

## CAPITOLO VI

### IL SINDACATO, GLI *INSIDERS* E GLI ALTRI. CHI CONTRATTA PER CHI

#### **54. - Il sindacato: forza di progresso o di conservazione?**

L'esito dei referendum del giugno 1995 sulle rappresentanze sindacali aziendali e sulla raccolta delle quote di iscrizione mediante trattenute è stato interpretato da tutti come segno inequivocabile della perdita, da parte del movimento sindacale italiano e delle tre confederazioni maggiori in particolare, del sostegno maggioritario dell'opinione pubblica.

Di alcune delle possibili cause di questa perdita di popolarità abbiamo discusso nel primo capitolo. Una causa ulteriore va presumibilmente individuata nel fatto che l'intero sistema di tutela dei lavoratori, soprattutto (ma non soltanto) nell'amministrazione pubblica e nei servizi di interesse pubblico, è prevalentemente percepito dall'uomo della strada come fattore di conservazione. Sindacato e diritto del lavoro sono prevalentemente percepiti come fattori di conservazione di strutture e modelli organizzativi in tutto o in parte inefficienti e obsoleti; come strumenti di difesa degli interessi di una minoranza dei lavoratori occupati, dei nove milioni che stanno nella "cittadella fortificata" (v. § 2), non solo contro la concorrenza potenziale dei lavoratori che ne sono esclusi ma anche contro gli interessi dei consumatori e degli utenti. Nella stampa quotidiana i diritti dei lavoratori - in particolare i diritti di stabilità e/o inamovibilità, i mansionari rigidi, la disciplina rigida degli orari, il diritto di sciopero e gli altri diritti sindacali in azienda - sono frequentemente additati all'opinione pubblica come remore all'efficienza dei servizi e come fonte di piccole e grandi posizioni di rendita in favore di coloro che ne godono; quindi di pregiudizio per gli interessi generali della collettività. Così si determina una sorta di antagonismo tra interessi dei lavoratori in quanto tali e interessi dei consumatori o degli utenti in quanto tali (cfr. § 37). Al contrasto di interessi tra *insiders* e *outsiders* si aggiunge il contrasto di interessi tra *insiders* e consumatori o utenti.

Questa percezione della realtà diffusa nell'opinione pubblica è, certo, in parte distorta: le inefficienze nelle strutture produttive di beni e servizi nascono sovente da difetti organizzativi e incapacità del *management*, che nulla hanno a che fare con i diritti sindacali e individuali dei lavoratori addetti alle strutture stesse. Ma, per altra parte non piccola, quella percezione coglie invece un aspetto della realtà che non può essere trascurato, e che infatti è considerato con grande attenzione e preoccupazione dai dirigenti delle confederazioni sindacali maggiori. Quando si assiste alla comunissima vicenda di una intera classe di trenta ragazzi condannata a perdere un anno o più di insegnamento in una girandola di supplenti, solo perché l'insegnante, titolare della cattedra e quindi inamovibile, è assente per una lunga malattia, la gente percepisce che il sistema privilegia il diritto dell'insegnante a una sorta di "proprietà" sulla cattedra, rispetto al diritto degli studenti all'istruzione; lo stesso discorso, moltiplicato per dieci, potrebbe essere riferito ancora una volta ai professori universitari: la loro "libertà di insegnamento", che è interpretata e applicata nel senso di assicurare loro la libertà di fare o non fare insindacabilmente ciò che vogliono del loro tempo e del loro lavoro, è nettamente sovraordinata al diritto all'insegnamento degli studenti. Gli esempi di questo genere si trovano in tutti i settori, soprattutto, ma non soltanto, in quelli nei quali il datore di lavoro è un ente pubblico; e sono infiniti: penso ai dipendenti della U.S.L. che "autogestiscono" l'orario di apertura di uno sportello considerando prioritariamente i propri interessi e quindi riducendone l'apertura al pubblico a due ore al giorno, incuranti del fatto che questo crei problemi di inaccessibilità per alcuni utenti e affollamento e code per tutti gli altri; alle grandi città dove non è possibile trovare un negozio di generi alimentari aperto la sera o di domenica a causa del divieto di lavoro e di apertura dei

punti di vendita in quell'orario o in quel giorno (1); al servizio dell'anagrafe comunale che si fa trovare inopinatamente chiuso in normale orario di apertura, "per assemblea sindacale"; alla riduzione imprevista, per lo stesso motivo, delle carrozze-letto o cuccette di un treno di lunga percorrenza; al museo di rilevanza mondiale chiuso perché la temperatura nei locali è scesa di due gradi al di sotto del minimo concordato tra i lavoratori e la Direzione; ai viaggiatori condannati a pernottare in aeroporto perché gli assistenti di volo dell'aereo hanno terminato l'orario giornaliero di servizio; e così via.

Se quelli citati sono i piccoli casi quotidiani di disservizio di cui parlano le cronache cittadine dei giornali, ve ne sono altri di cui i giornali parlano meno, ma di gravità molto maggiore: come quello del servizio pubblico di collocamento dei lavoratori, il cui grado di efficienza è molto vicino allo zero e di cui quasi nessuno ormai più si serve per trovare lavoro, che però deve essere mantenuto in vita e "protetto" dalla concorrenza dei privati per non privare di un lavoro i dodicimila "collocatori" che vi sono addetti; o il caso delle migliaia di falsi invalidi scoperti nei mesi scorsi dai giudici penali, che si sono fatti assumere con la frode e al cui licenziamento il sindacato, più o meno apertamente, si oppone; o il caso dei "moduli" di insegnamento nelle scuole elementari, strutturati principalmente in funzione dell'eccedenza di personale insegnante conseguente al calo demografico degli allievi, e solo subordinatamente in funzione delle esigenze didattiche effettive; più in generale il caso di tutti i comparti della pubblica amministrazione, a incominciare da quello delle Poste, che potrebbero funzionare molto meglio e con costi notevolmente ridotti se fosse possibile ristrutturarli profondamente e dotarli di personale meno numeroso e più qualificato: ma la ristrutturazione non è possibile perché comporterebbe il licenziamento o il trasferimento di una parte dei dipendenti. Ancora una volta: l'interesse del lavoratore addetto sembra prevalere nettamente sull'interesse dell'utente.

Un gran numero di persone vive questo stato di cose come ingiusto e finisce coll'imputarne la responsabilità al sistema delle tutele e al sindacato stesso. E a percepire questo conflitto di interessi con maggiore acutezza sono presumibilmente i cittadini-utenti appartenenti agli strati più deboli: quelli che non possono disporre di alternative in caso di disservizio. Donde, poi, le sconfitte che il movimento sindacale e i difensori a oltranza del sistema delle tutele periodicamente subiscono in sede referendaria e parlamentare: segno indiscutibile del fatto che il movimento sindacale ha perso il sostegno da parte di un'opinione pubblica maggioritaria, che, a ragione o a torto, vede oggi in esso, più che un fattore di innovazione e progresso, un fattore di ingessatura di strutture amministrative e produttive invecchiate o addirittura fatiscenti, di tutela di nicchie dove si annidano posizioni di rendita; comunque un fattore di difesa e conservazione di strutture inadeguate e più inefficienti di come potrebbero essere.

### **55. - Un nuovo "patto" tra il sindacato e i cittadini**

Questa partita politica si gioca, ovviamente, soprattutto sul terreno della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Fino a qualche tempo fa il sindacato confederale si era proposto di risolvere il problema spiegando che in realtà non c'è contraddizione fra interesse dei lavoratori in quanto tali e interesse dei cittadini in quanto tali: "si può perseguire al tempo stesso il pieno soddisfacimento dell'uno e dell'altro"; anzi: quanto meglio stanno i lavoratori, tanto meglio saranno serviti gli utenti. Ma - come si è visto - questa tesi non sembra aver convinto la maggioranza degli interlocutori, degli utenti; per recuperare il consenso maggioritario della cittadinanza il sindacato confederale sa di doversi rivolgere ad essa proponendole un discorso di contenuto significativamente diverso rispetto a quello tradizionale.

---

(1) Ma su questo punto i sindacati dei lavoratori hanno trovato due potentissimi alleati nel referendum dell'11 giugno 1995: i commercianti e la Conferenza Episcopale. Donde la nettissima vittoria del "no" alla liberalizzazione degli orari degli esercizi pubblici.

La “questione sociale” che il movimento sindacale e tutti coloro che hanno a cuore il progresso devono porre al centro del loro programma oggi non è tanto quella del lavoratore sfruttato dal padrone, quanto quella del cittadino meno dotato cui sono negate (o sono offerte a livelli qualitativamente inaccettabili) l’assistenza sanitaria, l’istruzione, la formazione professionale, l’assistenza nel mercato del lavoro, la giustizia, la casa. L’elemento centrale di un nuovo programma delle forze che più si ispirano al principio della solidarietà sociale, se esso vuole essere politicamente efficace, deve dunque consistere in un mutamento delle priorità: non più - secondo quanto di fatto oggi avviene - l’interesse del lavoratore in quanto tale al primo posto, ma l’affermazione chiara, e seguita da comportamenti coerenti, che al primo posto sta un insieme di interessi essenziali del cittadino in quanto tale e in particolare del cittadino più debole, meno dotato.

É, a ben vedere, lo stesso messaggio che, sul terreno più limitato della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, è contenuto nella legge n. 146/1990, intelligentemente voluta e difesa dai dirigenti delle confederazioni sindacali maggiori, che lo hanno fatto proprio fin dalla discussione parlamentare su questa legge, proponendosi esplicitamente di far percepire all’opinione pubblica come siano i lavoratori stessi a porre al centro della propria iniziativa la tutela degli interessi del cittadino, come interessi prioritari. Occorre che questa linea programmatica, già fatta propria dai vertici confederali, venga sempre più largamente fatta propria, senza riserve, dalle organizzazioni periferiche e dai rappresentanti sindacali aziendali, arricchita di contenuti concreti e resa immediatamente percepibile all’esterno. Occorre che la cittadinanza percepisca sempre più chiaramente e diffusamente che sono i lavoratori stessi, organizzati nel sindacato confederale, a portare la parola d’ordine della “qualità totale” all’interno della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici: a porsi, cioè, nei panni dell’utente per individuare e soddisfare il meglio possibile ogni sua esigenza; sono i lavoratori stessi, col sindacato confederale, a mobilitarsi per superare tutte le vecchie incrostazioni di rigidità organizzativa che nei servizi pubblici impediscono di soddisfare pienamente e al meglio le esigenze degli utenti, anche a costo di sacrificare vecchie prerogative e privilegi che si rivelino incompatibili con quelle esigenze. Nell’amministrazione pubblica e in certi settori dei servizi pubblici vi sono zone di lassismo, di eccessivo assenteismo, di scarso rendimento ingiustificato: queste devono poter essere eliminate con le opportune iniziative, organizzative e se necessario anche disciplinari, senza che il sindacato faccia ostruzionismo; e dove l’efficienza del servizio non può essere perseguita senza che qualche lavoratore perda il posto, ai lavoratori coinvolti dovrà essere garantita la migliore assistenza e sostegno del reddito nella fase di ricerca di una nuova occupazione, ma non si farà ostruzionismo al licenziamento, se questo è necessario per la ristrutturazione, anche radicale, e per il rilancio del servizio.

Sul piano sostanziale il problema è e sarà sempre quello di un temperamento equo tra interessi dei lavoratori e interessi degli utenti del servizio. Ma la parola d’ordine del “temperamento” si è ormai logorata, essendo stata coniugata per decenni con una prassi che ad essa non corrispondeva o corrispondeva troppo poco. Perché la novità venga percepita con chiarezza e immediatezza da milioni di interlocutori occorre che il messaggio contenga l’esplicito riconoscimento di una gerarchia tra gli interessi in gioco: *l’interesse dell’utente, e soprattutto di quello più debole, al primo posto*. É una semplificazione del messaggio, forse eccessiva sul piano teorico; ma essa è necessaria sul piano della comunicazione di massa, per la piena comprensibilità del messaggio stesso.

Se lavoratori e sindacato sapranno dare a questo messaggio il valore di una vera e propria svolta nel loro rapporto con la cittadinanza, e se al messaggio corrisponderanno alcuni comportamenti concreti suscettibili di assumere valore emblematico, cioè capaci di dare la percezione della concretezza della svolta, il sacrificio che esso potrà transitoriamente comportare in termini di consenso tra i lavoratori sarà compensato ad usura non soltanto dai benefici che i lavoratori stessi conseguiranno in veste di utenti e consumatori, ma anche e soprattutto dalla forza

straordinaria che al movimento sindacale verrà dall'appoggio e solidarietà dell'intera cittadinanza: a quel punto, lavoratori e sindacato non saranno più, come troppo spesso oggi appaiono essere, in posizione oggettivamente antagonista rispetto ai cittadini utenti; e potranno guardare con maggiore fiducia alla discussione parlamentare o alle verifiche referendarie sui temi di loro interesse. Anzi, potranno ottenere sul terreno politico le compensazioni più ampie per i sacrifici sostenuti sul terreno immediatamente gestionale.

Un appoggio pieno da parte dell'opinione pubblica oggi vale, anche sul piano dei rapporti di forza contrattuale, assai di più di un mese di sciopero a oltranza.

## **56. - Il ruolo insostituibile del sindacato confederale**

Una scelta strategica del genere di quella or ora delineata non è però ragionevolmente proponibile nel quadro attuale di frammentazione spinta delle strutture di rappresentanza dei lavoratori nella pubblica amministrazione e nelle aziende che gestiscono i servizi al pubblico. Quella scelta presuppone una riforma del sistema della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro che privilegi le strategie sindacali di largo respiro e che non offra premi o punti di forza, ma anzi tolga spazio ai particolarismi, agli opportunismi, alle molteplici possibili forme del *free riding* sindacale.

È una scelta strategica che può essere compiuta e concretamente attuata soltanto da un grande sindacato confederale unitario, capace di rappresentare e promuovere gli interessi della grande maggioranza della forza-lavoro, ivi compresi quelli dei milioni di *outsiders* (v. §§ 60 e 61); capace di negoziare con il Governo e con le confederazioni degli imprenditori indirizzi di politica economica, fiscale, monetaria, industriale, scolastica e occupazionale coerenti con i contenuti del "patto" di cui si è detto tra lavoratori e cittadinanza. Ma capace anche di tradurre quella scelta strategica compiuta sul piano nazionale in comportamenti coerenti nei luoghi di lavoro. È questo il motivo per cui assume rilievo strategico la questione della struttura dell'organizzazione sindacale e in particolare la questione del rapporto che corre tra l'organizzazione stessa e gli organi di rappresentanza dei lavoratori in azienda: se questi ultimi non sono collegati da un rapporto organico con il sindacato che negozia al livello nazionale, nulla può impedire loro di assumere nei luoghi di lavoro qualsiasi comportamento e promuovere qualsiasi rivendicazione, anche in contrasto con le scelte compiute al livello superiore.

Per comprendere l'importanza della questione, basti considerare ciò che è accaduto all'inizio degli anni ottanta, dopo un decennio durante il quale la contrattazione aziendale si era svolta al di fuori di qualsiasi coordinamento con quella di livello nazionale: ne era derivato un progressivo svuotamento del potere contrattuale delle associazioni sindacali nazionali organizzate nelle tre confederazioni maggiori, al punto da indurre la Confindustria a 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 negoziare regole precise per la contrattazione aziendale con l'accordo interconfederale del gennaio 1983, il cosiddetto "protocollo Scotti". E i sindacati confederali furono in grado di compiere allora quella scelta - poi di consolidarla e affinarla, fino al "protocollo Giugni" di dieci anni dopo - proprio perché le rappresentanze sindacali aziendali, istituite a norma dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, erano legate ad essi da un rapporto organico. Questo era il presupposto indispensabile perché Cgil, Cisl e Uil potessero "spendere" credibilmente al livello nazionale la moneta di scambio delle clausole di tregua, garantendone il rispetto al livello aziendale.

Di fatto quelle clausole, vere e proprie "cerniere" della contrattazione articolata, hanno avuto fin dall'inizio, nell'ultimo decennio, un tasso di effettività elevatissimo. Ma il recupero di un rapporto organico da parte dei sindacati confederali con le proprie rappresentanze aziendali non è stato né incontrastato né indolore: in tutti i casi in cui la disciplina associativa si è scontrata con tendenze assembleari divergenti nei luoghi di lavoro 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.

Sta di fatto, comunque, che senza il recupero del rapporto organico tra organizzazione territoriale e aziendale, tra centro e periferia, il sistema della contrattazione collettiva articolata non avrebbe potuto neppure decollare, 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. Ne sarebbe nato probabilmente un sistema di relazioni sindacali incentrato su di una contrattazione aziendale totalmente libera: ciascuno per sé e Dio per tutti; con tanti saluti alla possibilità per il movimento sindacale di partecipare direttamente alla determinazione della politica economica nazionale e di perseguire grandi scelte strategiche, quale quella sopra delineata della saldatura politica tra interessi dei lavoratori in quanto tali e interessi dei cittadini in quanto tali.

### **57. - Il problema delle strutture sindacali periferiche. Ritorno al “doppio canale”?**

Pur impegnate nel recupero del rapporto organico con le proprie rappresentanze aziendali, 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 nei luoghi di lavoro. Esse hanno però voltato pagina rispetto al modello organizzativo degli anni '70, caratterizzato 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 nel “protocollo” del luglio 1993.

La ricerca di nuove forme di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro è stata resa possibile dall'assenza di vincoli legislativi in proposito: le rappresentanze aziendali che l'art. 19 dello Statuto - anche dopo la sua correzione referendaria del 1995 (2) - consente alle associazioni sindacali di costituire sono una sorta di “guscio vuoto”, che le associazioni stesse possono liberamente riempire con i contenuti organizzativi più disparati. Se oggi tuttavia si avverte l'esigenza di una riforma ulteriore su questa materia, è perché il sistema di rappresentanza delineato dall'art. 19 dello Statuto del 1970, lasciando alle associazioni sindacali beneficiarie del “sostegno” una libertà totale circa le modalità di organizzazione delle r.s.a., non prevede alcun meccanismo obbligatorio di misurazione precisa della loro rappresentatività, né con riferimento al numero dei lavoratori formalmente associati - secondo la disposizione contenuta nell'art. 39 Cost. - né con riferimento ai consensi che esse raccolgono nella grande platea dei lavoratori iscritti e non iscritti. Donde l'esigenza di prevedere una qualche forma di misurazione della rappresentatività effettiva delle organizzazioni sindacali, non soltanto ai fini dell'attribuzione dei diritti previsti dagli articoli successivi dello stesso Statuto (in materia di permessi retribuiti, af-

---

(2) L'esito del referendum abrogativo dell'11 giugno 1995 è consistito in sostanza nella soppressione della pre-sunzione di “maggiore rappresentatività” in favore delle associazioni sindacali aderenti alle grandi confederazioni nazionali (abrogazione della lettera *a* del vecchio testo dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori) e nella attribuzione delle tutele di cui al titolo III della legge a qualsiasi associazione sindacale, anche di dimensioni limitate alla singola azienda, purché abbia stipulato un contratto collettivo attualmente applicato nell'azienda stessa (modifica della lettera *b* dell'art. 19). Il referendum non ha pertanto inciso né sulla struttura delle r.s.a., né sul loro rapporto con le rispettive associazioni sindacali. Per una analisi più approfondita del significato della modifica referendaria e delle prospettive di riforma della materia rinvio a quanto esposto ne *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo il referendum*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, I, pp. 113 - 154.

fissioni, assemblea, locali per le riunioni, ecc.), ma anche ai fini della legittimazione a contrattare con efficacia vincolante per tutti i lavoratori.

Questo è stato l'intendimento del disegno di legge approvato dal Senato nel maggio 1995 (3). Dal confronto tra questo nuovo testo e i progetti di legge comunista e socialista del 1989 sulla stessa materia (4) balza all'occhio una differenza assai significativa e rilevante: mentre quei due progetti subordinavano il godimento dei diritti di cui al titolo III dello Statuto da parte dei "rappresentanti" eletti alla loro adesione ai sindacati nazionali rispondenti a determinati requisiti di rappresentatività, tale condizione ora cade del tutto (5). Al di là delle intenzioni dei suoi fautori, questo significa in sostanza espropriare parzialmente le organizzazioni sindacali delle prerogative e dei diritti sindacali in azienda, per attribuirli a un soggetto diverso e istituzionalmente indipendente. Quelle che nel disegno di legge vengono chiamate "rappresentanze sindacali" non sono organi "sindacali" in senso proprio: non sono, cioè, organo dell'associazione sindacale esterna; esse pertanto non sono vincolate dagli obblighi contrattuali da questa assunti (6): traendo la propria investitura soltanto dal basso, per mezzo dell'elezione, esse rispondono del proprio operato soltanto ai propri elettori.

Il disegno di legge approvato dal Senato ha dunque l'effetto di un rovesciamento netto della scelta operata dal legislatore del 1970: al modello delineato nello Statuto, che privilegia il rapporto organico tra l'associazione e la rappresentanza aziendale configurando la seconda come organo periferico della prima assoggettato alla sua disciplina statutaria, e lasciando la prima pienamente libera nella scelta delle modalità di organizzazione della seconda, si sostituisce il modello che privilegia l'investitura dei "rappresentanti" dal basso; il modello, cioè, nel quale i lavoratori sono rappresentati in azienda *direttamente* da un organo eletto a suffragio universale, prima e più che dalle rispettive associazioni sindacali. In altre parole, si tratta in tutto e per tutto di un ritorno al modello "doppio canale" di rappresentanza dei lavoratori, già sperimentato negli anni sessanta con la convivenza e concorrenza nei luoghi di lavoro tra commissioni in-

---

(3) Il disegno di legge - risultante dall'unificazione di sette disegni presentati nell'XI e nella XII legislatura, dei quali uno di iniziativa popolare patrocinato dalla Cgil e uno di iniziativa governativa - ha per oggetto l'istituzione e disciplina delle nuove "rappresentanze sindacali unitarie"; queste, secondo il testo approvato, dovrebbero essere elette dai lavoratori nei luoghi di lavoro a suffragio universale con cadenza triennale; si prevede in proposito il passaggio a un sistema elettorale rigorosamente proporzionalista, con possibilità per qualsiasi associazione o gruppo di lavoratori, che superi una soglia minima di consistenza, di presentare la propria lista di candidati, senza alcun correttivo a vantaggio delle confederazioni maggiori e senza alcun vincolo di mandato per i rappresentanti eletti. Lo stesso disegno di legge prevede che alle nuove r.s.u. vengano attribuite, indipendentemente dall'adesione dei singoli rappresentanti alle associazioni sindacali esterne, le prerogative e i diritti che il titolo III dello Statuto attribuisce alle vecchie r.s.a., le quali vengono pertanto soppresse; un terzo dei permessi retribuiti viene invece riservato ai "dirigenti" delle associazioni sindacali che rispondano a determinati requisiti di rappresentatività. Il testo del d.d.l. approvato dal Senato può leggersi in *Idee*, 1995, n. 3, pp. 38 - 42. La vicenda politico-parlamentare e i contenuti essenziali del disegno di legge sono tratteggiati dal presidente della Commissione Lavoro del Senato e relatore sul disegno stesso, C. SMURAGLIA, *Un passo avanti*, ancora in *Idee*, pp. 32 - 33, e nel suo intervento al convegno di Pisa del maggio 1995 (AIDLASS, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 91 - 99).

(4) Primi firmatari rispettivamente G. GIUGNI e G. GHEZZI: possono leggersi in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, III, pp. 137 - 175.

(5) La stessa differenza corre tra il progetto di riforma delineato nella relazione conclusiva della commissione ROMAGNOLI incaricata di provvedervi dal ministro del lavoro GIUGNI nell'autunno 1993 (che può leggersi in *Lav. dir.*, 1996, pp. 188 - 196) e quello contenuto nel disegno di legge governativo poi effettivamente presentato dallo stesso ministro GIUGNI nel gennaio 1994.

(6) Cfr. sul punto L. MARIUCCI *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1995, partic. pp. 226 e 230 - 233; cfr. anche G. FERRARO, *Le rappresentanze aziendali dopo il referendum*, in *Lav. Inf.*, 1995, n. 13, p. 8, il quale imputa al disegno di legge di "esaltare forme di partecipazionismo capillare e diffuso a scapito dell'esigenza ... di riconoscere un imprescindibile ruolo promozionale ed incentivante alle principali associazioni sindacali nella gestione dei rapporti contrattuali e nell'esercizio dei diritti sindacali" (ivi).

terne e “sezioni sindacali aziendali”: tanto è vero che, a temperamento degli effetti dell’istituzione del nuovo organo autonomo di rappresentanza dei lavoratori, i suoi sostenitori hanno avvertito la necessità di prospettare l’inserimento nel disegno di legge, in seconda lettura, di una norma che preveda l’“affiancamento” delle associazioni sindacali territoriali alle “rappresentanze sindacali unitarie” nella contrattazione aziendale (ovvero quello che nel linguaggio sindacale corrente viene impropriamente indicato con il termine “contitolarità negoziale”) (7).

Certo, il modello del “doppio canale” non costituisce una novità nel panorama europeo; ed esso sembra addirittura affiorare come modello favorito dall’ordinamento comunitario nella direttiva n. 45/1994 sull’istituzione dei “comitati aziendali europei” per “l’informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie”. Ma una cosa è istituire un canale di rappresentanza elettiva in funzione dell’attivazione di flussi di informazione, o addirittura della partecipazione dei lavoratori al controllo sulla gestione dell’impresa, lasciando al sindacato l’esclusiva della funzione rivendicativa e contrattuale, come accade nelle più rilevanti esperienze straniere di “democrazia industriale” (8), alle quali presumibilmente si ispira la direttiva comunitaria (9); altra cosa è l’istituzione per legge di un organo di rappresentanza elettivo con funzioni in tutto parallele e concorrenti con quelle dell’associazione sindacale. La storia delle relazioni sindacali, in Italia come in altri Paesi, insegna che, così inteso, il “doppio canale” è stato per lo più istituito e/o utilizzato contro la volontà dei sindacati, proprio al fine di indebolirli e delegittimarli all’interno dei luoghi di lavoro (10): negli anni cinquanta le commissioni interne, elette dai lavoratori a suffragio universale e non

---

(7) Di questa prospettiva ha dato conto C. SMURAGLIA nel suo intervento al convegno di Pisa, cit.; sui problemi giuridici inerenti a tale prospettiva v. L. MARIUCCI, *Poteri dell’imprenditore ecc.*, cit., pp. 242 - 249. Quest’ultimo A. nega che il sistema delineato dal disegno di legge corrisponda al modello del “doppio canale” (p. 230); ma egli stesso riconosce il sostanziale dualismo che caratterizza il sistema; riconosce, anzi, che “l’esclusività del potere negoziale e la separatezza sul piano organizzativo [delle r.s.u. rispetto alle organizzazioni sindacali] comporterebbero ... una scelta verso la aziendalizzazione del sistema delle relazioni negoziali che ... nessuno sembra auspicare” (p. 233); donde la necessità di una forte presenza del sindacato esterno in azienda, che controbilanci l’autonomia delle r.s.u.: la “necessità di combinare il potere negoziale delle R.s.u. con strumenti finalizzati al coordinamento delle politiche e degli stessi ruoli negoziali, e di favorire canali di comunicazione efficaci tra rappresentanze di base e organizzazioni extra-aziendali” (ancora p. 233). Che cosa è dunque questo, in sostanza, se non un sistema di “doppio canale”?

(8) V. in proposito soprattutto l’indagine comparatistica di M. BIAGI, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, Rimini, 1990. Sui limiti delle prospettive attuali di sviluppo utile della partecipazione dei lavoratori nelle imprese e la necessità, comunque, che non ne risultino pregiudicate le funzioni proprie delle organizzazioni sindacali, v. ultimamente G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell’impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Bologna, 1995, ed ivi particolarmente le assai condivisibili considerazioni contenute nelle pagine finali.

(9) B. VENEZIANI, *I Comitati Aziendali Europei tra autonomia e eteronomia*, *Dir. Rel. Ind.*, 1995, n. 2, pp. 51 - 53, dove peraltro l’A. denuncia una qualche compressione dell’autonomia organizzativa delle organizzazioni sindacali conseguente all’intervento del legislatore comunitario su questa materia (particolarmente *ivi*, pp. 58 - 61). Nel senso di una netta delimitazione delle funzioni del nuovo organismo, con conseguente esclusione di qualsiasi possibile sovrapposizione delle stesse rispetto a funzioni naturalmente proprie delle organizzazioni sindacali, v. T. COLAIANNI, *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese multinazionali: la creazione dei comitati aziendali europei*, *Riv. It. Dir. Lav.*, 1995, III, particolarmente pp. 101 - 104. Non mi sembra, invece, pertinente rispetto alla questione qui dibattuta il riferimento alle direttive comunitarie n. 129/1975 sui licenziamenti collettivi, n. 187/1977 sulla tutela dei lavoratori nei casi di trasferimento d’azienda e n. 1107/1980 sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, nelle quali all’espressione “rappresentanti dei lavoratori” deve essere senz’altro attribuito il significato più generico e ampio, comprendente sia i rappresentanti “dei lavoratori” in senso stretto (cioè eletti dalla generalità dei lavoratori al di fuori di qualsiasi vincolo associativo), sia i rappresentanti “sindacali”, cioè legati da rapporto organico con associazioni sindacali esterne all’azienda.

(10) Cfr. in proposito recentemente B. WEDDERBURN, *British Labour Law at the Court of Justice: A Fragment*, in *Int. Journ. Comp. Lab. Law Ind. Rel.*, 1994, p. 348.

legate da rapporto organico con le associazioni sindacali, costituirono una forma di rappresentanza aziendale funzionale al disegno confindustriale di esclusione di qualsiasi presenza del sindacato nelle fabbriche e negli uffici; e negli anni sessanta la presenza delle stesse commissioni interne nei luoghi di lavoro produsse nella maggior parte dei casi l'effetto di relegare nell'angolo le "sezioni sindacali aziendali", dove queste venivano costituite (11).

Se il testo legislativo approvato dal Senato nel maggio 1995 venisse riproposto e approvato senza modificazioni su questo punto cruciale, i rappresentanti eletti dai lavoratori diventerebbero il punto di riferimento principale nelle aziende, relegando nell'angolo i "dirigenti sindacali", analogamente a quanto è accaduto negli anni sessanta. Con la differenza, però, rispetto agli anni sessanta, che alle r.s.u. ora si riconoscerebbe - sia pure in "condominio" con le organizzazioni sindacali esterne - quella piena legittimazione alla contrattazione collettiva aziendale che alle commissioni interne veniva formalmente negata: se dunque è vero che la rappresentatività conferita dall'investitura elettorale finisce sempre, in qualche misura, col privilegiare l'organismo che ne è dotato rispetto alle associazioni sindacali esterne, è agevole la previsione che nella situazione italiana attuale l'istituzione per legge di una rappresentanza aziendale eletta indipendente dalle associazioni sindacali, con lo spostamento che ne consegue del baricentro del sistema delle relazioni sindacali dal centro alla periferia, sia destinata a favorire di fatto un (almeno tendenziale) ritorno alla contrattazione aziendale libera da vincoli; che è quanto dire un (almeno tendenziale) scardinamento del sistema di contrattazione collettiva articolata delineato dal protocollo del luglio 1993 a coronamento di un lungo e tormentato cammino percorso dal movimento sindacale italiano nel decennio precedente. Questo spostamento del baricentro del sistema dal centro alla periferia, all'assemblea nei luoghi di lavoro, accentuerebbe notevolmente la caratterizzazione del nostro movimento sindacale come movimento degli *insiders*, tendenzialmente chiuso alla considerazione degli interessi generali degli *outsiders* e dei cittadini-consumatori-utenti.

Nel sistema di relazioni sindacali delineato nel protocollo del luglio 1993, comunque, non c'è posto per il "secondo canale" di rappresentanza dei lavoratori, ovvero per le r.s.u. intese come organismo istituzionale, del tutto indipendente dall'associazione sindacale: il rapporto organico tra le r.s.u., cui compete la contrattazione al livello aziendale, e le associazioni sindacali che negoziano e stipulano i contratti collettivi nazionali è un elemento essenziale del sistema. La riforma delineata nel disegno di legge approvato dal Senato compiva su questo punto una scelta alternativa, difficilmente conciliabile con quel progetto (12).

### 58. - Una soluzione possibile

Giunta prematuramente a termine la XII legislatura e decaduto il disegno di legge approvato dal Senato, il nuovo parlamento deve affrontare il problema della riforma ripartendo da zero. Si confrontano, su questo terreno, due correnti di pensiero, cui corrispondono a grandi linee rispettivamente la posizione della Cgil da un lato, quella della Cisl (e oggi anche della Uil) dall'altro: favorevole la prima all'istituzione per legge di un meccanismo di elezione a

---

(11) Una ricostruzione critica della vicenda del "reingresso in azienda" del sindacato, dalla crisi del dopoguerra alla fine degli anni ottanta, è stata proposta recentemente, con prevalente riferimento agli aspetti giuridici, da B. FIORAI, *Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza. Ricognizione sulle regole per la gestione del conflitto*, Milano, 1991, pp. 109 ss. (sui rapporti tra sezioni sindacali aziendali e commissioni interne v. pp. 119 - 122); con prevalente riferimento agli aspetti sociologici da A. ACCORNERO, *Le rappresentanze sindacali di base sui luoghi di lavoro*, introduzione al libro di M. CARRIERI, *L'incerta rappresentanza*, Bologna, 1995, pp. 7 - 26.

(12) Cfr. TOSI, *Due orientamenti a confronto*, in *Idee*, 1995, n. 3, p. 35, dove l'A. esprime, a questo proposito, la preoccupazione "che dal presupposto, indimostrato, secondo cui i grandi sindacati sarebbero oggi giganti di argilla, bisognosi di essere puntellati con robuste iniezioni di democrazia diretta, muova un intervento eteroregolativo il quale finisca davvero per mettere a repentaglio la loro tenuta".



suffragio universale dei rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro; recisamente contraria la seconda all'intervento dell'ordinamento statale in questa materia. Entrambe le correnti di pensiero colgono, a mio avviso, alcune esigenze essenziali per il buon funzionamento del sistema delle relazioni sindacali. Una conciliazione tra di esse è comunque indispensabile se si vuole, come è da tutti auspicato, procedere speditamente sulla via della costruzione di un grande sindacato confederale unitario.

Nel protocollo del luglio 1993 tutte le parti hanno esplicitamente concordato nell'indicare un intervento legislativo come passaggio tecnicamente necessario per la soluzione del problema dell'estensione *erga omnes* degli effetti dei contratti collettivi, e in particolare dei contratti aziendali "gestionali". Un intervento legislativo è altresì necessario per consentire una equa commisurazione del "sostegno" erogato dall'ordinamento statale (non si tratta solo dei permessi retribuiti ai rappresentanti aziendali, ma di un'ampia gamma di benefici di vario genere) alla rappresentatività effettiva delle singole organizzazioni sindacali, secondo le indicazioni di una recente sentenza della Corte costituzionale (13).

Per altro verso, qualsiasi possibile criterio di rappresentatività riferito al numero degli iscritti appare difficilmente applicabile in concreto (come controllare l'effettività delle singole iscrizioni? come valutare le differenze di quota di iscrizione tra associazione e associazione?) e non esente da pericoli per la libertà effettiva delle associazioni sindacali: se dunque la rappresentatività deve essere misurata, occorre che essa lo sia in riferimento alla percentuale dei consensi raccolti nella grande platea dei lavoratori iscritti e non iscritti. La scelta di estendere la verifica non solo al consenso "forte", manifestato dal lavoratore con l'iscrizione permanente all'associazione, bensì anche al consenso "debole", manifestato dal lavoratore soltanto con una opzione elettorale periodica, è poi giustificata dal fatto che l'estensione *erga omnes* degli effetti della contrattazione collettiva - di fatto già oggi operante e per la quale resta attuale l'esigenza di un intervento legislativo che ne regoli con precisione modalità e criteri - coinvolge gli interessi di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti: se gli interessi di tutti sono coinvolti, tutti hanno diritto a che sia attribuito rilievo al proprio orientamento e alle proprie scelte (14).

Occorre dunque individuare un meccanismo che consenta la misurazione periodica di questi consensi e che al tempo stesso sia compatibile con il sistema di rappresentanza e di contrattazione articolata delineato dal protocollo del luglio 1993.

In questo ordine di idee, mi sembra indispensabile la rinuncia da parte dell'ordinamento statale a dar vita autoritativamente a un organismo distinto e autonomo dalle associazioni sindacali, quale è la "rappresentanza sindacale unitaria" delineata nel disegno di legge approvato dal Senato nel maggio 1995 (15). La riforma non deve sopprimere né snaturare il rapporto organico che lo Statuto dei lavoratori del 1970 ha istituito tra le r.s.a. e le associazioni sindacali esterne all'azienda; deve invece limitarsi a condizionare e proporzionare composizione e prerogative delle rsa al consenso periodicamente espresso dai lavoratori, mediante apposita consultazione, nei confronti di ciascuna delle associazioni sindacali. Si tratta, in altre parole, di sostituire gli artt. 19 e 23 dello Statuto con una norma che dica:

---

(13) La sentenza n. 492/1995 ha desunto dall'art. 39 Cost. il principio secondo il quale, laddove si renda necessaria od opportuna una selezione delle associazioni sindacali cui estendere misure di sostegno, il criterio di selezione deve essere quello della maggiore rappresentatività, da accertarsi non una volta per tutte, ma in modo da consentire una verifica periodica, poiché essa è "per sua natura soggetta a variazioni sia in aumento che in diminuzione, per cui non pare consentito perpetuare una situazione che deve invece essere considerata contingente"; con questa motivazione la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 della legge regionale campana n. 41/1982, in materia di assegnazione di contributi pubblici ad organizzazioni sindacali.

(14) Cfr. L. MARIUCCI, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, cit., pp. 235 - 236. Questo argomento è sovente sottolineato nel dibattito sindacale dai dirigenti della Cgil.

(15) V. nota 3.

*“Le associazioni sindacali hanno diritto a un rappresentante aziendale ogni cento dipendenti dell’unità produttiva; i rappresentanti sindacali saranno distribuiti tra le associazioni in proporzione ai voti conseguiti da ciascuna di esse mediante una consultazione elettorale che dovrà tenersi con cadenza almeno triennale”.*

La legge non deve, dunque, istituire un meccanismo di elezione da parte dei lavoratori di propri rappresentanti *costituiti in organo distinto* dall’associazione sindacale, bensì soltanto prevedere un censimento periodico obbligatorio dei consensi raccolti dalle diverse organizzazioni, in base al quale possa essere determinato il numero di rappresentanti sindacali, dotati di tutele e permessi, a cui ciascuna di esse avrà diritto nell’azienda, eventualmente con la fissazione di una soglia percentuale minima di consensi per l’acquisizione del diritto a un rappresentante. Ciascuna organizzazione sarà, per il resto, del tutto libera di decidere le forme di designazione ed eventualmente di revoca dei propri rappresentanti, nel numero determinato dai consensi conseguiti, e di disciplinarne l’attività, così come essa è oggi libera di farlo in virtù dello Statuto dei lavoratori.

Questo non significa, ovviamente, una rinuncia a quella forma di dialogo democratico tra organizzazione sindacale e base che è costituita dall’elezione a suffragio universale dei rappresentanti aziendali: l’opzione in questo senso da parte delle confederazioni maggiori può considerarsi di fatto irreversibile, essendo stata ripetutamente consacrata in disposizioni interne e accordi interconfederali nell’arco dell’ultimo quarto di secolo; e dovrà essere un punto fermo nello statuto del nuovo sindacato confederale unitario. Ma questa è sempre stata e deve restare, appunto, un’opzione statutaria dell’organizzazione, libera anche per quel che riguarda le sue modalità di attuazione concrete; in particolare, deve poter rientrare nella dialettica tra organizzazione e base anche la possibilità di revoca da parte dell’organizzazione stessa dell’investitura al rappresentante aziendale la cui azione - ancorché sorretta dal consenso della base aziendale - si riveli incompatibile con le opzioni strategiche generali: possibilità di revoca che presuppone logicamente il mantenimento, nella nuova legge, del rapporto organico tra rappresentanza aziendale e associazione sindacale esterna, cioè la non alterità e autonomia della prima rispetto alla seconda.

### **59. - Rappresentatività del sindacato e contrattazione collettiva *erga omnes***

In pratica, le cose potrebbero svolgersi in questo modo: ogni tre anni vengono indette in ciascuna unità produttiva le votazioni per il rinnovo delle rappresentanze sindacali; ciascuna associazione sindacale o unione di associazioni presenta la propria lista; i lavoratori esprimono il proprio voto di lista (come previsto dalla legge) e la propria preferenza all’interno della lista (se così autonomamente disposto dall’associazione presentatrice della lista stessa); a questo punto si stabilisce il numero di rappresentanti conquistato da ciascuna associazione o unione di associazioni, e con questo si esaurisce l’adempimento di quanto previsto *dalla legge*. Poi ciascuna associazione procede all’individuazione e designazione dei propri rappresentanti, nel numero corrispondente ai voti di lista conseguiti, mediante lo scrutinio dei voti di preferenza eventualmente espressi dai lavoratori elettori e/o secondo altro criterio concorrente o alternativo: in questa seconda fase non si applica alcuna norma legislativa (poiché l’ordinamento statale si astiene dal disciplinare questa fase), bensì soltanto norme contrattuali (ad esempio quelle del protocollo del luglio 1993) o norme statutarie interne della singola associazione. Queste stesse ultime norme potranno, ovviamente, prevedere l’eventualità e disciplinare le modalità della sostituzione del singolo rappresentante nel corso del triennio.

Contro una riforma così concepita si sono già pronunciati i fautori più accesi di un intervento autoritativo dell’ordinamento statale a garanzia dei meccanismi di democrazia sindacale: come al cittadino è dato di scegliere direttamente il proprio rappresentante in Parlamento - essi dicono -, così al lavoratore deve essere garantito dalla legge il potere di scegliere direttamente il

proprio rappresentante sindacale in azienda, senza che tale scelta possa essere condizionata, limitata, corretta, o addirittura annullata in corso di mandato, dall'associazione sindacale (16). Questa obiezione può essere accolta a una sola condizione: cioè che si accetti l'idea di una rappresentanza sindacale aziendale libera e sovrana nella propria azione, e in particolare nella contrattazione collettiva, così come libero e sovrano è il Parlamento nel dettare le leggi: l'analogia tra rappresentanza sindacale aziendale e rappresentanza parlamentare è proponibile soltanto nel contesto di una concezione del movimento sindacale che ne collochi decisamente il baricentro in periferia, nei singoli luoghi di lavoro, nelle assemblee, svalutando il ruolo della contrattazione collettiva nazionale interconfederale e di settore e della concertazione tra sindacato e Governo (17). È questa certamente una scelta possibile, che richiama esperienze straniere meritevoli di studio e attenzione (ancorché non caratterizzate da forti opzioni solidaristiche, né da particolare forza e incisività del ruolo del sindacato nel sistema economico) (18); ma essa non corrisponde certo all'assetto del nostro sistema di relazioni sindacali, come di fatto esso è venuto univocamente configurandosi nell'ultimo quindicennio, come esso è stato formalmente delineato nel protocollo del luglio 1993 e come è necessario che esso resti strutturato in funzione della scelta strategica di cui si è detto all'inizio di questo capitolo. Se dunque a questo assetto vogliamo restare ancorati, dobbiamo accettare l'idea che l'azione sindacale al livello aziendale possa essere efficacemente controllata e governata dalle organizzazioni sindacali, affinché queste possano, al livello nazionale, partecipare alle grandi scelte politiche nazionali spendendo credibilmente la "moneta" della tregua sindacale nelle aziende.

La riforma qui proposta vuole caratterizzarsi proprio per questo aspetto: essa fa salvo, tra una scadenza elettorale e l'altra, il potere di controllo e direzione dell'associazione sindacale sulla rappresentanza aziendale, conservando il rapporto organico tra di esse; e fa salva la possibilità che, tra una scadenza elettorale e l'altra, l'associazione privilegi nelle proprie scelte i propri meccanismi di elaborazione e decisione interni rispetto agli strumenti dell'assemblea o del referendum, o viceversa questi rispetto a quelli. Ma essa lascia comunque ai lavoratori (iscritti e

---

(16) Così F. CALAMIDA, P. CAGNA NINCHI, A. PIZZINATO, *Lavoro, chi rappresenta chi?*, ne *l'Unità*, 9 dicembre 1995, in risposta a un mio articolo comparso sullo stesso quotidiano il 31 ottobre precedente. In dottrina una netta opzione nel senso dell'intervento legislativo a garanzia del potere dei lavoratori di eleggere i propri rappresentanti è sostenuta e argomentata da L. MARIUCCI, *Poteri dell'imprenditore ecc.*, cit., particolarmente pp. 225 - 236, dove peraltro l'A. sostiene essersi registrato in proposito "un consenso ormai largamente prevalente", che sembra invece smentito dal dibattito in corso.

(17) Cfr. A. ACCORNERO, *Le rappresentanze sindacali di base ecc.*, introduzione a M. CARRIERI, *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino, 1995: "un sindacalismo pronto a 'consultare tutti i lavoratori' ad ogni pie' sospinto piuttosto che assumersi le proprie responsabilità ... : un sindacalismo che, se mai dovesse affermarsi, spingerebbe gli imprenditori a evitare di sottoscrivere accordi" (p. 9).

(18) Secondo un'opinione fortemente accreditata tra gli economisti del lavoro, i sistemi di relazioni sindacali che hanno consentito le *performances* economiche nazionali migliori sono al tempo stesso quelli caratterizzati da una contrattazione collettiva fortemente centralizzata e quelli caratterizzati dal massimo decentramento dell'autonomia collettiva (L. CALMFORS e J. DRIFFIL, *Centralization of wage bargaining*, in *Economic Policy*, aprile 1988, pp. 13 - 61): "La conclusione principale è che gli estremi funzionano meglio. Sia i sistemi di contrattazione collettiva fortemente centralizzati al livello nazionale (come quello austriaco o quelli dei Paesi nordici), sia quelli fortemente decentralizzati, nei quali gli standard di trattamento sono stabiliti a livello di singola impresa (come in Giappone, Svizzera e U.S.A.), sembrano produrre i risultati migliori. I risultati peggiori, in termini di livelli occupazionali e inflazione, si trovano nei sistemi caratterizzati da un grado intermedio di centralizzazione della contrattazione collettiva (come in Belgio e nei Paesi Bassi). Questa conclusione ... appare logica. Invero, le grandi confederazioni sindacali intercategoriali sono per loro natura consapevoli del proprio potere contrattuale nel mercato del lavoro, ma sono portate a tener conto dei possibili effetti degli aumenti dei minimi retributivi sui livelli occupazionali e l'inflazione; per converso, i sindacati operanti soltanto al livello aziendale o di stabilimento hanno scarso potere contrattuale nel mercato. Nei casi intermedi, le associazioni sindacali sono in grado di esercitare un certo potere contrattuale nel mercato, ma sono portate a non considerare le implicazioni macroeconomiche della loro azione". Per una rassegna degli studi sociologici in argomento v. ultimamente M. CARRIERI, *L'incerta rappresentanza*, cit.

non iscritti) l'ultima parola: a loro infatti è attribuito il potere di determinare periodicamente il numero di rappresentanti sindacali aziendali di cui potrà disporre ciascuna associazione, e pertanto anche il potere di "punire", al più tardi alla prima scadenza elettorale, l'associazione che abbia fatto cattivo uso del consenso ricevuto nella consultazione precedente o comunque non abbia saputo farsi fedele interprete degli interessi della base.

Una siffatta disciplina legislativa delle rappresentanze sindacali aziendali consente infine una agevole soluzione del problema dell'estensione *erga omnes* degli effetti dei contratti collettivi: avranno efficacia generalizzata nell'ambito di una categoria o azienda i contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali o unioni di associazioni che abbiano conquistato la maggioranza assoluta dei voti di lista dei lavoratori di quella categoria o azienda nelle ultime consultazioni. Ma questa soluzione presuppone la modifica dell'art. 39 Cost.: il criterio di rappresentatività previsto dalla norma costituzionale, riferito al numero degli iscritti, deve infatti - per i motivi esposti all'inizio di questo paragrafo - essere sostituito con il criterio riferito al censimento periodico dei consensi espressi da lavoratori iscritti e non iscritti.

Sarebbe sufficiente, sul piano costituzionale, l'abrogazione pura e semplice degli ultimi tre commi dell'art. 39: una modifica della Carta sulla quale non sarebbe difficile raccogliere amplissimi consensi in Parlamento (19).

#### **60. - Il consenso degli *outsiders* come condizione per l'efficacia *erga omnes* del contratto**

Abbiamo visto all'inizio del nostro discorso (§ 3) come gli *outsiders* possano essere, per un verso, cointeressati con gli *insiders* al mantenimento o addirittura all'incremento dei livelli della tutela inderogabile delle condizioni di lavoro, in quanto vi sia per loro una prospettiva apprezzabile di poterne beneficiare accedendo al lavoro regolare e tutelato in tempi non troppo lunghi; ma come essi possano essere per altro verso interessati, al contrario, alla riduzione di quei livelli o alla loro derogabilità, in quanto la prospettiva di accesso al lavoro regolare sia troppo lontana e la regolamentazione inderogabile contribuisca ad allontanarla ulteriormente. È questo il motivo per cui, a mio avviso, laddove non sia possibile assicurare un posto di lavoro regolare a tutti coloro che lo cercano, deve considerarsi come requisito essenziale di legittimità costituzionale dell'intero sistema delle tutele inderogabili l'attivazione di misure che assicurino almeno un adeguato *turn over* nelle file degli *outsiders*, eliminando o riducendo il più possibile il fenomeno della disoccupazione di lunga durata (20): ho cercato di evidenziare, a questo proposito, la grave asimmetria che invece oggi caratterizza il sistema stesso, quasi interamente dedicato alla tutela del lavoratore nel rapporto di lavoro, ma incapace di tutelarlo nella fase precedente alla costituzione del rapporto stesso (§ 4); e la necessità di riequilibrare l'ordinamento giuslavoristico correggendone questo rilevante difetto strutturale sul piano della disciplina legislativa del rapporto (capp. III, IV e V) nonché impegnando il sindacato confederale nell'attivazione di una vasta rete di servizi efficienti nel mercato del lavoro (cap. II).

Un altro campo nel quale può prospettarsi un riequilibrio del sistema a vantaggio degli *outsiders* è quello della contrattazione collettiva, nella quale oggi - se si esclude il massimo livello interconfederale nazionale, dove gli effetti macroeconomici delle opzioni negoziate vengono solitamente considerati in misura adeguata - sul versante dei lavoratori dominano di fatto incontrastati gli interessi degli *insiders*.

---

(19) E non è un'idea nuova: è la proposta conclusiva della nota prolusione di F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratti collettivi erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, ora nella raccolta di scritti dello stesso A., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, pp. 133 - 162.

(20) V. in proposito più ampiamente A e P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme giuslavoristiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, particolarmente pp. 490 - 501.

Che i contratti collettivi siano stipulati da rappresentanze elette, direttamente o indirettamente, soltanto dai lavoratori già occupati, le quali soltanto a questi rispondono del proprio operato, è circostanza di per sé del tutto naturale e non criticabile; ma un problema di costituzionalità sorge, a questo proposito, sotto il profilo del possibile contrasto di interessi tra *insiders* e *outsiders* di cui si è appena detto, nel momento in cui l'efficacia vincolante del contratto collettivo viene estesa dall'ordinamento statale al di fuori della cerchia dei lavoratori rappresentati dal sindacato stipulante, o di quelli che con il loro voto hanno legittimato le rappresentanze sindacali aziendali, così imponendosi l'inderogabilità *in pejus* delle disposizioni collettive anche a chi - come i disoccupati e gli irregolari - alla stipulazione è rimasto del tutto estraneo e rispetto ad essa può essere in concreto controinteressato (21).

Per meglio comprendere il problema si consideri la vicenda, assurta agli onori della cronaca nell'autunno dello scorso anno, dei giovani disoccupati di Sulmona che si sono associati per rivendicare il proprio diritto a negoziare livelli retributivi inferiori rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali: emergeva in modo emblematico, in quella loro iniziativa, il conflitto di interessi che si instaura tra *insiders* e *outsiders* quando a questi ultimi non è data la prospettiva di accedere in tempi ragionevoli a un posto di lavoro regolare e quindi al godimento effettivo dei livelli di trattamento conseguiti dai primi. Un'altra vicenda significativa, da questo punto di vista, è quella della Fiat di Termoli, che ha visto nell'autunno 1994 la maggioranza dei lavoratori già occupati nello stabilimento rifiutare in un primo tempo un accordo aziendale che prevedeva l'assunzione di quattrocento nuovi operai sul presupposto di una distribuzione degli orari estesa al sabato: solo in seguito al dibattito che ne è seguito in tutto il Paese e all'intervento dei dirigenti nazionali dei sindacati confederali l'accordo aziendale ha finito per essere stipulato, pur con qualche correzione. Merita poi di essere citata, a questo proposito, la vicenda recente e altrettanto emblematica di un grande ateneo che, nel nuovo regime di autonomia degli istituti universitari, avendo stanziato a bilancio una determinata somma complessiva annua per le retribuzioni dei lettori di lingua straniera, fino ad allora assunti con contratti a termine, ha aperto la negoziazione con i rappresentanti dei lettori stessi per la determinazione delle loro retribuzioni; l'accordo che è stato raggiunto ha previsto un notevole miglioramento del trattamento del lettore, il cui costo è stato fissato in misura esattamente uguale alla somma complessiva stanziata, divisa per il numero dei lettori in forza, con conseguente impossibilità di creare posti di lettore aggiuntivi. Tutto induce a pensare che se al tavolo delle trattative fossero stati rappresentati anche i numerosi giovani aspiranti lettori da tempo "in coda" per l'assunzione, probabilmente gli stipendi sarebbero stati fissati a un livello inferiore e si sarebbero creati gli spazi per la creazione di qualche posto aggiuntivo.

Il problema è dunque quello di dare voce anche agli *outsiders* nella negoziazione delle condizioni di lavoro (22).

Il fatto che i lavoratori attualmente occupati e rappresentati dal sindacato al tavolo delle trattative chiedano e ottengano condizioni di lavoro migliori e si vincolino a non accettarne di meno favorevoli non recherebbe di per sé alcun danno ai disoccupati e agli irregolari; anzi consenti-

---

(21) L'estensione *erga omnes* degli effetti inderogabili del contratto collettivo costituisce già oggi regola generale nel nostro ordinamento, almeno per quel che riguarda gli aspetti retributivi del contratto stesso, per effetto dell'orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo il quale la "giusta retribuzione" a cui tutti i lavoratori hanno diritto *ex art. 36 Cost.* deve determinarsi adottando prioritariamente come riferimento i minimi collettivi.

(22) Cfr. R.M. SOLOW, *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge, Mass., Blackwell, 1990; tr. it.: *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 75 - 76, dove a conclusione della propria analisi l'A. propone una riforma consistente nel "fornire una rappresentanza formale agli *outsiders* nelle negoziazioni dei contratti collettivi", o quanto meno nell'"indurre o costringere gli stessi sindacati dei lavoratori a rappresentare in maniera adeguata la parte dei propri iscritti temporaneamente disoccupati, a patto che l'iscrizione sia loro concessa. Questa è una buona questione da sottoporre agli esperti di relazioni industriali".

rebbe a questi ultimi di rendere più competitiva la propria offerta nel mercato del lavoro regolare. La questione politica e costituzionale non si pone, dunque, in riferimento all'inderogabilità del contratto collettivo *per i già occupati*; essa sorge nel momento in cui la sfera di applicazione e di inderogabilità del contratto viene estesa, di fatto e/o di diritto, oltre che ai rapporti di lavoro esistenti, anche a quelli futuri ed eventuali; cioè quando, con la generalizzazione degli effetti inderogabili del contratto collettivo, esso diventa uno strumento di tutela degli *insiders* contro la concorrenza attuale o potenziale degli *outsiders*. Questa funzione del contratto collettivo, di limitazione della concorrenza tra i lavoratori, può corrispondere anche a un interesse degli stessi *outsiders*, quando il tipo e il livello delle tutele inderogabili non allontanino eccessivamente la loro prospettiva concreta di accesso al lavoro tutelato; ma, proprio perché il loro interesse è così direttamente coinvolto, se anche a loro deve estendersi l'efficacia inderogabile del contratto collettivo, deve essere dato anche a loro un posto al tavolo delle trattative.

### **61. - Un sindacato capace di dare voce anche a chi sta fuori della cittadella**

Logica vuole, dunque, che al requisito di cui si è detto nelle pagine precedenti (§ 59) per l'estensione *erga omnes* dell'efficacia del contratto collettivo (rappresentatività maggioritaria, rispetto alla platea degli *insiders*, della coalizione sindacale stipulante) la legge ne aggiunga un altro: che alla negoziazione e stipulazione del contratto collettivo partecipi anche l'organizzazione (o coalizione di organizzazioni) maggioritaria degli *outsiders*.

Anche qui occorre risolvere, dunque, il problema della verifica periodica della rappresentatività di ciascuna organizzazione che si proponga come portatrice degli interessi di questa parte della forza-lavoro; problema cui può darsi una soluzione del tutto analoga a quella proposta per la verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali degli occupati, con l'unica ovvia differenza che il "collegio elettorale" non potrà, qui, essere individuato in una azienda o unità produttiva, bensì soltanto in una zona del territorio nazionale.

La legge potrebbe prevedere che ogni tre anni, presso ogni sezione circoscrizionale per l'impiego, tutti i lavoratori iscritti presso la sezione stessa come inoccupati o disoccupati siano chiamati a scegliere mediante il voto l'organizzazione sindacale da cui intendono essere rappresentati tra quelle che a tal fine si candidano. Potrebbe inoltre prevedere, come requisito affinché a un contratto collettivo sia riconosciuta efficacia *erga omnes*, la necessità che alla sua negoziazione e stipulazione abbia partecipato anche l'organizzazione o la coalizione di organizzazioni di disoccupati che nell'ultima consultazione abbia conseguito la maggioranza assoluta dei consensi nell'ambito territoriale a cui il contratto si riferisce. Così, per l'estensione *erga omnes* degli effetti di un contratto collettivo di livello nazionale sarà necessaria la partecipazione di una organizzazione o coalizione di organizzazioni sindacali degli *outsiders* che abbia conseguito la maggioranza assoluta su scala nazionale. Per un contratto collettivo regionale o provinciale si farà invece riferimento ai consensi raccolti nella singola regione o provincia. Per il contratto collettivo aziendale la legge potrebbe prevedere che l'effetto dell'inderogabilità *in pejus* sia esteso anche ai rapporti di lavoro futuri (a quelli, cioè, cui sono potenzialmente interessati gli *outsiders*) soltanto quando alla sua negoziazione e stipulazione abbia partecipato l'organizzazione o coalizione maggioritaria degli *outsiders* su scala provinciale: in difetto di tale partecipazione, il contratto stipulato dall'organizzazione o coalizione maggioritaria dei soli *insiders* produce i suoi effetti inderogabili soltanto sui rapporti di lavoro di cui l'impresa è titolare al momento della sua stipulazione.

Una siffatta disciplina legislativa dell'estensione degli effetti dei contratti collettivi nei confronti degli *outsiders* avrebbe l'effetto di porre i sindacati confederali, attualmente dotati di rappresentatività maggioritaria soltanto in riferimento agli *insiders*, di fronte all'alternativa: o essi riescono a raccogliere il consenso maggioritario anche degli *outsiders*, aprendo ad essi la propria organizzazione, proponendo loro programmi corrispondenti ai loro interessi, quindi ponendosi in grado di assicurarsi una loro consistente partecipazione con voto favorevole nelle consulta-

zioni periodiche, e in tal caso i sindacati stessi si pongono in grado di stipulare a tutti i livelli, rappresentando anche gli *outsiders*, contratti collettivi dotati di efficacia *erga omnes*; oppure essi non riescono a farsi organizzatori e rappresentanti degli interessi di chi sta fuori della cattedra, e allora i contratti collettivi che essi stipuleranno non estenderanno gli effetti inderogabili ai rapporti di lavoro di nuova costituzione.

In altre parole: o il sindacato confederale sarà capace di porsi come luogo di mediazione e sintesi tra gli interessi degli *insiders* e quelli degli *outsiders*, e allora i contratti collettivi che esso stipulerà saranno idonei a regolare la concorrenza tra tutti i lavoratori; oppure non sarà capace di farlo, e allora i contratti collettivi che esso stipulerà non avranno effetti limitativi della possibilità per gli *outsiders* di porsi in concorrenza con gli *insiders*.

Per apprezzare la portata concreta della riforma qui proposta, si pensi a come essa avrebbe inciso sui tre casi recenti di conflitto di interessi fra *insiders* e *outsiders*, di cui ho fatto cenno nel paragrafo precedente. A Termoli i rappresentanti provinciali degli *outsiders* non avrebbero presumibilmente dato il loro consenso a una disciplina aziendale degli orari e dei turni che, vietando il lavoro al sabato, impedisse la creazione di quattrocento nuovi posti di lavoro: avrebbe pertanto potuto essere stipulato un accordo in tal senso tra le sole r.s.a. e l'impresa, ma esso avrebbe avuto effetto soltanto per i rapporti di lavoro esistenti al momento della stipulazione, non per eventuali nuovi rapporti; l'impresa avrebbe pertanto potuto proporre ai disoccupati della zona il lavoro al sabato, ad esempio con appositi turni, o con i c.d. "contratti *week end*" (soluzione, questa, certo non ottimale, ma più equa rispetto a quella della chiusura totale preferita dagli *insiders*). Analogamente, il contratto aziendale stipulato dai rappresentanti sindacali dei lettori di lingua straniera con l'università senza la partecipazione e il consenso di un rappresentante degli *outsiders* avrebbe potuto sì produrre l'effetto di un aumento degli stipendi dei lettori occupati, ma non avrebbe potuto impedire allo stesso ateneo di assumere in futuro altri lettori, con uno stipendio inferiore. A Sulmona, invece, la coalizione dei giovani disoccupati, maggioritaria soltanto al livello locale, non avrebbe potuto minacciare di negoziare condizioni di lavoro inferiori, in deroga al contratto nazionale, qualora questo fosse stato stipulato con l'accordo di un sindacato confederale rappresentativo degli *outsiders* al livello nazionale e fosse stato quindi munito di efficacia *erga omnes*; ma il fatto stesso dell'esistenza di quel sindacato avrebbe consentito agli stessi giovani di far sentire la propria voce all'interno di esso, o, in caso di sua insufficiente recettività, di aderire a un sindacato concorrente, contribuendo così in entrambi i casi, direttamente o indirettamente, a condizionare la contrattazione collettiva nazionale nel senso di una maggiore flessibilità retributiva nelle zone con tassi più alti di disoccupazione.

È facile prevedere che qualche giuslavorista ortodosso, quindi renitente per principio all'analisi economica del diritto, opporrà a questa proposta di riforma l'inaammissibilità, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione, della riduzione della retribuzione di una parte dei lavoratori al di sotto dei minimi tabellari stabiliti dal contratto collettivo nazionale. Ma i casi sono due: o quella parte dei lavoratori ha buone prospettive di accedere a breve termine a un posto nel quale si applichino quei minimi tabellari, e allora è prevedibile che almeno la maggior parte di essi sarà alleata degli *insiders* nella relativa contrattazione e presterà il suo consenso all'estensione *erga omnes* dell'efficacia inderogabile della disposizione collettiva; oppure la prospettiva dell'accesso al posto di lavoro cui il contratto collettivo si applica è troppo remota, e allora per l'"esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.) di quella parte dei lavoratori è meglio un'occupazione con livelli retributivi inferiori piuttosto che la disoccupazione.