

PIETRO ICHINO

Ordinario di diritto del lavoro  
nell'Università degli Studi di Milano

### RIFLESSIONI SULLA RIFORMA DELLE RAPPRESENTANZE SINDACALI AZIENDALI (\*)

**SOMMARIO:** 1. Il nesso necessario tra natura degli organi di rappresentanza aziendale dei lavoratori e sistema della contrattazione collettiva. — 2. L'esperienza del « doppio canale »: commissioni interne e sezioni sindacali aziendali negli anni '50 e '60. — 3. Un tentativo di « quadratura del cerchio »: i consigli di fabbrica come organo di base delle confederazioni sindacali maggiori negli anni '70. — 4. La necessità per il sindacato di recuperare il controllo sulla contrattazione aziendale e la crisi conseguente dei consigli di fabbrica all'inizio degli anni '80. — 5. La faticosa ricerca, nell'ultimo decennio, di nuove formule di organizzazione ed elezione delle rappresentanze sindacali aziendali in funzione del nuovo sistema di contrattazione articolata. — 6. Le « rappresentanze sindacali unitarie » previste dal disegno di legge approvato dal Senato e il rischio di un ritorno alla prevalenza dell'investitura dal basso rispetto al rapporto organico con l'associazione sindacale. — 7. Proposta per una riforma legislativa compatibile con il sistema di contrattazione collettiva articolata delineato dal « protocollo » del luglio 1993. — *Postilla.* I non disprezzabili effetti del referendum dell'11 giugno.

Nella sua relazione, densa di osservazioni e considerazioni di grande interesse e in larga parte nuove rispetto al dibattito che si è svolto nell'ultimo decennio, Luigi MARIUCCI sostiene la tesi della piena compatibilità del modello di rappresentanza aziendale adottato dal disegno di legge approvato dal Senato il

---

(\*) *L'articolo riproduce, con l'aggiunta di alcuni adattamenti e integrazioni, nonché di una postilla sugli esiti del referendum dell'11 giugno, l'intervento svolto il 26 maggio 1995 nel corso del convegno di Pisa dell'A.I.D.La.S.S. su « Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contrattazione aziendale ».*

3 maggio scorso con il sistema di contrattazione collettiva articolata istituito dal « protocollo » del luglio 1993. Nonostante che gli argomenti proposti dal Relatore a sostegno della sua tesi siano di notevole consistenza, vorrei proporre a mia volta il ragionamento che mi porta a propendere — pur senza alcuna certezza — per la tesi contraria.

1. Nel nostro ordinamento attuale non sembrano esservi limiti alla natura del soggetto che può stipulare un contratto collettivo aziendale in rappresentanza dei lavoratori: sono legittimate a contrattare in primo luogo le associazioni sindacali, ma possono farlo validamente anche comitati di vario genere, gruppi spontanei, o persino formazioni effimere, ponendosi in tal caso soltanto il problema dell'efficacia soggettiva dell'accordo, laddove questo contenga clausole « costose » per i lavoratori. Il prof. SUPPIEJ ricordava nel suo intervento come abbiano sovente stipulato contratti aziendali, soprattutto negli anni '60, anche le commissioni interne, nonostante che questo esorbitasse nettamente dai compiti assegnati loro dall'accordo interconfederale istitutivo (su questo punto tornerò tra breve). Di fatto, ma anche di diritto, a scegliere l'agente contrattuale al livello aziendale non è né la legge, né la disciplina pattuita a livello interconfederale o di settore, bensì l'imprenditore, il quale sceglie come controparte la formazione che è meglio in grado di assicurarli la pace e la governabilità dell'azienda; cioè la formazione *effettivamente* più rappresentativa.

Questo è vero anche in una prospettiva di riforma legislativa della materia: la legge ordinaria non può, senza violare il principio costituzionale di libertà sindacale, vietare ad alcun soggetto di negoziare in rappresentanza dei lavoratori. Garantita a tutti in azienda la libertà di organizzarsi e di candidarsi alla contrattazione in rappresentanza dei lavoratori, la legge può tuttavia assicurare prerogative particolari, fino al potere di contrattazione con efficacia *erga omnes*, alle formazioni maggioritarie. Ma per far questo la legge deve istituire un meccanismo di verifica della rappresentatività di tali formazioni: quello che manca nel Titolo III dello Statuto del 1970. A tal fine si può assumere come misura della rappresentatività il numero degli iscritti, secondo il modello delineato dall'art. 39 Cost., privile-

giando così il rapporto organico tra le rappresentanze aziendali e i sindacati esterni da cui esse traggono l'investitura, ma togliendo ogni voce alla grande platea dei non iscritti; oppure si può far eleggere le rappresentanze aziendali da tutti i dipendenti dell'azienda: ma in tal caso — lo conferma la relazione di MARIUCCI — si creano delle rappresentanze elette dal basso, prive di un rapporto organico con i sindacati esterni.

Qui sorge la questione di fondo. Il rapporto organico tra rappresentanze aziendali e sindacato è comunemente considerato indispensabile per far vivere e crescere un vero sistema di contrattazione articolata, cioè un sistema in cui la contrattazione aziendale si svolga nell'alveo delle regole dettate dalla contrattazione nazionale. In questo ordine di idee, dunque, il rapporto organico sembra necessario. Ma tutti oggi concordano sull'inopportunità di scelte che privino di ogni peso il consenso o dissenso dei non iscritti. Se davvero l'elezione diretta delle rappresentanze aziendali da parte dei lavoratori è incompatibile con quel rapporto organico, il problema può apparire difficile da risolvere come quello della quadratura del cerchio.

Non è forse inutile ripercorrere rapidamente le tappe dell'esperienza del movimento sindacale italiano su questo terreno nell'ultimo mezzo secolo.

2. Dopo la fase di transizione regolata dal patto Buozzi-Mazzini del 1943, con l'accordo interconfederale del 1947 le commissioni interne, unica forma di rappresentanza dei lavoratori in azienda, persero formalmente ogni competenza contrattuale e ogni legame organico con le organizzazioni sindacali di settore, nonostante che su quest'ultimo punto la formulazione dell'accordo potesse dare adito a qualche equivoco (art. 2, penultimo comma: « Le Commissioni interne rimetteranno *alle proprie Organizzazioni sindacali*, per la trattazione nei confronti delle Organizzazioni che rappresentano le aziende, tutto quanto attenga alla disciplina collettiva dei rapporti di lavoro e alle relative controversie »). Dopo la svolta politica del 1948, l'istituto della commissione interna si rivelò dunque — proprio per la sua natura politicamente asettica, cioè per l'assenza di un suo rapporto organico con le associazioni sindacali — perfettamente funzionale al disegno confindustriale di esclusione di qual-

siasi presenza del sindacato nelle fabbriche e negli uffici: il sistema era caratterizzato appunto, in linea teorica, da una netta scissione tra la funzione di contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro, affidata ad associazioni sindacali relegate all'esterno dei luoghi di lavoro, e la funzione di controllo dell'applicazione della normativa, affidata all'organo elettivo di rappresentanza in azienda.

Quando, tra la fine degli anni '50 e i primi anni '60, mutati i rapporti di forza e il contesto politico, la strategia della presenza organizzata in azienda e della contrattazione collettiva articolata prese ad essere concretamente perseguita da CGIL, CISL e UIL, le tre confederazioni dovettero pertanto dotarsi di organi di rappresentanza aziendali diversi dalle commissioni interne: nacquero così, accanto a queste ultime, le « sezioni sindacali aziendali » (s.s.a., o s.a.s.), per le quali vennero progressivamente ottenuti « riconoscimento » e spazi di « agibilità » nei luoghi di lavoro.

Ma i dirigenti delle sezioni sindacali erano per lo più eletti dai soli iscritti al rispettivo sindacato, mentre i membri delle commissioni interne erano eletti a suffragio universale; e tanto bastava perché di fatto queste ultime assumessero o mantenessero di fatto il ruolo di punto di riferimento principale dei lavoratori in azienda e fossero conseguentemente considerate dagli imprenditori come principale interlocutore, anche in sede di contrattazione collettiva aziendale: di fatto furono numerosissimi i contratti collettivi aziendali stipulati dalle commissioni interne, a dispetto dell'esplicita esclusione — ribadita nell'accordo interconfederale del 1966 — della loro legittimazione a negoziare. Le sezioni sindacali aziendali — lo ricorda anche la relazione di MARIUCCI — erano relegate, per così dire, nell'angolo.

3. Si arriva così all'esplosione delle lotte operaie del 1968, alla tornata dei rinnovi contrattuali dell'« autunno caldo » del 1969 e al « movimento dei delegati » eletti spontaneamente dagli operai, uno per ogni reparto o « linea » di montaggio, su scheda bianca, cioè senza liste contrapposte. In numerose grandi fabbriche del centro-nord i consigli dei delegati, costituitisi senza alcuna investitura formale da parte dei sindacati di settore e, tanto meno, alcun « riconoscimento » da parte degli im-

prenditori, strappavano alle commissioni interne il ruolo di protagonisti nella promozione e gestione delle lotte.

Per altro verso, se il meccanismo elettorale delle commissioni interne (collegio elettorale coincidente con l'intero stabilimento, assegnazione dei seggi in proporzione ai voti di lista) aveva favorito fino ad allora il lavoratore di più antico insediamento, quindi più professionalizzato e più largamente conosciuto in azienda, il meccanismo di elezione dei delegati di gruppo omogeneo (collegio uninominale di ridottissime dimensioni) favoriva invece ora l'operaio dequalificato inserito più recentemente nelle linee di montaggio, col quale meglio si identificava, nell'ambito di ciascun reparto, la maggioranza dei compagni di lavoro. Agli anziani membri delle commissioni interne si contrapponevano i giovani delegati; alla vecchia guardia delle aristocrazie operaie, costituite da operai specializzati, attrezzisti, capi-squadra, si contrapponeva la nuova guardia degli « operai di linea », sproffessionalizzati e per lo più privi di apprezzabili prospettive di carriera. Al passaggio del decennio, i più forti nelle fabbriche erano nettamente i secondi.

CGIL, CISL e UIL a questo punto dovevano scegliere. A differenza della CGT francese, scelsero i secondi; e a suggello di tale scelta decisero di riconoscere *a priori* come propri organi di base i consigli di fabbrica: chiunque fosse stato eletto delegato nelle fabbriche, sarebbe stato riconosciuto come rappresentante sindacale aziendale delle tre confederazioni, così sancendosi anche il superamento di qualsiasi distinzione organizzativa fra di esse al livello aziendale. Opzione, quest'ultima, resa nel frattempo possibile sul piano tecnico-giuridico dallo Statuto dei lavoratori, che, generalizzando una disposizione del contratto collettivo dei metalmeccanici del dicembre 1969, aveva previsto le « rappresentanze sindacali » come organi aziendali dei sindacati maggiormente rappresentativi, attribuendo ad esse alcuni rilevanti diritti e tutele, ma senza in alcun modo definirne la struttura e le modalità di designazione dei componenti: una sorta di guscio vuoto, suscettibile di essere riempito in qualsiasi modo, a discrezione dei sindacati stessi.

Non è un caso che quella rivoluzione organizzativa fosse maturata all'indomani del '68, sull'onda di un terremoto culturale che aveva visto prevalere in seno al movimento operaio,

fortemente influenzato per questo aspetto dal movimento studentesco, le idee luxemburghiste su quelle leniniste. Con quella scelta, in sostanza, CGIL, CISL e UIL firmavano una sorta di mandato generale in bianco a tutti coloro che sarebbero stati eletti delegati dai lavoratori: l'impegno *a priori* a considerarli come propri rappresentanti nei confronti delle rispettive imprese, con tanto di legittimazione alla contrattazione aziendale. Sembrava risolversi in tal modo perfettamente il problema di coniugare negli organismi di rappresentanza dei lavoratori in azienda l'investitura dal basso con il rapporto organico nei confronti dell'associazione sindacale, il movimento con l'organizzazione.

Quella parve allora a tutti (tranne che a Giorgio AMENDOLA e a pochi altri) la quadratura del cerchio. Ma con il senno di poi ci si accorse che, in realtà, più che coniugare il movimento con l'organizzazione, si era subordinata questa a quello: per effetto del mandato in bianco che era stato loro conferito, i consigli di fabbrica non erano vincolati nella propria politica rivendicativa a una disciplina di organizzazione; tanto è vero che quel mandato in bianco era stato reso possibile dalla sostanziale (ancorché non formalizzata) rimozione della clausola di tregua dai contratti collettivi nazionali di settore: dopo l'«autunno caldo» del 1969 la contrattazione aziendale era stata lasciata libera da qualsiasi vincolo. La si chiamava «contrattazione articolata», ma in realtà, per tutto il decennio successivo, il sistema della contrattazione collettiva sarebbe stato caratterizzato da una sostanziale disarticolazione tra il livello nazionale e il livello d'impresa: i consigli di fabbrica erano di fatto liberi di promuovere qualsiasi iniziativa rivendicativa nelle aziende, su qualsiasi materia e in qualsiasi momento, anche all'indomani del rinnovo del contratto nazionale. È vero che nelle aziende di maggiori dimensioni uno o più sindacalisti esterni affiancavano il consiglio di fabbrica, o il suo «esecutivo», nella contrattazione con la direzione aziendale; ma ricordo per esperienza personale, per essere stato allora durante alcuni anni sindacalista «di zona» della FIOM-CGIL, che era regola indiscussa quella per cui i contenuti della piattaforma rivendicativa venivano elaborati dal consiglio di fabbrica e da questo proposti all'assemblea dei lavoratori, la quale decideva sovranamente in pro-

posito: l'organizzazione sindacale esterna non governava affatto la contrattazione aziendale.

4. Logica vuole che un siffatto sistema possa funzionare soltanto fino a che il movimento sia abbastanza forte, oltre che omogeneo in tutte le sue componenti di base, da consentire al sindacato di imporre alla controparte la contrattazione al livello nazionale senza assumere alcun impegno in riferimento ai livelli inferiori. E infatti il sistema entrò in crisi non appena quella condizione venne meno.

In un decennio segnato dalla forte egemonia, in seno al movimento, della parte professionalmente meno qualificata dei lavoratori (egemonia rafforzata, come si è visto, dal meccanismo di elezione dei consigli di fabbrica) e dalla conseguente connotazione marcatamente egualitaristica della politica rivendicativa e dei contenuti dei contratti collettivi interconfederali, di settore e aziendali, il sindacato finì col perdere gran parte del consenso dei lavoratori più professionalizzati; gli aumenti automatici del costo del lavoro prodotti dalla scala mobile, come riformata nel 1975, per effetto della forte inflazione ridussero fino ad azzerarli gli spazi di contrattazione delle retribuzioni al livello nazionale; la recessione economica e il conseguente aumento della disoccupazione fecero il resto. Già in occasione dei rinnovi contrattuali del 1979 apparve evidente che il sindacato aveva il fiato corto, proprio perché non poteva spendere la « moneta » della tregua in azienda; solo un recupero di disciplina organizzativa e di capacità di coordinamento della contrattazione aziendale gli avrebbe restituito il potere contrattuale di cui aveva bisogno sul piano nazionale.

Nei primi anni '80 fu appunto il progressivo svuotamento del potere contrattuale delle associazioni sindacali nazionali, conseguente soprattutto alla disarticolazione del sistema della contrattazione collettiva, a indurre la Confindustria a (e consentirle di) rifiutare l'apertura dei negoziati per il rinnovo dei contratti di settore, finché non fosse stato ripristinato un nesso vincolante tra i livelli della contrattazione. Perché i contratti collettivi nazionali potessero essere rinnovati fu necessario imporre regole precise alla contrattazione aziendale con l'accordo interconfederale del gennaio 1983, il c.d. « protocollo Scotti »;

e ciò che consentì allora ai sindacati confederali di compiere quella scelta — poi di consolidarla e affinarla nel decennio successivo, fino al « protocollo Giugni » del luglio 1993 — fu la loro capacità di recuperare un vero ed efficiente rapporto organico con le proprie rappresentanze aziendali, cioè di far accettare loro come utile e necessaria una disciplina organizzativa che era stata praticata poco o nulla nel decennio precedente.

5. Questo recupero non è stato né incontrastato né indolore: in tutti i casi in cui la disciplina associativa si è scontrata con tendenze assembleari divergenti ne è derivata una spaccatura dei vecchi consigli di fabbrica e la ricostituzione di rappresentanze sindacali separate, oppure la nascita di organismi rappresentativi aziendali spontanei in contrapposizione alle r.s.a., talora addirittura la nascita di nuove formazioni sindacali polemicamente contrapposte ai sindacati confederali. Ma ciò che qui interessa sottolineare è che senza questo recupero non avrebbe potuto nascere il sistema attuale di contrattazione collettiva articolata, poiché CGIL, CISL e UIL non avrebbero potuto stipulare credibilmente, al livello nazionale, le clausole di tregua assoluta e relativa su cui tale sistema si basa, né avrebbero potuto assicurare efficacemente il loro rispetto al livello aziendale.

CGIL, CISL e UIL non hanno, beninteso, rinunciato a dotare la propria organizzazione all'interno delle aziende di adeguati momenti di verifica del consenso dei lavoratori, anche dei non iscritti; non hanno, cioè, rinunciato a cercare costantemente, per le proprie rappresentanze aziendali, quell'« investitura dal basso » che ne conferma e rafforza la rappresentatività effettiva. Ma hanno voltato pagina rispetto al modello organizzativo degli anni '70, caratterizzato — come si è visto — dalla subordinazione strategica del rapporto organico all'investitura assembleare, dell'organizzazione al movimento. Questo è, in ultima analisi, il significato della faticosa ricerca di nuove formule di organizzazione ed elezione delle rappresentanze aziendali da parte delle tre confederazioni nel corso degli ultimi anni, fino a quella delineata nell'accordo del luglio 1993. E tale ricerca è stata resa finora possibile dall'assenza di vincoli



legislativi in proposito: cioè dal « guscio vuoto » dell'art. 19 dello Statuto del 1970.

6. Se oggi si sente la necessità impellente di una riforma del sistema di rappresentanza delineato dall'art. 19 dello Statuto è perché esso, ponendo quel « guscio vuoto » a disposizione delle associazioni sindacali maggiori, non prevede un meccanismo adeguato di verifica in concreto della loro rappresentatività. Donde l'esigenza di prevedere per legge una consultazione periodica dei lavoratori, al cui esito siano condizionate non soltanto l'attribuzione dei diritti previsti dallo Statuto (in materia di permessi retribuiti, affissioni, assemblea, locali per le riunioni, ecc.), ma anche la legittimazione a contrattare con efficacia vincolante per tutti i lavoratori.

Il problema è stato posto con urgenza all'attenzione del Parlamento dai due referendum sull'art. 19 dello Statuto. Nel tentativo di evitarli, il Senato ha approvato poche settimane or sono un disegno di legge che istituisce le nuove « rappresentanze sindacali unitarie », elette periodicamente dai lavoratori, cui vengono attribuite tutte le prerogative delle vecchie r.s.a. Ma le nuove rappresentanze previste dal disegno di legge non sono « sindacali » in senso proprio: non sono organo dell'associazione sindacale esterna, non sono vincolate dagli obblighi contrattuali da essa assunti (lo afferma molto nettamente anche MARIUCCI); traendo la propria investitura soltanto dal basso, per mezzo dell'elezione, esse rispondono del proprio operato soltanto ai propri elettori. È ben vero che i rappresentanti eletti dai lavoratori saranno prevedibilmente in larga parte iscritti alle associazioni sindacali maggiori, ma essi non trarranno da queste la propria investitura; e se in azienda gli umori assembleari contingenti divergeranno dalle scelte operate a livello nazionale, la « rappresentanza unitaria » sarà portata a dare maggior peso ai primi che alle seconde.

Il rimedio prospettato nella relazione — cui faceva cenno poco fa anche Carlo SMURAGLIA, dando conto delle prospettive di integrazione del disegno di legge approvato dal Senato — dovrebbe consistere in un affiancamento o « assistenza » delle associazioni sindacali territoriali alle « rappresentanze sindacali unitarie » nella contrattazione aziendale. Quale che sia la forma

e il grado di vincolatività del prospettato affiancamento, esso non mi sembra davvero idoneo a sventare il rischio di disarticolazione del sistema: una cosa è prevedere — come si prevede nel « protocollo » del luglio 1993 — che la contrattazione aziendale competa congiuntamente all'associazione sindacale e al suo organo rappresentativo in azienda (il soggetto negoziale è qui, a ben vedere, uno solo); altra cosa è pensare di poter costruire un sistema ordinato di contrattazione articolata sulla « contitolarità negoziale » tra associazione sindacale e rappresentanza aziendale *indipendente*.

Lo stesso Relatore avverte che, al di là di ogni schema deciso centralmente, la rappresentatività conferita dall'investitura elettorale dal basso finisce sempre col privilegiare l'organismo che ne è dotato, rispetto alle associazioni sindacali esterne: l'esperienza degli anni '60, di cui si è detto all'inizio, insegna come — indipendentemente dalle disposizioni contenute negli accordi interconfederali circa la competenza per la contrattazione aziendale — un organismo eletto direttamente dai lavoratori abbia nei confronti dell'imprenditore una rappresentatività, e pertanto una capacità effettiva di imporsi come agente contrattuale, nettamente superiori rispetto a qualsiasi altro organismo. L'istituzione per legge di una rappresentanza aziendale elettiva indipendente dalle associazioni sindacali produrrà dunque di fatto la conseguenza di spostare il baricentro del sistema della contrattazione collettiva dal centro alla periferia.

È ancora MARIUCCI, del resto, a sottolineare l'analogia tra il sistema di contrattazione destinato a nascere dalla riforma legislativa approvata dal Senato e il sistema di fatto instauratosi negli anni '70. Concordo pienamente con questa osservazione, ma non concordo con lo stesso Relatore quando egli afferma che in quegli anni la contrattazione aziendale fosse di fatto gestita dalle organizzazioni territoriali più che dai consigli di fabbrica: a me — come dicevo prima — risulta, anche per esperienza diretta, vero proprio il contrario. Pur animata dalle migliori intenzioni, la riforma rischia di produrre proprio questo risultato: di imporre cioè per via legislativa il ritorno a un modello analogo a quello che negli anni '70 ha prevalso soltanto per scelta, poi revocata, delle confederazioni sindacali: cioè a un modello di rappresentanza dei lavoratori in azienda caratterizzato dalla

netta prevalenza dell'investitura dal basso rispetto al vincolo derivante dal rapporto organico con l'associazione sindacale (per questo ho l'impressione di assistere a una riedizione, riveduta e corretta, delle concezioni luxemburghiste di quegli anni). Così facendo si introdurrà un rilevante fattore di disarticolazione — che nessun marchingegno, legislativo o contrattuale, potrà neutralizzare — nel sistema di contrattazione articolata delineato dal « protocollo » del luglio 1993.

7. Tutto ciò non significa che l'investitura dal basso delle rappresentanze aziendali sia necessariamente incompatibile né con un loro rapporto organico nei confronti delle associazioni sindacali esterne, né con un sistema ordinato di contrattazione collettiva articolata governato dalle associazioni stesse.

Le due esigenze apparentemente contrapposte possono, a mio avviso, essere conciliate. Per questo occorre che la riforma non sopprima le r.s.a. come previste nel Titolo III dello Statuto (cioè come organi delle associazioni sindacali esterne) sostituendole con un nuovo organismo per così dire « sovrano » e indipendente; la nuova legge deve limitarsi a condizionare i privilegi di cui possono godere le r.s.a., e proporzionarne l'entità, al consenso periodicamente espresso dai lavoratori mediante apposita consultazione. In altre parole, i lavoratori devono essere chiamati per legge a votare periodicamente per la o le associazioni da cui vogliono essere rappresentati, determinando con i loro voti il numero di « rappresentanti » dotati di tutele e permessi, di cui ciascuna di esse potrà avvalersi in azienda. Saranno poi presumibilmente le associazioni stesse, per guadagnarsi il consenso dei lavoratori, a far scegliere loro anche i nomi di tali rappresentanti: ma questo è un problema interno all'associazione, di cui la nuova legge può disinteressarsi, come già se ne disinteressò lo Statuto del 1970.

Non spetta alla legge creare soggetti sindacali nuovi e distinti rispetto alle associazioni esistenti, quali sarebbero le « rappresentanze unitarie » delineate dal disegno di legge approvato dal Senato. Ciò che alla legge si chiede è soltanto di istituire meccanismi efficienti di verifica periodica del consenso raccolto dalle associazioni concorrenti, al fine della giustificazione del godimento da parte di queste del « sostegno » neces-

sario per un corretto sviluppo della dialettica sindacale in azienda, non estensibile a un numero indeterminato di possibili associazioni. Dalla stessa verifica periodica del consenso potrebbe infine essere fatta dipendere altresì l'attribuzione all'associazione (o coalizione di associazioni) maggioritaria del potere di stipulare contratti, anche dismissivi, con efficacia *erga omnes*.

\* \* \*

*Postilla.* — Mentre erano in composizione le prime bozze di questo fascicolo si sono celebrati, insieme ad altri dieci, i due referendum sull'art. 19 dello Statuto. Il primo, tendente ad attribuire a qualsiasi formazione sindacale i diritti di cui al Titolo III, con eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, ha visto fortunatamente e fortunosamente prevalere la risposta negativa per una manciata di voti (una differenza di soli 13.000 « no » rispetto ai « sì », su 25 milioni di voti espressi). È prevalso invece a larga maggioranza (quasi due terzi dei voti espressi) il « sì » sul secondo quesito referendario: il corpo elettorale ha abrogato il primo alinea del primo comma dell'art. 19 (lett. a), eliminando così il criterio selettivo dell'appartenenza del sindacato alle « confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale », e ha modificato il contenuto del secondo alinea (lett. b), con l'effetto di assicurare il godimento dei « privilegi » di cui al Titolo III, in ciascuna unità produttiva di impresa che occupi più di 15 dipendenti nel territorio dello stesso comune, a tutte e sole le associazioni sindacali che siano firmatarie di un contratto collettivo, *anche aziendale*, applicabile nell'unità produttiva stessa.

Cade dunque il criterio — giustamente criticato per la sua indeterminatezza e suscettibile di interpretazioni assai divergenti, sovente troppo generose nei confronti di confederazioni assolutamente minoritarie — della « maggiore rappresentatività »; ma resta in vita il secondo criterio posto dall'art. 19, quello della partecipazione dell'associazione alla contrattazione collettiva. Questa « miniriforma », a ben vedere, reca più vantaggi che danni alle confederazioni *effettivamente* dotate di « maggiore rappresentatività »: essa, infatti, valorizzando il loro ruolo di protagoniste della contrattazione collettiva, le libera dal sospetto di godere di privilegi immeritati. Il godimento dei

diritti di cui al Titolo III non è più assicurato loro da una scomoda « patente » di rappresentatività presunta, bensì soltanto dall'essere negoziatrici e firmatarie di accordi interconfederali e contratti collettivi nazionali di settore che hanno un campo di applicazione esteso di fatto alla quasi totalità delle imprese (il requisito dell'« applicazione » del contratto collettivo, secondo l'interpretazione che ne è stata prevalentemente data fino ad oggi, deve ritenersi soddisfatto anche nei casi in cui del contratto stesso sia applicata nell'azienda la sola parte normativa e non la parte obbligatoria, non essendo l'imprenditore iscritto all'associazione firmataria).

Dall'esito del referendum vengono penalizzate invece le associazioni sindacali di più recente costituzione, quali quelle dei quadri, che non sono ancora riuscite a imporsi alla controparte imprenditoriale come interlocutori negoziali: per queste l'esito del referendum può significare la perdita dei diritti di cui al Titolo III, conquistati nell'ultimo decennio in virtù di una interpretazione a loro favorevole della lett. a) dell'art. 19, ora abrogata. E potrebbero esserne penalizzate, altresì, le confederazioni minoritarie, come la CISNAL o la CISAL, anch'esse finora beneficiarie di una interpretazione estensiva della lett. a) dell'art. 19: pur non avendo partecipato, o avendo partecipato solo formalmente, alla negoziazione dei contratti collettivi nazionali, esse sono state per lo più ammesse a sottoscriverli dopo che l'accordo era stato raggiunto con le confederazioni maggiori, perché tale sottoscrizione non comportava sostanzialmente alcun costo aggiuntivo per le imprese; ma ora la nuova disciplina legislativa dei diritti sindacali in azienda risultante dal referendum potrebbe indurre le associazioni imprenditoriali ad abbandonare in tutto o in parte quella prassi, per escludere dal godimento dei diritti di cui al Titolo III dello Statuto le formazioni sindacali meno rappresentative.

Il referendum ha, in sostanza, l'effetto di far coincidere il criterio attraverso il quale l'ordinamento statuale seleziona le associazioni sindacali cui assicurare « sostegno » nelle aziende con il criterio tipicamente proprio dell'ordinamento intersindacale: quello, cioè, della capacità dell'associazione sindacale di conquistarsi un posto al tavolo delle trattative contrattuali. Concordo pienamente con Paolo Tosi, che in un primo commento « a caldo » (« Il Sole-24 Ore », 13 giugno 1995) dà di

questa scelta legislativa, operata direttamente dal corpo elettorale, una valutazione largamente positiva: è una scelta che non risolve il problema della misurazione precisa dei consensi di base nei confronti dei vari sindacati, né quello dell'estensione *erga omnes* del campo di applicazione dei contratti collettivi aziendali « dismissivi », ma ha il grande merito di sgombrare elegantemente il campo da distorsioni, equivoci e arbitrii connessi con l'incerta regola della « maggiore rappresentatività » e di conservare, nel contempo, la felice configurazione originaria dell'istituto della rappresentanza sindacale aziendale come organo periferico dell'associazione sindacale, lasciando quest'ultima libera di determinarne la struttura e la composizione (il « guscio vuoto »). Alla pur sempre necessaria riforma organica della materia può ora provvedere, in modo non affrettato, il Parlamento, conservando la configurazione originaria della r.s.a. come organo dell'associazione.

Non condivido, invece, le preoccupazioni espresse da MARIUCCI nella sua relazione, circa i rischi conseguenti all'estensione referendaria dei diritti di cui al Titolo III dello Statuto alle associazioni firmatarie soltanto di contratti *aziendali*. Resta pur sempre in vigore il divieto dei sindacati di comodo (art. 17), corollario del divieto generale di comportamenti fraudolenti; al di fuori di quell'ipotesi, del tutto infrequente e comunque facilmente identificabile in concreto, non vedo perché si dovrebbe, e come si potrebbe, impedire all'imprenditore la scelta di gravarsi degli obblighi di cui al Titolo III nei confronti di associazioni sindacali che egli ritenga effettivamente rappresentative dei lavoratori occupati in azienda, o di una particolare categoria di essi. Hanno tentato di opporvisi la Corte di cassazione (v. la sentenza n. 1913/1986, *q. Riv.*, 1986, II, 699, e *ivi* le osservazioni fortemente critiche di A. VALLEBONA) e alcuni giudici di merito; ma quell'orientamento giurisprudenziale, già discutibile nel contesto del vecchio regime, appare nettamente in contrasto con il nuovo regime instaurato dal referendum, nel quale — come si è visto — il solo criterio che conta è quello della capacità effettiva dell'associazione sindacale di proporsi, e all'occorrenza imporsi, alla controparte imprenditoriale come interlocutore negoziale.

Milano, 15 giugno 1995

## RIFLESSIONI SULLA RIFORMA DELLE RAPPRESENTANZE SINDACALI AZIEN-

DALI. — Riassunto. L'A. sottolinea il nesso che corre tra la natura degli organi di rappresentanza aziendale dei lavoratori e il sistema della contrattazione collettiva. In questo ordine di idee ripercorre le tappe principali del movimento sindacale italiano: dall'esperienza delle commissioni interne e delle sezioni sindacali aziendali negli anni '50 e '60, a quella dei consigli di fabbrica negli anni '70, alla loro crisi manifestatasi all'inizio degli anni '80, cui ha fatto seguito la faticosa ricerca, nell'ultimo decennio, di nuove formule di organizzazione ed elezione delle rappresentanze sindacali aziendali in funzione di un nuovo sistema di contrattazione articolata. In riferimento al recente disegno di legge approvato dal Senato, l'A. sottolinea il rischio che esso, sacrificando il rapporto organico delle rappresentanze aziendali con l'associazione sindacale, finisca col compromettere il necessario collegamento tra contrattazione collettiva nazionale e contrattazione aziendale; traccia quindi le linee essenziali di una diversa riforma legislativa, capace di conciliare tra loro l'esigenza di salvaguardare quel rapporto organico e l'esigenza di una verifica periodica del consenso dei lavoratori nei confronti delle associazioni sindacali, cioè della loro rappresentatività effettiva. Nella postilla, aggiunta in seguito al referendum dell'11 giugno 1995, l'A. esamina gli effetti della parziale modifica dell'art. 19 St. lav. che ne è conseguita, dei quali dà una valutazione sostanzialmente positiva.

## CONSIDERATIONS ABOUT THE REFORM OF PLANT-LEVEL UNION BODIES. —

Summary. The Author points out the connection between the character of plant-level Union bodies and the collective bargaining system. From this point of view he goes through the main stages of the Italian unionism: from the « internal commissions » and the plant-level « union division » during the 50's and 60's, to the « plant councils » of the 70's, and their crisis at the beginning of the 80's, followed by the difficult research, during the last decade, of new systems of organization and election of plant-level union bodies, with regard to the new system of « articulated » collective bargaining. The Author underlines that the project of reform recently approved by the Senate, lessening the organic connection of plant-level bodies with the Unions, puts on risk the indispensable relationship between national and plant-level collective bargaining; then outlines the features of a possible different legislative reform, able to conciliate the need of protecting that connection and the need of periodical checks of workers approval for Union action, that is Union representativeness.

## UEBERLEGUNGEN ZUR REFORM DER BETRIEBSVERTRETUNGEN. — Zusammen-

fassung. Der Verfasser betont den Zusammenhang zwischen der Natur der Organe der Betriebsvertretung und dem System der Kollektivverhandlung. Er durchläuft die wichtigsten Etappen der italienischen Gewerkschaftsbewegung: von der Erfahrung der Betriebsausschüsse und der gewerkschaftlichen Betriebssektionen in den Jahren '50 und '60 zu jener der Betriebsräte in den Jahren '70 und ihrer Krise am Anfang der 80er Jahre, welcher in den letzten 10 Jahren die mühsame Suche nach neuen Organisations- und Wahlformen der Betriebsvertretungen folgte, in Funktion eines neuen Systems der gegliederten Verhandlung. In bezug auf die neueste vom Senat genehmigte Gesetzesvorlage, unterstreicht der Verfasser die Gefahr, dass sie, indem sie die organische Beziehung zwischen der Betriebsvertretung und dem Gewerkschaftsbund opfert, die notwendige Verbindung zwischen der nationalen Kollektivverhandlung und der Betriebsverhandlung gefährdet; er zieht hierauf die Grundlinien einer andersartigen Gesetzesreform, die die Anforderung, jene organische Beziehung zu wahren mit der Anforderung einer regelmäßigen Nachprüfung der Zustimmung der Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaftsbünden, d. h. ihrer wirklichen Repräsentativität vereinbaren könnte.

