

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

XVI

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 DICEMBRE 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE,
PROFESSOR GINO GIUGNI, SULLA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VINCENZO MANCINI

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

**Audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, professor
Gino Giugni, sulla rappresentatività sindacale:**

Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	253, 254, 258, 263, 265
Azzolina Angelo (gruppo rifondazione comunista)	262
Ghezzi Giorgio (gruppo PDS)	255, 263
Giugni Gino, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i>	253, 254, 255 261, 263, 265
Pizzinato Antonio (gruppo PDS)	254, 258, 260, 261, 263, 265
Ratto Remo (gruppo repubblicano)	257
Sapienza Orazio Benito (gruppo DC)	260, 261, 263

Sulla pubblicità dei lavori:

Mancini Vincenzo, <i>Presidente</i>	253
---	-----

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 12,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo che è stata avanzata richiesta di assicurare la pubblicità della seduta anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, professor Gino Giugni, sulla rappresentatività sindacale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro del lavoro e della previdenza sociale, professor Gino Giugni, sulla rappresentatività sindacale. Al ministro, che ringrazio per aver aderito al nostro invito, vorremmo chiedere quali siano le intenzioni del Governo per quanto riguarda le proposte di legge in materia di rappresentatività sindacale, che la Commissione sta esaminando. Ricordo che in sede di Comitato ristretto è stato predisposto un testo sul quale si è svolto un approfondito confronto, anche se esistono ancora alcuni nodi da sciogliere.

Vorremmo anche sapere se il Governo intenda presentare un proprio testo ed in quale misura intenda partecipare alla definizione della legge in questa materia.

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Signor presidente,

desidero subito precisare che un disegno di legge in materia di rappresentanza sindacale è già stato approvato dal Consiglio dei ministri, dopo un esame che ha portato ad alcune modifiche rispetto allo schema originario: il testo dovrebbe essere stato inoltrato dagli uffici della Presidenza del Consiglio a quelli della Camera, per la stampa e la distribuzione. Anche se dunque da questo momento il controllo dei tempi non è più nel mio dominio, ritengo che nel corso della settimana verrà formalmente presentato. Per il momento, posso consegnare alla Commissione copia di quel disegno di legge, sotto forma di anticipazione.

PRESIDENTE. La Commissione non ne ha avuto notizia, in forma né diretta né indiretta, anche se erano state avanzate sollecitazioni in via non ufficiale.

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Il testo del disegno di legge segue la falsariga dell'accordo del 23 luglio, adottando una soluzione sostanzialmente di rinvio alla disciplina di quell'accordo, con una riserva di possibile disciplina alternativa. È infatti sembrato opportuno non creare uno schema di regolamento in qualche modo alternativo o diverso e tale da poter mettere in crisi politica l'equilibrio dell'accordo. Pertanto, sentite le parti sociali, è stato previsto il rinvio all'accordo delle parti — formula un po' ipocrita per fare riferimento a quello specifico accordo — ovvero, in caso di non applicazione e cioè per le imprese per le quali l'efficacia è tra le parti e non si può applicare quell'accordo, alla disciplina dell'articolo 19 dello statuto dei lavoratori, fermo restando che se le parti con accordo aziendale ritengono di trasformare le RSA

in una RSU possano farlo in base ai principi sanciti dalla legge stessa. Questi i punti essenziali del disegno di legge.

Per il resto, come evidenziato nella relazione dell'onorevole Sapienza, vi è una disciplina di trasferimenti dei diritti sindacali in capo alla nuova unità che viene a costituirsi. Il tutto calcolato al minimo previsto dallo statuto dei lavoratori: la restante parte è affidata ad una disciplina contrattuale, salva la disciplina esistente, che in generale è più abbondante.

Un ulteriore punto da rammentare è costituito dall'efficacia *erga omnes* degli accordi, per la quale occorre operare una distinzione. Quanto agli accordi aziendali, è previsto che l'efficacia *erga omnes* possa derivare da una approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti della rappresentanza sindacale unitaria; in tal caso l'accordo è immediatamente efficace, salvo che in un lasso di tempo di quindici giorni non venga chiesto un referendum, per il quale è previsto un *quorum* di firme elevato, pari al 40 per cento. Nel caso in cui la maggioranza rifiuti l'accordo, questo non decade ma la produzione degli effetti non ha luogo *erga omnes*. Evidentemente l'effetto è disestante per l'accordo, ma la legge deve limitarsi a regolare gli effetti espansivi, perché la materia concordata tra le parti resta disciplinata ai soli effetti giuridici.

È stata poi prevista un'efficacia *erga omnes* di categoria, riguardante non più di uno o due settori produttivi dove sono in corso fenomeni allarmanti di duplicazione dei contratti collettivi, con diverse condizioni. Il meccanismo previsto trent'anni fa dalla cosiddetta legge Vigorelli, ritenuto dalla Corte costituzionale non riproducibile, qualora oggi venisse proposto per uno o due settori, con una delega al Governo per non più di sei mesi, non dovrebbe produrre un conflitto con l'articolo 39 della Costituzione. In tal modo, potrebbe essere regolarizzata la situazione di qualche settore nel quale, data la forte dispersione delle unità produttive (tipico è il caso del commercio), l'efficacia dei contratti è messa in crisi. In questo caso, in modo

particolare, esistono addirittura due contratti diversi tra loro — di cui uno è di svendita, di *dumping* — con 60 ore settimanali come limite, per cui l'intervento, circoscritto nel tempo, di fatto lo sarebbe anche nella materia.

Devo dire che non è sembrato di scorgere altri settori che abbiano manifestato sensibilità sulla materia. In effetti, il problema dell'efficacia generalizzata dei contratti è divenuto di secondo piano ormai da decenni. Ad ogni modo, una volta conferiti questi poteri, non è che il Governo abbia facoltà discrezionali. Il ministro recepirà queste norme, limitatamente ai trattamenti economici e normativi (anche l'artigianato sembra interessato ad esse), nell'identità calligrafica del loro testo. Da questo punto di vista, l'esperienza di trent'anni fa è nota.

Per quanto riguarda i tempi, da questo momento il Governo ha dunque sanato il ritardo, per cui il resto è materia di ordine dei lavori. Se riuscissimo a produrre un risultato prima dello scioglimento del Parlamento, esso sarebbe indubbiamente molto positivo, perché tra l'altro sono intervenute intese tra i sindacati per procedere alle operazioni di elezione delle RSU tra gennaio e febbraio (mi permetto di aggiungere che sarebbe ora che ciò accadesse).

ANTONIO PIZZINATO. Il primo, sembra l'accordo Buozzi...

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Quello era ottimo. Ricorda da chi era stato fatto, onorevole Pizzinato? Da Piccardi, da Giuseppe Mazini e da Bruno Buozzi.

ANTONIO PIZZINATO. Questo è un po' peggio...

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Onorevole Pizzinato, era fatto così bene, quell'accordo, che è difficile reggere il confronto!

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire sulla relazione del ministro.

GIORGIO GHEZZI. Ho ascoltato con molta attenzione la relazione del ministro Giugni ed ho letto con altrettanta attenzione il testo che, attraverso le vie ufficiose cui prima accennava il presidente, ci è stato dato di conoscere in questi giorni. Non so se nel frattempo quest'ultima ste-sura abbia subito qualche modifica...

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Quello è il testo d'entrata...

GIORGIO GHEZZI. Credo di avere ascoltato adesso alcune possibili modifiche. Non è così?

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Piuttosto profonde.

GIORGIO GHEZZI. Allora, se dovessi dire qualcosa che non sia esattamente riferibile alle ultime variazioni del testo, invito il ministro ad interrompermi immediatamente ed a correggermi, perché anch'io possa prenderne atto.

Non sono riuscito a capire bene se sia rimasta in vita l'ispirazione di fondo del testo che ho letto, quella secondo la quale in tema di rappresentatività sindacale la legge interviene solo ove a ciò non provvedano le parti sociali. Mi sembra che questo sia il punto di fondo.

Lo stesso ministro, tra il serio ed il faceto, precisava che, in fondo, l'accordo cui si rinvia è quello del 3 luglio. Ma non è tanto questo che mi preoccupa quanto il fatto che, se questa è l'ispirazione di fondo, essa non sembra coincidere con quella di facilitare l'approvazione del testo di legge in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale entro la presente legislatura, la quale, come sappiamo, ha tempi talmente stretti che le settimane che ci separano dalla fine dei nostri lavori si contano sulle dita di una mano.

L'idea di una disciplina meramente suppletiva, che si applichi solamente là dove non provvedano le parti sociali, se può essere comprensibile ai fini di una effettiva generalizzazione nei fatti dell'accordo del 3 luglio scorso, certamente con-

fligge con tutte le proposte che sono state qui presentate. Di fronte a questa ispirazione di fondo, signor ministro, i presentatori delle proposte di cui abbiamo discusso fino ad oggi non dovrebbero far altro che riprendersela e rimettersele in tasca. Infatti, signor ministro, a cosa servirebbe una disciplina meramente suppletiva, se non a coprire il fatto che nella sostanza si recepisce l'accordo del 3 luglio? Questo è il succo politico.

Voglio però aggiungere che su questo terreno non rifiuto il confronto. Il ministro sa che per quanto mi compete ho fatto di tutto per cercare di giungere ad un accordo che ci consentisse di varare questa nuova normativa entro la presente legislatura. Quindi, credo che nel testo da approvare debba essere inserita una norma che conceda ampio spazio alla contrattazione, però non accettando che la disciplina di legge sia meramente integrativa e, anzi, suppletiva rispetto alle norme contrattuali. Ecco perché a me sembra che potrebbe invece essere accettabile una norma che, per esempio, si esprima in questo modo: « Restano salvi gli accordi ed i contratti collettivi che, in aderenza alle caratteristiche dei singoli settori, comparti, unità produttive o amministrative, disciplinano il diritto alla elezione di organismi unitari di rappresentanza in conformità ai principi della presente legge e prevedendo equivalenti garanzie ».

Dunque, uno spazio d'azione largamente aperto alla contrattazione. Tuttavia, se si vuole fare una legge che abbia una parvenza di dignità, si deve fare in modo che questa contrattazione avvenga in conformità ai suoi principi o prevedendo equivalenti garanzie, altrimenti ho l'impressione che di questa legge molto si potrà dire salvo che sia una cosa seria.

Ecco perché ho pensato di proporre all'attenzione del ministro e dei colleghi una formulazione come quella che ho letto. D'altra parte, una simile formulazione credo che il ministro l'abbia certamente ritrovata nel comma 11 di un articolo — adesso non ricordo quale — della legge di iniziativa popolare promossa o patrocinata dalla CGIL. Ma poiché lì ci si esprimeva

con il solito sindacalese degli accordi, ho cercato di tradurla in termini più soddisfacenti.

Il secondo punto che vorrei sottoporre all'attenzione del ministro è relativo al fatto che, salvo modifiche intervenute successivamente, il testo che ho letto si riferisce solamente all'impiego privato. D'altra parte, mi sembra che anche il recente accordo interconfederale, stipulato per l'elezione, nei mesi prossimi, delle rappresentanze sindacali unitarie, si riferisca soltanto al settore privato. Si tratta di una singolare consonanza, però vorrei mettere in guardia il ministro nei confronti di un'altra consonanza singolare: quella data dal fatto che in questi giorni le Commissioni di merito delle Camere sono chiamate a pronunciarsi, in sede consultiva, sul terzo schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 29 in materia di pubblico impiego, nel quale è stata riparacadutata la disciplina, già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, contenuta nell'articolo 47 del suddetto decreto legislativo in materia di rappresentatività sindacale. La Corte costituzionale l'ha dichiarata illegittima con una motivazione molto concisa e probabilmente insufficiente, ma tuttavia vertente sul fatto che non era sufficientemente rispettata l'autonomia regionale. A questo il ministro Casse ha cercato di rispondere, ma la norma resta o anzi ritorna ad essere (il ministro troverà questo inconfutabile sul piano logico) del tutto autoreferenziale, perché incarica di stipulare un accordo con la Presidenza del Consiglio sui connotati della maggiore rappresentatività quegli stessi sindacati che nel secondo comma della norma medesima sono già identificati come maggiormente rappresentativi ai sensi delle norme citate in quello stesso comma.

Non vorrei allora che, se tale piano procedesse in questo modo, della maggiore rappresentatività ci trovassimo ad avere in futuro una disciplina del tutto autoreferenziale, e tuttavia regolamentata per legge in modo tutto sommato logico e coerente, anche se a mio avviso politicamente inadeguato nel pubblico impiego, e nello

stesso tempo avessimo esclusivamente una disciplina di carattere contrattuale nell'impiego privato. Avremo così una disciplina legislativa che potrà interessare i giuristi, i quali sull'argomento scriveranno qualche libro di alto valore scientifico, ma si tratterà di dissertazioni che nella pratica non conteranno nulla.

Questo è un altro punto sul quale intendevo richiamare l'attenzione del ministro, anche perché è a mio avviso del tutto incongrua la norma nel decreto correttivo del decreto legislativo n. 29, tanto che probabilmente il ministro del lavoro avrebbe più di un titolo per dedicarvi la sua attenzione e mettervi parola.

Come la mettiamo poi, signor ministro, con i referendum (ammesso che la Corte costituzionale li dichiari ammissibili) che sono stati indetti rispetto all'articolo 19 dello statuto dei lavoratori? Non sono un profeta e neanche lei lo è; credo tuttavia che possiamo facilmente avventurarci a pensare che se il disegno di legge approvato in sede di Consiglio dei ministri divenisse legge della Repubblica, si porrebbe il problema di quello che dagli addetti ai lavori viene chiamato referendum secco, quello cioè che si propone di « far fuori » tutto l'articolo 19 dello statuto dei lavoratori e non solo le sue parti che riguardano il connotato della maggiore rappresentatività; si tratta di un quesito notevolmente oltranzista e probabilmente miope perché non si prospettano le conseguenze che deriverebbero dalla sua attuazione. Ma — lo ribadisco — come la mettiamo con quel referendum secco, cui vanno tutte le mie critiche ma al quale credo però che in questo momento potrà andare la maggioranza dei consensi nel nostro paese? Si tratta di un punto che forse varrebbe la pena di esaminare nella collegialità della responsabilità governativa.

Soffermandomi su un altro aspetto, mi meraviglio che, considerata l'esperienza personale maturata in materia da parte di quanti hanno lavorato a questa possibile nuova disciplina, non si preveda alcun principio di attuazione non tanto della disciplina dell'articolo 46 della Costitu-

zione quanto dei principi che quella norma richiama; mi meraviglio, cioè, che non si preveda alcun elemento di attuazione di principi di democrazia industriale, mentre in questo testo ben si inserirebbero talune norme, queste sì, di sostegno ai poteri riconosciuti dalla legge e dai contratti (ma, come sappiamo, nella pratica così scarsamente esercitati e forse neppure, allo stato, ben esercitabili) ai sindacati in materia, per esempio, di informazioni e di consultazioni su vari temi.

Potrei ancora proseguire — ma non lo farò — criticando le norme che ho letto in questo testo (se non sono state nel frattempo modificate) in relazione alla limitata titolarità contrattuale che viene attribuita alle rappresentanze sindacali unitarie, che mi appaiono in questo testo (salvo un ripensamento in seguito ad una più attenta lettura di eventuali modifiche) tutto sommato come alla mercé dei contratti nazionali di categoria.

In sostanza, ho l'impressione che, dal punto di vista della titolarità contrattuale, nel testo che ho letto le rappresentanze sindacali unitarie restino notevolmente sotto una tutela esterna, mentre ci è dato garantire la possibilità — voglio ripeterlo — di assicurare, come giusto e doveroso elemento di un ben ordinato sistema di relazioni industriali, la continuità soggettiva tra i vari livelli della contrattazione, cioè la possibilità che siano i medesimi soggetti organizzativi e politico-sindacali che contrattano ai vari livelli; è possibile in sostanza soddisfare la medesima esigenza anche in ben altri modi, senza alcun bisogno di limitare la libertà e la capacità contrattuale delle rappresentanze sindacali unitarie.

Detto questo, dovrei aggiungere che vi sono alcune norme che mi trovano consenziente e che mi sembrano, nella loro effettività che viene negata in radice e che quindi viene lasciata agli studiosi, degne di essere accolte nell'ordinamento: mi riferisco, per esempio, all'articolo 7, che concerne gli indicatori della rappresentanza sindacale o anche (in questo senso sono d'accordo con il ragionamento giuridico svolto dal ministro) all'articolo 8, che in

qualche modo consente un ripetersi *una tantum* dell'esperienza fatta con la legge n. 741 del 1959, salvo ricordare al ministro, che però lo sa meglio di me, che in quella legge erano contenute alcune norme (che forse varrebbe la pena di riprodurre) in materia di garanzie di conformità dei contratti depositati all'originale, ovvero alcune norme, che hanno poi dato origine a molta giurisprudenza costituzionale, sulla possibilità di controllare la legittimità delle stesse norme, ossia la conformità o l'eventuale violazione di legge da parte delle norme e così via.

Desidero aggiungere che per quanto riguarda le rappresentanze sindacali unitarie vi è un ampio consenso sul fatto che si preveda, per esempio in tema di permessi sindacali, l'invarianza dei costi aziendali, come d'altra parte — questo sì, giustamente — dispone anche il protocollo di luglio. I punti principali, che sono di metodo, politici, sindacali, di effettività della normativa, sono tuttavia quelli che ricordavo in precedenza: credo, signor ministro, che una norma che suonasse come quella che ho letto (« Restano salvi gli accordi e i contratti collettivi che, in aderenza alle caratteristiche dei singoli settori, comparti ed unità produttive o amministrative, disciplinano il diritto alla elezione di organismi unitari di rappresentanza in conformità ai principi della presente legge e prevedendo equivalenti garanzie »), eventualmente modificata nei suoi termini se non vengono considerati congrui ma che comunque si orienti in questo senso, potrebbe consentirci di raggiungere un accordo.

Altrimenti, se dovessimo varare una disciplina che sia puramente e semplicemente suppletiva di una diversa disciplina contrattuale, faremmo forse qualcosa di utile per gli studi giuridici e di non molto utile e forse di controproducente sotto il profilo politico e della pratica.

REMO RATTO. Innanzitutto la ringrazio, signor ministro, per la sua illustrazione del testo che ci ha gentilmente trasmesso.

Per quanto ci riguarda, a parte l'esigenza di un esame più approfondito, siamo in linea di massima d'accordo sull'impostazione che lei ha enunciato. Vi è però un aspetto, su cui vorrei richiamare la sua attenzione, che riguarda la categoria dei quadri: infatti, mentre mi sembra che in tutti i testi i dirigenti vengano sempre esclusi da questa normativa globale, per quanto riguarda i quadri vi è un'inerzia, nel senso che prima della modifica del codice civile nella categoria dei lavoratori dipendenti rientravano soltanto operai, impiegati e dirigenti; poi, quando sono stati istituiti i quadri, essi sono stati di fatto assimilati nel trattamento agli impiegati, a meno che non vi fossero delle norme specifiche per loro.

Sia il testo dell'accordo per le categorie industriali sia il documento che lei ci ha presentato non prevedono per i quadri alcuna eccezione o situazione particolare. I quadri, invece, stanno chiedendo di non essere assimilati *tout court* alle altre categorie di lavoratori dipendenti ma che tutt'al più venga per essi prevista una normativa più vicina a quella dei dirigenti che non a quella degli altri lavoratori dipendenti. Vorrei quindi sapere cosa lei ritenga che sia possibile fare.

Per esempio, il testo che il relatore aveva presentato in Commissione, anche se non risolveva compiutamente il problema, però indicava una soluzione, condivisibile o meno, ma comunque specifica per i quadri: infatti, pur prevedendo una maggiorazione, stabiliva anche che l'elezione dei rappresentanti dei quadri avvenisse all'interno di un apposito collegio e almeno questo riguardava specificamente i quadri.

Si potrebbe obiettare che i quadri possono rifarsi alla norma che prevede la possibilità di presentare liste per chi abbia una quota almeno pari al 5 per cento. Se però si tratta del 5 per cento dei quadri, tale soluzione può essere bene accettata; se, invece, si fa riferimento al cinque per cento di tutti i lavoratori della singola unità produttiva, si può immaginare che ciò non avverrà mai, tanto più che (come lei ben sa perché in questi giorni la

questione è stata sottoposta alla sua attenzione) tutte le aziende si stanno dirigendo verso una semplificazione o comunque una riduzione delle strutture, in modo specifico per quanto riguarda i quadri. È noto, infatti, che se negli anni passati vi era una sovrabbondanza — almeno dichiarata — di manodopera, oggi la sovrabbondanza riguarda le strutture e soprattutto i quadri. Al problema che ho cercato, sia pure molto velocemente, di illustrare, chiedo che il ministro voglia cortesemente indicare una soluzione.

PRESIDENTE. Onorevole Ratto, il ministro le risponderà, ma intanto se lei ha la possibilità di esaminare l'articolo 7, comma 3, del testo che è stato distribuito, forse potrà trovare una risposta ai suoi quesiti, anche se è possibile che questa venga stimata non adeguata.

ANTONIO PIZZINATO. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro Giugni per le informazioni che ci ha fornito circa lo stato di avanzamento del provvedimento e le modifiche che sono state apportate al testo sottoposto al Consiglio dei ministri, poiché finora abbiamo ragionato sulla base di quel testo senza conoscere quello che verrà effettivamente sottoposto all'esame del Parlamento.

Non voglio ritornare sulle questioni poste dall'onorevole Ghezzi, che condivido. Desidero però sottolineare che in base all'articolo 1 (il cui testo mi sembra sia rimasto uguale a quello sottoposto al Consiglio dei ministri) dovremmo limitarci a legiferare come supplenti dell'attività delle parti sociali, il che è cosa diversa da una legislazione di sostegno (ed è questo lo spirito che anima l'insieme delle dieci proposte di legge che sono state presentate). Oltre tutto, si tratterebbe di una supplenza che non consentirebbe di innovare neppure quegli aspetti che invece venivano modificati nell'ultima proposta avanzata dal relatore onorevole Sapienza. Mi riferisco al fatto che nulla si prevede per quanto riguarda il rinnovo delle deleghe, che è uno degli elementi sulla base dei quali si misura la rappresentatività delle singole

organizzazioni. A questo proposito, spesso nelle assemblee di fabbrica si dice: « Tanto, soltanto le vedove vanno a ritirare le deleghe, nel momento in cui ricevono la liquidazione ». Questo è l'indice della non volontà — mi si passi l'espressione — di cogliere ciò che sta succedendo nel paese e ciò che — al di là delle convinzioni di ciascuno — abbiamo potuto registrare anche domenica scorsa.

Detto questo, desidero porre una questione e lo faccio pur essendo tra coloro che non hanno condiviso l'iniziativa assunta da centinaia di migliaia di cittadini con la raccolta di firme per l'indizione di due referendum, uno volto alla modifica e l'altro all'abrogazione dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Dirò di più: spesso, nei dibattiti che hanno preceduto quella fase, ho cercato di usare la mia dialettica per convincerli a non muoversi in quella direzione.

Non voglio sostituirmi agli organi costituzionali competenti in materia, ma a me sembra che lo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri, almeno per quanto riguarda l'ipotesi di accordo interconfederale (perché non mi risulta che sia stato ancora sottoscritto), non risponda alle esigenze manifestate. Se approvassimo una legge che mantenga quelle caratteristiche, ci troveremmo di fronte ad un referendum che abrogerebbe non soltanto l'articolo 19, ma anche i contenuti della legge stessa; quindi avremmo compiuto un lavoro inutile, oltre che pasticciato, se mi si consente l'espressione. In questo senso credo che se nelle poche settimane di vita di questa legislatura ci si volesse muovere nella direzione auspicata dal ministro e per la quale noi abbiamo lavorato nell'ultimo anno e mezzo, quella cioè volta a varare finalmente una legge sulla rappresentanza e la democrazia sindacale, credo che dovrebbero intervenire profonde modifiche, altrimenti diventerebbe difficile pensare che tale obiettivo sia realizzabile e soprattutto utile, proprio perché pende sul paese la possibilità dei due referendum.

Non chiedo certo al ministro di sostituirsi agli organi costituzionali competenti,

come non l'ho fatto io, ma credo che il problema che ho sottolineato sia di fronte a noi e quindi anche al Governo nella sua collegialità. Nonostante i suggerimenti che sono stati avanzati nel corso del confronto che si è svolto in questa Commissione negli ultimi diciotto mesi, non sono state adottate le soluzioni sperate, che derivavano anche dall'esperienza maturata nel corso della discussione sulle modifiche delle leggi elettorali. Oltre tutto, mi sembra che si sia compiuto addirittura un passo indietro rispetto alle ipotesi avanzate dallo stesso relatore.

In secondo luogo, la proposta che verrà sottoposta al nostro esame tende a cancellare *tout court* venticinque anni di esperienza sindacale: mi riferisco non soltanto a quella consolidata nella prassi, ma anche a quella codificata in intese. Mi riferisco sia a chi negozia (e a come si negozi) sia alla questione relativa alla rappresentanza.

È per questo, signor ministro, che mi sono permesso di interromperla mentre lei svolgeva la sua relazione. Il protocollo IRI — confederazione e il protocollo ENI, prevedono, per quanto riguarda le negoziazioni (mi riferisco ad accordi interconfederali), che le delegazioni delle rappresentanze sindacali aziendali siano integrate da quelle delle rappresentanze esterne quando, in conseguenza di una intervenuta rottura del negoziato, si sposta la sede.

Il contratto nazionale di lavoro (sia quello sottoscritto da FIM-FIOM-UIL con INTERSIND sia quello sottoscritto con Federmeccanica) prevede che la negoziazione sindacale sia delle rappresentanze sindacali aziendali, assistite dai sindacati territoriali (mi riferisco alle materie rinviate nei contratti).

Questa del contratto dei metalmeccanici è una prassi consolidata, a partire dal 1962, come lei ben sa, signor ministro. Quindi si verrebbe a cancellare questa esperienza dell'assistenza per andare ad una duplicità (di fatto, il soggetto contrattuale è la struttura sindacale esterna) invece di andare verso un'evoluzione. In pratica viene cancellata una esperienza che, anche se informale, è stata pur quella

dell'ultimo decennio delle commissioni interne, prima dell'approvazione della legge n. 300.

Quanto alle forme di elezioni, non vorrei essere l'ultimo giapponese nella giungla che non si è accorto che la seconda guerra mondiale è finita, ma uno degli elementi fondamentali della rappresentanza, cui è necessario rispondere per quanto concerne l'esigenza di portare a sintesi e ad unità, è quello (in particolare mi riferisco ai grandi luoghi di lavoro perché altra cosa sono quelli piccoli e medi) secondo cui le forme di elezioni non possono che prevedere anche forme diverse da quelle delle liste generali per luogo di lavoro.

L'esperienza, di fatto, di oltre 70 anni (in realtà sono 50 anni, perché mancano quelli del periodo fascista), delle elezioni di commissioni interne dimostra che se nei grandi luoghi di lavoro — siano essi pubblici o privati — si va al voto sulla base di liste che riguardano l'insieme del luogo di lavoro, alla fine si arriva ad una rappresentanza monca, priva della vera rappresentatività del luogo di lavoro; gli eletti si concentrano sempre più nei luoghi di lavoro, in cui si trovano i lavoratori con maggiore professionalità, per quanto concerne sia gli impiegati sia gli operai. Questo fu l'elemento di rottura e di separazione che portò alla crisi il sindacato alla fine degli anni cinquanta e sessanta, prescindendo dalle questioni politiche.

Non prevedere questo nel momento in cui si va ad elezioni uninominali sul piano politico, fa sì che dobbiamo chiederci: chi rappresenterà i turnisti, i lavoratori delle linee?

Credo di essere tra i presenti uno dei pochi che abbia fatto l'esperienza di essere eletto in una commissione interna. Nell'ultimo periodo di tale esperienza, ricordo che su 9 componenti della commissione interna di una grande azienda, eravamo in 6 in un reparto di 50 persone (tutti operai specializzati e qualificati); analogamente nell'ufficio tecnico vi erano i rappresentanti degli impiegati. La grande massa dei lavoratori non era dunque più rappresentata!

Se passasse questa ipotesi verrebbero cancellati 25 anni di esperienza; ciò vorrebbe dire non affrontare il problema più drammatico del movimento sindacale italiano, che è quello di riportarlo ad unità. Non penso, perché contrario alle mie più profonde convinzioni, al fatto che si possa superare il pluralismo sindacale. Sono per lavorare per la costruzione dell'unità sindacale; il che è diverso dal renderla obbligatoria. Con queste forme elettorali come è possibile pensare di riportare ad unità un settore come quello dei trasporti (i macchinisti, per esempio)!

ORAZIO BENITO SAPIENZA. In questa campagna elettorale hai riportato ad unità la sinistra, perché non potresti farlo con il sindacato in fabbrica!

ANTONIO PIZZINATO. Ho detto che sono per riportare ad unità, ossia per aggregare e non per negare il pluralismo sindacale! Il che è cosa diversa. Tanti lo fanno adesso. Prima di me l'aveva fatto, per un altro aspetto, come il ministro ricorderà, Bruno Di Pol, il quale, a Mosca, parlando dalla tribuna, disse: « Vi porterà alla fine (...) se non cambiate! ».

Sono quindi per difendere il pluralismo sindacale ma lavorando per la costruzione dell'unità. Per tale motivo sono favorevole a regole che consentano di cogliere il pluralismo sociale.

Vi è poi l'aspetto relativo alla efficacia degli accordi per tutti i dipendenti. Condividendo la norma secondo la quale gli accordi stipulati dai due terzi dei componenti della rappresentanza sindacale unitaria sono validi, se non sia stata avanzata richiesta di referendum dal 40 per cento dei lavoratori, penso sia un errore prevedere un *quorum* del genere. Che io sappia non vi è in alcun paese del mondo una norma che, per indire un referendum, stabilisca un *quorum* di tale portata.

Ma il punto che mi ha colpito è che non si preveda alcuna norma sulla validità delle intese sui contratti nazionali, proprio

alla luce dei fatti nuovi che si stanno registrando in questo periodo in vari settori, compreso quello del turismo cui lei, signor ministro, ha fatto prima riferimento.

Nel confronto che si è verificato in questi ultimi mesi vi era un'ipotesi che mi permetto di riproporre alla nostra riflessione, in questa sede: se anche per i contratti nazionali di lavoro non sia pensabile...

GINO GIUGNI, *Ministro del Lavoro e della previdenza sociale*. Il referendum !

ANTONIO PIZZINATO. Il referendum è un momento successivo ed è subordinato al fatto che l'intesa, invece, non sia approvata con voto segreto dai due terzi dei delegati eletti nei luoghi di lavoro nei quali si applica il contratto. Parlo di una norma che comporterebbe la sospensione per una decina di giorni della validità degli accordi al fine di sottoporli al voto dei rappresentanti sindacali eletti unitariamente nei luoghi di lavoro; essi avrebbero valore, poi, qualora si raggiungessero i due terzi (lo stesso *quorum* previsto per gli accordi aziendali), a meno che non sia previsto, anche in questo caso, un *quorum* per richiedere il referendum.

Da ultimo, vorrei dire che questa legge riguarderebbe solo il settore privato, oltre tutto in un momento in cui la legge di accompagnamento al disegno di legge finanziaria prevede tutta una serie di norme — che abbiamo condiviso e sollecitato — in base alle quali anche per il settore pubblico si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300 (mi riferisco alle aspettative, al monte ore e via dicendo). Non si comprende perché, nel momento in cui si procede in questo modo che abbiamo condiviso, non lo si faccia anche per quanto riguarda la legge sulla rappresentatività, la rappresentanza e i criteri e le modalità per le elezioni nei luoghi di lavoro e per la validità degli accordi stipulati.

ORAZIO BENITO SAPIENZA. Sono complessivamente soddisfatto dell'atteg-

giamento assunto dal Governo in presenza di quello che è a mio giudizio un fatto storico, consistente non tanto nel protocollo del 3 luglio 1993, quanto nell'accordo che le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali sono riuscite a realizzare, prevedendo tempi brevissimi anche per quanto riguarda la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro.

Questa situazione, a mio parere, è suscettibile di rilanciare la presenza del sindacato nei luoghi di lavoro e soprattutto di rinvigorire le ragioni della sua rappresentatività.

Ritengo che l'accordo da un lato e la legislazione di sostegno non suppletiva dall'altro (dobbiamo intenderci su cosa voglia dire sostegno e cosa voglia dire supplenza) siano veramente in grado di far uscire la situazione dei rapporti sindacali dall'attuale fase negativa determinatasi a seguito di una crisi della rappresentanza e della rappresentatività trascinatasi per troppo tempo.

Esiste quindi questo accordo e l'impegno a realizzare in tempi brevi quanto in esso contenuto. Vi è inoltre la volontà, più volte manifestata, di intervenire dal punto di vista legislativo, secondo alcuni anche per soddisfare l'esigenza di un sostegno.

Personalmente sono convinto che potremmo anche non aver bisogno di una legislazione di sostegno, in quanto potremmo consentire alle parti sociali l'autodeterminazione e l'autogestione. Penso però che una legislazione di sostegno sia necessaria per alcune delle ragioni qui sostenute, cioè per l'esigenza di intervenire laddove il sindacato e in genere le parti sociali non possono farlo; inoltre esistono alcuni nodi e principi in ordine ai quali è bene che l'intervento sia riservato al potere legislativo.

Non nutro le preoccupazioni di altri colleghi circa il problema del referendum sull'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, perché ritengo che la legge possa contenere norme capaci di superare le ragioni del referendum, evitando che lo si debba celebrare.

Ritengo, altresì, che non si possa mancare di prendere in considerazione la questione delle deleghe, che è stata qui richiamata, al momento della formulazione del testo da sottoporre all'approvazione del Parlamento.

Si è omesso di ricordare, peraltro, che in questi giorni è stato promosso un referendum che prevede l'abolizione della delega e che, se venisse celebrato, avrebbe a mio parere un successo strepitoso, secondo me molto maggiore di quello relativo all'articolo 19. Si potrebbero anche prevedere disposizioni in materia di deleghe o concernenti il modo di superare la tradizionale adesione al sindacato.

Credo che, se sposassimo la logica della legislazione di sostegno, esisterebbero le condizioni per varare la legge prima della conclusione della legislatura. Se invece insistessimo nel voler ottenere una legge praticamente sostitutiva dell'intesa tra le parti sociali, probabilmente non riusciremmo a portare a casa il provvedimento per l'impossibilità di raggiungere una posizione unitaria all'interno della Commissione e soprattutto all'atto dell'esame in Assemblea. Voglio sottolineare questa considerazione in qualità di relatore delle proposte di legge n. 415 e abbinata.

Sapete, onorevoli colleghi, che in parecchie occasioni ho sostenuto le mie tesi senza alcuna preoccupazione che esse non fossero condivise e sapete anche che su altre questioni qui richiamate la penso in ordine alla legge diversamente dalle organizzazioni sindacali. Ritengo tuttavia che il modello proposto dal ministro del lavoro si faccia carico delle esigenze complessivamente maturate negli ultimi tempi all'interno delle aziende ed emerse nel dibattito tra le parti sociali e le forze politiche. Pertanto mi sento, tenendo d'occhio le modifiche da apportare, di sostenere con entusiasmo — permettetemi questa affermazione — il tipo di scelta compiuta dal Governo.

ANGELO AZZOLINA. Non mi stupisco delle riflessioni dell'onorevole Sapienza, avendo egli espresso in diverse circostanze i suoi intendimenti. La cosa che mi stupi-

sce, senza tuttavia stravolgermi più di tanto, è però la proposta oggi presentataci.

Vorrei brevemente ricordare quale sia il problema sul tappeto. Negli ultimi anni si è aperto un grande dibattito nel paese — possiamo dire di esserne stati tra i maggiori protagonisti, anche se non gli unici — sulla democrazia nei luoghi di lavoro.

All'inizio la si è presa un po' come una barzelletta, via via però si è arrivati tutti a concordare sul fatto che, nelle aziende e comunque sui posti di lavoro, ci trovavamo di fronte ad una emergenza democratica nel sindacato; termine, questo, in principio usato da pochi e poi dai più. Il tutto si è poi trasformato in varie proposte di legge presentate in Parlamento.

Se è vero che alla fine tutti, chi più chi meno — forse meno il collega Sapienza — ci si è trovati d'accordo rispetto a tale emergenza democratica, le risposte avrebbero dovuto essere coerenti. Ritengo, invece, che la proposta che sta di fronte a noi presenti una forte divaricazione rispetto non tanto e non solo alla proposta presentata dal gruppo di rifondazione comunista, ma anche e soprattutto con le altre. Pensiamo, infatti, che con essa non si riesca a rispondere affatto alla necessità di democrazia sui posti di lavoro che noi sappiamo esservi.

Pertanto, entrare nel merito delle singole disposizioni — anche se su qualcuna si sono soffermati i colleghi che mi hanno preceduto — ci sembra non dico inutile, ma quanto meno molto riduttivo. Al centro di tutto vi era un problema: come riuscire a spostare i momenti decisionali dai vertici — tanto per usare un termine che può non piacere — delle organizzazioni sindacali ai lavoratori. Questo era il nucleo della nostra e delle altre proposte di legge ed a questo non si è trovata soluzione.

Farò un esempio che forse non è il più importante, ma sicuramente è quello che maggiormente rappresenta la situazione. Mi riferisco alla percentuale del 40 per cento necessaria per promuovere referendum. Non so se tutti abbiano presente come siano organizzati i luoghi di lavoro: francamente ho dei dubbi. So però che chi ha contribuito a stilare la proposta di

legge conosce molto bene il luogo di lavoro. Allora bisogna dire chiaramente che si vuole impedire ai lavoratori di tornare a contare. Quando si fissa una percentuale così alta, non si può non sapere che mentre un'organizzazione sindacale ha le strutture per coagularla, i lavoratori non ne hanno i mezzi per cui vedranno di fatto preclusa la possibilità di avvicinarsi anche lontanamente a tale *quorum*. Ripeto che questo non è l'esempio più rilevante sotto il profilo sostanziale, ma è quello più chiaro per dimostrare come non si voglia rispondere alla richiesta di spostare i poteri decisionali dalle organizzazioni sindacali ai lavoratori.

La legislatura volge al termine: se comunque la proposta di legge dovesse continuare il suo iter senza subire profonde modifiche, ci impegneremo a fondo ai fini della celebrazione di quei referendum per i quali sono state raccolte oltre 700 mila firme.

ORAZIO BENITO SAPIENZA. Non c'è nessuno che parli dell'accordo tra sindacati e Confindustria dei giorni scorsi. È come se non esistesse. Francamente non vi capisco. Dobbiamo cancellare le parti sociali!

GIORGIO GHEZZI. È un accordo molto importante, ma non è di nostra competenza.

ORAZIO BENITO SAPIENZA. Per Angelo Azzolina quell'accordo non esiste. Non vi ha fatto alcun cenno.

ANTONIO PIZZINATO. Perché non l'ha fatto lei, onorevole Sapienza?

PRESIDENTE. Oggi avremo modo di riprendere il discorso in sede di Comitato ristretto e poi, se Dio vorrà, anche in Commissione plenaria. Questo comunque non posso saperlo: l'onorevole Ghezzi ha detto di non essere dotato di virtù profetiche, né io mi illudo di averne più di quante egli non ne abbia.

GIORGIO GHEZZI. Come presidente...

PRESIDENTE. Non è scritto nel regolamento. Questo supplemento di grazia non c'è.

Do la parola al ministro per la replica.

GINO GIUGNI, Ministro del lavoro e della previdenza sociale. In termini procedurali, sono pienamente disponibile, ma non vorrei che ciò rappresentasse un'anticipazione della discussione generale. Il testo è stato appena reso noto e per lavorare in un modo più proficuo credo che occorrerebbe una seduta dove svolgere e sviluppare la discussione generale, a meno di ritenere demandato al Comitato ristretto il compito di tener conto del testo e poi assumere le decisioni che riterrà più opportune.

Nel replicare, quindi, non entrerei nel dettaglio e mi soffermerò soltanto su alcuni punti di carattere pregiudiziale. Innanzitutto, devo dire con chiarezza che il Governo si ritiene vincolato all'accordo che esso stesso ha sottoscritto. Il Parlamento, evidentemente, può non esserlo, ma il Governo, all'atto della presentazione del disegno di legge, ha ritenuto che la linea di condotta, la rotta fosse segnata in modo assolutamente definito ed ineccepibile dall'accordo del 23 luglio e quindi anche da alcune decisioni — che so sollevano contrasti — quali quelle relative alla riserva di un terzo nella rappresentanza sindacale unitaria, alla totalità elettiva in luogo di una combinazione tra elezione e designazione da parte dei sindacati. Ciò va anche al di là della mia personale preferenza, ma comunque devo precisare qual è la posizione da cui il Governo non può deflettere.

La formula suggerita dall'onorevole Ghezzi penso possa essere presa in considerazione in sede di rielaborazione del testo.

ORAZIO BENITO SAPIENZA. Ribalta la logica.

GINO GIUGNI, Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Si tratta di un aspetto sostanziale. L'onorevole Ghezzi parla di diritto di elezione, mentre la

proposta del relatore fa riserva di un terzo eventualmente non eletto.

Anche se tale proposta, per certi versi, ribalta la logica della scelta compiuta, occorre ricordare che l'esito sarebbe poi lo stesso. Si può infatti dire: questa è la norma e questa è l'eccezione e poi scrivere una norma in cui si dice che l'eccezione è quella che si conosce. In tal modo il risultato è lo stesso, ma in maniera più schietta conferisce alla legislazione quelle caratteristiche di tipo suppletivo che non rappresentano certo una mortificazione della legislazione medesima. Metà del codice civile è di tipo dispositivo-suppletivo, eppure mantiene tutta la sua dignità ed importanza.

Il Governo ritiene che, dato un punto di riferimento, attualmente costituito dall'accordo interconfederale, funzione della legge sia quella di inserirlo nel sistema legislativo, altrimenti assisteremmo, una volta elette le rappresentanze sindacali, ad un discreto contenzioso sul modo di esercizio dei diritti sindacali.

Sono d'accordo con quanto rilevato dall'onorevole Pizzinato relativamente alle deleghe. Poiché queste acquistano un'importanza particolare, che non è relativa soltanto al passaggio dei contributi, mi sembrerebbe opportuno rendere il termine più corrispondente ai dati.

Relativamente al settore pubblico, vorrei far presente che il ministro Cassese ci «scruta»; di conseguenza, il ministro del lavoro non poteva che riferirsi al settore privato. Oggi, in fase di discussione del decreto-legge correttivo del decreto-legge n. 29 e tenendo conto della giusta critica avanzata dall'onorevole Ghezzi sulla autoreferenzialità della norma sulla rappresentatività, potrebbe essere superato lo scoglio dell'autoreferenzialità, che può rendere la norma degna più di un manuale di logica che di un manuale di diritto, se si potesse procedere sulla base di richiami ovvero inserire in quel decreto — so che il ministro Cassese non è pregiudizialmente contrario — una regola che sostanzialmente convalidi il metodo del confronto con le deleghe e

con il numero degli addetti, secondo un sistema già in uso nella pubblica amministrazione.

Sul referendum relativo all'articolo 19 della legge n. 300, mi limito ad osservare che la proposta del Governo non è diretta a contrastarlo. Un effetto indotto potrebbe verificarsi per il fatto che, modificandosi le regole sulla rappresentatività ed affermandosi il principio che quest'ultima non va calcolata in base al numero presunto di iscritti o di eletti ma in base a dati precisi e disciplinati (i verbali contenenti i risultati elettorali dovranno essere trasferiti in una sede opportuna per poter compiere una rilevazione globale), l'articolo 19 potrebbe ritenersi modificato. In tal modo non sarebbe comunque eliminata la possibilità di un referendum, che verrebbe trasferita nelle nuove norme, le quali potrebbero anche non dispiacere ai promotori del referendum.

Mi riservo di intervenire, in sede d'esame dei progetti di legge, sulle altre questioni di merito. Desidero soltanto far presente all'onorevole Ratto che una norma del disegno di legge relativa ai quadri introduce un concetto nuovo. Infatti, non si tiene conto soltanto della consistenza numerica, che dice tutto e niente; quello dei quadri, infatti, non è un concetto ontologico e se non sono riconosciuti dai contratti rientrano nella vacua formulazione dell'articolo 2095 che non ho mai ritenuto fosse utile materia di riforma, anche se così è stato voluto dal Parlamento all'epoca con scarsi risultati. Accanto alla consistenza numerica, si menziona anche la presenza organizzata, senza la quale i quadri non costituiscono una realtà, salvo alcuni settori nei quali è prevista esplicitamente la categoria dei quadri ed è regolato il modo di accesso alla medesima.

Il regolamento elettorale, come giustamente rilevato dall'onorevole Sapienza, è di grande importanza ma fa un riferimento ai quadri che ritengo insufficiente. Del resto, la legge non deve recepire quanto approvato dalle parti sociali e ritengo che possa introdurre elementi chiarificatori.

Resto a disposizione della Commissione, rinnovando la speranza che il testo

del disegno di legge possa essere approvato. La Commissione sarà libera di procedere, qualora lo riterrà opportuno, a stralci che consentano di giungere alla definizione di alcuni punti prima della fine della legislatura. In questo senso, offro un'idea senza contenuto.

ANTONIO PIZZINATO. Per l'ipotesi del voto dei rappresentanti sindacali unitari, eletti in presenza di contratti nazionali, qual è l'opinione del ministro ?

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Le modalità di espressione della volontà dei lavoratori sui contratti collettivi sono riservate all'autonomia delle parti. Potrei ammettere l'idea del referendum nella fase in cui si conferma l'accordo, per renderlo efficace *erga omnes*. Invece, quando si tratta di regolare

le modalità di formazione del consenso, la materia deve essere rimessa all'autonomia statutaria ed alle prassi dei sindacati, come nella migliore tradizione sindacale italiana degli ultimi cinquant'anni.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro per aver partecipato all'audizione odierna.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 16.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO