

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2870

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, DI SIENA, BARATELLA,
BATTAGLIA Giovanni, BONAVITA, BRUTTI Paolo, FLAMMIA,
ROTONDO e VILLONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2004

**Rappresentanza e democrazia sindacale nella stipula
dei contratti collettivi di lavoro**

ONOREVOLI SENATORI. - La proposta legislativa è ispirata al raggiungimento del massimo risultato con il minimo sforzo, ovvero - detto fuori di metafora - mira a dare soluzione alle molte questioni che compongono il problema della rappresentanza e democrazia sindacale, innovando il meno possibile la normativa di diritto comune esistente e non toccando affatto quella costituzionale (articolo 39).

L'idea è quella di individuare il crocevia di tutte le questioni e presidiarlo con un apporto normativo, che non pretende affatto di regolamentare tutto, ma di innescare meccanismi virtuosi che portino spontaneamente a situazioni di equilibrio democratico nei rapporti sindacali.

Per entrare nel merito, bisogna, anzitutto, prender atto della sofferenza profonda del sistema di relazioni industriali seguita alla fine dell'unità sindacale e all'instaurarsi di una concorrenza, spesso conflittuale, tra organizzazioni. Il fatto è, detto in sintesi, che si avverte un grave e doppio *deficit* democratico: *deficit* di democrazia rappresentativa, perchè possono essere stipulati validi contratti collettivi (con efficacia di fatto universale, o *erga omnes*) da organizzazioni minoritarie, nonostante l'aperto dissenso di quelle maggioritarie, e *deficit* di democrazia diretta, perchè non esiste alcun meccanismo od istituto (*referendum* od altro) di verifica, preventiva o successiva, del gradimento o consenso dei lavoratori direttamente interessati ai contenuti della soluzione negoziale.

La giustificazione formalistica, e sicuramente ipocrita, di questa sorprendente situazione di non-democraticità in un ambito così vitale di rapporti socio-economici è costituita, come si sa, dalla nozione giuridica per la quale - non essendo stato attuato l'ar-

ticolo 39 della Costituzione - i contratti collettivi di diritto comune hanno efficacia soggettiva limitata agli iscritti ai sindacati stipulanti: dunque, il sindacato minoritario che, per primo, stipula il contratto collettivo, in teoria non compie alcuna «usurpazione» rappresentativa, perchè impegna solo i propri iscritti, e non tocca gli interessi dei lavoratori iscritti ad altri sindacati, o non iscritti ad alcun sindacato, e, dunque, non deve rispondere o confrontarsi né con gli uni, né con gli altri.

Argomentazione, si diceva, formalistica ed ipocrita, perchè un'esperienza ormai addirittura secolare insegna che, in concreto, in ogni settore, o azienda, o diverso ambito negoziale, i datori di lavoro accettano di sottoscrivere un solo contratto collettivo, non potendo, evidentemente, consentire che ad una parte dei lavoratori di una stessa impresa si applichi un contratto ed ad altra parte un altro. Dunque, il primo sindacato che firma, anche se minoritario e poco apprezzato dai lavoratori, in concreto, «detta legge» per tutti, perchè a tutti i lavoratori quel contratto sarà, poi, applicato in via di fatto.

Nei tempi più recenti, poi, questa giustificazione non regge più nemmeno formalisticamente, perchè sempre più spesso la normazione in tema di lavoro è costituita da un'integrazione tra fonte collettiva e fonte legale, nel senso che la legge per la disciplina di molti istituti rinvia ai contratti collettivi, così da trasmettere loro la sua efficacia generale. E non si tratta, certo, di regole di dettaglio, bensì centrali e decisive: la legge, ad esempio, demanda ai contratti collettivi di stabilire in quale caso un lavoratore possa essere assunto a termine, o «affittato» (ovvero «somministrato») stabilmente ad un'impresa utilizzatrice. Il recentissimo decreto legisla-

tivo 10 settembre 2003, n. 276, contiene moltissimi rinvii di questo genere, ed il problema è divenuto, quindi, acutissimo, perchè, in concreto, sono ormai delle associazioni private autoreferenti (organizzazioni sindacali datoriali e di lavoratori) che, al di fuori di ogni controllo attendibile di rappresentatività, e di ogni possibilità di smentita da parte degli interessati, «fanno» le leggi del lavoro, e cioè fissano discipline generali ed astratte, universalmente valide.

Vero è che, per solito, quando una legge rinvia ad un contratto collettivo, onde integrare la fattispecie normativa, non rinvia ad un contratto collettivo qualsiasi, bensì a contratti collettivi sottoscritti da «sindacati comparativamente più rappresentativi», ma una simile clausola non garantisce affatto che il contratto collettivo rispecchi la volontà maggioritaria dei sindacati e/o dei lavoratori interessati. E ciò per due motivi almeno: perchè la rappresentatività non è misurata secondo criteri obiettivi ed attendibili (ma valutata, per così dire, secondo il comune sentire, su base «storica») e, soprattutto, perchè quella clausola non significa che il contratto debba essere sottoscritto da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi.

Non sono mancate, per il vero, opinioni nel senso che l'unanimità tra i sindacati comparativamente più rappresentativi sia necessaria perchè un contratto collettivo possa validamente adempiere alla funzione integratrice della legge, ma la questione è, e resta, quantomeno altamente controversa.

Alla descritta situazione, che è insieme di non-democraticità, inefficienza ed opacità nei rapporti intersindacali, si può reagire, in teoria, con l'emanazione di una legge sindacale organica, la quale comprenda anche disposizioni attuative dell'articolo 39 della Costituzione. Un simile intervento normativo dovrebbe prevedere, in primo luogo, la rilevazione ed attribuzione di un *quantum* di rappresentatività ad ogni organizzazione sindacale, misurata sulla consistenza associativa e su risultati elettorali conseguiti (tipica-

mente nell'elezione della rappresentanza sindacale unitaria, o in competizioni elettorali diverse); in secondo luogo, la costituzione, al fine di stipula dei contratti di vario livello, di commissioni negoziali, nelle quali ogni organizzazione farebbe valere il suo *quantum* di rappresentatività, e che adotterebbero le decisioni secondo maggioranze interne semplici o qualificate, poi, ancora, la stipula di contratti collettivi con efficacia soggettiva *erga omnes*, e, infine, meccanismi, in senso lato referendari, di verifica del consenso e della soddisfazione dei lavoratori interessati.

Sarebbe, come si comprende, un apparato normativo molto complesso, il quale, nel migliore dei casi, lascerebbe aperto un problema politico di grande e, forse, decisivo rilievo; lo stesso, a nostro giudizio, che ha impedito, appunto, l'attuazione, lungo cinquant'anni, dell'articolo 39 della Costituzione.

Il fatto è, detto in breve, che, in clima di concorrenzialità tra sindacati, l'idea di una commissione negoziale unitaria - quale deve essere quella abilitata a stipulare contratti collettivi con efficacia legale (e non solo di fatto) universale o *erga omnes* - implica che i sindacati in minoranza in quella commissione negoziale debbano, comunque, rassegnarsi alla volontà della maggioranza. Il che è certamente una regola democratica, ma, quando si tratta di rappresentanza di interessi, l'esistenza di dissensi apre il rischio, inevitabile, di fortissime tensioni e contestazioni, specie nell'ipotesi di maggioranze assai ridotte.

Se, poi, per evitare questo rischio, si prevedessero maggioranze qualificate si incorrerebbe nel rischio opposto di introdurre un potere di veto delle minoranze. Insomma, se il movimento sindacale è diviso a metà o pressappoco - come nella recente esperienza italiana - il risultato pratico di un meccanismo come quello descritto risulta, comunque, poco soddisfacente.

Non sembra, però, che ad esso occorra necessariamente far ricorso per perseguire gli obiettivi di effettività e democraticità della

rappresentanza sindacale, ponendo rimedio alla peggiore situazione attuale, e, invero, la presente proposta costituisce, a nostro avviso, una valida alternativa.

Non è indispensabile, infatti, pervenire alla stipula di contratti collettivi con efficacia giuridica soggettiva *erga omnes* (che postulano, a loro volta, le commissioni negoziali unitarie, con connessi inconvenienti): sono sufficienti anche contratti di diritto comune, con efficacia generale solo di fatto - come quelli attuali - purchè sicuramente rappresentativi degli interessi e della volontà della maggioranza dei lavoratori interessati, o perchè da loro stessi approvati, o perchè stipulati da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi.

La *ratio* della presente proposta è, dunque, proprio quella di creare una forte incentivazione a questi sindacati, perchè spontaneamente giungano ad una stipulazione unitaria, mediante la previsione che, in mancanza, la parola «passi», per così dire, ai lavoratori diretti interessati. In tal modo, la democrazia diretta è salvaguardata in sé, ed insieme funge da stimolo al miglior funzionamento della democrazia rappresentativa.

La proposta, peraltro, si fa anche carico di un più generale problema di democrazia sindacale, prevedendo la possibilità di un *referendum* (abrogativo), se richiesto da un'alta percentuale di lavoratori interessati (20 per cento), anche qualora il contratto collettivo sia sottoscritto da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi.

La soluzione tecnico-giuridica adottata è quella di agire, con modifica legislativa, non sull'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, sul modello arduo dell'articolo 39 della Costituzione, ma sull'efficacia oggettiva dei contratti collettivi di diritto comune, ossia sul loro effetto tipico sancito dall'articolo 2077 del codice civile, costituito dalla loro inderogabilità da parte di accordi o contratti individuali.

Proprio perchè è un contratto tipico, di cui la legge ordinaria disciplina specificamente

gli effetti, nulla si oppone, dal punto di vista teorico, a che una modifica legislativa regoli ulteriormente e condizioni l'efficacia del contratto collettivo di diritto comune, aggiungendo all'articolo 2077 del codice civile alcuni commi (e cioè ai due commi, di cui oggi la norma si compone, altri quattro).

La nuova regolamentazione che si propone di introdurre riguarda proprio la produzione degli effetti tipici: essa è immediata se il contratto è stipulato da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi, mentre è differita se la sottoscrizione non è stata unitaria.

Ciò non toglie che anche un contratto collettivo sottoscritto unitariamente da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi debba, eventualmente, «fare i conti» con un ampio dissenso dei lavoratori interessati: entra subito in vigore, ma una percentuale pari al 20 per cento dei lavoratori interessati può, nei sessanta giorni successivi, chiedere sia sottoposto ad un *referendum* abrogativo che, in caso di successo, ne determina la cessazione degli effetti.

Quando, invece, la sottoscrizione non è stata unitaria, il contratto non entra immediatamente in vigore, ma si apre un periodo di *vacatio* di sessanta giorni, durante i quali può essere chiesto un *referendum* (questa volta sostanzialmente confermativo) dal 10 per cento dei lavoratori, o da uno o più sindacati comparativamente più rappresentativi e dissenzienti rispetto all'accordo. Se il *referendum* non è richiesto, scaduti i sessanta giorni, il contratto collettivo acquista efficacia, mentre se è richiesto, tutto dipende dall'esito della prova referendaria: se il contratto è approvato, produrrà effetti da quel momento, altrimenti diverrà definitivamente inefficace come contratto collettivo (eventuali aumenti già corrisposti saranno considerati erogati a titolo di superminimo riassorbibile).

È evidente, allora, che tutti i sindacati avranno interesse a cercare soluzioni negoziali unitarie, visto che contratti separati da

loro sottoscritti correrebbero un forte rischio di «bocciatura referendaria».

Ciò, peraltro, non significa che dei sindacati minoritari non possano, se credono di interpretare la volontà e gli interessi dei lavoratori meglio di quello maggioritario, sottoscrivere ugualmente da soli, ed affrontare il rischio del *referendum*. E la stessa valutazione di rischi potrà fare il sindacato maggioritario che voglia firmare da solo il contratto collettivo, sapendo che, comunque, l'insieme dei lavoratori interessati potrebbe smentirlo.

Non vi è, come si vede, né dittatura della maggioranza, né potere di veto della minoranza, ma solo una benefica responsabilizzazione di tutti, perchè firmare «da soli» è possibile, ma sapendo di poter essere smentiti dagli interessati: si determina, pertanto, un potente incentivo a cercare soluzioni condivise. Autonomia di organizzazione, democrazia rappresentativa e diretta e ricerca di posi-

zioni unitarie si coniugano e si bilanciano perfettamente.

Per altro verso, comunque, un potere di ultima istanza di verifica della volontà dei lavoratori interessati non viene mai meno, anche nell'ipotesi di sottoscrizione unitaria, seppur esercitabile, in tal caso, in presenza di dissenso notevolmente diffuso (20 per cento degli interessati).

I contratti collettivi che verranno alla luce con il meccanismo proposto saranno o contratti collettivi sottoscritti da tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi, o contratti approvati dalla maggioranza dei lavoratori interessati (o esplicitamente col *referendum*, o implicitamente con la mancata richiesta di *referendum*), e, dunque, sicuramente affidabili dal punto di vista della rappresentatività: nell'un caso e nell'altro sarà, dunque, razionale e giustificato che vengano di fatto applicati *erga omnes*, e che possano svolgere funzione integratrice delle leggi in materia di lavoro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 2077 del codice civile sono aggiunti i seguenti commi:

«I contratti ed accordi collettivi nazionali, territoriali ed aziendali producono gli effetti inderogabili, di cui ai commi primo e secondo, fin dal momento della loro stipula, se sottoscritti da tutte le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, o dalle loro rappresentanze aziendali. Possono, tuttavia, cessare di produrre effetti a seguito dell'esito di eventuale *referendum* abrogativo, richiesto, nei sessanta giorni successivi, da almeno il 20 per cento dei lavoratori interessati alla loro applicazione.

In ogni altro caso, i predetti contratti ed accordi collettivi producono i medesimi effetti trascorsi sessanta giorni dalla stipula, salvo che, entro tale termine, non venga richiesto un *referendum* confermativo da almeno il 10 per cento dei lavoratori potenzialmente interessati alla loro applicazione, ovvero da un sindacato comparativamente più rappresentativo che abbia esplicitato il suo dissenso con comunicazione diretta alle parti contraenti. In tal caso, la produzione degli effetti è subordinata all'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei votanti, e decorre dal giorno successivo.

In caso di esito della votazione contrario alla vigenza dell'accordo, gli aumenti retributivi, eventualmente già erogati, sono considerati aumenti individuali riassorbibili.

Le firme autenticate di richiesta di *referendum* abrogativo o confermativo devono essere depositate, entro il termine di cui al quarto comma, presso le direzioni provinciali

del lavoro territorialmente competenti le quali, in caso di contratti od accordi di ambito nazionale, ne curano l'immediata trasmissione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le votazioni hanno luogo nei trenta giorni successivi, con applicazione, per quanto compatibili, delle procedure previste per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie».

