” que el precepto constitucional ejerce sobre la legislación ordinaria, imposibilitada a elaborar mecanismos alternativos al fijado constitucionalmente para otorgar eficacia personal general al convenio colectivo<sup>13</sup>. La segunda, igualmente importante, es más bien una consecuencia de la primera. Al margen del sistema delineado en el art. 39 CI, el convenio colectivo en Italia encuentra aplicación únicamente entre los trabajadores afiliados a las asociaciones firmantes.

De la evidente necesidad de dilatar la eficacia subjetiva al convenio colectivo más allá del estricto círculo de los trabajadores afiliados se hizo cargo por tanto la jurisprudencia a través, entre otras cosas, de una peculiar actividad interpretativa fundamentada en la eficacia inmediatamente preceptiva y horizontal atribuida al art. 36 CI en materia de retribución. Este precepto constitucional reconoce al trabajador al más alto nivel del ordenamiento jurídico el derecho a una retribución justa, es decir, no sólo proporcionada a la cantidad y calidad del trabajo prestado, sino que además “y en todo caso suficiente para asegurar a él (trabajador) y a su familia una existencia libre y digna”. En el intento de dar concreción a los parámetros de proporcionalidad y suficiencia constitucionalmente exigidos, la jurisprudencia llegó a asimilar la retribución “justa” a la fijada en convenio colectivo, logrando por esta vía la extensión a todos los trabajadores pertenecientes a la categoría al menos de la parte económica del convenio<sup>14</sup>.

Finalmente, se ponía el problema de la cualificar jurídicamente el sujeto sindical. Desde el punto de vista jurídico, en efecto, el sindicato reconducido al ámbito privatista, se configura como sujeto de derecho privado portador del interés colectivo y, en especial, como asociación no reconocida, según la regulación derivada de los arts. 36 y ss. Código Civil de 1942. Aún sin la plena autonomía patrimonial de las que gozan las asociaciones con personalidad jurídica<sup>15</sup>, la jurisprudencia no ha dudado, incluso antes de la promulgación del *Statuto dei Lavoratori*, en considerar a los sindicatos centros de imputación de relaciones

---

<sup>12</sup> Así definido para subrayar su encuadramiento privatista y por tanto para evidenciar que se trata de una manifestación de la autorregulación de los intereses de los grupos profesionales y, por tanto, de autonomía negociada y no de potestad normativa. Sobre los distintos significados de la expresión, BELLOCCHI, P., “Il contratto collettivo di diritto comune”, en CARINCI, F. (dir.) *Il lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 261 y ss.

<sup>13</sup> Véase, a tal propósito, la STC 106/1962, de 19 de diciembre en donde el TC resuelve una cuestión de inconstitucionalidad propuesta en relación con la Ley n. 741/1959, de 14 de julio (más conocida como Ley “Vigorelli”) que atribuía de forma excepcional al Gobierno la delegación para dictar decretos que incorporasen a los mínimos de tratamiento económico y normativo para las diferentes categorías de trabajadores. Se trataba fundamentalmente de transponer en normas estatales el contenido de los convenios colectivos estatales y provinciales existentes al momento de la entrada en vigor de la ley. La ley pretendía así remediar al vacío legislativo derivado de la derogación del sistema sindical fascista otorgando al Gobierno la facultad de extender el contenido de los convenios colectivos a todos los trabajadores. a la hora de juzgar su contrariedad a la Constitución, la Corte afirma justamente que “una ley que pretendiese conseguir el mismo resultado de dilatación y extensión, que es una tendencia propia de la naturaleza del convenio colectivo, a todos los pertenecientes a la categoría a la que se refiere el convenio, de forma distinta de la establecida por el precepto constitucional, sería claramente ilegítima”.

<sup>14</sup> A fecha de octubre 2009, la parte económica de los convenios colectivos nacionales en vigor se aplicaba al 88,5% de los trabajadores. Datos ISTAT 2009 que habla de 57 acuerdos que regulan el tratamiento económico de 11,6 millones de trabajadores.

<sup>15</sup> De las obligaciones asumidas por las asociaciones no reconocidas responde, en primer lugar el fondo común; por otra parte, responden también de manera solidaria y personal las personas físicas que han actuado en nombre y por cuenta de la asociación.

jurídicas, sujetos de derecho con plena legitimación jurídica y procesal. Tampoco ello ha sido óbice para la asunción por parte del sindicalismo confederal de un protagonismo activo en la co-definición de las políticas públicas en materia económica y social a través de la consolidación de prácticas de concertación social y de la llamada legislación “negociada”.

### III. - Reconocimiento constitucional de la libertad sindical y sus garantías.

El principio de libertad sindical se consagra en el sistema jurídico italiano al más alto nivel del ordenamiento jurídico en el art. 39.1 CI. Interpretado desde muy pronto como principio dotado de eficacia inmediatamente preceptiva (es decir, vinculante al margen de su desarrollo legislativo) y horizontal (de eficacia directa entre privados), la libertad sindical se configura en el nuevo orden pluralista, democrático y solidario inaugurado por la CI en términos especialmente amplios.

La concreta formulación del precepto - “la organización sindical es libre” - y su estrecha vinculación con el artículo siguiente que reconoce la huelga como derecho de los trabajadores, ha favorecido una interpretación extensiva del mismo como orientado no sólo a garantizar la organización colectiva de los trabajadores en la forma del sindicato de indebidas interferencias de los poderes públicos (libertad negativa), sino también como libertad de acción sindical (libertad positiva), libertad de ejercicio de la actividad sindical. Además el uso del término “organización”, en lugar del más común “asociación” sindical, ha facilitado la extensión del reconocimiento de la garantía constitucional a cualquier tipo de formación sindical, incluso cuando no organizada en la forma típica del sindicato-asociación<sup>16</sup> (coaliciones espontáneas), incluso cuando no estructurada en forma estable y duradera (coaliciones temporales).

La CI no se preocupa sin embargo de ofrecer una definición predeterminada del predicado sindical de la libertad que reconoce, reenviando por tanto a datos de experiencia. Desde el punto de vista de los fines y según la interpretación consolidada, puede definirse sindical cualquier actividad dirigida a la autotutela de los intereses relacionados con la actividad laboral. De ahí que el art. 17 SL prohíba a los empresarios/empleadores - y a sus asociaciones - cualquier actividad dirigida a constituir o a suportar, económicamente o con otros medios, asociaciones sindicales de trabajadores (prohibición de amarillismo sindical). De este modo, en la medida en que impide que el ejercicio de la libertad sindical pueda ser impedido u obstaculizado de hecho por la presencia de sujetos no auténticamente antagónicos con respecto a la estructura empresarial, el SL contribuye a implementar y desarrollar las potencialidades del reconocimiento constitucional de la libertad sindical también en las relaciones entre privados<sup>17</sup>. Por otra parte, cualquier comportamiento empresarial capaz de generar interferencias en la constitución, financiación y libre funcionamiento del sindicato es susceptible de integrar los supuestos de la “conducta antisindical”, reprimida – además que

---

<sup>16</sup> La elección del uso del término “organización” en vez de “asociación” como referente del reconocimiento de la libertad sindical no ha sido causal. En la fase constituyente, se quiso evitar que hablando de organización, el art. 39 CI prefigurase, y por tanto impusiese, un determinado modelo de asociación organizada. Así BALLESTRERO M. V., *Diritto Sindacale. Lezioni. Giappichelli*, Torino, 2004, p. 99. A confirmación del amplio reconocimiento de la libertad sindical, nótese que los órganos de representación de los trabajadores en la empresa – Comisiones internas, Consejos de fábrica, Delegados y Representaciones Unitarias - aunque teniendo naturaleza claramente sindical, no asumen la estructura asociativa.

<sup>17</sup> Por lo que concierne las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de la prohibición de la constitución de sindicatos amarillos, es opinión consolidada que el juez, llamado a resolver la cuestión, no pueda ordenar la disolución del sindicato sin con ello operar una intromisión indebida en el ámbito reservado a la autonomía organizativa de los trabajadores. Puesta la necesidad de mantener la existencia jurídica de la organización, la solución pasa por tanto por despojar la misma de la finalidad y la naturaleza propiamente sindical. La organización de trabajadores intervenida por el empresario seguirá existiendo pues como cualquiera asociación de derecho privado, en cuanto tal tutelada por el art. 18 CI.

con los instrumentos jurisdiccionales tradicionales - por el especial procedimiento jurisdiccional del art. 28 SL.

El derecho de libertad sindical del art. 39.1 CI se configura, al igual que en otros sistemas normativos, como un derecho no exclusivo del sindicato, sino propio también de los trabajadores individualmente considerados. Ello supone por tanto el reconocimiento no sólo a cada organización con fines sindicales del derecho de autoorganizarse y actuar en vista de la realización de sus fines, sino también el reconocimiento a cada trabajador individual del derecho de organizarse colectivamente para la defensa y promoción de sus derechos, así como el derecho a participar en la actividad de la organización a la que se adhiera y a no ser discriminados por ello.

Con el fin de asegurar la efectividad del reconocimiento constitucional de este fundamental derecho ciudadano también en el ámbito específico de la empresa, el SL prevé un conjunto de normas específicas de protección y garantía frente a actuaciones no conformes del empresario. Ya se ha hecho referencia a la prohibición de amarillismo sindical del art. 17 SL. Además, el art. 14 de la misma norma se preocupa de especificar la eficacia directa horizontal del derecho de libertad sindical, reconociendo expresamente a todo trabajador, a título individual, el derecho de constituir sindicatos, de adherir a los mismos y de ejercer actividad sindical en los lugares de trabajo. Funcional a la garantía de la vertiente negativa del derecho individual, el art. 15 SL sanciona con la nulidad radical cualquier acto o pacto (individual o colectivo) con el que el empresario pretenda subordinar el acceso al empleo a la condición de que el trabajador se adhiera o no a un sindicato o retire su afiliación al mismo. Igualmente nula será, según el mismo precepto, cualquier tipo de actuación empresarial que pueda suponer una discriminación entre trabajadores por razones sindicales. Finalmente, el art. 16 SL se preocupa de aclarar que igualmente prohibidas serán aquellas concesiones económicas de mayor favor que el empresario decida otorgar colectivamente a los trabajadores cuando tengan carácter discriminatorio ex art. 15 (como, por ejemplo, las llamadas "primas-antihuelga", es decir, premios para los trabajadores que no hayan tomado parte en una huelga). El mecanismo jurídico de reacción previsto en este último caso consiste en una especial sanción civil: el juez, a demanda de los trabajadores o de las asociaciones sindicales que hayan obtenido mandato de aquéllos, acertados los hechos, condenará al empresario a pagar al Fondo de pensiones del INPS una suma igual al importe de las medidas económicas de mayor favor ilegítimamente otorgadas en el transcurso del año.

Escasamente desarrollados son sin embargo los mecanismos de garantía del sistema de democracia sindical interna, puesto que el SL se preocupa fundamentalmente de proteger a los sindicatos y a los trabajadores frente a conductas calificables como antisindicales y discriminatorias procedentes de la parte empresarial. Se trata de una cuestión que está cobrando una inédita centralidad en la actualidad también como consecuencia de cierta crisis del modelo consolidado de representación política y social del trabajo y no solo. La explosión del disenso entre distintas opciones sindicales vuelve así a poner en el centro del debate la cuestión de la medición del consenso en torno a los sujetos que asumen sobre sí la representación de los trabajadores; mediación del consenso también que abarca también a los productos y resultados (*in primis*, los convenios colectivos) de su actividad representativa. A ello contribuye también la reorientación de la actividad negocial autónoma hacia la redistribución de los sacrificios derivado del derecho de la flexibilidad antes y de la crisis ahora.

En el ordenamiento jurídico italiano no se aclara cuál es la noción de trabajador relevante a efectos del reconocimiento de la titularidad del derecho a la libertad sindical. La interpretación absolutamente prevalente y consolidada propende por una noción material de trabajador que por tanto prescinde de la verificación de la existencia de un contrato de trabajo formal, así como del requisito del desempeño en concreto de la actividad laboral (desempleados). Ha sido especialmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en



adelante TC) en materia de huelga, que ha procedido a la reconstrucción del ámbito de aplicación del derecho a la libertad sindical del art. 39.1 CI, llegando a extenderlo incluso a aquellos trabajadores autónomos que en razón de la dependencia que experimentan en el plan socio-económico frente al empresario/cliente y de las modalidades de ejecución de la prestación de servicios (de forma coordinada y continuada con la actividad empresarial) puedan calificarse como “parasubordinados”<sup>18</sup>.

El reconocimiento de la libertad sindical se ha extendido con el tiempo también al personal dependiente de la Administración pública<sup>19</sup>. Las únicas limitaciones expresas a la libertad sindical en este sector afectan a colectivos específicos de trabajadores públicos, pertenecientes a la organización militar o a las fuerzas de policía nacional. Mientras que a los primeros se prohíbe expresamente tanto la constitución y/o adhesión a asociaciones de carácter sindical, como el ejercicio del derecho de huelga (ley n. 382/1978 de 11 de julio), a los segundos se les reconoce el derecho de constitución y adhesión a sindicatos siempre y cuando se trate de sindicatos constituidos, dirigidos y representados exclusivamente de sujetos pertenecientes al Cuerpo de la Policía Nacional. A los sindicatos así conformados se les prohíbe además la adhesión a otras organizaciones representativas de otras categorías de trabajadores, distintas de la Policía. Distinta es la regulación en materia de derecho de huelga del reconocimiento del cual este colectivo se encuentra totalmente privado.

#### **IV. - Estructura organizativa del sindicato**

Las mayores organizaciones sindicales italianas (CGIL, CISL y UIL)<sup>20</sup> se estructuran, desde el punto de vista organizativo, sobre base confederal y por rama o sector de actividad (categoría sindical), organizando a los trabajadores según el tipo de actividad productiva desarrollada por la empresa en la que prestan trabajo.

A nivel vertical y de categoría, se añade el nivel horizontal intercategorial, a su vez estructurados en distintos niveles territoriales. La organización vertical de categoría se articula sobre 4 niveles: lugar de trabajo – que representa la unidad de base -, nivel territorial - para el caso que no exista estructura en el lugar de trabajo -, y también nivel regional y nacional (Federación). La organización horizontal intercategorial se articula sobre tres niveles: estructura territorial, normalmente provincial<sup>21</sup>, la estructura regional en la confluyen las organizaciones territoriales y la estructura nacional (Confederación) en la que confluyen tanto las estructuras regionales, como las estructuras nacionales de categoría (Federaciones).

Frente a este modelo, se registran sindicatos organizados no en torno al sector de actividad, sino al oficio (dirigentes – Cida -, cuadros, pilotos de aviación civil, controladores de vuelo, profesores universitarios, médicos, maquinistas, entre otros) o a un sector de actividad determinado (escuela – Snals -, crédito – Fisac -, etc.). Estos sindicatos, calificados como “autónomos” para distinguirlos de los sindicatos confederados, se han ido agrupando en estructuras de tipo confederal, aunque sigan conservando connotaciones prevalentemente sectoriales (CISAL – *Confederazione Italiana di Sindacati Autonomi*).

Finalmente, respecto de estas organizaciones sindicales de naturaleza claramente asociativa, existen otras (COBAS y RDB – *Rappresentanze di base* -, sobre todo) cuya fluidez organizativa impide su reconducción al ámbito propiamente asociativo.

---

<sup>18</sup> STC n. 222/1975 de 17 de julio.

<sup>19</sup> Principio definitivamente consagrado legislativamente a partir del decreto legislativo n. 29/1993.

<sup>20</sup> A estas confederaciones puede añadirse la UGL (*Unione Generale di Lavoratori*), nacida de la descomposición de la CISNAL, sindicato neocorporativo fundado en 1950.

<sup>21</sup> *Camere del lavoro* para la CGIL; *Unioni provinciali* para la CISL; *Camere sindacali* para la UIL

Con algo más de 12 millones de afiliados entre las tres mayores centrales sindicales (33%), el sindicalismo confederal italiano coloca a Italia, en términos absolutos, en primer posición entre las 81 organizaciones adheridas a la CES y en el quinto puesto a nivel mundial detrás de Brasil, China, India, Rusia y Estados Unidos<sup>22</sup>. Ello es verdad sobre todo considerando que estos datos no tienen en cuenta a los trabajadores afiliados a las numerosísimas entidades y organizaciones sindicales autónomas y no federales de las que no se dispone de datos contrastados.

Resulta interesante destacar como, con respecto a datos de 2003, las tres confederaciones han registrado subidas importantes en el número de afiliaciones correspondientes, respectivamente, a 2,7%, 5,5% y 6,7%<sup>23</sup>. Si el constante incremento de la afiliación representa una clara anomalía en el panorama europeo<sup>24</sup>, también es necesario recordar que la tasa de afiliación se colocaba en el 40% en 1986. Hay que recordar también que casi la mitad de las afiliaciones (49%) provienen de trabajadores no en activo (estudiantes, desempleados y, sobre todo, de jubilados).

La formal falta de eficacia personal general del convenio colectivo y la imposibilidad de predisponer instrumentos legales de extensión de la misma más allá del círculo de los trabajadores afiliados a las asociaciones sindicales firmantes, no ha sido óbice tampoco para que la negociación colectiva alcanzase niveles de cobertura importantes que, al menos para la parte económica se cifran en torno al 80% de la fuerza de trabajo.

#### **V. – La mayor representatividad sindical: cuestiones generales.**

Se trata de categoría jurídica que la ley<sup>25</sup> reconoce, pero no determina. Ha sido por tanto un concepto construido sobre todo en ámbito doctrinal y jurisprudencial.

Hasta bien entrados los años 70 del siglo pasado, la mayor representatividad se configuraba, más que nada, como un concepto de marcado carácter pre-jurídico. La legislación (en especial el SL) lo asumía, al margen de cualquier definición, como criterio para cualificar y seleccionar los sindicatos habilitados, entre otras cosas, a la constitución de determinados órganos de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo (las *Reppresentanze Sindicali Aziendali* – RSA – del art. 19 SL) titulares de especiales poderes y facultades (reconocidos en el Título III del mismo *Statuto dei Lavoratori*)<sup>26</sup>. Se trataba pues de una

---

<sup>22</sup> LEONARDI, S. “El modelo sindical italiano: afiliación y estrategias organizativas”, en Fundación 1º de Mayo, Observatorio Confederal de Afiliación, n. 2/2011, p. 7, disponible en la página web: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/ObAfiliacion02.pdf>. El 33% de tasa de afiliación está repartido entre los principales sindicatos confederales (15% CGIL, 12% CISL, 6% UIL). CGIL, con algo más de 5.700.000 afiliados, alcanzó en 2008 su máximo histórico, colocándose en el tercer puesto en Europa, por detrás de la central alemana DGB y a un solo paso del TUC británico. CISL, con 4.500.000 afiliados, ocupa el cuarto lugar.

<sup>23</sup> EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Trade Unions membership 2003-2008*, 2009, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu). En esta subida de los datos afiliativos un papel muy importante ha jugado la afiliación de los trabajadores extranjeros. Se calcula que haya 1.16 millones de trabajadores migrantes afiliados.

<sup>24</sup> “Durante los últimos cuatro años, CGIL ha registrado por sí sola un incremento de los afiliados entre los trabajadores activos cifrado en 207.000 unidades. Este dato, a contracorriente con respecto a otros muchos países industrializados, ha sido probablemente consecuencia del incremento de la tasa de empleo que en esos años se ha registrado, así como de una sensible reducción del paro hasta el estallido de la crisis mundial de los dos últimos años”. LEONARDI, S. “El modelo sindical italiano...”, ob. cit., p. 8. Según datos ITUC, en 2013 CGIL sumaba 5.542.677 afiliados, CISL 4.507.349 y UIL 2.174.151.

<sup>25</sup> En primer lugar, el SL pero también otras, entre las cuales, la ley 902/1977, de 18 de noviembre sobre atribución del patrimonio sindical procedente de las organizaciones sindicales fascistas o la ley 936/1986, de 30 de diciembre, sobre la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo – CNEL -

<sup>26</sup> Los preceptos del Título III SL pueden dividirse en dos grupos fundamentales. El primero (arts. 20, 21, 25, 27) se preocupa de atribuir poderes y derechos a las RSA en cuanto órganos unitarios y colectivos. Así los arts. 20 y 21

categoría que expresaba la especial capacidad y actitud representativa del sindicato que se hacía derivar de la tradición histórica y se deducía de un conjunto de indicios definidos en el tiempo por la jurisprudencia (número de afiliados, extensión o presencia equilibrada en los distintos sectores productivos y en el territorio, ejercicio de actividad de autotutela efectiva de forma sistemática y continuada, desarrollo de la actividad de negociación y suscripción de convenios colectivos)<sup>27</sup>. La representatividad sindical se hacía coincidir fundamentalmente con un especie de presunción de capacidad de representación (se hablaba en efecto de representatividad “presunta”), es decir de hegemonía política y de consenso mayoritario de los trabajadores (no verificado a través de la consistencia del consenso mismo, sino históricamente presupuesto y) atribuido sin más (y en igual medida) a las tres más importantes confederaciones sindicales italianas – CGIL, CISL y UIL -. Nace por tanto como criterio de selección de sindicatos, aunque no se construya en términos comparativos<sup>28</sup>. Nótese como, desde el punto de vista normativo, la atribución al sindicato de la consideración de más representativo así construida releva en el ordenamiento jurídico italiano no a efectos de la adquisición de la legitimación negocial necesaria a la celebración de convenios colectivos de eficacia personal general, sino como presupuesto para el reconocimiento y el disfrute de los derechos sindicales reforzados del Título III SL.

Esta peculiar configuración de la noción de mayor representatividad sindical empieza a ser cuestionada de manera cada vez más acusada a partir de los años 80 del siglo pasado, en

---

reconocen y regulan el derecho de asamblea y referéndum. El art. 25 SL reconoce y regula el derecho a disponer de un tablón en donde colgar publicaciones, textos y comunicaciones relativas a materias de interés sindical y laboral y el correlativo deber del empresario de predisponer los espacios adecuados (accesibles a todos los trabajadores), necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del mismo. El art. 27 SL obliga al empresario a poner a disposición de las RSA, dentro de la unidad productiva o en lugares próximos a la misma, un local común para el desarrollo de sus funciones. Se trata evidentemente de un derecho instrumental a la garantía de la efectividad de la acción representativa en la empresa que, en las empresas con más de 200 trabajadores, implica el derecho a la disponibilidad, en vía definitiva y permanente, de un espacio idóneo. Por debajo de este límite dimensional, el empresario se ve obligado a poner a disposición el local sólo si y en la medida en que las RSA hagan petición expresa. El segundo grupo de disposiciones (arts. 18, 7, 8, 9, 10 y arts. 22 y 30) asegura sin embargo a los dirigentes sindicales individualmente considerados adecuados niveles de protección frente al empresario de forma que esté garantizada la efectividad de su actuación en la empresa. Se trata en especial de preceptos que otorgan el derecho a permisos sindicales, retribuidos y no, y a excedencias por motivos sindicales y que aseguran protección frente a comportamientos antisindicales o discriminatorios procedentes de la dirección de la empresa. Así, el art. 22.1 SL supedita el ejercicio del poder empresarial de ordenar el traslado del dirigente sindical a otra unidad productiva a la previa obtención de la autorización correspondiente por parte de las asociaciones sindicales de pertenencia del mismo. Los arts. 23 y 24 regulan el reconocimiento de permisos sindicales retribuidos y no. Muy importante también el art. 28 SL para la represión de cualquier tipo de actuación empresarial “dirigida a impedir o limitar el ejercicio de la libertad y actividad sindical y del derecho a la huelga”. Frente a actuaciones de este tipo, el art. 28 SL atribuye a “los organismos locales de las asociaciones sindicales con carácter estatal que tengan interés”<sup>26</sup>, el poder de promover una acción judicial con la que pretender la cesación inmediata de las mismas y la remoción de sus efectos. Se trata de un procedimiento jurisdiccional especial en donde la especialidad atañe tanto a las reglas procesales (procedimiento sumario y urgente), como la atribución de la legitimación procesal conferida al sindicato, así como el sistema sancionador. Con respecto a este último aspecto, nótese que el juez, acertada la presencia de indicios suficientes de antisindicalidad de la conducta empresarial, se limita a ordenar al empresario la cesación del comportamiento antisindical y la remoción de los efectos producidos. El objetivo es por tanto el restablecimiento del *status quo antes*, sin más consecuencias para el empresario. Para garantizar la efectividad de la orden judicial, se prevé además que el empresario que no la acate incurra en el delito de desobediencia del art. 650 del Código Penal, punible con una multa o con hasta 3 meses de cárcel. Además, para remarcar la reprobación social de este tipo de actuaciones, la sentencia de condena es sujeta a publicación (art. 36 Código Penal).

<sup>27</sup> STC n. 492/1995, de 4 de diciembre.

<sup>28</sup> STC n. 54/1974, de 6 de marzo en la que el Tribunal Constitucional italiano confirma la conformidad a la Constitución del precepto estatutario. Según su argumentación, en efecto, se trataría de un precepto de tipo definitorio y no permisivo, puesto que su función es la de identificar los sujetos titulares de los especiales derechos del Título III SL y no la de limitar la libertad de constitución de órganos de representación de los trabajadores en la empresa, garantizada sin limitaciones por el art. 14 SL.

coincidencia con cierta pérdida de hegemonía de las 3 mayores confederaciones sindicales y con la proliferación de otras siglas sindicales independientes que consiguen la calificación de más representativas<sup>29</sup>. Por un lado, el proceso de progresiva fragmentación de la clase trabajadores generado por las transformaciones del sistema económico y productivo y por los cambios en las estrategias organizativas de las empresas estaba fomentando la emersión de nuevas siglas sindicales autónomas, es decir, independientes de las grandes Confederaciones y alejadas de vínculos de solidaridad con el resto del mundo del trabajo. Por el otro, la progresiva atribución por parte de la legislación de la flexibilidad de funciones casi legislativas al convenio colectivo, habilitado a introducir incluso modificaciones *in pejus* de los estándares de tratamiento económico y normativo legislativamente impuestos, empujaba hacia la revisión de un sistema de selección de los sujetos sindicales fundamentado en el criterio de la representatividad meramente presunta. La conexión instaurada entre selección de los sindicatos a través del criterio de la mayor representatividad y actividad de negociación colectiva (conexión por tanto entre representatividad y representación) hacía cada vez más manifiesta la necesidad de llegar a la introducción de criterios objetivos y comparativos, en cuanto tales verificables, de atribución del carácter de más representativo al sindicato.

#### **V. 1. – Las distintas formas de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo: las RSA.**

Se ha escrito que en el sistema sindical post-constitucional italiano, “la historia oficial de la negociación a nivel de empresa (...) empieza sólo en 1962-63”<sup>30</sup>. En efecto, fue sólo con la firma del “Protocollo d’Intesa” de 5 de julio 1962 entre las organizaciones de la industria estatal – INTERSIND y ASAP – y las federaciones sindicales de los trabajadores del metal, que se introdujo formalmente un sistema de negociación colectiva descentralizado. Hasta entonces, la actividad sindical en este ámbito se había desarrollado de forma parcial e informal a través del ejercicio de las funciones consultivas asignadas a las Comisiones Internas<sup>31</sup>. Es sólo

---

<sup>29</sup> La jurisprudencia ha interpretado y aplicado cada vez con más elasticidad los criterios por ella misma elaborados para el reconocimiento del carácter de más representativo al sindicato, atribuido incluso a organizaciones formalmente confederales aunque presentes sólo en uno o pocos sectores productivos. Estas operaciones han conllevado una progresiva pérdida del carácter selectivo al criterio mismo.

<sup>30</sup> MARIUCCI, L., *Le fonti del diritto del lavoro. Quindici anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 67.

<sup>31</sup> En la experiencia sindical italiana, las Comisiones Internas representan la más antigua expresión tanto de actividad sindical en la empresa, como de “doble canal” de representación. Reguladas por primera vez en 1906 con un acuerdo sindical entre la Federación Italiana de Trabajadores del Metal (FIOM) y la fábrica de automóviles Itala, fueron suprimidas con el Pacto de “Palazzo Vidoni” de 2 de octubre 1925, firmado entre la Confederación General de la Industria y la Confederación Nacional de las Corporaciones Fascistas. Su legalidad se restableció gracias a la firma del Pacto Buozzi-Mazzini, el 2 de septiembre de 1943 (así llamado por el nombre de los comisarios nombrados para dirigir a los ex sindicatos fascistas) entre la Confederación de los Trabajadores de la Industria y la Confederación de los Industriales. A este acuerdo siguió pronto otro, protagonizado por un lado, por la CGIL unitaria y por el otro, por la Confindustria, con fecha de 1 de agosto 1947. A diferencia de lo dispuesto en el acuerdo interconfederal de 1943, en éste y en los que siguieron después (en el 1953 y 1966) se excluía expresamente la competencia de las Comisiones Internas en materia de negociación colectiva. Si bien, se les reconocían funciones propositivas, consultivas y de conciliación, además de la competencia en el control preventivo sobre la motivación de los despidos individuales y en el desarrollo del procedimiento consultivo previo a las reducciones de personal, la negociación colectiva permanecía pues, al menos formalmente, centralizada a nivel estatal. No obstante, característica constante del funcionamiento de las Comisiones Internas ha sido la de exceder los límites impuestos. Así, de hecho, la actividad negocial de estos órganos electivos de la generalidad de los trabajadores de la empresa fue bastante intensa – aunque principalmente en los aspectos económicos y casi exclusivamente en el sector industrial -. En cuanto al procedimiento para su constitución, el acuerdo de 1947 disponía que ello fuese el resultado de elecciones generales, directas y secretas de todos los trabajadores en toda empresa de al menos 40 trabajadores (en las empresas con menos de 40 y más de 5 trabajadores las funciones de la comisión interna las asumía el delegado). La presentación de las listas electorales era abierta a cualquier grupo, al margen de su

a partir de la segunda mitad de los años 60 del siglo pasado que se registra una grande e intensa expansión de este nivel negocial que se transformó en la forma más utilizada de determinación de los niveles retributivos.

Llevada a cabo por órganos de representación de los trabajadores nacidos espontáneamente en los lugares de trabajo – los Delegados y Consejos de fábrica (o Consejos Unitarios de Delegados – en adelante CUD<sup>32</sup>) que vinieron a sustituir a las Comisiones Internas en las funciones de acción sindical y representación colectiva en la empresa – la negociación de empresa se desancla de hecho de los condicionamientos y límites funcionales impuestos por las grandes Confederaciones, empezando a desarrollar un papel de sustitución, innovación y adelanto en el sistema de relaciones industriales (“negociación desvinculada”). Al convenio colectivo nacional de categoría (Ccnl) se reservaba la función de extender y generalizar los resultados – más avanzados - obtenidos con la negociación en el nivel empresarial. Es en este contexto que ve la luz el *Statuto dei Lavoratori*, cuyo art. 19 sobre las *rappresentanze sindacali aziendali* (RSA) abre el Título III dedicado a “la actividad sindical” en la empresa.

En su redacción original, el art. 19 SL confiaba la constitución de estos especiales órganos de representación de los trabajadores en la empresa a la iniciativa de los trabajadores<sup>33</sup>, siempre y cuando se pudiese demostrar la existencia de una cierta *conexión* entre la asociación sindical de pertenencia de éstos y las confederaciones más representativas a nivel estatal. No se aclaraba, sin embargo, en que tenía que consistir este vínculo, probablemente en razón de la voluntad política de no predeterminarlo legislativamente y dejarlo así a la libre dinámica sindical. Así, si bien se admitiera que la constitución de la RSA pudiese ser promovida tanto por parte de trabajadores afiliados, como de trabajadores que no lo estuviesen, se confirmaba la necesidad de que el sindicato externo *admitiese* en cierto modo la constitución de la RSA en el propio ámbito, haciendo necesaria pues una *recepción ex*

---

encuadramiento dentro de un sindicato y la repartición de los puestos se desarrollaba según el método proporcional.

<sup>32</sup> Los Delegados eran órganos electivos nacidos espontáneamente en las empresas a finales de los años 60 del siglo pasado que, de pronto, se sustituyeron a las comisiones internas en la representación de los trabajadores en los lugares de trabajo. Respecto a éstas últimas, constituidas sobre la base de un colegio electoral único para toda la unidad productiva representada, presentaban la ventaja de una mayor articulación en la función representativa. Los delegados de fábrica en efecto tenían encomendadas funciones de representación de grupos de trabajadores determinados, identificados por su posición en el proceso productivo. Representaban por tanto trabajadores pertenecientes a un mismo grupo homogéneo, portadores de intereses igualmente homogéneos. El conjunto de Delegados presentes en una determinada unidad productiva daba lugar a los Consejos de Fábrica o Consejos Unitarios de Delegados (CUD). Éstos, a partir del Pacto federativo de 1972, fueron expresamente reconocidos por las tres mayores Confederaciones sindicales italianas como propias estructuras (unitarias) de base a nivel de empresa con poderes de negociación en este ámbito. La peculiaridad de este modelo fue que el reconocimiento por parte de CGIL, CISL y UIL no se condicionó a ninguna vinculación estructural o estratégica específica al sindicato externo. Se asumía incondicionalmente que los Delegados, elegidos por los trabajadores de la unidad productiva de referencia, fuesen también los representantes de las tres mayores Confederaciones dentro de la empresa, sin que ello supusiera ningún tipo de atadura o condicionamiento formal en la definición e implementación de cualquier acción reivindicativa y de negociación en la empresa. Evidentemente, presupuesto de funcionamiento del sistema era no sólo la constatación de una clara posición de fuerza y de hegemonía de las tres confederaciones históricas, sino también una cierta coordinación y unidad de acción entre las mismas. Ésta, consagrada con el Pacto federativo de 1972, con el que las tres mayores Confederaciones se reconocían mutuamente sobre la base de un principio paritario a cambio de la renuncia a la firma de acuerdos separados, tuvo sin embargo vida breve, rompiéndose el 14 de febrero 1984 cuando el acuerdo de concertación con el Gobierno no obtuvo la firma de la CGIL. Estas estructuras de representación fueron sustituidas por las *Rappresentanze Sindacali Unitarie* (RSU), introducidas con el Protocollo de julio 1993 y reguladas por el Acuerdo Interconfederal de 20 de diciembre del mismo año – *infra* en el texto -.

<sup>33</sup> Para la válida constitución del órgano de representación en la empresa se prescribe por tanto la iniciativa en este sentido de una pluralidad de trabajadores, aunque la jurisprudencia haya admitido la posibilidad de que el impulso proceda de un solo individuo. Así, STS n. 8207/2000, de 26 de junio.

post (incluso informal) de la RSA por parte del sindicato de referencia<sup>34</sup>. De esta forma, se desarrollaba un sistema de irradiación de la representatividad a estas asociaciones sindicales por parte de las Confederaciones tradicionales que la habían conquistado por la vía de los hechos.

A través del mecanismo dibujado en el art. 19 SL, el legislador quería condicionar el reconocimiento de los especiales derechos de garantía de la efectividad de la acción sindical en la empresa regulados por el Título III del SL a sindicatos que contasen con el apoyo de organizaciones sindicales organizadas sobre base estatal/confederal. Así, mientras favorecía un determinado modelo organizativo sindical (el confederal, sobre el presupuesto que fuese un modelo que aseguraba mayor capacidad de agregación de intereses y de solidaridad interprofesional), el SL asumía y hacía propio el criterio de la representatividad “presunta”<sup>35</sup> de las mayores Confederaciones sindicales; una representatividad pues no verificada en concreto porque conquistada históricamente<sup>36</sup>.

En alternativa, y con carácter residual y supletorio, el art. 19.1.b) SL admitía la posibilidad de constitución de RSA siempre a iniciativa de los trabajadores, pero en al ámbito de asociaciones sindicales distintas - porque no afiliadas a las mencionadas confederaciones - que sin embargo pudiesen contar con la celebración de convenios colectivos nacionales o provinciales de aplicación en la unidad productiva. En este caso, se asumía y se dotaba de relevancia jurídica el hecho material de haber conseguido imponerse a la contraparte empresarial como interlocutor válido en el proceso de negociación hasta el punto de poder esgrimir la firma del convenio aplicado en la empresa o centro de trabajo. Al criterio general de la representatividad presunta, se añadía otro residual de representatividad efectiva, en donde la misma se hacía derivar directamente de la capacidad del sindicato de imponerse como contraparte negocial. Ésta venía comprobada a través de la firma del convenio colectivo de aplicación.

Si la prevalencia del criterio selectivo de la letra a) del art. 19.1 SL expresaba la preferencia del ordenamiento para un sindicalismo de tipo confederal, la previsión de la letra b) del mismo artículo conseguía el efecto de abrir también a otros sujetos - en razón de su fuerte presencia en sectores productivos determinados - la posibilidad de constituir propios órganos de representación de los trabajadores en la empresa y más en general de disfrutar del cuadro reforzado de derechos sindicales del Título III SL. Condición para que ello fuese admisible era, por un lado, que se tratase de agrupaciones de ciertas dimensiones (supraempresariales) y que contasen con cierta capacidad representativa (confirmada por la firma de un convenio colectivo estatal o provincial aplicado en la unidad productiva). Se quería evitar así que el carácter de sindicato más representativo pudiese concederse a sujetos sindicales que desarrollasen su actividad en una única empresa o unidad productiva, garantizando indirectamente formas de solidaridad interprofesional más amplias.

## **V. 2. – Las modificaciones introducidas por el referéndum derogatorio de 1995.**

---

<sup>34</sup> La necesidad de esta conexión, de la existencia de un vínculo entre RSA y sindicato externo, implica que cada sindicato externo puede constituir una sola RSA en la misma unidad productiva. Nótese, que no obstante la puntualización según la cual la RSA había que constituirse a iniciativa no del sindicato externo, sino directamente de los trabajadores en cada unidad productiva, la misma terminó por representar el órgano del sindicato en los lugares de trabajo.

<sup>35</sup> Dicha también representatividad “histórica” por hacer referencia al dato histórico de la efectividad de la acción sindical desarrollada por las grandes Confederaciones.

<sup>36</sup> Así, STC n. 54/1974 de 6 de marzo.

Como ya adelantado, este modelo entra en crisis durante los años 80 del siglo pasado en razón por un lado, de la emersión de nuevos modelos de agregación sindical (de tipo no confederal) y, por el otro de la progresiva atribución a los sindicatos así cualificados de funciones casi-legislativas por parte de la legislación de la crisis antes, y de la flexibilidad luego. Sin embargo y no obstante las solicitudes provenientes del mismo Tribunal Constitucional que invitaba al legislador a introducir criterios objetivos y verificables de medición del nivel de representatividad sindical<sup>37</sup>, nunca se alcanzó el acuerdo acerca del contenido del que dotar a la ley sindical. En este contexto de inmovilismo legislativo, la iniciativa de reforma se concretizó en la promoción de algunos referéndum derogatorios de iniciativa popular que se llevaron a cabo el 11 de junio de 1995 (aunque ya en 1993 los mismos agentes sociales se habían encargado de reformar el sistema con la firma del Protocollo de julio 1993 y del Acuerdo Interconfederal del mismo año – *infra* -).

El objetivo de los promotores de los referéndums era lograr la eliminación radical de cualquier criterio de selección de los sindicatos habilitados a constituir RSA en la empresa. Por ello, uno de los referéndums presentados sometía a la voluntad popular la propuesta de supresión integral del art. 19 SL. Si hubiese prosperado, titulares de los derechos sindicales del Título III SL hubiesen sido todas las RSA constituidas a iniciativa de los trabajadores, sin ningún tipo de restricción añadida. Sin embargo, esta propuesta no alcanzó el quórum necesario y por tanto no produjo efecto normativo alguno.

Alternativamente, se proponía, al menos, la eliminación de los privilegios que derivaban a las mayores confederaciones sindicales de la aplicación del criterio de la mayor representatividad presunta. En concreto, se proponía la eliminación de la letra a) del art. 19.1 SL (que, como adelantado, reconocía a los trabajadores el derecho a la constitución de RSA siempre y cuando existiera una conexión entre el sindicato de pertenencia de éstos y las confederaciones presuntamente más representativas a nivel estatal) y de las palabras “nacionales” y “provinciales” de la letra b) del mismo artículo. La voluntad popular ratificó esta segunda propuesta. En consecuencia, el criterio originalmente residual y supletorio de la letra b) del art. 19.1 SL se convirtió en el criterio exclusivo de selección de los sindicatos habilitados a la constitución de órganos de representación de los trabajadores en la empresa titulares de los derechos del Título III SL. Además, el mínimo de representatividad requerido para poderse beneficiar de las normas de promoción de la actividad sindical en los lugares de trabajo fijadas en el SL se rebaja al nivel de empresa. En efecto, pueden ahora constituir RSA los trabajadores, en el ámbito de las asociaciones sindicales<sup>38</sup> que hayan firmado convenios colectivos de aplicación en la unidad productiva y ello al margen del nivel – interconfederal, estatal de categoría, provincial o incluso empresarial - de aplicación de los mismos.

Así pues, la reforma de 1995 consiguió objetivar los criterios de selección de los sindicatos habilitados a constituir RSA, vinculando la legitimación de los mismos al hecho material de ostentación de fuerza negociadora suficiente como para sentarse en la mesa de negociación y ratificar el convenio colectivo – estatal, provincial o también de empresa – aplicado en la unidad productiva. Se trató sin embargo, de una solución no exenta de múltiple perfiles problemáticos.

---

<sup>37</sup> Véase a este propósito la STC n. 30/1990, de 30 de enero, en donde, el TC, cambiando su anterior doctrina, solicita al legislador a introducir nuevas reglas de selección de los sindicatos inspiradas a la valorización del consenso como parámetro de democracia incluso en las relaciones entre sindicato y trabajadores en razón, fundamentalmente, de las profundas modificaciones intervenidas en el sistema productivo y de la consiguiente acentuada conflictividad en la materia.

<sup>38</sup> El uso del término “asociaciones sindicales” lleva a excluir del ámbito de aplicación del precepto grupos espontáneos u otras formas de agregación extemporánea que no presenten aquellas características de estabilidad y cohesión que confiera la constitución en la forma de la asociación.

Uno de los principales, sobre el que tubo ocasión de pronunciarse el mismo Tribunal Constitucional, derivaba del hecho que el nuevo sistema dibujado por el art. 19 SL, a falta de la existencia de una obligación legal a negociar el convenio colectivo, atribuye implícitamente al empresario el poder del acreditar la representatividad del sindical necesaria para poder constituir RSA en la empresa. En tal contexto, la negativa empresarial a la negociación del convenio puede resolverse en un impedimento insuperable a la constitución del órgano de representación en la empresa. Además, puesto que el único requisito habilitante es ahora la firma de un convenio colectivo de cualquier ámbito, puede darse lugar a situaciones en las que el sindicato acepte la negociación de un convenio colectivo de cualquier contenido con tanto de conseguir la legitimación necesaria para poder constituir la RSA en la empresa. El riesgo es, por tanto, el de la pérdida del carácter necesariamente antagónico que la organización colectiva de los trabajadores ha de preservar para ser tal<sup>39</sup>.

En realidad, estos problemas se han presentado, en la práctica, fuertemente atenuados por el hecho de que las tres mayores Confederaciones italianas han seguido siendo las que han podido ostentar fuerza suficiente como para imponerse como contraparte del empresario en la negociación del convenio. Así, la introducción de este nuevo criterio de selección de los sujetos sindicales tampoco ha conseguido cumplir del todo con el fin por el a que fue introducido: suprimir la posición de privilegio otorgada a las Confederaciones sindicales de mayor tradición histórica<sup>40</sup>. A ello hay que añadir que se trataba de un modelo de relaciones industriales que daba por descontado y se apoyaba sobre el presupuesto de la unidad de acción de los tres grandes sindicatos confederales y que por tanto ha manifestado cierta disfuncionalidad cuando esta unidad de acción ha empezado a cuestionarse.

Paradigmático a este propósito ha sido el “asunto Fiat” y la decisión por parte del sindicato FIOM-CGIL<sup>41</sup>, mayoritario en la empresa, de no firmar los convenios colectivos que la

---

<sup>39</sup> Sobre la posible vulneración del principio de libertad sindical y de igualdad de los arts. 39.1 y 3 CI que ello puede suponer, ha tenido ocasión de pronunciarse negativamente el mismo Tribunal Constitucional. En la sentencia n. 244/1996 de 12 de julio, el TC italiano ha precisado en efecto que el art. 19 SL, incluso después de la modificación introducida con el referéndum de 1995, tiene una función promocional que va más allá del reconocimiento y la protección del principio de libertad sindical y que, por tanto, admite la posibilidad de seleccionar los sujetos beneficiarios, identificándolos sobre la base de criterios elegidos discrecionalmente por parte del legislador, dentro de los límites derivados del respecto del principio racionalidad. Sin embargo, para que estos criterios sean razonables, ha precisado la Corte, es necesario interpretar de forma rigurosa y atenta el mecanismo dibujado en el nuevo art. 19 SL. Es necesario pues no interpretar de manera meramente formal el requisito de la firma del convenio colectivo de aplicación. En este sentido, el TC ha invitado expresamente a los jueces a verificar, con el máximo rigor posible, que: a) el sindicato haya conseguido, con sus fuerzas, imponerse como contraparte negocial; b) su participación en el proceso de negociación del convenio colectivo haya sido activa; c) el convenio colectivo regule de forma orgánica el conjunto de las condiciones de trabajo de, al menos, un sector o una institución importante (no sería suficiente por tanto la firma de un convenio colectivo con un contenido cualquiera, ni tampoco la mera adhesión formal a un convenio negociado por otros). Para la admisibilidad de la suficiencia de la firma de convenios colectivos de tipo meramente “gestional” que no producen efectos directos sobre las relaciones de trabajo, a efectos de la aplicación del art. 19 SL, STS n. 19271/2004 de 20 de septiembre en *Revista Italiana di Diritto del Lavoro*, II, 2005, p. 549 con nota de ROMEI, R. Esta interpretación del art.19 SL será sometida a revisión en la STC 231/2013. Se dará cuenta de ello más adelante en el texto.

<sup>40</sup> Por ello, se ha escrito que, en su nueva formulación, el art. 19 SL fomenta, promueve y facilita la actividad negocial de aquellos sindicatos que ya han firmado el convenio colectivo (normalmente los mayoritarios), consolidando posiciones de fuerza ya conseguidas sin ser capaz de promoverla donde no la haya. Nótese que el resultado del referéndum incide únicamente sobre la noción de representatividad relevante para a constitución de RSA en la unidad productiva, sin repercutir sobre las otras normas que hacen referencia a la noción de mayor representatividad sindical para la atribución de otros beneficios o funciones, en la interpretación de las cuales pueden seguir encontrando aplicación los criterios de medición de la representatividad elaborados por la jurisprudencia a partir de la letra a) del art. 19 SL. En este sentido, STC n. 244/1996, de 12 de julio.

<sup>41</sup> Es la federeación del Metal del sindicato CGIL.



dirección de la empresa consiguió imponer en los centros de trabajo de Pomigliano (Nápoles) antes y de Mirafiori (Turín) después<sup>42</sup>.

Al margen de lo que se aclarará más adelante a este propósito, este hecho fue utilizado por parte de la empresa para decretar la expulsión del sindicato disidente de la empresa. Apoyándose de forma instrumental el dictado del art. 19 SL, (que, como adelantado, condiciona la posibilidad de constituir RSA en la empresa y de disfrutar de los derechos sindicales reforzados del Título III ET a los sindicatos firmantes de acuerdos o convenios colectivos aplicados en la empresa) la dirección de la empresa dispuso la expulsión del sindicato Fiom-CGIL que se había negado a ratificar el convenio colectivo impuesto por parte de la empresa bajo el chantaje de la deslocalización<sup>43</sup>. La decisión fue sometida a escrutinio del Tribunal Constitucional italiano que ha rechazado la interpretación formalista del art. 19 ET realizada por la empresa, sancionando el derecho a la presencia en la empresa también de aquellos sindicatos que, aunque no hayan firmado el acuerdo, hayan participado activamente en las negociaciones del mismo<sup>44</sup>. En este sentido, se afirma, un precepto que nasce como criterio “de selección de los sujetos en razón de su representatividad” a efectos del

---

<sup>42</sup> La referencia es, en primer lugar, al Acuerdo de 15 de junio de 2010 aplicado al centro de trabajo “Giambattista Vico” de Pomigliano d’Arco (Nápoles) y al Acuerdo de 23 de diciembre del mismo año relativo al centro de trabajo de Mirafiori. Estos acuerdos se inscriben en el contexto del replanteamiento por parte de la Fiat de su estrategia empresarial. En efecto, en 2010 Fiat anuncia la elaboración del proyecto “Fabbrica Italia”. Con el mismo la empresa subordina la inversión de una ingente cantidad de dinero (alrededor de 20 millones de euros) en los centros de trabajo situados en Italia a la duplicación de la producción. Para ello, considera imprescindible la elaboración de convenios colectivos para los distintos centros de trabajo desvinculados de los condicionamientos derivados de la aplicación del convenio estatal sectorial (convenio colectivo de 2008 unitario en cuanto suscrito por las federaciones del metal de los tres sindicatos confederales) en los que se revise el sistema de organización del trabajo y con ello el sistema de clasificación profesional y el sistema retributivo. Éste se quiere ahora fundamentado sobre criterios los organizadores de la World Class Manufacturing que permiten comprimir los tiempos de ejecución de las prestaciones laborales y por tanto intensificar el ritmo de trabajo. Se añaden además cláusulas muy controvertidas de contraste al absentismo, de paz sindical en refuerzo de la exigibilidad del acuerdo. En cuanto a las cláusulas de tregua, hay que destacar que se trata de cláusulas que responsabilizan a los sindicatos firmantes no solo frente a la eventual convocatoria de acciones de conflictos por parte de los mismos, sino también por las conductas desarrolladas por parte de trabajadores, afiliados y no, empleados en la empresa. Sobre este último aspecto, CHIECO, P., “Accordi FIAT, clausola di pace sindacale e limiti al diritto di sciopero”, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 117/2011, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20110628-102027\\_chieco\\_n117-2011itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20110628-102027_chieco_n117-2011itpdf.pdf). La firme oposición de Fiom-CGIL a la firma de sendos convenios - que sin embargo ven la luz gracias a su aprobación por referéndum por parte los trabajadores - genera el problema de la no aplicabilidad de los mismos al sindicato disidente y a sus afiliados. Se manifiesta así en todo su alcance el problema derivado de la falta de eficacia personal general del convenio y de su reconducción al ámbito del derecho civil (art. 1372 del código civil italiano que sanciona la regla según la cual el “contrato (también el contrato colectivo) tiene fuerza de ley (solo) entre las partes”).

<sup>43</sup> La premisa de esta operación la constituye la decisión de la dirección de la empresa de desvincularse del sistema negocial a través de la salida de la asociación patronal de referencia. A través de la denuncia del vínculo asociativo con Confindustria, la empresa no solo consigue el efecto de no tener que aplicar el convenio colectivo sectorial estatal todavía vigente (sobre este aspecto véase la censura del Tribunal Supremo italiano – STS n. 25062/2013 de 7 de noviembre – y el comentario a la misma de RANFAGANI, A., “Come ti disdico il CCNL. Modi e tempi alla luce degli orientamenti della Cassazione”, en *Diritti & Lavoro*, n. 8/2013, pp. 3 y ss.). Ello le permite también y sobre todo salirse de golpe del sistema convencional de definición de las reglas ordenadoras del sistema de negociación colectiva y, en especial, del sistema de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo protagonizado por la RSU. La vuelta al sistema estatutario de las RSAs se combina así con una interpretación literal e instrumental del dictado del art. 19 SL: la no suscripción del convenio colectivo aplicado en la unidad productiva produce la imposibilidad para el sindicato disidente de disfrutar del cuadro reforzado de derechos sindicales del Título III SL y con ello la imposibilidad de contar con su propia RSA en la empresa. Sobre la ilegitimidad constitucional de esta operación, la ya mencionada sentencia del TC italiano 231/2013, de 23 de julio.

<sup>44</sup> En el intento de aclarar qué ha de entenderse por participación efectiva en la negociación del convenio colectivo el Acuerdo Interconfederal de enero 2014 hace referencia a la necesidad que el sindicato no firmantes haya al menos participado en la definición de la plataforma reivindicativa.

reconocimiento de prerrogativas sindicales añadidas a las directamente procedentes del reconocimiento del derecho constitucional de libertad sindical, no puede ser utilizado como mecanismo de exclusión de un sujeto más representativo a nivel empresarial o, en todo caso, “significativamente representativo” sin que ello no suponga una vulneración del derecho fundamental del art. 39.1 CI y del principio de igualdad del art. 3 CI<sup>45</sup>.

## VI.2. - La aplicación de la regulación legal en la práctica: la creación convencional de las RSU.

Como ya anticipado, el *Statuto dei Lavoratori* italiano no pretende ordenar el sistema de relaciones industriales, sino que se limita promover y fomentar la actividad sindical en la empresa. Coherentemente con su función propiamente promocional, incluso cuando instituye las RSA, el SL se abstiene de regular su estructura y modalidades de funcionamiento. Ello ha permitido que, en la práctica, las prerrogativas reconocidas a estos órganos de origen legal hayan sido asumidas por estructuras organizativas distintas: los Delegados y Consejos de Fábrica antes, y las *Rappresentanze Sindacali Unitarie* (en adelante, RSU) a partir de 1993.

Éstas últimas fueron uno de los productos más destacados de las políticas de concertación social que se emprenden a partir de los primeros años 80 del siglo pasado en un contexto económicamente y políticamente difícil y con éxitos muy variables. Su regulación deriva en efecto de la firma el 23 de julio 1993 de un Acuerdo (Protocollo Giugni<sup>46</sup>) entre el Gobierno y por un lado, CGIL, CISL y UIL y, por el otro, Confindustria e Intersind. Se trata de un texto complejo y articulado, al mismo tiempo acuerdo político con el que se rediseñan las mecánicas y los contenidos de las políticas económicas públicas y Acuerdo Interconfederal de ordenación del sistema de negociación colectiva y de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo, directamente vinculante para los agentes sociales firmantes.

Con la finalidad de fomentar la actividad sindical en la empresa, el mismo Protocollo lleva a cabo también una importante reforma de la representación en este ámbito, asumiendo como nuevos órganos de representación unitaria de los trabajadores a las *Rappresentanze*

---

<sup>45</sup> STC n. 231/2013, de 23 de julio. Para los comentarios a la sentencia, se reenvía, entre otros, a ROMAGNOLI, U., “Diritto del lavoro e legalità costituzionale”, disponible en la página web: [http://www.insightweb.it/web/files/diritto\\_del\\_lavoro\\_e\\_legalita\\_costituzionale.pdf](http://www.insightweb.it/web/files/diritto_del_lavoro_e_legalita_costituzionale.pdf); CARINCI, F., “Il buio oltre la siepe: Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231, *DRI*, 2013, pp. 899 y ss., BAVARO, V., “La razionalità pratica del art. 19 st. Lav. e la democrazia industriale”, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 193/2013, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20131021-102442\\_bavaro\\_n184-2013itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20131021-102442_bavaro_n184-2013itpdf.pdf). Véase también LECCESE, V., “Partecipazione alla trattativa e, dissenso e art. 19 dello Statuto dei Lavoratori”, *LD*, 2013, pp. 539 y ss. Más en general, véase también, DE LUCA, M., “Rappresentatività sindacale nel protocollo d’intesa del 31 maggio 2013 ed in recente pronuncia di incostituzionalità (dell’articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori): dall’ordinamento intersindacale alla rilevanza per l’ordinamento giuridico dello Stato”, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, n. 193/2013, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20131206-080822\\_deluca\\_n193-2013itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20131206-080822_deluca_n193-2013itpdf.pdf). Para una reconstrucción del “caso”, se reenvía a CARINCI, F., “Se quarant’anni vi sembran pochi: dallo Statuto dei lavoratori all’Accordo di Pomigliano”, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, n. 108/2010, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20110209-035200\\_carinci\\_n108-2010itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20110209-035200_carinci_n108-2010itpdf.pdf). BAVARO, V., “Dall’«archetipo» al «prototipo» nella vicenda Fiat: nuove questioni giuridico-sindacali”, publicado con el título “*Contratti Fiat. Ispirazione per un nuovo modello*” en la Revista electrónica [www.ildiaridellavoro.it](http://www.ildiaridellavoro.it) el 17 gennaio 2011. Del mismo autor, “Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia”, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2011 pp. 303-329.

<sup>46</sup> Así llamado por el nombre del que entonces era Ministro de Trabajo del Gobierno Ciampi. Definido también la “Constitución de las relaciones industriales” en razón del alcance y la importancia de las reglas ahí contenidas. G. ARRIGO, “Protocollo di luglio: relazioni industriali e assetti contrattuali”, in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993-1994*, Edizioni Lavoro, Roma 1995, p. 233.

*Sindicali Unitarie* – RSU – ya introducidas en el ordenamiento con la firma del Acuerdo Marco suscrito por CGIL, CISL y UIL el 1 de marzo 1991 – reguladas analíticamente en un sucesivo acuerdo interconfederal del 20 de marzo de 1993<sup>47</sup>. Se trata de estructuras cuya originaria naturaleza mixta – asociativa y electiva, sindical y unitaria – se reflejaba en los criterios fijados para su composición. En efecto, según lo dispuesto en el art. 2 de la Parte I del Acuerdo de 1993, 2/3 de los puestos disponibles se asignaban a través de la convocatoria de elecciones generales en las que participan todos los trabajadores (afiliados o no) presentes en la unidad productiva de referencia (empresas o centros de trabajo de más de 15 trabajadores) sobre la base de la presentación de listas contrapuestas. Los puestos se reparten entre las listas en proporción de los votos obtenidos por cada una de ellas y en razón de las preferencias expresadas por los trabajadores mismos. Sin embargo, el restante tercio de los puestos se reservaba hasta hace poco a listas presentadas por los sindicatos que hubiesen firmado el convenio colectivo estatal aplicado en la unidad productiva y su cobertura se realizaba mediante elección o mera designación de los miembros por parte de los mismos sindicatos, al margen de su previa inclusión en las listas.

A partir del conjunto de Acuerdos Interfederales celebrados entre 2011 y 2014<sup>48</sup> - *infra* - esta cuota reservada ha sido suprimida, lo cual se traduce en la aplicación estricta del criterio proporcional para la distribución de los puestos en el órgano de representación unitaria. La previsión de un tercio reservado (junto con la atribución de la legitimación negocial también a los órganos locales de los sindicatos que hayan firmado el Ccnl - se hablaba a este propósito de doble legitimación negocial-), respondía en su momento a la necesidad de asegurar cierta coordinación con y control por parte del sindicalismo confederal sobre la actividad negocial de la RSU<sup>49</sup>. Su eliminación sin embargo no se traduce en una desvinculación del órgano electivo. El control del sindicato externo se mantiene a través del establecimiento de “un mandato electoral con vínculo asociativo”<sup>50</sup>. Ello significa que el eventual cambio de “pertenencia sindical” por parte de un componente de la RSU determina para el mismo la pérdida del derecho a formar parte del órgano unitario de representación y conlleva su inmediata sustitución por parte del primero de los no elegidos en la lista originaria de pertenencia del sustituido.

---

<sup>47</sup> Según un estudio de la Banca de Italia, el 30,6 % de las empresas industriales y el 20,4 % de las de servicios han firmado convenios colectivos de empresa a partir del 2000. La frecuencia de la negociación en este ámbito crece con las dimensiones de las empresas. Cuentan con un convenio de empresa el 84,3% de las empresas industriales con al menos 500 trabajadores. En el sector servicios, el porcentaje baja al 50,1%. BANCA DI ITALIA, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi. Anno di riferimento 2008*, Suplemento al Bollettino Statistico, n. 34, 2009, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it). Otro estudio evidencia como, a fecha de 31 de diciembre 2006, se hayan alcanzado 3000 convenios relativos a más de 1000 empresas en el sector privado de la economía, frente a casi 1000 convenios territoriales, relativos a aproximadamente 540 ámbitos de negociación. D'ONGHIA, M., *La contrattazione collettiva aziendale: diffusione e contenuti*, Estudio presentado el 2 de febrero 2009 en el contexto de la investigación promovida por el CNEL, *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, en [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

<sup>48</sup> La referencia es al Acuerdo Interconfederal de 28 de junio de 2011, al Protocollo d'Intesa de 31 de mayo de 2013 y al Acuerdo Interconfederal de 10 de enero de 2014 (conocido como “Testo Unico sulla rappresentanza”)

<sup>49</sup> La reserva de 1/3 de los miembros a los sujetos elegidos o designados por el sindicato externo, independientemente del éxito de las elecciones, fue una concesión a las pretensiones de la Confindustria, interesada en que los órganos de representación en la empresa estuviesen vinculados por las directrices nacionales. Sobre la conformidad a la Constitución del sistema delineado en el SL, STC n. 54/1974, de 6 de marzo y también STC n. 334/1988, de 24 de marzo y n. 30/1990, de 26 de enero.

<sup>50</sup> La expresión es de ZOPPOLI, L., “Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico”, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, n. 204/2014, p. 16, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20140321-123438\\_zoppoli\\_n204-2014itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20140321-123438_zoppoli_n204-2014itpdf.pdf), a quien se reenvía para un análisis más detallado de las novedades introducidas entre 2011 y 2014.

Otro de los aspectos polémicos de la reciente reforma del sistema negocial tiene que ver con las reglas relativas a la constitución del órgano electivo cuya iniciativa puede ahora ser asumida no solo por los sindicatos que hayan firmado o se hayan adherido posteriormente a los Acuerdos Interconfederales de reforma, sino también por parte de las organizaciones sindicales no afiliadas a las Confederaciones firmantes de los Acuerdos Interconfederales de reforma y de sindicatos que hayan firmado el convenio colectivo estatal aplicado en el centro de trabajo. Sin embargo condición para que ello sea posible es que acepten expresamente, formalmente e integralmente los tres Acuerdos Interconfederales firmados entre 2011 y 2014. Las críticas tienen que ver con que se trata de un sistema que incide de forma acusada sobre la libertad sindical en la medida en que termina por condicionar la participación sindical en el órgano de representación tendencialmente deputado a llevar a cabo la negociación colectiva en el nivel empresarial a la previa aceptación de los contenidos de los Acuerdos Interconfederales<sup>51</sup>.

### **VI. 3. – La difícil coordinación entre RSA y RSU**

La naturaleza meramente negocial de los sucesivos Acuerdos Marco con los que las tres grandes Confederaciones sindicales se comprometieron a reconocer como propias estructuras unitarias de base en las empresas a las RSU presentaba - y sigue presentando - evidentes inconvenientes y dificultades en un sistema como el italiano en donde los convenios colectivos no gozan de eficacia personal general. Un primer problema radica en la al menos hipotética posibilidad de coexistencia, en la misma unidad productiva, de las estructuras convencionales introducidas por el Protocolo de 1993 (las RSU) y las RSA del art. 19 SL.

Para intentar prevenir y evitar esta superposición, el Acuerdo Inteconferencial de 1993 introdujo una “cláusula de salvaguardia” que impide al sindicato que haya participado en la constitución de una RSU, constituir su propia RSA en la empresa. Más en particular, el art. 8 del Acuerdo asimila la participación en las elecciones de la RSU a una renuncia formal y expresa por parte del sindicato participante a la constitución de RSA. Puesto que es posible sustraerse a la prohibición indirecta del art. 8 sólo revocando la propia participación en el conjunto de los Acuerdos de 1993, la constitución de la RSA implica la renuncia formal y expresa a participar en las elecciones de la RSU en todo el territorio estatal<sup>52</sup>.

No obstante estos intentos para asegurar cierta racionalidad en el sistema, permanece el hecho de su regulación procede de actos negociales que vinculan únicamente a los sindicatos que, de una forma u otra, hayan participado en los mismos. Para los demás, permanece abierta la posibilidad de constituir propias RSA en los lugares de trabajo (siempre y cuando reúnan los requisitos fijados en el art. 19 SL). Hasta hace poco, había sido posible eludir el problema gracias a la formal y sustancial adhesión de las principales organizaciones sindicales y la práctica totalidad de las asociaciones patronales al sistema convencional. Ello había hecho hablar a propósito del modelo sindical italiano de un sistema de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo centrado sobre un único canal de representación protagonizado por las RSU. En la medida en que estos presupuestos han venido menos, el modelo ha empezado a quebrantarse y se ha ido incrementando el interés por una intervención legal en la materia.

La naturaleza meramente convencional de la disciplina no es el único problema que surge en relación con el sistema de representación en la empresa. Otros problemas surgen en relación al ámbito de referencia tomado en cuenta para la creación de las RSA/RSU. Según lo

---

<sup>51</sup> ALLEVA, p., “I pericoli dell’accordo interconfederale sulla rappresentatività” y ROMAGNOLI, U., “La dittatura della maggioranza sul sindacato”, ambos disponibles en la página web: [www.dirittisocialiecittadinanza.org](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org)

<sup>52</sup> Esta regla ha sido sustancialmente confirmada en los nuevos Acuerdos 2011-2014.

dispuesto en el art. 35.1 SL<sup>53</sup>, éste no se identifica con la empresa en su conjunto, sino - al menos en el sector industrial y comercial - con cada "sede, establecimiento, filial, oficina o reparto autónomo que ocupe a más de quince trabajadores". La unidad geográfica de referencia no es por tanto la empresa, sino la unidad productiva (salvo en el caso de las empresas agrícolas, en donde el ámbito de referencia es la empresa que cuente con al menos 5 trabajadores). A parte su borrosidad e indeterminación, el uso de la noción de unidad productiva<sup>54</sup> como ámbito de referencia para la constitución del órgano de representación de los trabajadores en los lugares de trabajo presenta ulteriores problemas derivados de la evolución y complejización de las formas organizativas empresariales, así como de la formulación de la legislación de la flexibilidad a partir de los años 80 del siglo pasado. En efecto, es evidente que el límite numérico de 15 trabajadores puede ser fácilmente eludido por parte de las empresas a través operaciones de fragmentación de las mismas en unidades productivas de tamaño más reducido. Ello implica que, en estos casos, los trabajadores no podrán constituir RSA y por tanto no tendrán derecho a reunirse en asamblea, convocar referéndum, etc. Se prevé sólo el caso en que la dispersión organizativa de la empresa se realice en el contexto de un ámbito territorial limitado a un mismo Ayuntamiento. En estos casos, el art. 35.2 SL permite calcular en número de trabajadores haciendo referencia a la suma de todos los trabajadores empleados en las distintas unidades productivas, siempre y cuando se trate de unidades presentes dentro de los límites territoriales de un mismo Ayuntamiento. Ello, si no impide e incluso fomenta operaciones de fragmentación empresarial de tipo "oportunistas", pone de manifiesto la obsolescencia de esta parte del *Statuto dei Lavoratori* a la luz de las operaciones de "adelgazamiento" y flexibilización organizativa a las que se están sometiendo las empresas desde hace ya algunos decenios. La descentralización productiva se realiza a menudo a través de operaciones de deslocalización de parte de la actividad productiva que van mucho más allá del ámbito de un mismo Ayuntamiento, alcanzando niveles supranacionales. Además la estructura productiva del País está caracterizada por la preeminencia absoluta de empresas de pequeñas y pequeñísimas dimensiones. Casi el 95% de las empresas no supera el umbral de los 9 trabajadores. Lástima que el problema tampoco haya sido abordado en ocasión de la revisión del sistema del 2011-2014.

La segunda cuestión problemática se pone en relación con la definición de los criterios de cómputo de los trabajadores temporales y atípicos a efectos de la definición de la consistencia numérica de la plantilla de la unidad productiva. La legislación de la flexibilidad que introdujo en el ordenamiento jurídico laboral modalidades atípicas de contratación de la mano de obra excluye total o parcialmente en no pocas ocasiones a éstos trabajadores del cómputo de la consistencia numérica del orgánico de la empresa.

## **VII. La ordenación del sistema de negociación colectiva entre viejas y nuevas reglas convencionales.**

En línea con la tendencia propia del sistema sindical italiano a la autodefinición y autorregulación del mismo, la ordenación del sistema negociación colectiva se ha confiado en desde siempre al ejercicio de la autonomía normativa de las partes. Después de años de turbulencias, el sistema se estabilizó a partir de la firma del ya mencionado Protocollo Giugni

---

<sup>53</sup> Cuya conformidad a la Constitución ha sido confirmada por la SSTC n. 55/1974 y n. 152/ de 1975 de 19 de junio.

<sup>54</sup> En el intento de definir el concepto de unidad productiva, la jurisprudencia ha aclarado que ha de tratarse de estructura organizativa empresarial que cuente con autonomía tanto desde el punto de vista económico-estructural, como desde el punto de vista funcional o del resultado productivo. Ha de tratarse pues de estructura de por sí idónea a agotar por entero el ciclo relativo a una fracción de la actividad empresarial, desde la perspectiva técnica y administrativa. Así STS n. 3574/1991, de 5 de abril).

de 1993. Desde entonces, el sistema italiano de negociación colectiva se estructura formalmente sobre dos niveles o unidades de negociación: el estatal sectorial (o de categoría), y el de empresa o, alternativamente, el territorial – normalmente provincial -. La clara centralidad del primero sobre el segundo nivel se deduce también de la configuración del nivel descentralizado (de empresa o provincial) como meramente opcional y eventual.

En cuanto a las relaciones entre las distintas unidades de negociación, las reglas en la materia se han elaborado atendiendo a las exigencias de superación del modelo de negociación desvinculada que había dominado a finales de los años 60<sup>55</sup>. El objetivo buscado, explicitado en el mismo Protocolo, era “asegurar la necesaria coordinación entre los sindicatos firmantes el convenio colectivo de trabajo de ámbito estatal y las estructuras de base en el nivel de empresa”. De esta forma, se establece una relación jerárquica entre los dos ámbitos de negociación cuyas relaciones recíprocas se conforman a los principios de coordinación y especialización. Así el convenio sectorial estatal se encarga de fijar el suelo mínimo e inderogable de derechos – incluidos los mínimos retributivos – comunes para todos los trabajadores pertenecientes al sector, mientras que el convenio de empresa o territorial – meramente facultativo y opcional – está habilitado a introducir mejoras en los estándares fijados a nivel estatal, así como a regular materias distintas y no previstas en aquél<sup>56</sup>.

Desde finales de los años 90 del siglo pasado, este modelo ha sido objeto de creciente críticas e intentos de revisión. Un papel determinante en este sentido ha sido el jugado por el derecho del trabajo de la crisis antes, y de la flexibilidad después que ha obligado a la negociación colectiva a desarrollar el papel de instrumento de reparto de sacrificios, más que de beneficios para los trabajadores. Ello ha contribuido a agudizar los problemas relativos a la falta de instrumentos seguros y compartidos de mediación del consenso/disenso entre opciones sindicales y entre sindicatos y trabajadores. Pese a los numerosos intentos de reforma procedentes tanto del ámbito político y académico, como del propiamente sindical, no se ha llegado a ninguna reforma relevante en la materia. La situación ha cambiado a partir de 2009 y del deterioro del sistema de relaciones industriales y del sistema económico nacional<sup>57</sup>.

En fecha de 22 de enero de ese mismo año, bajo la presidencia del Gobierno de Silvio Berlusconi, un nuevo marco regulador del sistema de negociación colectiva fue definido - a partir de la firma de un Acuerdo Tripartido - el Acuerdo Marco de “Reforma del sistema negocial”- y de sucesivos Acuerdos Interconfederales<sup>58</sup>. Se trataba de un Acuerdo aplicable,

---

<sup>55</sup> Desde ya más de una década, se hablaba en Italia de la necesidad de revisión de la estructura de la negociación colectiva así como definida en el Protocolo de 1993. Las demandas de reforma se han intensificado especialmente a partir de los últimos meses del 2007, en consecuencia de la intensa subida de la inflación y de la publicación de estudios de fuente sindical y de la Banca de Italia en donde se denuncia la obsolescencia de las retribuciones italianas con respecto a los niveles de los principales países europeos. No obstante el acuerdo alcanzado entre las tres mayores Confederaciones sindicales y formalizado en la presentación de un documento unitario en mayo de 2008, el acuerdo finalmente alcanzado se ha alejado en algunos aspectos de las propuestas sindicales unitarias, causando el rechazo de CGIL que por tanto no ha adherido al mismo.

<sup>56</sup> Hay que resaltar que desde la década de los 90 del siglo pasado el nivel descentralizado de negociación colectiva ha ido perdiendo importancia en un contexto de estancamiento económico y de pérdida de competitividad del sistema y ello contribuye a explicar también el escaso incremento de los salarios. Se calcula que la negociación descentralizada de nivel territorial o empresarial cubre alrededor del 54% de los trabajadores empleados en empresas de más de 20 trabajadores.

<sup>57</sup> Véase LEONARDI, S., “Pomigliano e gli accordi separati: un *vulnus* letale per le relazioni industriali”, disponible en la página web: <http://www.cgil.it/news/Default.aspx?ID=14583> Para una panorámica sobre el mismo, CNEL, “Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Rapporto 2008-2009”, julio 2010, espec. pp. 17 y ss. cuya síntesis está disponible en la página web: <http://www.cesos.org/progetti/MATERIALI/RAPPORTOCESOS/20082009/Sintesi.pdf>.

<sup>58</sup> La referencia es la firma del Acuerdo Interconfederal de 15 de abril, al Pacto para la aplicación del mismo Acuerdo Marco en el sector público del 30 de abril, al Acuerdo Interconfederal de aplicación del Pacto de 21 de noviembre de 2008 en materia de sistema negocial, relaciones sindicales y bilateralidad en el sector de la artesanía del 23 de

“en vía experimental y para una duración prevista de cuatro años”, tanto al sector privado como al público -. En el mismo se mantenía formalmente la articulación de la estructura de la negociación colectiva sobre dos niveles o ámbitos de negociación, así como la centralidad del nivel estatal, encargado de fijar el nivel mínimo uniforme de derechos para todos los trabajadores pertenecientes al sector. Aunque con el objetivo de fortalecer la negociación descentralizada, el Acuerdo preservaba también la centralidad del nivel estatal sectorial, encargado de asegurar cierta homogeneidad en las condiciones de empleo y trabajo y de definir las materias a negociar en el nivel inferior según el principio de especialización y coordinación. Sin embargo las dinámicas retributivas y con ellas los criterios de fijación de los mínimos retributivos se desvinculaban del binomio inflación programada/inflación real del Protocolo de 1993, siendo ahora el parámetro de referencia el IPCA: índice de precios al consumo armonizado a nivel europeo, depurado de la dinámica de los precios de los bienes energéticos importados y definido por parte de un sujeto tercero respecto de las agentes sociales – luego identificado en el ISAC, Istituto di Studi ed Analisi Economica -. Se cambiaba también el sistema relativo a la vigencia de los convenios colectivos que ahora se uniformaba en torno a los tres años tanto por la parte económico-retributiva, como por la normativa (superando por tanto la anterior distinción entre parte económica del convenio de duración bienal y parte normativa de duración cuatrienal y evitando la superposición entre ciclos negociales estatales y descentralizados).

Al margen de las críticas movidas a las modificaciones en los criterios de fijación de los salarios (escasamente garantista del poder adquisitivo de los mismos) y al abandono de modelo de políticas económicas del Protocolo de 1993, el principal y quizás más controvertido elemento de novedad introducido tenía que ver con la posibilidad de introducir cláusulas de apertura, salida o descuelgue del convenio estatal por parte del convenio descentralizado cuando ello respondiese a la necesidad de hacer frente a situaciones más o menos objetivas solo genéricamente identificadas (situaciones de crisis empresarial o de promocióal el crecimiento económico o el empleo).

Se trataba sin duda de una novedad de gran alcance en el contexto de un sistema fuertemente anclado al principio de la inderogabilidad relativa del convenio estatal. Ello motivó el rechazo del principal sindicato confederal italiano (CGIL) que decidió no ratificar el Pacto ni los sucesivos Acuerdos Interconfederales que le daban actuación. Se generó de esta forma una situación de ruptura de la unidad sindical sustancialmente inédita en el panorama del sistema italiano de relaciones industriales porque afectaba a la definición y aplicación de reglas compartidas de estructuración y organización del sistema sindical. Situación de división y confrontación sindical que empeoró aún más a raíz del “caso Fiat” y del intento de la principal empresa del auto italiana de redefinir el sistema de representación, la estructura y las mismas finalidades de la negociación colectiva.

La recuperación de la unidad de acción entre las tres principales confederaciones sindicales italianas<sup>59</sup> solo ha sido posible gracias a la sustancial aceptación por parte del mayor sindicato italiano (CGIL) de las líneas de política de derechos sobre las que discurría el Acuerdo

---

julio - todos alcanzados sin la participación del mayor sindicato confederal italiano (CGIL)-, el Protocolo en materia de negociación colectiva en el sector agrícola de 22 de septiembre y el Acuerdo Interconfederal de aplicación del Acuerdo Marco firmado por Confservizi (patronal del sector servicios) y CISL y UIL de 18 de noviembre.

<sup>59</sup> Hay que recordar sin embargo que la FIOM-Cgil se ha opuesto firmemente a la ratificación del Acuerdo de 2014, pidiendo a CGIL la retirada de la firma. Se critica en especial la previsión de sanciones pecuniarias a los sindicatos y a los representantes sindicales, la configuración de un arbitrado Interconfederal en sustitución de la autonomía de las Federaciones y el blindaje de los acuerdos alcanzados por la mayoría que vulneraría el derecho de libertad sindical de las minorías. Tampoco ha gustado la negativa de la CGIL de someter el Acuerdo a la votación vinculante de los trabajadores afectados. Por todos estos motivos, Fiom sigue sin considerarse vinculada a lo dispuesto en el Acuerdo de 2014.

de 2009 y que desde el estallido de la crisis inspiran tanto las políticas públicas nacionales como las europeas en materia laboral. Así, tanto el Acuerdo Interconfederal de 28 de junio de 2011, como sus derivados (Protocollo d'Intesa de 31 de mayo de 2013 y Testo Unico en materia de representación de 10 de enero de 2014) insisten una vez más sobre una descentralización acusada del sistema negocial a través de la atribución al convenio de empresa de la posibilidad de descolgarse de los condicionamientos derivados del necesario respecto de los estándares de tutela contenidos en el convenio sectorial estatal.

Por otra parte, aunque la unidad de acción constituye para el sistema italiano condición imprescindible para su misma efectividad y capacidad de funcionamiento, tampoco hay que olvidar que las nuevas reglas ordenadoras del sistema de negociación colectiva mantienen su origen convencional, siendo el producto de Acuerdos colectivos. De ahí que, a falta de desarrollo legal del sistema de eficacia erga omnes diseñado en la CI, se trate de reglas que vinculan únicamente a los sujetos firmantes y a sus afiliados. No se aplican ni vinculan pues a las otras organizaciones sindicales y patronales, ni a los trabajadores individuales, ni tampoco a las empresas que se queden fuera de la asociación patronal firmante – Confindustria – como ocurre en el caso de Fiat. Tampoco vincula a las Federaciones cuyo alejamiento de lo ahí dispuesto se resuelve en un problema de responsabilidad interna al sindicato. Finalmente tampoco se trata de un Acuerdo integralmente sustitutivo del anterior (Acuerdo de 2009) no suscrito por parte de la CGIL<sup>60</sup>; acuerdo cuya aplicación concierne únicamente al sector industrial.

Pese a todas estas limitaciones, es cierto que en el mismo se abordan algunas de las cuestiones de mayor relevancia de cualquier sistema sindical: los criterios de medición de la representatividad sindical y, con ello, la cuestión de la legitimación negocial del sindicato, la estructura de la negociación colectiva y la definición de las relaciones entre convenio sectorial estatal y convenio de empresa, permitiendo, como adelantado, el descuelgue del convenio superior. También se tratan cuestiones relativas a la eficacia personal de convenio colectivo, a la exigibilidad de los acuerdos y convenios de empresa y la posibilidad y los límites derivados de la elaboración de cláusulas de paz sindical.

En cuanto al primer aspecto, inspirándose a las reglas vigentes en el sector público, el Acuerdo de 2011 y los acuerdos de actuación del mismo<sup>61</sup>, adoptan un criterio mixto que combina los resultados obtenidos por cada sindicato en las elecciones para la constitución de los órganos unitarios de representación en los lugares de trabajo (RSU) y su consistencia afiliativa. De esta forma, estarán habilitadas a la negociación colectiva en el nivel estatal aquellas organizaciones sindicales que hayan obtenido al menos el 5% como media entre dato asociativo (número de delegas para la recaudación de las cuotas sindicales entre los afiliados) y electoral (número de votos obtenidos en las elecciones de las RSU). Parece importante

---

<sup>60</sup> En este sentido, ORLANDINI, G., "L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: molti dubbi e poche certezze", disponible en la página web: <http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/Documenti/L%E2%80%99accordo%20interconfederale%20del%2028%20giugno%202011%20molti%20dubbi%20e%20poche%20certezze.pdf>.

<sup>61</sup> La referencia es al "Protocollo d'Intesa" de 31 de mayo de 2013 y a la refundición de las reglas en materia de representación y representatividad del Acuerdo de 10 de enero de 2014, por ello llamado Testo Único en materia de representación. Sobre los mismos, se reenvía a, MARESCA, "Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il Protocollo d'intesa 31 maggio", *RIDL*, 2013, pp. 707 y ss.; Bavaro, V., "Note sul Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014", disponible en la página web: [http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/diritto%20del%20lavoro%20e%20sindacale/Diritto%20sindacale\\_Relazioni%20sindacali\\_Sistema%20contrattuale\\_Rappresentanza/diritto%20sindacale.htm](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/diritto%20del%20lavoro%20e%20sindacale/Diritto%20sindacale_Relazioni%20sindacali_Sistema%20contrattuale_Rappresentanza/diritto%20sindacale.htm). Sobre los peligros ínsitos en el texto del Acuerdo de 2014 también ALLEVA, P., "I pericoli dell'accordo interconfederale sulla rappresentanza", disponible en la página web: [http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/diritto%20del%20lavoro%20e%20sindacale/Diritto%20sindacale\\_Relazioni%20sindacali\\_Sistema%20contrattuale\\_Rappresentanza/diritto%20sindacale.htm](http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/diritto%20del%20lavoro%20e%20sindacale/Diritto%20sindacale_Relazioni%20sindacali_Sistema%20contrattuale_Rappresentanza/diritto%20sindacale.htm).



recordar que se trata de criterio selectivo de las opciones sindicales en función de su capacidad representativa y del consenso obtenido entre los trabajadores afiliados y no que sin embargo se combina con la ausencia de una obligación a negociar<sup>62</sup>. Ello significa que más que otorgar el derecho a negociar el convenio colectivo sirve para impedir su negociación por parte de los sindicatos que no hayan alcanzado el umbral mínimo de representatividad.

En relación con la estructura de la negociación colectiva, las nuevas reglas negociales confirman la centralidad del convenio sectorial estatal, encargado de otorgar “certeza de las condiciones económicas y normativas comunes” a todos los trabajadores del sector<sup>63</sup>, pese a que persigan también el objetivo de fomentar y difundir la negociación de segundo nivel (territorial y sobre todo empresarial). A este efecto, se aclara que el descuelgue del convenio estatal por parte del descentralizado solo será posible en las materias (y bajo las condiciones) previamente fijadas por el mismo convenio estatal (además que en las hipótesis de delegación por parte de la ley). Se confirma y se profundiza así en la postura del Acuerdo de 2009 puesto que las modificaciones del convenio estatal no se vinculan ahora a situaciones objetivas aunque genéricamente determinadas (desarrollo económico y creación de empleo, crisis empresarial, etc.), sino simplemente a la necesidad de hacer frente a las especificidades y a las exigencias de cada contexto productivo. La fórmula, excesivamente amplia e indeterminada, se traduce en la sustancia en una delega en blanco al convenio descentralizado para que redefina los estándares de tutela fijados a nivel estatal-sectorial.

Se prevé además que las modificaciones introducidas por parte del convenio de empresa solo serán válidas si el relativo acuerdo cuenta con el voto favorable de la mayoría de la RSU o, en el caso de negociación por parte de las RSA, si se trata de acuerdo respaldado por los trabajadores a través de un referéndum<sup>64</sup>. Por otra parte la legitimación negocial de las RSA se vincula (además que a la convocatoria de un referéndum entre los trabajadores) a la condición de que las mismas representen a la mayoría de los trabajadores afiliados. Bajo estas condiciones, el convenio colectivo sería de aplicación a todos los trabajadores que conforman la plantilla. En realidad, la imposibilidad para las reglas negociales de incidir sobre reconducción del fenómeno sindical al ámbito del derecho civil por un lado deja abierta la posibilidad de acuerdos separados y por el otro, impide hablar *strictu sensu* de eficacia *erga omnes* del convenio colectivo. Ello implica que los trabajadores no sindicalizados y por tanto no afiliados a los sindicatos firmantes conservarán el derecho de pedir la no aplicación del convenio aunque celebrado de acuerdo con las nuevas reglas. Lo mismo vale también para los trabajadores afiliados a sindicatos que no hayan firmado el convenio de aplicación.

Se trata de aclaración que ha de orientar también la interpretación y aplicación de las reglas en materia de paz sindical contenidas en el AI de 2011. Puesto que el derecho de huelga se configura también en el ordenamiento italiano como un derecho de titularidad individual, cualquier cláusula de tregua contenida en el convenio no puede sino vincular únicamente a los sindicatos firmantes y no a los trabajadores individuales que por tanto conservan el derecho a la huelga incluso durante el periodo de vigencia del convenio colectivo. Lo cual presenta cierta paradoja puesto que uno de los objetivos perseguido por los Acuerdos era justamente el de poder contar con un “sistema de relaciones sindicales y negociales regulado y por tanto capaz

---

<sup>62</sup> Se reenvía en la materia a CARINCI, F., “*Adelante Pedro, con juicio: dall’accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d’intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione “costituzionale” dell’art. 19, lett. b) St.)*”, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, n. 179/2013, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20130726-085155\\_carinci\\_n179-2013itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20130726-085155_carinci_n179-2013itpdf.pdf).

<sup>63</sup> Se trata de un claro retroceso respecto de la función del convenio estatal así como definida en el Protocolo de 1993 que hablaba de función de garantía del poder adquisitivo de los salarios.

<sup>64</sup> La negociación por parte de las RSU o de las RSA se configura como opcional, tanto que se postula la vuelta a un sistema de doble canal de representación.

de ofrecer certezas no solo respecto de los sujetos, los niveles, los tiempos y los contenidos de la negociación colectiva, sino también acerca de la fiabilidad y el respeto de las reglas establecidas”<sup>65</sup>. Al margen de la operatividad de las cláusulas convenciones de paz sindical y de refuerzo de la exigibilidad de los acuerdos alcanzados por la mayoría, la reforma de las reglas ordenadoras de la negociación colectiva deja abiertos – como no podía ser de otra forma – todos los problemas derivados del carácter meramente convencional del sistema, problemas ciertamente agudizados por la multiplicación de las hipótesis de negociación derogatoria o ablativa, es decir, de las ocasiones en las que la negociación colectiva viene obligada a desarrollar una función de reparto de los sacrificios y por la multiplicación de las ocasiones de desacuerdo entre las distintas opciones sindicales.

En este contexto, se han ido multiplicando las apelaciones al legislador para que intervenga en la materia a través de la recepción por vía legislativa de los contenidos del Acuerdo en torno al cual se había restablecido la unidad de acción sindical. Sin embargo, la incursión legislativa en la materia realizada con Decreto-Ley 138/2011 (convertido en Ley 148/2011, de 14 de septiembre) rubricado “*Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità*” ha ido en la dirección de multiplicar los problemas interpretativos y aplicativos.

Con el claro objetivo de forzar una descentralización acusada del sistema negocial y profundizar en aquel proceso de “empresarialización” del derecho del trabajo incentivado por parte de las instituciones europeas, el art. 8 del Decreto-Ley 138/2011 ha dispuesto la eficacia personal general de los “específicos acuerdos” - de empresa o territoriales, llamados “de proximidad” - celebrados por sindicatos comparativamente más representativos a nivel estatal o territorial (de ámbito no estatal) así como por sus articulaciones internas a la empresa de acuerdo con la normativa legal y convencional aplicable, admitiendo al mismo tiempo la posibilidad de que los mismos introduzcan modificaciones en sentido menos favorable a los trabajadores respecto de lo dispuesto no solo en los convenios colectivos de ámbito estatal aplicables, sino también de las normas legales vigentes. Dicho de otra forma, el precepto autoriza la negociación colectiva de proximidad (de empresa o territorial) a desvincularse no solo de lo dispuesto en el convenio sectorial estatal aplicable, sino también a lo dispuesto en la misma ley<sup>66</sup>, abriendo así las puertas a una sustancial desestructuración de todo el sistema de derecho del trabajo.

Al margen de la dudosa conformidad a la Constitución de la investida en materia de jerarquía de las fuentes de ordenación de las relaciones laborales, llama también la atención el hecho de que la intervención legislativa se haya realizado a pocos meses de distancia de la firma del Acuerdo Interconfederal de junio de 2011. No se trata solo de uno de los episodios en los que se pone de manifiesto la escasa sensibilidad del Gobierno por la autonomía colectiva en el contexto de un sistema sindical construido históricamente sobre la exaltación del valor de la misma, sino también de la falta de consideración del valor del consenso como instrumento de garantía de efectividad de las normas vigentes. La intervención legislativa, animada por el intento de intervenir de forma autoritaria sobre la estructura de la negociación colectiva, elimina la función de autorización y control a las modificaciones introducidas a nivel empresarial que el Acuerdo de 2011 otorgaba sin embargo al convenio estatal. Al mismo tiempo configura las facultades de descuelgue de la normativa legal y convencional como

---

<sup>65</sup> Así, textualmente, las premisas del Acuerdo de 28 de junio de 2011.

<sup>66</sup> Para profundizar en el tema, se reenvía a GARILLI, A., “L’art. 8 della legge 148/2011 nel sistema delle relazioni sindacali”, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 139/2012, disponible en la página web: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20120206-122317\\_garilli\\_n139-2012itpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20120206-122317_garilli_n139-2012itpdf.pdf).

fenómeno sustancialmente normal, no sujeto a la previa verificación de la existencia de circunstancias excepcionales<sup>67</sup>.

Este contexto de recrudescencia de la ofensiva contra los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y de exaltación de la empresa asumida a centro de referencia privilegiado no solo en campo económico, sino también social y político confiar en la intervención del legislador para la estabilización del sistema sindical italiano en torno a un conjunto de reglas compartidas resulta un horizonte cada vez más problemático.

---

<sup>67</sup> El afán de secundar el proceso de “empresarialización” de las reglas sobre el trabajo y de reorientar la negociación colectiva hacia la interiorización del interés empresarial se vislumbra también en el intento de la ley de 2011 de salvar *ex post* los acuerdos de empresa suscritos por Fiat sin la participación de Fiom-CGIL. En el párrafo tercero del mencionado art. 8, se establece pues la eficacia general de los acuerdos de empresa celebrados incluso antes de la firma de Acuerdo de 28 de junio de 2011 siempre que “hayan sido aprobados con votación mayoritaria de los trabajadores”.