

Il referendum sindacale, tra democrazia e rappresentanza

Categories : [Focus](#)

Tagged as : [Francesca Fontanarosa](#), [Menabò n. 64](#)

Date : 16 Maggio 2017

A rileggerlo oggi, a qualche settimana di distanza dal referendum sul piano di salvataggio della compagnia aerea di bandiera italiana, l'art. 21 St. lav. sul referendum sindacale sembra raccontare una storia molto diversa da quello che può essere definito, ad una prima lettura, "uno strumento di partecipazione dei lavoratori alle decisioni ed alle politiche dei sindacati". L'esito delle consultazioni e la bocciatura da parte dei dipendenti Alitalia del pre-accordo stipulato dalle rappresentanze sindacali maggioritarie con l'azienda (che prevedeva un piano quinquennale di ricapitalizzazione anche attraverso riduzioni occupazionali e retributive) sembra aver messo sotto accusa l'istituto stesso del referendum, in qualche modo "declassato" a mero esercizio di dissenso e protesta piuttosto che di partecipazione.

Senza entrare nel merito della vicenda, si può notare come già da queste prime considerazioni emerga in maniera evidente una stretta connessione tra l'istituto del referendum e la capacità delle associazioni sindacali di rappresentare gli interessi dei lavoratori. L'intreccio tra rappresentanza sindacale (principio associativo) e referendum (principio elettivo) sembra invero caratterizzare la storia delle relazioni industriali italiane che – lo si ricorda – informate al principio della libertà e del pluralismo sindacale ex art. 39 co. 1 Cost., non dispongono di un impianto legale tale da rendere vincolanti *erga omnes* i contenuti degli accordi stipulati dalle rappresentanze sindacali (così come previsto dall'art. 39, co. 2, 3 e 4 Cost.). In un regime di autonomia privata collettiva, l'esigibilità degli accordi contrattuali è, di fatto, ancorata alla capacità delle organizzazioni sindacali di rappresentare gli interessi plurali dei propri rappresentati, ponendosi nei confronti della controparte datoriale come un agente contrattuale unico. In questo senso, il raggiungimento di un pieno pluralismo nel panorama sindacale italiano, dove le differenze tra le diverse organizzazioni sindacali sono profonde e persistenti ha reso necessaria nel tempo la posizione di regole e "strumenti" di natura contrattuale, atti a governare le criticità della rappresentanza sindacale, l'efficacia degli accordi ed il dissenso, con esiti spesso incerti.

In questa breve scheda si cercherà di ricostruire la "storia" del referendum sindacale partendo proprio dall'art. 21 dello St. lav. ed arrivando all'istituto della consultazione dei lavoratori mediante il c.d. "voto certificato", previsto dal Testo unico sulla rappresentanza del 10.1.2014.

L'art. 21 dello Statuto dei lavoratori colloca il referendum sindacale tra le cosiddette "norme promozionali" e di sostegno dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro (Titolo III dello Statuto dei lavoratori). Nello specifico, il diritto all'indizione del *referendum* è affidato alle rappresentanze sindacali aziendali (o alle r.s.u. laddove siano subentrate nella titolarità dei poteri assegnati alle r.s.a., come previsto dall'Accordo Interconfederale del 20.12.1993, poi modificato dal Testo unico del 10.01.2014) che possono esercitarlo solo congiuntamente. Al referendum, che deve avere ad oggetto materie inerenti l'attività sindacale, possono partecipare "tutti i lavoratori appartenenti all'unità produttiva e alla categoria particolarmente interessata", compresi i lavoratori a qualsiasi titolo sospesi (cassa integrati, sottoposti a procedimento disciplinare, scioperanti). Il datore di lavoro è tenuto a prestare la propria collaborazione, rendendo disponibili i locali per il referendum che deve tuttavia svolgersi al di fuori dell'orario di lavoro.

La normativa promozionale e in particolare, l'art. 21 St. lav., tentavano di rispondere in questo modo all'esigenza di legittimare dal basso le organizzazioni sindacali, oggetto in quegli anni di una forte contestazione a seguito dell'esplosione dei movimenti spontanei sindacali dell'autunno del 1969.

Tuttavia, se da un lato l'istituto del referendum poteva apparire uno strumento particolarmente adatto a garantire una comunicazione diretta tra la struttura sindacale e la base, tale da assicurare una effettiva rappresentanza degli interessi dei lavoratori, dall'altro lato, lo stesso strumento poteva ragionevolmente esporre le associazioni sindacali concorrenti a rivalità o contestazioni, compromettendo la capacità delle organizzazioni sindacali di negoziare con la controparte norme contrattuali efficaci ed esigibili per tutti i lavoratori. Per questo motivo, il ricorso al referendum ex art. 21 St. lav. pur contenendo una serie di limiti (la titolarità congiunta delle r.s.a. e il vincolo della materia sindacale), non è stato assai frequente nella storia delle relazioni industriali italiane, eccezion fatta per le consultazioni volte a verificare l'“adesione” dei lavoratori ai contenuti delle piattaforme contrattuali. Va rilevato, inoltre, che il giudizio espresso dalla maggioranza dei lavoratori produce esclusivamente effetti di natura “politica” nei rapporti interni tra rappresentanza sindacale e lavoratori e non di natura giuridica sulla validità dell'accordo, ma (Cass. 28 novembre 1994, n. 10119).

La situazione sembra modificarsi sensibilmente con la crisi del “sistema sindacale di fatto”, risultato di decenni di unità di azione, e la produzione di accordi separati nel 2009, culminata con la nota vicenda Fiat. In quel caso, il ricorso al referendum sindacale negli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori, aveva lasciato trasparire l'impossibilità di far derivare effetti giuridici di tipo vincolante da un contratto collettivo aziendale sottoscritto solo da alcune sigle sindacali e, per di più, con l'esplicito dissenso dell'organizzazione sindacale certamente rappresentativa nella categoria di riferimento. È proprio al fine di superare le problematiche relative al dissenso collettivo in un regime di autonomia privata collettiva, che le parti sociali – con gli accordi interconfederali del 28.6.2011, del 31.5.2013 e del 10.1.2014 – iniziano ad attribuire all'istituto del referendum sindacale un ruolo “paragiuridico”, laddove lo identificano come elemento necessario al conferimento dell'efficacia generale agli accordi aziendali e nazionali.

Nello specifico, con l'Accordo interconfederale del 2011 si dispone che i contratti collettivi aziendali per le parti economiche e normative sono efficaci ed esigibili per tutto il personale in forza e vincolano tutte le associazioni sindacali – firmatarie dell'Accordo del 2011, e in seguito delle successive intese del 2013 e 2014 – se gli stessi sono: sottoscritti dalla maggioranza dei componenti delle r.s.u. elette secondo le vigenti regole interconfederali; sono sottoscritti dalle r.s.a. e sottoposti al voto dei lavoratori su richiesta di almeno un'organizzazione sindacale (firmataria degli accordi interconfederali) oppure del 30% dei lavoratori dell'impresa, stante il raggiungimento di un quorum del 50% più uno degli aventi diritto. Il referendum previsto dall'accordo interconfederale assume in questo senso un ruolo abrogativo, dal momento che riserva l'iniziativa ai sindacati rappresentativi dissenzienti, ovvero ad una percentuale significativa di lavoratori.

Sulla stessa linea di principio si inserisce il Protocollo d'Intesa del 31.5.2013, successivamente integrato dal Testo unico del 10.1.2014, laddove prevede che i contratti collettivi nazionali di lavoro per essere “efficaci ed esigibili” devono essere formalmente sottoscritti da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentanza (come media tra il dato associativo ed il dato elettorale) superiore al 50%, previa sottoposizione ad una consultazione certificata dei lavoratori con approvazione a maggioranza semplice (rimandando le modalità della consultazione certificata alla contrattazione collettiva per ogni categoria). In altre parole, se nel caso di accordi aziendali il ricorso alla consultazione dei lavoratori è previsto solo nel caso in cui il contratto sia stipulato dalle r.s.a. e sotto precise condizioni (di cui già nell'Accordo interconfederale del 2011), nel caso dei contratti nazionali di categoria il “voto certificato” pare un passaggio obbligato, al fine di garantire che il contratto collettivo stipulato dai sindacati che rappresentano la maggioranza dei lavoratori sia efficace e vincolante per tutti i lavoratori.

Alla luce di quanto esposto sopra, è possibile ora svolgere alcune considerazioni sul risultato referendario espresso dai lavoratori Alitalia. In primo luogo, pare necessario evidenziare che il ricorso al referendum sull'ipotesi di accordo sembra in qualche modo andare in una diversa direzione da quanto stabilito dalle recenti norme interconfederali. Non si può non notare, infatti, che il pre-accordo era stato effettivamente

negoziato e sottoscritto dalla maggioranza dei delegati sindacali, di conseguenza la scelta di ricorrere alla consultazione dei lavoratori si colloca in una sede necessariamente diversa dall'opportunità di governare il dissenso al fine di rendere il contratto aziendale generalmente efficace. Una sede che, tuttavia, non sembra avere neanche i caratteri della partecipazione dei lavoratori alle scelte di politica sindacale, se si considera che nel merito l'ipotesi di accordo non aveva di certo nascosto la sua natura di "ultimatum" per il salvataggio di un'azienda in crisi da decenni.

Pare dunque opportuno chiedersi, in sede conclusiva, se la vicenda Alitalia non debba spingerci a riflettere sull'opportunità di dare veste legale ad un sistema di autoregolazione –espresso da ultimo con il t.u. del 2014 – che stenta a garantire la "certezza delle regole", ovverosia degli accordi sottoscritti per regolare le condizioni di lavoro e, non da ultimo, l'organizzazione industriale, gli investimenti e la competitività del sistema economico. Il rischio appare quello di delegittimare istituti della democrazia industriale, quale il referendum sindacale, che per contro potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel "ricomporre" la frammentazione in atto nell'intero universo lavorativo (si pensi alle esigenze contrapposte dei lavoratori occupati con diverse tipologie contrattuali, iscritti e non iscritti al sindacato, ecc.) orientando le politiche sindacali di più difficile composizione.