

Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana 26 – 00184 ROMA
Tel. 0670476041 – Fax 0670492528
Sito: htm.cisl.it/BIBLIOTECA/
E-mail: biblioteca.cisl@cisl.it

L'OSSESSIONE LEGISLATIVA

Contributi scelti su rappresentanza e rappresentatività

a cura di Anna Bianco

Presentazione di Enrico Giacinto

Introduzione di Renato Di Marco

© by Biblioteca Centrale Cisl giugno 2005
tutti i diritti riservati

INDICE

Presentazione di Enrico Giacinto	pag. 3
Introduzione di Renato Di Marco	pag. 5
Il sindacato e la rappresentanza di Savino Pezzotta	pag. 12
La centralità del dibattito sulla rappresentanza sindacale di Sergio Betti	pag. 15
Rappresentanza per legge e referendum sono contro la cultura e il modello sindacale cislini di Raffaele Bonanni	pag. 18
Il maggioritario per i sindacati di Pietro Ichino	pag. 23
Il maggioritario aiuta la demagogia sindacale di Raffaele Bonanni	pag. 25
Il maggioritario? Non possiamo imporlo di Alberto Bombassei	pag. 27
Cgil: rappresentanze, sì alla legge «Ma serve il dialogo con la Cisl» di Mauro Guzzonato	pag. 29
Una legge sul sindacato? Antistorica. Prima la regolamentazione interna di Luigi Angeletti	pag. 31
Un Primo Maggio in surplace di Pietro Ichino	pag. 33
Rappresentanza per legge? Meglio le intese pattizie di Renato Di Marco	pag. 35
Nuove regole essenziali per il sindacato di Pietro Ichino	pag. 38
Ma è sempre meglio la via contrattuale di Renato Di Marco	pag. 40
Gli "effetti collaterali" della legge di Francesco Guzzardi	pag. 40
Sindacato, il rinnovamento nasce dal consenso dei lavoratori di Andrea Ciampani	pag. 41
Ancora sulla democrazia sindacale di Gian Primo Cella	pag. 43
Consenso o democrazia? di Pier Paolo Baretta	pag. 49
I molti intrecci della democrazia sindacale di Piergiorgio Caprioli	pag. 55
Rappresentanza sindacale. Una questione di libertà e democrazia di Andrea Ciampani	pag. 59
In difesa della rappresentanza sindacale di Mario Grandi	pag. 63
Documentazione	
Rappresentanze sindacali in azienda: ieri e oggi. L'evoluzione della cultura sindacale, dalle Commissioni interne ai Consigli fino all'accordo sulle Rsu di Aris Accornero	pag. 90
Intesa quadro tra Cgil - Cisl - Uil sulle Rappresentanze sindacali unitarie	pag. 107

Presentazione

di Enrico Giacinto

Le rappresentanze sindacali aziendali; Le rappresentanze sindacali unitarie; Le rappresentanze sindacali in azienda: normativa vigente e nuove prospettive; La rappresentatività negoziale del sindacato nel pubblico impiego.

Sono i titoli di alcune delle numerose tesi di laurea elaborate utilizzando la documentazione posseduta dalla Biblioteca Centrale Cisl.

Il tema della rappresentanza e rappresentatività sindacale è uno fra i più gettonati per tesi di laurea e per ricerche e studi realizzati da studenti e ricercatori universitari.

Per offrire a quanti si rivolgeranno alla Biblioteca uno strumento che ricostruisca, in un'ottica Cisl, il dibattito che si è sviluppato sulla materia nell'ultimo anno, abbiamo pensato di realizzare questo e-book. Una sorta di antologia, il cui titolo, *L'ossessione legislativa*, esprime la nostra contrarietà ad una campagna finalizzata a regolamentare per via legislativa materie che appartengono alla sfera dell'autonomia sindacale.

Il libro è stato curato da Anna Bianco che ha ripreso in mano - individuando e selezionando gli scritti da riprodurre - il lavoro svolto nei primi anni Novanta nell'ufficio di segreteria del Dipartimento organizzativo della Confederazione.

In questa iniziativa abbiamo coinvolto - chiedendogli di scrivere l'introduzione - Renato Di Marco, che per conto della Cisl ha seguito l'evoluzione delle vicende che hanno dato vita all'intesa unitaria sulle Rsu.

Partendo dall'intervento del segretario generale della Cisl del 3 giugno 2004 pubblicato sul sito *lavoce.info*, l'e-book riproduce una serie di contributi che sono apparsi sul quotidiano della Cisl, *Conquiste del lavoro*, sul *Corriere della Sera*, su *Avvenire*, sulla rivista della Cgil *Quaderni rassegna sindacale-lavori* e sul sito *ildiariodellavoro.it*.

A questi contributi abbiamo voluto aggiungere un ampio saggio del professor Mario Grandi tratto da *fai documentazione* e ora pubblicato sulla rivista *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

La raccolta si conclude con una sezione documentaria che contiene un intervento di sorprendente attualità di Aris Accornero tratto dalla rivista dell'Intersind, *Industria e Sindacato*, del marzo

1993, nonché il testo integrale dell'Intesa quadro Cgil, Cisl e Uil sulle Rsu.

Approvata nel giugno del 1991 dall'Assemblea dei Consigli generali e dei delegati delle tre organizzazioni, l'Intesa ha costituito la base per gli accordi unitari di attuazione delle Federazioni di categoria. E ha consentito, dopo anni di difficili discussioni, tentativi estenuanti di mediazione, rotture e riconciliazioni, la stipula degli accordi pattizi con le controparti private e pubbliche dei diversi settori. Un "compromesso" che costituì - e probabilmente costituisce tuttora - il punto più alto di mediazione possibile tra culture sindacali profondamente diverse.

Introduzione

di Renato Di Marco

I dati di chiusura del tesseramento delle tre più grandi confederazioni sindacali del paese hanno confermato che il 2004 è stato un anno record. Mai, nella loro storia, avevano raggiunto un così alto numero d'associati. Considerati complessivamente, gli iscritti alle tre confederazioni "maggiormente rappresentative" hanno raggiunto la cifra di 11.763.481 unità. Comprensivi dei pensionati. Che sono meno della metà di quelli complessivi. I lavoratori dipendenti associati alle tre organizzazioni sono aumentati per il sesto anno consecutivo raggiungendo, nel 2004, la cifra di 5.405.447 soci. Incrementando il tasso di sindacalizzazione che si attesta sul 33,54% contro il 33,20 del 2003.

Eppure sono tanti coloro che ritengono che nel paese manchi la misurazione del grado di rappresentatività dei sindacati. E invocano la regolazione per legge della rappresentatività del sindacalismo nel suo complesso e delle rappresentanze aziendali; e relativi poteri contrattuali all'interno degli assetti contrattuali. E persino le modalità di composizione dei rapporti unitari tra le diverse organizzazioni confederali. Fa niente se in questo modo si nega valore di rappresentatività ai milioni d'iscritti ai sindacati confederali.

Al riguardo conservano la loro attualità le considerazioni di Aris Accornero - in un saggio che abbiamo inserito nella presente raccolta - il quale ironizza con rigore intellettuale sulla sottovalutazione assurda che soprattutto la Cgil manifesta verso oltre dieci milioni di persone la cui colpa è quella di essere "iscritti" al sindacato.

Così la Cisl è stata costretta da sempre a ribadire che il sindacato, in regime di libertà sindacale, è un soggetto sociale di diritto privato/collettivo fondato sulla associazione degli iscritti e basato sull'autogoverno che coniuga gli interessi dei lavoratori sui luoghi di lavoro con quelli nazionali di categoria e generali del paese.

Si dice: il sindacato contratta per tutti lavoratori! E allora? Ci mancherebbe! Lo fa grazie ai lavoratori che hanno "coscienza del posto di lavoro" (senza la quale non c'è coscienza sindacale di classe). Ma nella Patria del Diritto i giureconsulti continuano a considerare il diritto privato di serie B. E quasi tutti i partiti e i

gruppi parlamentari perseguono l'inserimento del sindacato nell'assetto istituzionale.

Infatti, la nuova Italia era appena nata che si inseriva l'articolo 39 nella Costituzione per il "riconoscimento giuridico" dei sindacati. Lo stesso ripristino delle commissioni interne per via pattizia suscitò pulsioni per la loro disciplina legislativa. Invece di perseguire il riconoscimento di un sistema di relazioni "industriali" con l'attribuzione dei poteri negoziali alla sezione sindacale aziendale di categoria e alla rappresentanza dei lavoratori nell'impresa si pensava all'*erga omnes* per il solo Contratto collettivo nazionale di lavoro.

La duplice strategia della Cisl - accordo quadro sulle relazioni sindacali e contrattazione integrativa a livello aziendale - venne sistematicamente sabotata dalle controparti più conservatrici, dal sindacalismo tradizionale prevalente nella Cgil e dal sindacalismo "nazionale" della Cisl nostalgica del regime delle corporazioni.

La storia, perché non dirlo, è stata, invero, dalla parte del sindacalismo "moderno". Salvo la serpeggiante tentazione legislativa trasversale a molte forze politiche, fra gli studiosi del diritto del lavoro ispirati ai Federico Mancini, Pietro Rescigno, Gino Giugni e altri maturò lentamente una visione delle relazioni "industriali" a misura dei più avanzati paesi europei fondati su sistemi contrattuali liberi.

Così, quando, in correlazione allo sviluppo industriale, nei primi anni Sessanta, crescerà l'onda della "protesta" dei lavoratori a cominciare dalle grandi fabbriche i tradizionalisti parlarono di una non meglio precisata "riscossa operaia" e i contrattualisti moderni, invece, di "ripresa sindacale". Protagonista principale dell'autunno caldo fu il nuovo tipo di Contratto collettivo nazionale integrato dalla previsione della tanto avversata contrattazione integrativa aziendale.

La svolta sindacale si caratterizzò anche per la stagione dei delegati e dei consigli. Ma sotto la retorica delle lotte operaie c'era l'azione difficilissima e consapevole del sindacalismo moderno della Cisl per i diritti sindacali. La storica svolta della tornata contrattuale del 1968/1969 fu il riconoscimento della contrattazione aziendale e dell'associazionismo sul posto di lavoro a mezzo la trattenuta delle quote sindacali.

Queste le vere "Conquiste" che costituirono contemporaneamente e contestualmente la base per la definizione di uno "Statuto dei lavoratori" profondamente diverso da quello ipotizzato nel 1952/1953 da Giuseppe Di Vittorio.

Secondo i media fu stagione di delegati e consigli. È vero. Ma fu la previsione della Rsa con l'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori (legge "300/70"). Il vero punto di svolta fu il riconoscimento delle strutture sindacali associative nei luoghi di lavoro delle confederazioni maggiormente rappresentative.

Certo, in diverse grandi fabbriche i delegati e i consigli propendevano per l'autorganizzazione e la contestazione piuttosto che una razionale contrattazione; e non mancarono interferenze extrasindacali anticonfederali. E spesso coesistevano delegati designati dal sindacato e delegati votati su scheda bianca. Ciò si spiega con la prima fase del processo unitario. Infatti fu con la costituzione della Federazione delle confederazioni che i consigli dei delegati vennero considerati la struttura unitaria di base di Cgil, Cisl e Uil!.

E ancora nel 1979, al convegno Cgil, Cisl, Uil di Montesilvano, la struttura d'organizzazione non era prevista anche se di fatto veniva praticata.

Ma nel tempo si parlò di rappresentanti eletti ed abbandonati e nel 1984, con la conclusione della stagione della Federazione unitaria delle confederazioni - in conseguenza dei dissensi sulla scala mobile - la stagione dei consigli come base del sindacato unito si avviò alla conclusione.

Il 18 aprile 1984 l'Esecutivo Cisl decise il ripristino delle strutture d'organizzazione. Ma nel 1989 le tre confederazioni ripresero il confronto per una rappresentanza sindacale unitaria aziendale di tipo nuovo. Una prima bozza (Cars) prevedeva il 50% di eletti dai sindacati e il 50% da tutti i lavoratori; l'accordo con Confindustria e l'eventuale riconoscimento di legge. Ma le frange massimaliste e corporative trovarono udienza in determinate forze politiche e nei media.

E la gran cassa del "Chi rappresenta Chi" prevalse. Finché la Cisl propose un'autentica verifica elettiva. Un serrato e costruttivo confronto unitario tra la fine del 1990 e l'inizio del 1991 portò all'intesa unitaria sulle Rsu. Una forma di rappresentanza diversa dalle commissioni interne e dai consigli dei delegati. Senza sacrificio per la struttura d'organizzazione di cui all'articolo 19 dello Statuto.

Le Rsu sono espresse su liste d'organizzazione, svolgono attività negoziale in base alla disciplina dei contratti. Prevedono forme di consultazione dei lavoratori. Ma il referendum è uno strumento straordinario da usare in modo unitario in situazioni straordinarie. E si sdrammatizza perché le Rsu sono elette da tutti i lavoratori

compresi gli iscritti ai sindacati extraconfederali che possono partecipare alle elezioni.

Lo sbarramento del 5% tende a disincentivare la frammentazione delle sigle. La previsione del terzo di competenza delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative aderenti a Cgil, Cisl e Uil tende a salvaguardare il pieno raccordo tra rappresentanza dei lavoratori e rappresentanza dei sindacati firmatari dei Contratti collettivi. In ogni caso le soluzioni adottate sono state liberamente definite tra le tre confederazioni. E sancite in tutti gli accordi pattizi con tutte le controparti; unitariamente.

Una volta conclusi i necessari accordi unitari e pattizi la sperimentazione elettorale durata oltre un decennio è stata ed è positiva. In tutte le realtà lavorative dove si è votato hanno partecipato al voto all'incirca l'80% degli aventi diritto. E, fatto cento i voti espressi, Cgil, Cisl e Uil ne hanno ottenuti oltre il 70%.

Certo, anche la forma di rappresentanza che ha sostituito le commissioni interne e i consigli si misura con i problemi del cambiamento. Le nuove figure professionali, i nuovi rapporti di lavoro e quant'altro. Un'esigenza di adeguamento oggettiva le cui soluzioni concrete, pratiche e realistiche non possono certo venire dal legislatore. Spetta alle categorie adeguare la rappresentanza costituita su base pattizia al mercato del lavoro che cambia e alle condizioni di lavoro che mutano.

Da qui a rispolverare il "chi rappresenta chi" ce ne corre. A noi sembra che il modello convenuto col contributo egualitario delle tre confederazioni merita maggiore attenzione. Invece, la recrudescenza legislativa viene sorretta da argomentazioni strumentali. Come se nei posti di lavoro ci fosse un vuoto di rappresentanza o un caos di rappresentatività.

Al riguardo ricordiamo che il 4 febbraio 1993 il "parlamentino" del Cnel, invitato dalla XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati a formulare un "parere" sulla rappresentanza, rispose all'unanimità che "Il mancato decollo delle Rsu dipende dai ritardi sulle conclusioni della riforma del sistema della contrattazione".

E suggerì al Parlamento - ansioso di legiferare sulla base di proposte di legge diverse secondo i gruppi parlamentari - di "assumere come base per la disciplina legislativa sulla rappresentanza l'intesa Cgil, Cisl, Uil del 1991".

Infatti l'intesa unitaria venne assunta nel Protocollo del luglio 1993 sulla politica dei redditi e gli assetti contrattuali sottoscritto dal Governo con le parti sociali. E, successivamente riconosciuta

dagli appositi accordi pattizi con le rappresentanze dei datori di lavoro private e pubbliche.

E però, la stessa Cgil, nel 1993, promosse una proposta di legge d'iniziativa popolare in materia di democrazia, rappresentanza e rappresentatività sindacale che definiva indifferibile il superamento della Rsa dello Statuto e delineava un modello di rappresentanza diverso da quello concordato unitariamente.

Prefigurava regole per l'elezione delle rappresentanze e la consultazione dei lavoratori difforni da quelle sottoscritte dai tre segretari generali e approvate nel giugno 1991 dai tre consigli nazionali Cgil, Cisl, Uil.

Ignorando che nella intesa unitaria del marzo 1991 col capitolo "Intervento della legge", si era convenuto unitariamente: "A conclusione dei necessari accordi tra le Confederazioni e le diverse controparti la Cgil, la Cisl e la Uil, riconfermando il valore della libertà sindacale e della autonomia negoziale tra le parti, si considerano impegnate a operare di concerto nelle sedi competenti affinché eventuali interventi legislativi di sostegno, finalizzati all'efficacia erga omnes ed alla eliminazione delle norme legislative in contrasto, non modifichino la sostanza del presente accordo"!

Sul referendum l'intesa unitaria nel capitolo sulla consultazione dei lavoratori, prevede:

"Nello svolgimento dell'attività contrattuale a livello aziendale - piattaforme, accordi - devono essere previsti momenti di informazione e consultazione dei lavoratori e il diretto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali di categoria interessate".

Inoltre: "Nelle varie fasi dell'esercizio della propria attività per le tre confederazioni assume particolare rilievo il coinvolgimento e l'opinione espressa dai propri iscritti. La verifica del consenso nei vari momenti del processo contrattuale e nello svolgimento dell'attività sindacale sarà oggetto di precise indicazioni concrete nelle regole attuative della presente intesa di competenza delle Federazioni nazionali di categoria".

E ancora: "Cgil, Cisl e Uil considerano la verifica del mandato, prima della fase conclusiva di una trattativa, la scelta privilegiata nel rapporto coi lavoratori. Il ricorso alla consultazione referendaria - anch'esso da regolamentare con precisione - per i limiti di partecipazione e coinvolgimento che gli sono intrinseci può fornire indicazioni solo su materie non complesse, coinvolgenti aree ristrette di lavoratori e risolvibili con risposte semplici. Conseguentemente per Cgil, Cisl e Uil non sono tali le

piattaforme e gli accordi contrattuali. Esse comunque si impegnano a utilizzare tale strumento solo in caso di accordo unitario".

Queste le linee guida sottoscritte dalle tre confederazioni e poi concordate ai diversi livelli di categoria. Che gli "attori" chiamati a gestire oggi la questione della rappresentanza non possono ignorare se vorranno concordare comportamenti comuni nei confronti del legislatore.

Un legislatore che ha presentato e reiterato di legislatura in legislatura decine di proposte di legge sul sindacato che partendo dallo spirito dell'articolo 39 della Costituzione si propongono di modellare da capo a coda la forma di rappresentanza realizzata per via unitaria e pattizia. Per indirizzarla a misura di istituzione pubblica, quasi parastatale.

Più recentemente è maturata l'idea di regolamentare per legge le modalità di misurazione della rappresentatività differenziata tra le diverse confederazioni ai fini della legittimazione a negoziare con le controparti sulla base del principio di maggioranza .

Emblematici, tra gli ultimi progetti di legge, quello di Cesare Salvi ed altri del 30 marzo 2004. Partendo dalla presunzione che "nel mondo sindacale non c'è equilibrio democratico nei rapporti tra i sindacati perché non c'è il referendum" il disegno di legge subordina l'applicazione dei contratti all'approvazione della maggioranza assoluta dei lavoratori col referendum per legge.

L'argomento è stato ripreso anche più recentemente da altri studiosi e in particolare dal prof. Pietro Ichino di cui si inserisce nella presente raccolta il suo punto di vista proprio in fatto di legittimità a contrattare sulla base del principio di maggioranza.

La convinzione che i problemi derivanti dalle divergenze di strategia contrattuale si possano risolvere per legge a noi sembra molto peregrina. La situazione di fatto esistente sulle modalità di comportamento della delegazione e delle trattative deriva dall'esperienza empirica del processo unitario e della Federazione delle confederazioni. Ma anche dalle regole concordate nell'intesa sulle Rsu volte a prevenire e risolvere i contrasti interni.

Infatti, il capitolo secondo dell'accordo Cgil, Cisl e Uil del 1991 prevede:

"Le tre confederazioni decidono di procedere alla stipula di un protocollo d'intesa sui reciproci comportamenti sindacali, contrattuali e vertenziali anche mediante norme unitarie capaci di attivare le varie strutture per la composizione degli eventuali conflitti. La Cgil, la Cisl e la Uil ribadiscono la volontà di procedere unitariamente alla elaborazione delle piattaforme

rivendicative, conduzione dei negoziati, stipula di contratti e accordi, proclamazione di scioperi e organizzazione delle altre forme di lotta... Le segreterie delle organizzazioni sindacali aderenti alle tre confederazioni decidono di riunirsi periodicamente per l'esame delle questioni generali dell'azione sindacale di propria competenza. Le decisioni possono essere assunte solo all'unanimità delle organizzazioni. Le segreterie possono convocare riunioni congiunte degli organismi dirigenti delle tre confederazioni, come momento di dibattito, o per dare attuazione alle scelte unitarie, su materie di notevole rilevanza. Possono essere costituiti di comune accordo gruppi di lavoro cui affidare in via continuativa o per obiettivi determinati la gestione di politiche comuni".

Quanto sopra riportato riflette l'esperienza maturata nella pratica dell'unità d'azione passata dal "marciare separati e colpire uniti" degli anni Cinquanta al marciare uniti per contrattare insieme degli anni Sessanta e decenni successivi.

Significative nell'intesa anche le norme comuni sullo svolgimento del referendum. E il raffreddamento dei conflitti. Sono previste infatti forme d'intervento delle strutture superiori per conciliare i rapporti tra le strutture territoriali o di categoria; specie in ordine all'esito unitario dei negoziati. Anche quando ciascuna struttura è portatrice di una propria ipotesi contrattuale.

È incontestabile che le regole e la volontà politica per l'unità d'azione contrattuale praticate in decenni di democrazia sindacale abbiano prevalso sulle crisi dell'azione unitaria.

Gli episodi di rottura sono gravi? Siamo i primi a riconoscerlo. Ma invocare una legge che obblighi alla unità d'azione coatta ovvero legittimi la rottura legittimando la struttura relativamente maggioritaria è potenzialmente devastante. Sarebbe come imporre per legge ai partiti delle coalizioni di mettersi d'accordo o soccombere al più forte.

Il sindacato e la rappresentanza

di Savino Pezzotta

Il tema della **rappresentanza sindacale** in genere o nei luoghi di lavoro è un tema che, a corrente alterna, provoca dibattito senza mai approdare a una soluzione strutturale e definitiva, fatto che non è dovuto al destino, ma alla complessità e alla poliedricità della questione.

Tutto sarebbe più semplice se, come pensavano e prevedevano i padri costituenti che concepirono gli articoli 39 e 40 della Costituzione, il sindacato in Italia fosse rimasto di fatto unico com'era nel 1946.

Come ben sappiamo, la storia ha voluto diversamente e oggi il pluralismo sindacale è una realtà probabilmente insuperabile almeno in tempi brevi. Il pluralismo rende arduo trovare regole accettate da tutti. Non si tratta, infatti, come può semplicisticamente apparire, di misurare e regolare il consenso in un confronto o in una competizione fra uguali.

La diversità e il conflitto

Occorre partire dal fatto che i sindacati italiani sono **profondamente diversi** fra loro, non hanno né la stessa cultura, né la stessa ideologia, né la medesima concezione di sé, né lo stesso modello organizzativo. Gli stessi motivi per i quali i lavoratori aderiscono all'uno o all'altro sindacato sono diversi. Del resto basta considerare che le grandi divisioni storiche del sindacalismo italiano - quella del 1948, quella del 1984, quella più vicina all'inizio degli anni Novanta e l'ultima, quella degli scorsi anni - sono derivate dalla diversa concezione del ruolo del sindacato, dalla sua essenza ed è evidente che non ci possono essere regole non coercitive che possano comporre un conflitto sulla stessa ragion d'essere delle organizzazioni.

Questa affermazione non significa, a parer mio, che **regole di convivenza** o di raffreddamento dei contrasti d'opinioni fra le diverse organizzazioni o gruppi di lavoratori siano inutili o impraticabili. Bisogna però avere coscienza che non esiste la regola risolutiva, la panacea di tutti i mali. Resto convinto che i dissensi politici non possono che trovare la loro soluzione nell'ambito politico, attraverso la mediazione politica.

Rappresentanza sindacale aziendale

La storia sindacale dal dopoguerra ha visto nascere, crescere ed esaurirsi prima di arrivare alle attuali Rsu, almeno **tre tipi**

d'esperienza di rappresentanza sindacale aziendale. Le storiche commissioni interne, le Rsa previste dalla legge 300 e i consigli di fabbrica.

Ognuna di queste quattro esperienze andrebbe analizzata a fondo e in ognuna di loro scopriremmo che, accanto ad alcuni aspetti positivi, si ritrovano tutte le contraddizioni e i limiti di una regolamentazione tesa a dare una risposta univoca al tema della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro.

Contraddizioni e limiti che emergono ogni qual volta le vicende sindacali escono dalla "normalità", quando le vertenze assumono valenza di rottura o di messa in discussione degli assetti "costituiti". Ad esempio, nell'ultima vicenda della Sata di **Melfi** le Rsu, fra l'altro fresche d'elezioni, hanno svolto un ruolo oggettivamente non primario. Solo nella fase finale della vicenda hanno avuto una qualche rilevanza. Per il resto dell'intera vertenza sono state di fatto "superate" da iniziative e indicazioni partite dall'alto, dalle strutture delle organizzazioni sindacali e dal basso, su iniziativa di movimenti e comitati.

Questo perché anche le Rsu - come sempre succede alle soluzioni di compromesso - hanno dei limiti oggettivi. Esse, infatti, non sempre riescono a mediare fra gli interessi delle singole sigle sindacali e la rappresentanza dell'insieme dei lavoratori in un solo determinato luogo di lavoro. Quando parlo d'interessi intendo dire anche le direttive, le scelte, gli obiettivi che ogni singola organizzazione sindacale non aziendale, non corporativa, ha il diritto-dovere di darsi in modo democratico.

La via legislativa da evitare

Preso atto delle difficoltà oggettive a individuare delle soluzioni condivise, c'è chi pensa di risolvere la questione imponendo per via legislativa la regolamentazione della rappresentanza sindacale. Noi continuiamo a considerare questo una fuga in avanti e un **errore pericoloso**.

Le regole definite per legge sarebbero una bardatura burocratica che appesantirebbe ulteriormente il già complesso mondo sindacale durante i periodi tranquilli, mentre nei periodi "caldi" sarebbero inutili, come ha dimostrato più volte la storia, ultimo caso da richiamare è quello degli autoferrotranvieri dei mesi scorsi.

In sintesi, una **regola comune** è assai difficile da codificare di fronte a un pluralismo sindacale in cui una parte è rappresentata da organizzazioni che fanno della libera adesione del socio la prima ragione di esistere e, quindi, riconoscono ai soli soci la titolarità esclusiva della tutela dei propri interessi e hanno nella

democrazia rappresentativa e delegata la fonte della legittimazione della dirigenza. Mentre l'altra parte è fatta di organizzazioni che affidano alla **democrazia diretta**, assembleare e all'insieme dei lavoratori iscritti e non iscritti il ruolo dirimente delle questioni.

Questo non significa che revisioni e affinamenti delle regole pattuite tra le organizzazioni sindacali e le controparti com'è già successo per le commissioni interne, i consigli di fabbrica, le Rsu, non siano possibili anzi da tempo noi ipotizziamo che, nell'ambito della revisione del Protocollo del 23 luglio 1993, assieme al modello contrattuale si possano rivedere e aggiornare anche le norme che regolamentano la rappresentanza aziendale.

(da *lavoce.info* del 3 giugno 2004)

La centralità del dibattito sulla rappresentanza sindacale

di Sergio Betti

È opportuno affrontare la riflessione sulla rappresentanza sindacale con chiarezza e possibilmente andare senza esitazioni al cuore del problema, evitando dubbi e fraintendimenti che sarebbero nefasti per il movimento sindacale. Molti infatti ritengono necessario riflettere intorno al nodo della rappresentanza sindacale per avviare a soluzione alcuni problemi che caratterizzano l'esperienza dei sindacati italiani: la frammentazione e l'atteggiamento corporativo di alcuni sindacati; la fragilità del sistema contrattuale; l'instabilità delle relazioni industriali; l'alterabile e mutabile rapporto tra vita sindacale e politica. Si tratta di questioni, frutto di complesse dinamiche e processi di mutamento, che sono sotto gli occhi di tutti. Essi comportano da parte della Cisl, per la sua natura associativa e confederale la messa in campo di chiare strategie culturali ed organizzative capaci di essere riassunte in una prospettiva di politica sindacale.

Il punto di partenza è la sfida che sempre accompagna il ruolo del lavoro organizzato e il valore di una libera scelta che lega il lavoratore alla propria organizzazione.

Non manca chi sostiene l'opportunità di definire alcune regole tramite l'intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale.

In quanti assumono tale posizione sembra trasparire il desiderio di semplificare il rapporto con i lavoratori evitando ed aggirando la funzione politica, dialettica e associativa per l'acquisizione del consenso con regole e automatismi impositivi.

Cedere a questa tentazione non si può; sarebbe una scelta inefficace e illiberale con il rischio alto di condannare il movimento sindacale a rinunciare alla sua natura di soggetto sociale capace di svolgere come tale un eminente ruolo politico nella promozione della giustizia sociale in una società democratica. Solo con una radicata presenza associativa nei posti di lavoro e la valorizzazione dell'appartenenza associativa dei lavoratori, il sindacato può essere autentico protagonista nel sostenere nuove importanti campagne di tutela e di promozione della persona. Le regole legislative, falsamente semplificatrici, imposte agli attori delle relazioni sociali dall'esterno, sono destinate ad amplificare le infrazioni ed emarginare i dissensi. Ogni intervento in tale senso,

anche il più prudente, sarà inibitorio di quel faticoso ma necessario sforzo di formazione, attraverso la via degli accordi e della negoziazione, di una regolazione sociale autonoma, consapevole e matura, capace di generare e consolidare consensi e, laddove necessari, gestire politicamente i dissensi. Sarebbe un errore pensare di poter limitare l'effetto del dissenso con regole che gli impedissero l'agire.

L'affermarsi delle libertà sindacali nella direzione di una condivisa visione del sindacalismo democratico si è realizzato e si realizza affermando la libertà per i lavoratori di promuovere il loro sindacato e di esserne i protagonisti. Soltanto l'azione di un movimento sindacale libero e democratico consente al sistema dei partiti che si avvicendano al governo di avere quel necessario contrappeso sociale responsabile che completa il sistema politico pluralista.

L'associazione sindacale non deve rinunciare alla libertà organizzativa, costituzionalmente garantita. Occorre rilanciare la strada di una regolazione sociale affidata alle parti sociali, alla via negoziale e contrattuale nella prospettiva di una rielaborazione del patto di luglio del 1993.

A chi pensa che sia estensibile il sistema pubblico di misurazione della rappresentanza dobbiamo dire no; occorre, piuttosto, interrogarsi quanto e se il sistema in vigore nel pubblico impiego corrisponda alla natura associativa e se davvero abbia raggiunto gli obiettivi del movimento sindacale, non solo in occasione della contrattazione nazionale, ma anche nelle dinamiche e nella gestione quotidiana del sindacato nei luoghi di lavoro. Non è difficile cogliere infatti, nel modello delle rappresentanze unitarie nel lavoro pubblico, la presenza di elementi di dirigismo e di istituzionalizzazione che sottopongono la dimensione associativa della rappresentanza aziendale al primato della logica elettiva.

Pur salvaguardato nella fase elettiva, il pluralismo sindacale viene inibito dopo il voto, quando sono i criteri di maggioranza, estranei alla piena valorizzazione della dimensione associativa e della libertà di organizzazione, a regolare la vita della rappresentanza aziendale. Così si è giunti sostanzialmente ad una istituzionalizzazione della Rsu che equivale la rinuncia all'autorganizzazione a favore di una forma di organismo di natura elettiva senza vincoli con le organizzazioni.

L'introduzione del fattore elettivo obbligatorio nella rappresentanza contrasta con il mandato sindacale perché si ispira ad una rappresentanza politica che nulla ha da condividere con la rappresentanza sindacale, due realtà distinte come natura, modalità

e finalità.

Anche nel mercato del lavoro privato l'elemento elettivo nella rappresentanza unitaria, se obbligatorio, penalizza la logica associativa; tuttavia, in assenza di un "principio legale" esso non costituisce una strada obbligata nell'esperienza sindacale, mantenendo così alle Organizzazioni un ordinato rapporto con la propria base associativa.

Si rinnova, in tale contesto, il ricorso al principio dell'autonomia privata collettiva, potendo esercitare ciascun gruppo la sua libertà di organizzazione nel rispetto degli accordi confederali in relazione al potere di fatto che è in grado di realizzare nell'azienda.

Si rinnova, così, anche l'esigenza per le confederazioni di una elaborazione di strategie fondate sul dialogo e sulla persuasione per comporre le eventuali molteplicità di voci e prevenire conflitti, insieme ad azioni di sindacalizzazione per rafforzare la cultura sindacale democratica e responsabile.

Corrispondere a tale esigenza è la via che la Cisl ha indicato anche nei suoi documenti recenti, rivendicando "la libertà per i lavoratori, per i cittadini, per le imprese di dotarsi di adeguati strumenti di rappresentanza autonomamente scelti". Si tratta di una strada difficile; ma è l'unica leale con la realtà in profonda trasformazione del mercato del lavoro e col dinamismo del sistema di relazioni industriali.

Per questo è anche l'unica efficace. Ma soprattutto è l'unica coerente con lo sviluppo dell' articolazione poliarchica della società e col radicamento sindacale nella democrazia partecipativa che tale società richiede.

(da *Conquiste del Lavoro* del 31 agosto 2004)

Rappresentanza per legge e referendum sono contro la cultura e il modello sindacale cislini

di Raffaele Bonanni

Il nostro modello di sindacato è messo in discussione su tutti i fronti, nel quadro politico e nei rapporti sindacali. E lo è sotto tutti gli aspetti, dalla sua autonomia e soggettività politica alla sua strategia partecipativa attraverso la contrattazione, la concertazione, lo sviluppo della democrazia economica, alla sua natura associativa, fondata sul pluralismo e sulla democrazia rappresentativa, al primato della contrattazione in materia di lavoro e di regolazione della rappresentanza. Questo Governo si ispira, nella componente di fatto egemone, al darwinismo dei rapporti sociali del neoliberismo, che fonda la strategia economica sul primato del mercato, la visione etica sull'individualismo competitivo, la società su una concezione individualistica senza corpi intermedi, senza partecipazione. La concertazione è stata messa in crisi, con il misconoscimento della autonomia e della soggettività politica del sociale, di cui il sindacato è una espressione organizzata.

La contrattazione stessa e la sua autonomia sono in grande difficoltà, ancor più per il venire meno di una politica dei redditi. Si ignorano le istanze partecipative della società, in quanto si ritiene esaustivo il ruolo politico dei partiti e delle istituzioni. Ma l'autonomia e la soggettività politica del sindacato, che legittimano la sua partecipazione alla concertazione, sono messe in discussione radicalmente anche dalla Cgil, quando, identificando il sindacato con uno schieramento politico, di fatto abdica ad avere un ruolo politico autonomo in quanto forza sociale. Essa affida alla politica dello schieramento la tutela degli interessi che rappresenta, tanto più quando ha addirittura la tentazione di proporsi come parte e punto unificante delle sue forze più radicali e alternative. Le difficoltà da affrontare dunque sono enormi. Da un lato, la linea del Governo va contrastata sia con una rinnovata capacità di proposta e di mediazione, secondo la migliore attitudine pragmatica e riformista della Cisl, sia con una mobilitazione che abbia sempre ben chiari gli obiettivi prioritari per aprire e per fare avanzare il negoziato; quindi su un terreno sindacale senza offrirgli alibi "di buttarla in politica" di schieramento.

Dall'altro l'azione convergente con la Cgil, necessaria anche se difficile, deve coerentemente essere condizionata alla condivisione di chiari obiettivi specifici, senza indulgere a piattaforme politicamente alternative e non negoziabili, e quindi, ad una reale disponibilità a trattare per non rimanere subalterni alla logica di schieramento propria del bipolarismo politico. In questo contesto difficile, mentre la Cgil nella recente lettera programmatica a Prodi - un esplicito schieramento politico - insiste sulla regolazione per legge della rappresentanza sindacale, la Fiom ripropone la pregiudiziale, per il rinnovo contrattuale, di sottoporre al referendum di tutti i lavoratori metalmeccanici l'approvazione sia della piattaforma che del futuro accordo, riducendo ad un sì e ad un no la valutazione di un rinnovo contrattuale che si sviluppa in un processo sempre molto complesso. Sul piano politico, entrambe le iniziative sono la reazione alla più recente esperienza degli accordi separati, determinati dalla pregiudizialità politica della Cgil per quelli confederali, a partire da quello del luglio 2002, e dal radicalismo rivendicativo e conflittuale, senza sbocco, della Fiom per i due ultimi contratti di categoria.

Ma per la Cisl, anche in questo caso, è in giuoco ben altro del merito politico contingente; la regolamentazione per legge della rappresentanza intacca l'autonomia contrattuale delle parti sociali, come la pratica referendaria mina la natura associativa del sindacato, la democrazia rappresentativa a fondamento del suo ordinamento, il modello partecipativo. Legge e referendum sono da sempre le proposte della Cgil per affrontare la questione della rappresentatività quantitativa dei sindacati firmatari dei contratti e degli accordi. Alla legge la Cisl - contraria al riconoscimento giuridico, alla registrazione pubblica del sindacato con l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione - si è sempre opposta, come ha sempre contrastato la pratica referendaria. Il referendum confederale sulla previdenza di fine maggio '95, che talvolta viene evocato come una contraddizione rispetto alla linea storica della Cisl, non riguardava un atto contrattuale di esclusiva competenza del sindacato, ma un accordo politico di interesse generale con il Governo Dini sulla riforma delle pensioni, ed in ogni caso era a valle di una intesa forte tra le confederazioni, aveva un carattere confermativo, non doveva servire per contarci. D'altro canto, non è stata una contraddizione neppure la regolazione pubblica della rappresentatività ai fini contrattuali del pubblico impiego, in quanto pubblico è il datore di lavoro; in ogni caso è stata una necessità a fronte del degrado delle relazioni sindacali determinate dal proliferare di una selva di sigle prive di qualsiasi consistenza

organizzativa e rappresentativa, da cui è immune il settore del lavoro privato. Né è contraddittoria la previsione, per la partecipazione alla trattativa e per la validità dei contratti collettivi, rispettivamente di una rappresentatività del sindacato di almeno il 5% e una rappresentatività dei sindacati firmatari di almeno il 51%, entrambe le percentuali come media tra deleghe accreditate e voti riportati nelle elezioni delle Rsu, in quanto in ogni caso il risultato elettorale è espresso sulle stesse sigle delle associazioni sindacali. Un vulnus, invece da correggere, all'associazionismo sindacale ritengo sia la più recente correzione normativa con la previsione, per quanto improbabile, del 60% riferito ai soli voti elettorali in alternativa al 51% misto della rappresentatività dei sindacati firmatari per rendere legittimo il contratto.

Non interessa qui ripercorrere le diverse e contrastanti argomentazioni giuridiche, anche con riferimento alla validità per tutti dei contratti collettivi, che contrappongono le posizioni di Cgil e Cisl, quanto invece chiarire il punto ideale e politico che per noi è in giuoco. È nella nostra concezione della società, di cui il sindacato è una libera espressione associativa di fatto, della sua autonomia, della sussidiarietà tra le sue forme organizzate e le istituzioni, la indisponibilità a rinunciare alla regolamentazione diretta tra le parti sociali di tutto quanto attiene le loro relazioni e i rapporti di lavoro. È l'ambito costitutivo del ruolo e del potere dei sindacati e dei lavoratori, di cui non possono essere espropriati in una democrazia pluralista e partecipativa. Rispetto alla contrattazione il Parlamento, la legge, rispettando questa autonomia, può svolgere solo una funzione di promozione, di sostegno, di riconoscimento e valorizzazione, come d'altro canto è avvenuto in gran parte nella legislazione del lavoro di questi decenni. In definitiva per la Cisl sulle materie del lavoro, ad iniziare dalla regolamentazione della rappresentanza e della rappresentatività, vi sono un primato ed una priorità della contrattazione sulla legge.

D'altro canto questo non solo per motivi di principio, ma per la piena adeguatezza della contrattazione ad affrontare la dinamicità, la flessibilità, la complessità, delle realtà del lavoro, dei differenti interessi in campo e delle relazioni industriali, imperniate sulla autonomia sindacale e datoriale in un contesto di libertà e di pluralismo. Diversamente, risulta inevitabilmente rigido l'approccio di ogni norma legislativa. Il trasferimento poi della "democrazia politica" - la rappresentatività sindacale misurata su base elettorale tra tutti i lavoratori per la legittimità dei contratti sottoscritti - e, ancora più, il vincolo referendario tra tutti i

lavoratori per definire le piattaforme e approvare i contratti, evocando una logica assembleare, svuotano la natura associativa del sindacato, annullando sui suoi atti decisivi ogni distinzione di potere tra gli iscritti e gli altri che non si iscrivono, non pagano i contributi, non partecipano alla vita associativa. Con il referendum tra tutti i lavoratori - la Fiom lo esige in entrata ed in uscita della vicenda contrattuale - lo svuotamento riguarda gli organismi di democrazia rappresentativa, dal congresso alle assemblee elettive tra un congresso e l'altro, e poteri e responsabilità dei rappresentanti che negoziano, soggetti ad un rigido vincolo di mandato. In definitiva l'iscrizione al sindacato si esaurirebbe nella fruizione dei servizi del suo patronato. La Cisl con la sua realtà associativa, ordinata sul modello della democrazia delegata, esprime la rappresentanza con la valorizzazione del ruolo degli iscritti e della loro partecipazione alla vita democratica attraverso gli organismi rappresentativi a tutti i livelli, a partire dai posti di lavoro. A conferma d'altronde di questa forte concezione associativa, nella Cisl sono le associazioni categoriali, a cui si iscrivono i lavoratori dei diversi comparti e settori - è parimenti una federazione categoriale anche quella dei pensionati -, le organizzazioni costitutive della confederazione. La Cisl sviluppa la rappresentatività, promovendo il dibattito con tutti i lavoratori e raccogliendone gli orientamenti sulle piattaforme, sull'andamento dei negoziati, sulle ipotesi di accordo, fermo restando che sono gli organismi associativi a decidere le proposte e ad approvare i contratti. Il confronto sulla questione della rappresentatività appartiene alla storia dei rapporti sindacali fin dalle nostre origini. Si acutizza, ovviamente, quando maggiori sono le divaricazioni politico sindacali tra le confederazioni, come in questo momento tra la scelta netta della Cisl che conferma, pur nel contesto delle attuali difficoltà, autonomia e strategia partecipativa, e quella della Cgil che si colloca dentro il bipolarismo politico con una strategia di rivendicazionismo conflittuale e di radicalità alternativa, di cui la Fiom è la posizione di punta. Il cerchio di queste scelte per la Cgil si chiude, pensando di poter far valere una egemonia quantitativa, trasferendo nella realtà sindacale la conta politica dei lavoratori su base elettorale e referendaria. Sono scelte oltretutto che hanno una preoccupante valenza politica generale. Contribuiscono di fatto all'indebolimento, perseguito dalla componente populista e liberista di questo Governo, della autonomia e partecipazione democratica della società organizzata, innanzitutto del sindacato. Questo è a vantaggio di partiti e istituzioni a cui si riconosce un ruolo politico esaustivo a fronte

della massa di cittadini, la cui partecipazione si ridurrebbe al voto ogni cinque anni, all'esito dei sondaggi, alla consultazione referendaria con la brutale semplificazione del sì e del no su questioni sempre complesse. Questa è la portata ideale e politica dei problemi che da ultimo, dunque, pone alla Cisl la pregiudiziale referendaria della Fiom sulla vicenda contrattuale dei metalmeccanici, nel confronto duro tra due modelli di sindacato, che vuol dire anche di società e di democrazia: il cuore della questione sindacale, da affrontare con determinazione, come fa il nostro segretario generale Savino Pezzotta quando ribadisce con forza questo richiamo ai valori costitutivi della Cisl, pena il declino politico del sindacalismo confederale, della capacità dei lavoratori di tutelare i loro interessi e di contare per una società più giusta. Questa è la posta in gioco; per questo nessuno nella Cisl può avere margini di cedimento su tutte le questioni che mettono a rischio i valori portanti del nostro patrimonio culturale, del nostro modello associativo, della nostra azione di tutela delle lavoratrici, dei pensionati, dei lavoratori che rappresentiamo. È un fronte su cui tutti noi, tutte le istanze della Confederazione, devono esprimere il più grande impegno solidale. Senza la determinazione su quei valori, con le dolorose rotture nei rapporti unitari dall'origine ai diversi passaggi critici della nostra storia sindacale, la Cisl non ci sarebbe.

(da *Conquiste del Lavoro* del 7 dicembre 2004)

Il maggioritario per i sindacati

di Pietro Ichino

Maggio 2003: il contratto dei metalmeccanici viene firmato soltanto da Cisl e Uil, su posizioni molto lontane da quelle della Cgil, maggioritaria nel settore. Gennaio 2005: dopo lunga trattativa, Cisl e Uil si accordano con la Cgil sulla piattaforma rivendicativa per il rinnovo del contratto, su posizioni vicine a quelle iniziali della confederazione maggiore. 11 marzo 2005: durante una manifestazione dei metalmeccanici a Roma il segretario della Cisl, Savino Pezzotta, viene fischiato da un gruppo di manifestanti della sinistra sindacale, che gli rimproverano l'accordo separato di due anni fa.

12 marzo: Pezzotta protesta che i fischi sono ingiustificati perché oggi Cisl e Uil hanno ritrovato l'unità d'azione con la Cgil. Intanto, però, la trattativa per il rinnovo del contratto è bloccata: il 22 marzo il direttore di Federmeccanica, Roberto Biglieri, avverte che il settore è in grave crisi e che, se la base della trattativa è quella proposta da Cgil, Cisl e Uil, il contratto non verrà rinnovato.

Quello di Biglieri non ha l'aria di un bluff: i margini di trattativa sono oggi persino più stretti di due anni fa. Cisl e Uil si ritrovano di nuovo a dover scegliere se restare allineate con la Cgil, così evitando i fischi in piazza, oppure aprire da sole una trattativa con Federmeccanica sulle misure necessarie per far uscire il settore dalla crisi: una profonda ristrutturazione del sistema retributivo e della disciplina degli orari, una scommessa comune tra imprese e lavoratori con sacrifici sicuri oggi e, nelle aziende che avranno vinto la scommessa, premio da spartire equamente domani, possibile ma non certo.

La scelta va molto al di là della questione del rinnovo di un contratto. È la scelta tra due modelli di sindacato: da una parte il sindacato che si fida poco della controparte imprenditoriale e persegue la sicurezza e il benessere dei lavoratori mediante standard legislativi e collettivi elevati, inderogabili e uniformi sul piano nazionale; dall'altra il sindacato che punta su di una scommessa comune con il management, quindi è disponibile ad aumentare il peso della parte del reddito collegata alla produttività o alla redditività dell'azienda rispetto alla parte fissa; ed è disponibile al decentramento contrattuale e all'adattamento degli standard alle condizioni regionali e aziendali.

Nessuno può affermare a priori che uno dei due modelli sia intrinsecamente migliore rispetto all'altro; anche perché la bontà del secondo dipende in larga parte dalla qualità del management col quale la «scommessa» viene stipulata. Ma una «unità sindacale» costruita sul compromesso, una ibridazione tra quei due modelli - ammesso che essa sia possibile - non sembra costituire oggi una prospettiva preferibile rispetto a quella di un confronto aperto e civile tra di essi, fondato sul riconoscimento reciproco di piena legittimità. Per questo occorre una legge che consenta la scelta tra i due modelli, abilitando a contrattare per tutti la coalizione sindacale maggioritaria, a livello di settore o di azienda. A ben vedere, se due anni fa il diritto vigente avesse impedito la «firma separata» del contratto dei metalmeccanici, probabilmente sarebbe stato meglio anche per le stesse Cisl e Uil. Perché i termini della questione sarebbero stati più chiari. Quel contratto ha potuto essere stipulato da Cisl e Uil da sole, ma di fatto applicato a tutta la categoria metalmeccanica, perché, a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non è stata ancora emanata una legge che regoli la materia. In questo ritardo la Confederazione di Pezzotta, insieme alla Confindustria, ha la responsabilità principale: è la Cisl a opporsi a una legge sulla rappresentanza sindacale, che invece la Cgil chiede da sempre a gran voce. Col rifiuto di questa riforma, la Cisl si è cacciata in un vicolo cieco. Certo, se ci fosse stata una buona legge sulla rappresentanza sindacale, nel 2003 Cisl e Uil non avrebbero potuto rinnovare da sole il contratto dei metalmeccanici. Ma a quel punto, poiché la Cgil non sarebbe riuscita a ottenere quel che chiedeva dalla Federmeccanica, il mancato rinnovo del contratto sarebbe stato chiaramente imputabile alla sua linea massimalista; e oggi, dopo due anni di digiuno contrattuale, quella linea sarebbe in crisi. Senza quella regola, il «contratto separato» stipulato da Cisl e Uil ha tolto le castagne dal fuoco alla Cgil, evitandole la responsabilità di infliggere ai lavoratori due anni di quaresima continua. Viceversa, se oggi il contratto non verrà rinnovato, la responsabilità non sarà della sola Cgil, ma anche di Cisl e Uil che le si sono accodate. Cisl e Uil non devono avere paura della regola maggioritaria, neppure nel settore metalmeccanico che le vede oggi in minoranza. Perché la crisi morde; le imprese hanno urgente bisogno di una controparte sindacale con la quale poter negoziare strategie nuove; e un sindacato che paralizza la contrattazione alla lunga è sempre perdente.

(dal *Corriere della Sera* del 25 marzo 2005)

Il maggioritario aiuta la demagogia sindacale

di Raffaele Bonanni *

Ancora una volta, il professore Pietro Ichino dalle colonne del *Corriere della Sera* ha stigmatizzato la posizione della Cisl contraria ad un intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale.

È vero: la Cisl si è sempre opposta alla registrazione pubblica del sindacato con l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. Non abbiamo mai riconosciuto una primazia della politica rispetto alle vicende sociali. Persino sullo Statuto dei Lavoratori (frutto delle lotte dei lavoratori e delle norme contrattuali), la Cisl ebbe non poche perplessità sulla necessità di un intervento legislativo.

È nella nostra concezione della società, la indisponibilità a rinunciare alla regolamentazione diretta tra le parti sociali di tutto quanto attiene le loro relazioni e i rapporti di lavoro.

Rispetto alla contrattazione, il Parlamento e la legge, secondo noi, possono svolgere solo una funzione di sostegno, di riconoscimento e valorizzazione, come è avvenuto in gran parte nella legislazione del lavoro di questi decenni. Non solo per motivi di principio: ma per la piena adeguatezza della contrattazione ad affrontare la dinamicità, la flessibilità, la complessità delle realtà del lavoro e delle relazioni industriali. Il trasferimento della «democrazia politica» e del sistema maggioritario anche al sindacato svuoterebbe la natura associativa del sindacato, annullando ogni distinzione di potere tra gli iscritti e gli altri che non si iscrivono, non pagano i contributi sindacali, non partecipano alla vita associativa. Si darebbe solo fiato ad un sindacalismo demagogico, di natura assembleare, corporativo.

È questo che vuole Ichino? Trasformare il movimento sindacale in un surrogato del parlamento con una maggioranza ed una opposizione all'interno del movimento sindacale? Non è con una legge che si può risolvere la diversità storicamente esistente tra la cultura partecipativa della Cisl e quella antagonistico-conflittuale della Cgil.

Il sindacato deve sviluppare la rappresentatività, promuovendo il dibattito con tutti i lavoratori e raccogliendone gli orientamenti sulle piattaforme, sull'andamento dei negoziati, sulle ipotesi di

* Segretario confederale Cisl

accordo. Ma devono essere gli organismi associativi a decidere le proposte e ad approvare i contratti.

Senza la determinazione su quei valori, con le dolorose rotture nei rapporti unitari dall'origine ai diversi passaggi critici della nostra storia sindacale, non esisterebbe in Italia un sindacato autonomo dai partiti, come storicamente è sempre stata la Cisl.

(dal *Corriere della Sera* del 29 marzo 2005)

Il maggioritario? Non possiamo imporlo

di Alberto Bombassei*

Con la sua consueta coerenza logico-giuridica, il professor Ichino ha sviluppato qualche giorno fa sul *Corriere della Sera* alcune valutazioni sulla passata vertenza dei metalmeccanici per riproporre il tema della misurazione del grado di rappresentanza dei sindacati italiani. Scrive Ichino: «Se ci fosse stata una buona legge sulla rappresentanza sindacale, nel 2003 (ma anche nel 2001, aggiungo io) Cisl e Uil non avrebbero potuto rinnovare da sole il contratto dei metalmeccanici. Ma a quel punto, poiché la Cgil non sarebbe riuscita ad ottenere quel che richiedeva dalla Federmeccanica, il mancato rinnovo del contratto sarebbe stato chiaramente imputabile alla sua linea massimalista; ed oggi, dopo due anni di digiuno contrattuale, quella linea sarebbe in crisi». Ragionamento teoricamente corretto ma che sottovaluta il fatto che la vicenda dei due rinnovi del contratto dei metalmeccanici conclusi senza una sottoscrizione unitaria, è stata la dimostrazione che il nostro sistema di relazioni industriali, per quanto imperfetto ed incompiuto - basato com'è su regole di fatto e non istituzionalizzate, a dispetto dei precetti costituzionali - ha dato buona prova di sé.

Non so, infatti, cosa sarebbe capitato se non avessimo fatto nessuno dei due rinnovi attribuendo così - come sostiene Ichino - alla Cgil «la responsabilità di infliggere ai lavoratori due anni di quaresima continua». Penso che sarebbe stata una quaresima per tutti, lavoratori ed imprese, in una situazione di permanente conflitto, dagli esiti alterni ma pur sempre negativi per l'andamento dell'intera economia. La scelta che gli imprenditori del settore hanno a suo tempo maturato, non ha mai avuto nessun contenuto ideologico né alcuna aspirazione di rendere più o meno "forti" le organizzazioni sindacali.

Allora, come in ogni altra analoga occasione presente e futura, gli imprenditori sono stati chiamati a valutare la soluzione più adeguata per rendere compatibile le esigenze delle imprese con i bisogni dei lavoratori. Nei fatti, quei contratti hanno "retto", come si dice in sindacalese, sono stati applicati a tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti ai sindacati (e questo è un altro aspetto positivo che

* Vicepresidente Confindustria per le Relazioni industriali e gli Affari sociali

deriva dalle nostre relazioni industriali "di fatto"). Questo non significa che comunque tutto va bene e non c'è bisogno di interventi.

Dice soltanto, a mio giudizio, che porre mano alla definizione di regole per disciplinare la rappresentanza dei lavoratori (ma, inevitabilmente, anche delle imprese), richiede molta attenzione e non può essere considerata alla stregua di un esercizio di ingegneria contrattuale da condurre a tavolino. Gli stessi modelli in atto nei maggiori paesi industrializzati non ci danno indicazioni sulla utilità o no di avere un sistema di rappresentanza disciplinato per legge. Come Confindustria devo ricordare che, da tempo, abbiamo posto alle tre segreterie confederali il tema di definire regole per la rappresentanza. La questione da porre è se, come io credo, la disciplina della rappresentanza non debba prioritariamente formare oggetto di un ampio accordo fra le parti che solo successivamente trovi "sostegno" nell'intervento di recepimento da parte del legislatore.

Sin dal maggio scorso la presidenza di Confindustria ha affermato con chiarezza che abbiamo bisogno, mi si passi l'enfasi, di un nuovo "patto costituzionale" fra le parti sociali che affronti tutti gli aspetti essenziali delle regole di relazioni industriali. Un accordo in materia dovrebbe rivedere tutti gli aspetti che influiscono sul normale svolgimento del rapporto in azienda: dalle regole per lo sciopero alle clausole di tregua sindacale, dalla capacità dei rappresentanti nazionali di far rispettare nel territorio i contenuti dei contratti collettivi, alla introduzione di idonee procedure di conciliazione ed arbitrato che, assistite - diciamo chiaramente - da specifiche sanzioni, diano la possibilità di intervenire in caso di mancato rispetto degli accordi raggiunti ai diversi livelli. So bene che le riforme delle relazioni sindacali sono quasi sempre state il frutto di un paziente "lavorio" dell'autonomia collettiva, fatto di conflitti e di intese, perfezionato ad adiuvandum dall'intervento del legislatore. È dal 14 luglio dello scorso anno che abbiamo invitato i sindacati ad affrontare questi temi. La pazienza l'abbiamo esercitata, forse è il momento che inizi il "lavorio" dell'autonomia collettiva.

(dal *Corriere della Sera* dell' 11 aprile 2005)

Cgil: rappresentanze, sì alla legge «Ma serve il dialogo con la Cisl»

di Mauro Guzzonato*

Il dibattito sulla democrazia sindacale e sulla rappresentatività affonda le sue radici in tempi assai lontani. Troppo poco se ne parla ed è interessante che il Corriere della Sera abbia aperto (con l'intervento del Prof. Ichino) un dibattito su un tema assai caro alla Cgil. Sul tema democrazia - rappresentatività sarebbe sbagliato nascondere difficoltà, posizioni diverse fra Cgil, Cisl e Uil, che trovano ragione e origine nella concezione stessa di sindacato, nell'esperienza storica di ciascuno. Resto convinto che l'avvio del confronto nella Commissione interconfederale sia un segnale positivo, una comune volontà di tornare a discutere insieme sui temi forieri, nel recente passato di dolorose lacerazioni.

Due considerazioni generali. La forte ostilità e la dura contrapposizione che il governo Berlusconi e la sua maggioranza hanno sferrato verso le organizzazioni della rappresentanza sociale e, in particolare, del sindacato. Un'azione sistematica e coerente di marginalizzazione del loro ruolo, della loro possibilità di interlocuzione concreta, non solo scenografica e formale. Inoltre nella lunga transizione italiana, il bipolarismo zoppicante e imperfetto costringe alla formazione di due eterogenee coalizioni, nelle quali le posizioni marginali rischiano di pesare assai di più della loro forza reale. Se la mediazione dentro i poli diviene l'elemento inamovibile (come sta avvenendo dopo il voto delle regionali) quale spazio può aprirsi per un confronto vero con il sindacato e le forze sociali? Partecipazione e voto democratico - insieme alla forza associativa - come antidoti ad una visione sbagliata, in cui tutto il potere è nell'esecutivo.

Partiamo dal punto più controverso: la Cgil ha una posizione maturata e sedimentata nel tempo a cui non intende rinunciare: l'indispensabilità del sostegno legislativo, strumento che conferisce obblighi e diritti in modo paritario, pluralistico, accertabile, esigibile. Si discuta in modo aperto e approfondito quale tipo di legge serve, come arrivarci sul piano del consenso politico e legislativo, avvalendosi anche dei contributi della cultura giuridica del lavoro.

* *Segretario confederale della Cgil Responsabile d'organizzazione*

L'obiezione di fondo che viene portata alla necessità di una legge - in particolare da parte della Cisl, come ribadito da Bonanni - è, tuttavia, tutt'altro che peregrina e priva di fondamento. Il timore è quello di ledere, per via esterna, l'autonomia e la sovranità del sindacato e consegnare al quadro politico - sempre soggetto a modificazioni - modalità decisionali fondamentali.

La risposta è nella tipologia della legge, che sia di sostegno, leggera, non troppo prescrittiva e invasiva, in grado di fissare pochi ma fondamentali principi e diritti generali, lasciando ampia autonomia alle parti.

Condizione è ricercare, con pazienza, una posizione comune tra i sindacati che potrebbe, in seguito, essere discussa e negoziata con le imprese. Solo a quel punto, anche attraverso sperimentazioni concrete, potrebbero crearsi le condizioni di consenso politico, nell'auspicio di un quadro parlamentare più favorevole ad una legislazione di sostegno. Non partiamo da zero, possiamo infatti contare sull'esperienza forte e positiva del pubblico impiego; l'intesa - pur nella sua parzialità - tra Fim-Fiom e Uilm è un importante contributo. L'obiettivo della Cgil è che sia vicino il giorno della ricomposizione del mondo del lavoro sulla democrazia. Che piattaforme e accordi abbiano la validazione dei lavoratori, che possa esserci per tutti un "election day" del lavoro, un grande significato politico, non solo per il sindacato, ma per l'intero sistema democratico.

(dal *Corriere della Sera* del 19 aprile 2005)

Una legge sul sindacato? Antistorica Prima la regolamentazione interna

di Luigi Angeletti*

L'interessante articolo del professor Ichino ha riproposto il dibattito su rappresentanza e rappresentatività sindacale sostenendo la necessità di una norma regolatrice della materia. In quell'articolo la lunga premessa su cui si fonda il successivo ragionamento è il cosiddetto contratto separato dei metalmeccanici. La nostra idea è che se Uilm-Uil e Fim-Cisl, non avessero firmato i due trascorsi rinnovi contrattuali, i metalmeccanici avrebbero redditi ben più bassi di quanto non abbiano oggi. Quella decisione ha consentito di accrescere significativamente il salario di tutti i lavoratori interessati, anche di quelli iscritti alla Fiom-Cgil. Il risultato ottenuto è stato la misura del suo valore e i lavoratori lo hanno apprezzato subito, senza che passassero invano anni di «quaresima» come lo stesso Ichino li definisce. Quel che conta, insomma, è il soddisfacimento di aspettative e tutele. Esattamente ciò che è accaduto in quella circostanza. In termini generali, poi, crediamo che esistono due ordini di questioni: da un lato, la definizione del modello e del ruolo del Sindacato; dall'altro, l'individuazione di un sistema di relazioni e di strumenti coerenti, a partire da quelli contrattuali. C'è un problema di identità e un altro di esercizio di funzioni. Sul primo fronte, è di immediata evidenza che la storia e l'esperienza sindacale italiana vanno nella direzione opposta a quella del sindacato trade-unionista di stampo anglosassone. Le singole forze politiche, infatti, non sono nostre interlocutrici privilegiate né si fanno esecutrici delle nostre rivendicazioni. Il confronto avviene con le associazioni datoriali e con i Governi sulle cui decisioni si cerca di influire. Il sindacato italiano, dunque, è un soggetto che opera nella politica, facendosi espressione di istanze sociali ed economiche dei lavoratori, a questo fine interloquendo con i datori di lavoro e con le Istituzioni. Gli strumenti per esercitare tali funzioni e per conseguire questi obiettivi sono molteplici e il loro utilizzo dipende dal contesto e dalla valutazione politica della loro efficacia. Si va, così, dal coinvolgimento nella definizione di norme regolatrici su specifiche questioni sino alla predisposizione di servizi ai lavoratori, dal confronto istituzionale al conflitto, dalla partecipazione alla

* Segretario generale Uil

negoziiazione. In questo periodo, ad esempio, è forte l'esigenza di una modifica del sistema contrattuale, finalizzata alla crescita del salario reale dei lavoratori, anche nell'ottica di una ripresa della domanda interna e di una crescita dell'economia.

È del tutto evidente che, in un quadro così articolato, l'idea di una legge che possa codificare funzionamento e attività del sindacato rischia di essere, innanzitutto, antistorica e inefficace oltre che lesiva dell'autonomia sindacale. Peraltro, come ricorda Marco Biagi nel suo ultimo libro di Istituzioni di diritto del lavoro, portato a termine da Michele Tiraboschi, lo Statuto dei lavoratori ha determinato il superamento «della concezione costituzionalistica del diritto sindacale» e quindi «la disciplina regolativa delle associazioni sindacali si è trasferita nel campo del diritto privato». Il nostro pluralismo sindacale, giudicato un autentico patrimonio da tutelare, vede i soggetti confederali confrontarsi sulle varie questioni nella ricerca della migliore soluzione, rifiutando però ogni compromesso paralizzante. In questo contesto sono nati gli accordi sulle Rsu nel privato a cui si è aggiunta poi una regolamentazione per le elezioni delle Rsu anche nel pubblico. Esistono già, dunque, strumenti di individuazione della rappresentatività, frutto di intese tra le parti interessate.

Questa è la strada lungo la quale proseguire. È certamente auspicabile una regolamentazione più specifica della rappresentanza, della rappresentatività e della democrazia interna. Ma è altrettanto opportuno che ciò accada attraverso la definizione di un accordo interconfederale. Successivamente si potrà valutare l'utilità di recepire tale accordo con legge.

(dal *Corriere della Sera* del 28 aprile 2005)

Un Primo Maggio in surplace

di Pietro Ichino

Primo Maggio unitario in apparenza, quello di quest'anno; in realtà, Cgil, Cisl e Uil unite non sono. E non è affatto chiaro se aspirano a esserlo. Andranno insieme nelle piazze di tutta Italia con slogan comuni, unite nella protesta contro il declino industriale italiano, contro i ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi, contro il lavoro precario e i salari troppo bassi; ma non concordano affatto sulla strategia per uscire da questa scomodissima situazione in cui il Paese si è cacciato. In una situazione come questa, la sola cosa che il sindacato possa fare nell'interesse dei propri rappresentati è concordare con le imprese un progetto coraggioso e incisivo per il rilancio della capacità di competere nei mercati interni ed esterni. Se possibile anche con il governo; ma essenziale è innanzitutto l'accordo con le imprese. Il problema è che Cgil, Cisl e Uil dissentono non soltanto sul contenuto di quel possibile progetto, ma anche sul metodo per risolvere il dissenso, che oggi paralizza la contrattazione o ne riduce drasticamente gli spazi, sul ruolo e il peso da attribuire al contratto nazionale e a quelli di livello inferiore, aziendali ed eventualmente regionali. Per dare il colpo di reni di cui il Paese ha bisogno, occorrerebbe innanzitutto un sistema di relazioni industriali ben strutturato, capace di valorizzare il pluralismo sindacale invece che lasciarsene paralizzare; ed è proprio quello che oggi in Italia manca.

Nel luglio scorso il neo-eletto presidente della Confindustria Cordero di Montezemolo invitò i sindacati a una trattativa, mettendo subito sul tappeto una proposta circa il nuovo assetto della contrattazione collettiva. Il segretario della Cgil abbandonò bruscamente il tavolo con questa motivazione: «Non possiamo incominciare a discuterne prima di aver elaborato una posizione unitaria delle tre confederazioni sindacali su questo punto». Due commissioni di esperti di Cgil, Cisl e Uil avrebbero dovuto elaborare soluzioni condivise da proporre a loro volta agli imprenditori, una sulla riforma del sistema della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, un'altra sulla struttura della contrattazione collettiva. Le due commissioni, riunitesi in autunno, si sono limitate a constatare dissensi apparentemente insuperabili. Poi, non un solo passo avanti: silenzio totale per un lungo semestre (durante il quale, come era prevedibile, tutti i problemi sono andati

aggravandosi). Come se la questione non interessasse più a nessuno.

Nelle settimane scorse, avvicinandosi la ricorrenza simbolica del 1° maggio, il Corriere ha tentato di riattivare il confronto. In un mio articolo del 25 marzo ho formulato questa proposta: poiché un'intesa strategica unitaria appare oggi impossibile, ci si accordi almeno su di un meccanismo semplice e snello che attribuisca ai lavoratori il potere di scegliere ogni due o tre anni la coalizione sindacale abilitata a contrattare con pieni poteri ed efficacia generale, nell'ambito di una categoria, oppure di una regione, o di una singola azienda; e si accetti la possibilità che, in questo modo, coalizioni maggioritarie diverse possano sperimentare, a livello di settore, di regione o di azienda, strategie differenti, anche eventualmente tra loro contrapposte. La solidarietà tra le confederazioni si manifesterà, così, almeno in un patto di rispetto reciproco, nell'accettazione del possibile confronto tra modelli di sindacalismo differenti, legittimamente sperimentati in diversi contesti e a diversi livelli.

A quell'articolo hanno risposto tutti: la Cgil confermando la propria storica preferenza per la regolamentazione della materia per legge; Cisl, Uil e Confindustria manifestando invece la propria preferenza per un accordo interconfederale; tutti comunque riconoscendo la necessità di darsi una regola generale che consenta di uscire dall'impressionante paralisi in cui si trova, ormai da tempo, il nostro sistema di relazioni sindacali di fronte alla crisi gravissima dell'economia nazionale. Poiché dunque tutti lo ritengono necessario, che cosa aspettano Cgil, Cisl e Uil a ripresentarsi al tavolo aperto da Confindustria un anno fa per stipulare almeno l'accordo interconfederale sulla «cornice», che consentirebbe di uscire dallo stallo, ridando spazio e fiato alla contrattazione delle nuove strategie? Se, a quasi un anno dalla brusca rottura della trattativa del luglio scorso Cgil, Cisl e Uil non saranno disponibili neppure per compiere questo primo passo, se per non compierlo si trincereranno dietro le rispettive pregiudiziali sulla scelta dello strumento (legge o accordo interconfederale?), allora vorrà dire che il sindacato italiano non ha alcun contributo da dare al Paese per uscire dalla crisi. Se le cose stanno diversamente, i comizi del 1° Maggio sono una buona occasione per dare un segnale, per voltare pagina rispetto a un anno del tutto inconcludente.

(dal *Corriere della Sera* dell' 1 maggio 2005)

Rappresentanza per legge? Meglio le intese pattizie

di Renato Di Marco

Un Primo Maggio in *surplace*, unitario in apparenza. Così Pietro Ichino sul Corriere della Sera nel giorno della festa del lavoro: "Cgil, Cisl e Uil, insieme in tutte le piazze d'Italia ma dissentono persino sul metodo per risolvere i loro dissensi". La divergenza su sistema contrattuale e rappresentanza - scrive l'ex dirigente della Cgil ed ex parlamentare del Pci - paralizza la contrattazione: "Le due commissioni confederali unitarie su struttura della contrattazione e rappresentanza si sono limitate a registrare dissensi insuperabili". Ancora: "Ci si accordi almeno su un meccanismo che attribuisca ai lavoratori il potere di scegliere ogni due o tre anni la coalizione sindacale abilitata a contrattare con pieni poteri ed efficacia generale". E ancora: "Accettando la possibilità che coalizioni maggioritarie sperimentino strategie differenti o contrapposte". Ed esorta: "Si stipuli almeno un accordo cornice per uscire dallo stallo ridando fiato alla contrattazione". Perché: "Se non compiranno almeno questo primo passo vorrà dire che non hanno alcun contributo da dare al paese". Per Ichino una disciplina legislativa è necessaria in ogni modo. Anche a prescindere da accordi pattizi. Lo ha argomentato più volte e anche al convegno della Cisl su "Libertà sindacale e disciplina della rappresentanza" del 21 aprile 2004. La sua "comunicazione" - ora in rete nel sito dell'Università di Milano - contiene le motivazioni giuridiche per una riforma della rappresentanza "attraverso l'introduzione di meccanismi di verifica della rappresentatività". Alla quale seguono, in appendice, tre proposte di legge. La prima è "costituzionale" perché investe l'articolo 39 della Costituzione. Del quale si lascia in vigore soltanto il primo comma: "L'Organizzazione sindacale è libera". Gli altri tre commi riguardano: a) l'eventuale personalità giuridica ai sindacati ad ordinamento democratico; b) la conseguente stipula di contratti con efficacia generale; c) la facoltà di contrattazione in proporzione agli iscritti. Aboliti, nella proposta, tutti e tre! La seconda proposta di legge è "ordinaria". Investe l'intera disciplina della rappresentanza e della contrattazione. Compreso lo Statuto dei lavoratori del 1970 e l'Intesa unitaria del 1991 con quelle pattizie del 1993-1994. Nella proposta di legge si abroga l'articolo 19 dello Statuto. Già colpito dal referendum del 1995. Lo si sostituisce con 6 articoli che cambiano la disciplina sulle Rsa. Per

introdurre norme diverse per la costituzione di un "organo unitario di rappresentanza delle associazioni sindacali". Nell'articolato si prevede: 1) i rappresentanti sono distribuiti tra le associazioni sindacali, o loro coalizioni, in proporzione ai voti conseguiti in apposita consultazione elettorale con cadenza triennale; 2) per il conseguimento di un rappresentante è necessario che l'associazione - o la coalizione d'associazioni - abbia ottenuto almeno un decimo dei voti espressi nelle unità produttive di riferimento; 3) la ripartizione dei seggi avviene secondo le disposizioni del Regolamento dell'Accordo sulle Commissioni Interne del 18 aprile 1966 (avete capito bene, non c'è refuso); 4) qualora nell'unità produttiva non siano state costituite rappresentanze elettive unitarie la Direzione provinciale del lavoro, su richiesta dei lavoratori, provvede a indire le elezioni; 5) alla stessa Direzione compete la sorveglianza sulla correttezza delle operazioni elettorali; 6) il candidato alle elezioni della rappresentanza deve essere indicato tra i dipendenti dell'unità produttiva; comunicato alla direzione aziendale; affisso in bacheca; 7) alle votazioni potranno partecipare i co.co.co.; 8) l'Organo di rappresentanza è domiciliato presso l'unità produttiva. Fin qui, in estrema sintesi, il primo di otto articoli. Per gli altri sette ci limitiamo a brevi cenni. L'articolo 2 sostituisce l'articolo 23 della Legge 300. Per apportare modifiche ai permessi retribuiti. L'articolo 3 cambia alcune formule dello Statuto circa la denominazione delle rappresentanze e dei suoi poteri negoziali, diritti d'informazione e altre prerogative. Riferite in ogni modo all'organo unitario di rappresentanza. L'articolo 4 stabilisce che l'Organo unitario di rappresentanza aziendale (che sostituisce la Rsu) stipula contratti con efficacia per tutti i dipendenti con voto di maggioranza dei propri componenti. Sempre a maggioranza l'Organo unitario di rappresentanza può deliberare il recesso da un contratto stipulato in precedenza quando non abbia un termine di scadenza. Il recesso è previsto anche da parte dell'imprenditore. L'articolo 5 stabilisce che il ministro del lavoro cura la rilevazione dei risultati delle elezioni e delle adesioni delle imprese alle loro associazioni pubblicandoli periodicamente in apposito bollettino ufficiale. Su eventuali controversie è competente il Tar. Infine, sono previste norme concernenti il rapporto individuale di lavoro, vincolanti per settori e territori. L'articolo 6 tratta delle controversie giudiziali ed estende all'Organo unitario aziendale la legittimazione ad agire prevista dall'articolo 28 dello Statuto. L'articolo 7 stabilisce che l'entrata in vigore scatta dal giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Ma c'è di

più: un apposito schema di accordo preliminare sulle relazioni sindacali in azienda. Nel quale le parti concordano durata dell'accordo, numero dei dirigenti delle Rsa e ripartizione per sigle, modalità di costituzione del comitato elettorale, individuazione dei candidati, predisposizione delle schede elettorali (simbolo di lista, sigla d'organizzazione, timbri, firme), meccanismi di attribuzione dei voti e dei seggi, proclamazione dei risultati, comunicazione degli eletti, distribuzione dei permessi sindacali, stipula degli accordi a maggioranza della rappresentanza in casi di dissenso interno e soluzione delle controversie applicative. Professore ci creda, ricominci dalla Intesa unitaria del 1991e dagli accordi pattizi del 1994. Quando la Cisl, la Uil e la Cgil dettero l'addio senza rimpianti ai consigli di fabbrica e il convinto benvenuto alle Rsu.

(da *Conquiste del Lavoro* del 4 maggio 2005)

Nuove regole essenziali per il sindacato

Caro Direttore,

ringrazio Conquiste del Lavoro e Renato Di Marco per l'attenzione dedicata (il 4 maggio) alla mia proposta in tema di rappresentanza sindacale, della quale si è discusso nelle settimane scorse sul Corriere della Sera. Mi sembra, però, che l'articolo di Di Marco indugi un po' troppo su tanti aspetti davvero non essenziali di quella proposta, dandone un'immagine un po' caricaturale, e non ne sottolinei invece il contenuto più rilevante.

Il senso del mio discorso, che è rivolto principalmente alla Cisl e alla Uil, può riassumersi in due punti:

1. il quadro giuridico in cui oggi si colloca la contrattazione collettiva in Italia non garantisce affatto un vero pluralismo sindacale, anzi lo mortifica e tende a svuotarlo di contenuto;
2. una nuova cornice di regole sulla rappresentanza è indispensabile per garantire gli spazi in cui possa svilupparsi la necessaria dialettica tra modelli di sindacalismo diversi.

Se mi concedi un poco di spazio sul tuo giornale, cerco di spiegare molto brevemente questi due punti (per una esposizione più ampia rinvio alla relazione che tenni a un convegno nazionale della Cisl il 21 aprile 2004 e che è reperibile nella mia pagina del sito www.mesl.unimi.it).

1. In mancanza di regole generali sulla rappresentanza sindacale, i giudici del lavoro attribuiscono valore inderogabile ai minimi di trattamento fissati dal contratto collettivo nazionale stipulato unitariamente da Cgil Cisl e Uil. Questo fa sì che il modello di disciplina del rapporto di lavoro delineato in quel contratto collettivo nazionale di lavoro (c.c.n.l.) assuma di fatto quasi il valore di una legge, impedendo o limitando fortemente la sperimentazione di modelli diversi mediante contratti collettivi - nazionali, regionali o aziendali - che non siano stipulati unitariamente dagli stessi tre sindacati maggiori.

Così, quando nel 1984 Cisl e Uil stipularono senza la Cgil l'accordo di S. Valentino, che avviò la riforma della scala mobile, fu necessario un decreto-legge per attribuire efficacia a quella scelta; ma l'intervento del legislatore sarebbe stato necessario anche se l'accordo lo avesse stipulato la sola Cgil. E quando, nel 2000 e nel 2002 Fim e Uilm hanno stipulato senza la Fiom il rinnovo del contratto dei metalmeccanici, esse hanno potuto farlo soltanto modificando in aumento i singoli istituti contrattuali: non

avrebbero potuto, invece, alterare significativamente la struttura, l'equilibrio interno del rapporto di lavoro, senza rischiare di veder disattesa dai giudici la pattuizione.

Per lo stesso motivo, al livello aziendale o a quello regionale, oggi qualsiasi scelta contrattuale incisivamente innovativa è possibile soltanto se è compiuta da Cgil Cisl e Uil insieme. Altrimenti, non è possibile a un sindacato - neppure se sorretto in quella azienda o in quella regione da una effettiva maggioranza di consensi - compiere, per esempio, la scelta di puntare a un netto aumento delle retribuzioni complessive medie dando più spazio alla retribuzione che varia secondo i risultati aziendali rispetto a quella fissa. Né oggi potrebbe ottenere alcun risultato pratico un sindacato che si proponesse di conquistare la maggioranza dei consensi in una regione meridionale su scelte di modulazione degli standard di trattamento che tenessero conto delle condizioni locali di arretratezza, del minor costo della vita, della necessità vitale di attirare investimenti.

Questo stato di cose è esattamente il contrario del pluralismo sindacale.

2. Ora, invece, immaginiamo che una legge - ma potrebbe bastare anche un accordo-quadro interconfederale stipulato da Cgil Cisl e Uil - stabilisse questa regola semplicissima: il c.c.n.l. si applica come disciplina generale, ma ai livelli inferiori esso può essere liberamente sostituito, in tutto o in parte, dal contratto collettivo stipulato da una coalizione sindacale che abbia conseguito la maggioranza dei consensi nell'ultima consultazione biennale o triennale, nell'ambito dell'azienda o della categoria a cui il contratto stesso intende applicarsi.

Questa regola libererebbe il sistema italiano delle relazioni sindacali dal vincolo non scritto che oggi lo soffoca. In molte aziende - e in qualche regione - una associazione o coalizione innovatrice potrebbe conquistare la maggioranza necessaria per incominciare a sperimentare un modello di sindacalismo e di politica contrattuale diverso da quello oggi imposto di fatto dall'inderogabilità del contratto collettivo nazionale di lavoro. Il pluralismo sindacale potrebbe incominciare a essere praticato efficacemente davvero.

Con viva cordialità

Pietro Ichino

Ma è sempre meglio la via contrattuale

Caro professore,
grazie per la Sua replica che ribadisce le Sue preoccupazioni sul modo di realizzare il pluralismo sindacale nel rispetto di principi giuridici d'origine legislativa o contrattuale. La Sua stessa replica indica chiaramente quali siano i vincoli della soluzione legislativa e l'ampiezza delle opportunità insite nella soluzione contrattuale. L'origine del perdurante conflitto politico nella scelta delle soluzioni trova radice nell'articolo 39 della Costituzione che perpetua l'equivoco dello "snaturamento" di una concezione privatistica del contratto con quella pubblicistica della validità *ultra partes* della stessa. In ogni caso, la soluzione del conflitto, com'è bene evidente, resta soprattutto nella volontà e nella potestà delle parti sociali. E, per la Cisl, la via maestra rimane quella della contrattazione.

Con stima e cordialità

Renato Di Marco

Gli "effetti collaterali" della legge

Ho volentieri accettato la richiesta, legittima e cortese, del professore Ichino di meglio precisare ai lettori di Conquiste il senso della sua proposta, in parte replicando all'articolo di Renato Di Marco che, a sua volta chiamato in causa, qui a fianco brevemente risponde. Non sono un giuslavorista e non possiedo quindi gli argomenti tecnico-giuridici per una replica di merito, che lascio quindi a quanti vorranno intervenire "all'altezza" della proposta e del proponente. Tuttavia, cresciuto in Cisl, possiedo endemicamente una preferenza alle soluzioni pattizie di questi busillis; una sorta di fiducia nel mercato della rappresentanza; la convinzione che la via associativa sia garanzia di non snaturare la funzione e l'essenza del sindacato, fino a farlo percepire come una istituzione, come nell'Est pre-Solidarnosc. E poi ricordo i rischi da incursioni referendarie sulle materie sindacali normate per legge ed il "giuramento solenne" che fece l'esecutivo confederale all'indomani della tornata di referendum antisindacali del giugno '95: "Mai più leggi sul sindacato".

Francesco Guzzardi

(da *Conquiste del Lavoro* del 10 maggio 2005)

Sindacato, il rinnovamento nasce dal consenso dei lavoratori

di Andrea Ciampani*

Nel recente dibattito sulla situazione contrattuale e sulla rappresentanza sindacale è stata espressa l'ipotesi di una legge sul movimento sindacale che abiliti a contrattare per tutti il sindacato maggioritario come rimedio ai molteplici problemi dell'attuale sistema di relazioni industriali. La Cisl ha immediatamente rinnovato la sua opposizione a tale proposta. La posizione assunta dal sindacato fondato da Giulio Pastore, ha motivazioni che meritano di essere valutate con serietà, per comprendere la posta in gioco dell'attuale attività negoziale tra le parti sociali e le connessioni tra lo sviluppo del movimento sindacale e il sistema democratico.

In particolare, due nodi restano oggi al centro della discussione: la sfida di due principali modelli sindacali e il loro concreto confronto nelle scelte delle organizzazioni sindacali; l'esigenza di funzionalità del sistema di relazioni industriali che corrisponda alle esigenze economiche del Paese. In effetti, nel periodo di rinnovo dei contratti sono riemerse differenti prospettive sindacali: da un lato, un sindacalismo indipendente che, ricevuto il mandato di rappresentanza dai lavoratori associati, mira a farli partecipare ai processi di formazione delle decisioni per poterli meglio tutelare nella trasformazione del mercato del lavoro; dall'altro, una tradizione sindacale che, astenendosi da valutazioni di compatibilità economica in nome di diritti generalizzati, crede di rafforzare politicamente la tutela dei lavoratori con comportamenti antagonisti e richieste d'interventi legislativi.

Il confronto tra modelli sindacali, comunque, non è stato un dibattito teorico e, anche attraverso processi di contaminazione culturale, ha influito sull'evoluzione storica dei sindacati: la tradizione sindacale "libera" e responsabile è stata, in genere, rilanciata dalla Cisl, in primo luogo, e dalla Uil, mentre l'azione sindacale della Cgil bloccava lo sviluppo del sistema delle relazioni industriali. Nel 1992, poi, la stessa Cgil, ha chiesto ed ottenuto di aderire alla Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi che gli uomini della Cisl avevano contribuito a fondare, contrastati dal sindacalismo comunista. L'evoluzione del

* Professore di Storia del movimento sindacale, Università Lumsa di Roma

movimento sindacale, così, non è stata frutto di una pressione legislativa sui sindacati, ma dell'attività dispiegata sul piano contrattuale e negoziale dalla Cisl e dalla Uil che hanno alimentato un libero sindacalismo, capace di sostenere il processo d'integrazione europeo e di accompagnare lo sviluppo economico italiano. Analogamente, il confronto in atto tra modelli sindacali può risolversi positivamente solo con una responsabile opera di consenso tra i lavoratori che si associano per dare forza al mandato da loro affidato ai rappresentanti sindacali. Una legge sulla rappresentanza sindacale può, invece, arrestare un'evoluzione virtuosa della cultura sindacale e rivelarsi per nulla funzionale ad un sistema di relazione industriale adeguato ad una società poliarchica e democratica, provocando un'illiberale burocratizzazione del sindacato e un'accentuata dipendenza dal sistema politico. Avvilendo le dinamiche associative e innovative che caratterizzano la libertà contrattuale di fronte alla modificazione del mercato del lavoro, inoltre, si accentuerebbe la forbice tra domanda di rappresentanza sociale e strutture neocorporative, così da provocare una stagione di conflittualità assai più radicale dell'attuale e tale da investire lo stesso sistema politico democratico oltre che le relazioni del lavoro. La libertà della rappresentanza e della contrattazione frutto di processi di regolazione sociale, al contrario, invita i lavoratori e i loro sindacati, il management e le loro associazioni di rappresentanza, i partiti politici e il governo, ciascuno per il proprio ruolo, a compiere scelte che tengano presente la "scommessa comune" dello sviluppo economico all'interno di un processo di "incivilimento" del Paese. E a renderne conto, ognuno nel suo ambito.

(da *Avvenire* del 4 aprile 2005)

Ancora sulla democrazia sindacale

di Gian Primo Cella*

Il problema della democrazia sindacale ci accompagna da lungo tempo. Ogni tanto ritorniamo su di esso o per riaffermare alcune categorie di analisi o per proporre qualche soluzione istituzionale, di fonte legislativa o contrattuale, nei suoi confronti. Talvolta l'urgenza dei tempi e delle tensioni porta a trascurare le componenti costanti delle categorie analitiche, e questa dimenticanza non è quasi mai foriera di buone o efficaci soluzioni propositive. Oggi l'urgenza sembra assopita, tacitata almeno per il momento l'annosa questione dei dissensi fra i sindacati metalmeccanici, dunque siamo in grado di riflettere sul problema con pazienza e comprensione, in attesa della prossima, immancabile, burrasca.

Il punto di partenza della riflessione non può che essere la considerazione dei sindacati moderni (e anche post-moderni, se il termine non dà troppo fastidio) come strutture di rappresentanza fondate sulla logica e sulla pratica della democrazia rappresentativa. Sembrerebbe una constatazione scontata, ma non lo è nella esperienza concreta e storica del sindacalismo italiano, e anche nella riflessione su di essa, proveniente dalle scienze storico-sociali o dalle discipline giuridiche, tutte sempre esposte alle tentazioni o agli appelli di tipo «assembleare» o «referendario». Il consenso sulla definizione del punto di partenza è importante, in quanto da esso si dovrebbe dedurre che le forme *altre* di pratiche democratiche siano da considerare come eccezioni alle procedure democratiche normali o *standard* e da trattare di conseguenza, nella teoria come nella pratica.

Perché fondate sulla democrazia rappresentativa, ovvero fondate sull'elezione di rappresentanti e sulle loro scelte adottate con procedure di voto a criterio maggioritario in assemblee rappresentative? Si potrebbe rispondere, piuttosto crudamente, per le esigenze di difesa del sindacato come organizzazione e per il mantenimento delle sue prerogative dagli attacchi manipolativi delle controparti e dalle insidie opportunistiche disseminate dai *free-riders*, ma questo non accontenterebbe molti. Anche se sappiamo come solo l'organizzazione sia in grado di perseguire e

* Docente di Sociologia economica nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano, dove dirige il Dipartimento di Studi sociali e politici.

raggiungere obiettivi di medio e lungo periodo (riguardanti quasi sempre veri e propri beni collettivi) e di tenere sotto scacco il gioco, e la logica, degli interessi individuali e dei micro-motivi. Dunque perché maggiori, con la democrazia rappresentativa, sono le probabilità di perseguimento di qualcosa che si avvicina all'interesse generale dei rappresentati, a un interesse che non è del tutto e senza rimedio ascrivibile ai tempi passati delle organizzazioni produttive tayloriste e fordiste. Ma anche perché la democrazia rappresentativa è più regolabile e controllabile. E per molti altri motivi ancora, che non ho qui spazio per ricordare.

Se si vogliono comprendere le eccezioni, ovvero le procedure sulle quali quasi sempre si appassiona la riflessione degli esperti, spesso in modo non separato dalla polemica dei protagonisti, occorrerà soffermarsi innanzitutto sui limiti o sulle inadeguatezze della democrazia sindacale rappresentativa. Proprio perché le eccezioni andrebbero pensate e proposte per colmare, o superare, tali limiti o inadeguatezze. Limiti nella concezione della democrazia e limiti anche nel suo esercizio. Inadeguatezze nel rispondere alle tensioni ricorrenti, ad esempio quando si verificano fratture fra operato contrattuale dei vertici e aspettative rivendicative dei rappresentati (come nella vicenda italiana del trasporto locale dell'inverno 2003-2004), o quando si manifestano tensioni e aspri contrasti fra diversi soggetti sindacali (come negli ultimi due rinnovi contrattuali dei metalmeccanici).

Il *primo limite* riguarda una sorta di sovra-rappresentazione verso l'esterno, verso le controparti e anche le istituzioni pubbliche: i sindacati rappresentano sempre qualcosa e qualcuno di più della propria base direttamente organizzata, dei propri iscritti. Questo accade anche per i partiti nella democrazia politica (specie laddove entra in crisi la partecipazione), ma in questo caso le elezioni politiche generali e le istituzioni rappresentative rivolte alla ricerca (se non altro in linea di principio) dell'interesse «generale» suppliscono in buona parte a questo limite, almeno nelle situazioni dove non operano forme eccessive di *party-government*. Resterà sempre il problema del funzionamento democratico dei partiti stessi, ma questo è affrontabile all'interno del quadro di regole *standard* della democrazia rappresentativa.

Nella democrazia sindacale, invece, possono mancare sia le prime (elezioni) sia le seconde (istituzioni di rappresentanti), o essere presenti in forma parziale o di immagine/identità come nella esperienza francese, sia pure non senza effetti sulla allocazione delle risorse. È da questo limite che derivano le varie proposte di ricorso al *referendum* (eccezioni che si collocano nell'ambito della

democrazia diretta) ma anche di altre forme di elezioni, nell'ambito della democrazia rappresentativa. A questo limite cercano alla fine di rispondere anche le diverse, ricorrenti, proposte di soluzioni istituzionali, nell'ambito di più o meno innovative riedizioni dello spirito, o applicazione della lettera, dell'articolo 39 della Costituzione italiana.

Il *secondo limite* riguarda anch'esso una sovra-rappresentanza, ma questa volta verso l'interno. I sindacati nei fatti rappresentano sempre, nei diversi livelli delle relazioni industriali e delle strutture contrattuali, qualcuno di più di quanti vorrebbero essere effettivamente rappresentati, o di quanti sarebbero disposti a pagare i costi della partecipazione. Questo è possibile per l'operare dei diritti di protezione sindacale, specie di difesa delle prerogative organizzative. I diritti che proteggono i sindacati dall'azione della vera vecchia «talpa», il *free-rider*. Una talpa che potrebbe svuotare il potere rivendicativo e negoziale delle organizzazioni sindacali. Anche qui, nelle diverse esperienze sindacali, sono stati adottati svariati tipi di rimedi a questo limite, dai ballottaggi per la sindacalizzazione della particolare unità produttiva (come negli Stati Uniti), alle verifiche periodiche della rappresentatività (come accade nella regolazione del pubblico impiego in Italia), all'affiancamento (più o meno competitivo) alle strutture della rappresentanza sindacale di base di organismi di rappresentanza dei lavoratori sindacalizzati e non (come nelle esperienze europee di «doppio canale»). Non sempre i rimedi, le eccezioni alla democrazia sindacale rappresentativa, sono pensati e attuati per migliorare la rappresentatività complessiva dei sindacati. Alcune volte sono rivolte a indebolirli o a ridimensionarli come organizzazioni.

Talvolta la sovra-rappresentanza, sempre verso l'interno, si accompagna a una sottorappresentanza. Ciò accade quando delle categorie o delle qualifiche professionali hanno maggiori *chance* di trovare rispondenza alle loro aspettative nella organizzazione rivendicativa, presente o meno la giustificazione di una loro rappresentanza più che proporzionale nell'organizzazione sindacale. In questi casi, ovviamente, a questo vantaggio si accompagna uno svantaggio, una sotto-rappresentanza per altre categorie o altre qualifiche. Il problema nei casi più gravi può condurre anche a scissioni sindacali, ma più nella normalità non impedisce di essere trattato con la logica e i mezzi della democrazia rappresentativa, in quanto la rappresentanza degli interessi nei moderni sistemi pluralisti si configura più che come un mero rispecchiamento della composizione dei rappresentati,

come una vera e propria rappresentanza per l'azione, come tale orientata verso una certa autonomia dei rappresentanti. È quello che capita nei sindacati moderni, dove la rappresentanza si esercita soprattutto attraverso il compito della contrattazione collettiva. Talvolta questo compito è definito da un vincolo simile per alcuni aspetti al mandato imperativo, correggendo così in modo sensibile, almeno nelle attribuzioni contrattuali, l'autonomia dei rappresentanti-negoziatori. Ma la natura della «rappresentanza per l'azione» non cambia nella sostanza.

Il *terzo limite* alla democrazia rappresentativa sindacale, rilevabile soprattutto nelle esperienze sindacali italiana, francese, spagnola è costituito dal pluri-sindacalismo. Mi auguro non appaia paradossale o provocatorio definire questo carattere come un limite. Lo ritengo un limite perché introduce elementi estranei alla democrazia sindacale in senso stretto, alla sua logica di rappresentanza degli interessi e delle aspettative, rendendo difficile l'esercizio trasparente delle procedure rappresentative e problematico il ricorso per eccezione alla democrazia diretta. Problematico, ad esempio, perché la democrazia diretta sarebbe chiamata a esprimere decisioni non sulla base della verifica delle maggioranze attorno a un solo asse di divisione (come centro e periferia, iscritti e lavoratori, iscritti e organizzazione, confederazioni e federazioni, obiettivi di breve e obiettivi di medio periodo ecc.), ma a divisioni moltiplicate per il numero delle centrali e delle correnti. Con effetti prevedibili sulla funzionalità della democrazia sindacale.

Se si concorda con il punto di partenza, ovvero i sindacati come organizzazioni funzionanti con la logica e la pratica della democrazia rappresentativa, e con l'individuazione dei limiti esistenti al funzionamento pieno di queste pratiche democratiche, possibili proposte per il miglioramento qualitativo della democrazia sindacale andrebbero ricercate soprattutto in due direzioni. La prima attiene al miglioramento della qualità e della quantità della democrazia rappresentativa interna alle singole centrali sindacali. In questi casi sarebbero necessarie più regole e regole più trasparenti, tali da permettere un coinvolgimento significativo degli iscritti. La partecipazione alle decisioni, anche attraverso il voto, dovrebbe costituire un incentivo *standard* per favorire l'iscrizione, sempre problematica, dei lavoratori. La seconda direzione riguarda l'individuazione esplicita delle eccezioni alle procedure rappresentative al fine di ovviare ai limiti più rilevanti.

In queste brevi note mi occuperò soprattutto della seconda

direzione, anche se delle opportune innovazioni sulla prima potrebbero comunque avere effetti benefici sul funzionamento in generale della democrazia sindacale. Per quanto attiene al primo limite (la sovra-rappresentanza verso l'esterno), i sindacati italiani - se vogliamo fare riferimento diretto a questa esperienza - potrebbero definire un accordo (magari prima le federazioni e poi le confederazioni) che stabilisca le condizioni e le modalità di ricorso agli strumenti della democrazia diretta. Strumenti che riguardino non solo il *referendum*, ma anche forme di consultazione più complesse, che comportino magari l'espressione della intensità delle preferenze. Su oggetti e temi che riguardino le linee di politica rivendicativa, piuttosto di concreti episodi contrattuali. E in prevalenza sulle politiche contrattuali (aziendali o categoriali), piuttosto che sulle politiche generali, economiche o sociali. Gli accordi di carattere generale (ad esempio, accordi interconfederali o tripartiti) non sono facilmente sottoponibili a tali procedure. Sono comunque strumenti che andrebbero di preferenza considerati facoltativi, e mai ritenuti obbligatori (per quanto attiene al ricorso a essi), ma di cui andrebbero rese esplicite la natura e la portata (vincolante o consultiva) prima della loro applicazione.

Per quanto riguarda il secondo limite (la sovra-rappresentanza verso l'interno), se si vuole preservare l'organizzazione sindacale dalle insidie del libero gioco degli interessi individuali, non vedo molte alternative alla conservazione di ragionevoli *union prerogative*, o diritti sindacali, e al miglioramento e alla trasparenza delle regole di elezione (compresa la formazione dei collegi) delle rappresentanze sindacali unitarie. Forse delle eccezioni andrebbero previste per situazioni di particolari gravità, quelle (ristrutturazioni produttive, chiusure o trasferimento di azienda, riduzioni di orario ecc.) dove sono prevedibili forti tensioni fra diritti individuali e obiettivi collettivi. In questi casi potrebbero essere forse proponibili anche interventi legislativi morbidi (chi si ricorda del vecchio progetto Giugni giacente al Senato?), anche se su questi temi sono sempre preferibili regolazioni di fonte contrattuale.

Veniamo infine al *terzo limite* (il pluri-sindacalismo). Le regole della democrazia sindacale dovrebbero ridurre, contenere, il più possibile, le ingerenze di altri canali di rappresentanza, quelli politico-partitici innanzitutto. Ma questa potrebbe apparire solo come una raccomandazione ingenua. Il problema si trascina, con alti e bassi, con cicli di mode e di fobie, per tutta la storia del dopoguerra, e non è certo di facile soluzione nel nuovo secolo. Per quanto attiene al ricorso per eccezione alla democrazia diretta,

potrebbe essere prevista a ogni livello (azienda, categoria, rivendicazioni) una regola di unanimità nella richiesta di ricorso. E forse anche qualcosa di più, qualcosa che si avvicini a una omogenea impostazione della questione che s'intende sottoporre a verifica. O almeno un consenso unanime sul tipo e sulla forma della domanda da sottoporre a *referendum*. Tutto ciò per evitare che una o due sigle sindacali possano usare lo strumento della democrazia diretta contro l'altra, o le altre, sulla spinta di motivazioni di probabile natura ideologica o politica, in buona parte extra-sindacali. La soluzione ritrovata dalle federazioni dei metalmeccanici nel gennaio scorso è più barocca e macchinosa, ma si muove in questa direzione, costituendo un notevole passo in avanti nelle relazioni unitarie e nella definizione delle regole democratiche. Un passo in avanti per molti aspetti inatteso, che potrebbe aprire - ce lo auguriamo - una nuova fase per la definizione di regole realistiche per l'esercizio della democrazia sindacale.

(da *Quaderni rassegna sindacale-lavori* n. 1, gennaio-marzo 2005)

Consenso o democrazia?

di Pier Paolo Baretta*

La democrazia sindacale non è, come talvolta viene sostenuto, un argomento autoreferenziale, avulso dal contesto ma, al contrario, esso è strutturalmente dipendente dall'idea più generale di democrazia che si vuole affermare e dall'idea stessa di sindacato. La missione ed il ruolo del sindacato, in quanto *organizzazione-associazione* di *rappresentanza* dei lavoratori, in un determinato contesto economico, politico e sociale va, dunque, storicizzata e localizzata.

Negli anni pionieristici nei quali lo scopo principale del sindacato era assicurare la sopravvivenza (nel senso letterale del termine) dei lavoratori, le forme del conflitto e della rappresentanza dovevano necessariamente rispondere a quelle necessità. Ancora oggi, in quei paesi (troppi!) nei quali il sindacato è costretto ad agire in clandestinità o nelle situazioni nelle quali permane lo sfruttamento nelle condizioni di vita e di lavoro, non vi è dubbio che l'azione sindacale si muove con logiche antagonistiche e che le esigenze organizzative sono talmente difficili che la stessa democrazia sindacale, almeno nelle forme da noi conosciute, appare un non senso. Nella nostra società moderna, occidentale, o nelle forme di produzione *post* fordiste, tutto appare più complesso ma, al tempo stesso, più...democratico.

Ebbene, il contesto attuale è particolarmente significativo, in quanto è in atto un mutamento profondo dell'organizzazione capitalistica della produzione e del lavoro, tale da incidere, anche antropologicamente, sulla natura del lavoratore, la sua percezione di sé, la qualità del proprio essere persona.

È opportuno domandarsi, dunque, quale sindacato dobbiamo delineare nel nuovo mondo che è già cominciato: il mondo del mercato globale, delle fabbriche con le ruote, delle tecnologie invasive, della flessibilità del lavoro e dei lavori, delle nuove alienazioni e delle integrazioni. È a valle di ciò, ovvero del modello di società e di tutele che si vuole sostenere, che ha senso decidere le forme e le regole della rappresentanza e della democrazia sindacale.

Penso che siamo di fronte alla necessità di una profonda revisione critica. Essa deve partire proprio da un'analisi dell'organizzazione

* Segretario confederale della Cisl

e della divisione internazionale del lavoro. Lo sforzo sindacale di affrontare il tema del mercato del lavoro è stato in questi ultimi anni, anche nel nostro paese, generoso, ma insufficiente. Il mercato del lavoro è una derivata, una conseguenza del più generale processo di trasformazione produttiva che va sotto il nome di *post fordismo*.

La globalizzazione dell'economia è un dato di fatto, un processo già avvenuto che realizza un nuovo punto di equilibrio del sistema produttivo e che non è eludibile. Si può tentare una resistenza ideologica, antistorica quanto inutile, oppure accettarla acriticamente, con altrettanta sudditanza ideologica. Oppure possiamo, più saggiamente, assumerla, sì, come un dato di fatto che modifica il nostro orizzonte, anche sindacale, ma che ci stimola ad immaginare un nuovo modello di sviluppo inclusivo.

Un nuovo modello che comporta la coerente convinzione che vanno ridefinite le regole del gioco. La litania, che spesso ci sentiamo recitare: «sarebbe bello avere più giustizia sociale ed equità, ma la competizione, ahinoi, ci obbliga a stare alle regole del mercato», è fasulla. Nel senso che, invece, è possibile e necessario affermare che la globalizzazione ha bisogno di regole nuove che uniscano competizione e giustizia sociale. Il riferimento culturale resta la frase di Delors, pronunciata al congresso della Ces di Praga: «un mercato che stimoli, una cooperazione e partecipazione che consolidino, una solidarietà che unisca».

Si tratta, dunque, di un approccio rigorosamente riformista. Questo pone una prima questione che ha qualche conseguenza anche nei confronti della rappresentanza e della rappresentatività. Intendo dire che la frontiera dell'emancipazione del lavoro percorre, in questa fase storica, due binari spesso tra loro intrecciati.

Il primo è il binario delle tutele e dei diritti di base. Le condizioni di lavoro in molte parti del mondo sono ancora vergognosamente proibitive, in gioco vi è ancora la vita contro la morte. Al contempo, la diminuzione dei sistemi di protezione riguarda l'intera comunità globale. La nuova frontiera del sindacato, quindi, è definita da un contesto inedito di dimensione globale, con l'esigenza di rappresentare anche i lavoratori «delocalizzati», i nuovi lavori, individuando e mettendo in pratica gli strumenti adeguati per riuscire a dare voce e quindi rappresentanza a tutti quei lavoratori «non dipendenti» e potenzialmente in futuro «non pensionati» o «mal pensionati».

Ma tutto ciò si proietta anche sul piano sociale. È sufficiente pensare alla prospettiva derivante dall'invecchiamento della popolazione, sia in termini previdenziali sia assistenziali,

conseguenti all'aumento atteso della domanda di *welfare*. Ciò pone un problema di tutele che eviti la polarizzazione del mondo del lavoro e del *post* lavoro, tra «stabili» e «senza rete», tra inclusi, quasi garantiti ed esclusi, ma che ridisegni un sistema di garanzie complessivo che realizzi un patto di solidarietà tra generazioni.

Eppure, ed ecco il secondo binario, mentre ciò avviene, assistiamo a un'altrettanto clamorosa propensione delle imprese a richiedere al lavoratore una disponibilità che non si limita al tradizionale scambio di forza lavoro. Viene richiesta un'adesione mentale al proprio lavoro, un sentirsi coinvolto nella *mission* aziendale. Viene chiesto, cioè, ai lavoratori, siano essi manuali o...di concetto, di lavorare come se fossero dei soci, pur continuando a trattarli come dei salariati.

Insomma, sfruttamento e partecipazione sembrano convivere. Personalmente considero questo snodo così importante che penso dovrebbe essere oggetto di una discussione vera ed esplicita nel sindacato. Sono evidenti le conseguenze di questa complessità, sia in termini contrattuali sia di rappresentanza. Questo nuovo scenario, infatti, ridefinisce il ruolo del sindacato, che attraverso un nuovo modello di contrattazione dovrà essere capace di portare a sintesi i diversi elementi che caratterizzano il mondo del lavoro e sociale (politica dei redditi, tutele e opportunità, rappresentanza).

Ciò chiama in causa direttamente, più che in passato, il ruolo del sindacalismo internazionale (qualche passo in avanti si è fatto nel congresso mondiale della Cisl tenutosi in Giappone nello scorso dicembre, ma l'agenda è ancora molto inadeguata e un salto di qualità va richiesto alla Ces). Ma, dall'altro lato, chiama in causa il ruolo e le responsabilità del sindacato a livello locale (aziendale e/o territoriale).

Sono anche evidenti, su questo punto strategico, le differenze tra le organizzazioni sindacali, in particolare tra la Cisl e la Cgil. Per la verità, si sta facendo un buon cammino insieme. La definizione di un avviso comune tra le confederazioni e alcune importanti parti datoriali sulla trasposizione della direttiva comunitaria sulla società europea, accompagnata da un testo di intenti tra le confederazioni, può rappresentare una svolta significativa. Così come costituiscono un'occasione da non perdere le due commissioni sul modello contrattuale e, appunto, sulla rappresentanza.

Il sindacato, deve, infatti, riorganizzarsi diventando, esso stesso, una struttura flessibile, capace di intercettare i cambiamenti e di assumere posizioni innovative davanti ai mutamenti del contesto. In questa ottica è necessario, quindi, che il sindacato si attivi per riaprire spazi di dialogo e lo può fare a partire dalla base, dai

luoghi di lavoro, riappropriandosi del ruolo -innanzitutto - di tutela dei lavoratori (anche precari, interinali, a termine ecc.). L'allargamento della base qualitativa, e non solo numerica, di rappresentanza è il primo passo per una piena democrazia sindacale.

Questo porta a ridefinire i criteri della costruzione della nuova rappresentanza allargata. Il primo di questi criteri è la filiera produttiva. Non è semplice perché le esternalizzazioni e le delocalizzazioni ostacolano questa necessità, ma bisogna porre nei negoziati a tutti i livelli il problema della definizione del concetto di ciclo e la costituzione di diritti sindacali che consentano una rappresentanza di bacino o di filiera. L'esperienza dei Comitati aziendali europei (Cae) è un primo esempio. Ma la storia del sindacato dei marittimi (sindacato globale per definizione) ci insegna alcune modalità da estendere all'intero movimento sindacale.

Il secondo criterio riguarda i confini merceologici. L'intreccio tra le tecnologie moderne e la frantumazione del ciclo ha fatto saltare i tradizionali confini merceologici. Anche le rilevanti differenze di trattamento economico e normativo presenti nei contratti nazionali ha contribuito al diffondersi del fenomeno dello *shopping* contrattuale; 460 e più contratti nazionali di lavoro sono troppi. L'identificazione di nuove aree ampie di rappresentanza potrebbe costituire una risposta valida.

Un esempio c'è già: il settore agro alimentare. Ma, qualora non si voglia riprendere il tema del contratto dell'industria, dei servizi e della pubblica amministrazione, facciamo alcuni esempi alternativi, al solo scopo di ragionare: produzioni di base (dalla siderurgia alla chimica), energia (laddove oggi insistono elettrici, chimici, pubblico impiego e commercio), manifatturiero (meccanici – con o senza informatica –, tessili e lavorazioni chimiche), civile (edilizia, ceramica, infrastrutture), servizi finanziari, telecomunicazioni, trasporti (i contratti di questo settore sono oltre 40), servizi commerciali e turistici (anche qui si arriva a ridosso dei 50). So quanto provocatoria sia questa riflessione e so anche che la sua realizzazione non è, a oggi, proponibile; ma so che è urgente porsi il problema e cominciare a discutere le soluzioni.

Un terzo criterio riguarda le articolazioni professionali. Pur salvaguardando la caratteristica tipica del sindacalismo confederale italiano, ovvero quella di non essere un sindacato di mestieri ma di categorie (i cui vantaggi sono noti e i cui limiti sono evidenti nel punto precedente), il problema di riconoscere la pluralità delle parti

che compongono il mondo del lavoro è, ormai, indilazionabile. Da tutto ciò risulta chiara la necessità di avviare una lunga fase sperimentale nella quale, per approssimazioni successive, si arrivi a definire un quadro di riferimento organico sul tema della rappresentanza che cambia.

Questo porta ad alcune considerazioni conclusive. La prima: non c'è bisogno di una legge. In questo contesto delicato e dinamico un intervento legislativo rischia di ingessare la realtà, di indebolire, anziché rafforzare, la ricerca di una nuova identità che sia associata a una nuova rappresentanza. Solo la libera contrattazione, con le sue fatiche, le sue gradualità, la sua penetrazione, sarà in grado di tessere la trama che realizzi questa trasformazione.

La seconda: la democrazia diretta non funziona. In un contesto frantumato è fondamentale una rete solida e rappresentativa che affronti il tema dell'unità non corporativa dei diversi spezzoni. Questa prospettiva non è assicurata da formule quali il *referendum* che fa parlare chi voce ne ha, ma da una diffusione di delegati preparati e con una forte componente di giovani e di donne, capaci di intercettare meglio le novità.

La terza: il canale di rappresentanza è meglio che resti unico. Se sfruttamento e partecipazione convivono va evitato il rischio che al sindacato tocchi il conflitto e ai lavoratori la partecipazione. Sarebbe una comodità che non conviene lasciare ai datori di lavoro.

La quarta: il fronte sindacale è più ampio di Cgil, Cisl e Uil. Scegliamo quale allargamento è utile e con chi si costruiscono rapporti strutturati (personalmente penso che vi sia una prima fila rappresentata da tutti quelli che hanno lo *status* di confederazione).

La quinta: non abbandoniamo la natura associativa. La forza del sindacato resta fondata sul libero consenso dei lavoratori e dei pensionati. Si può e si deve discutere, nel nuovo contesto, di quali forme può assumere questo consenso (già oggi esso è dato da un *mix* tra voti e iscritti), ampliandolo anche a formule coraggiose di adesioni *ad acta*, ma offriamo sempre alla gente una visione e una rete associativa. Il rischio della solitudine è il male più pericoloso e diffuso. Una prospettiva di solidarietà e di identità collettiva costituisce una risposta che la gente comprende e apprezza anche quando non sembra.

Il tempo presente è un tempo di pluralismo. La stagione dell'unità organica è terminata, ma anche la stagione del conflitto ideologico può appartenere alla storia. Ciò che resta in piedi è la fertile stagione del confronto tra modelli diversi. Per questo è anche finita la stagione dell'unità competitiva.

Oggi, è il pluralismo riconosciuto e vissuto - ma che cerca le convergenze - la strada che ci consente di governare la grande trasformazione alla quale dobbiamo dedicarci, allargando la rappresentanza e accrescendo la rappresentatività del sindacalismo italiano. Ecco che allora l'intreccio tra linea strategica, modello contrattuale e rappresentanza appare indissolubile. Non ci sono, dunque, scorciatoie. Ma questa è proprio la ricchezza e la responsabilità del nostro tempo.

(da *Quaderni rassegna sindacale-lavori* n. 1, gennaio-marzo 2005)

I molti intrecci della democrazia sindacale

di Piergiorgio Caprioli*

Il dibattito sulla democrazia sindacale negli ultimi anni è stato certamente influenzato dalla rottura dell'unità, che ha portato ad accordi separati sia a livello confederale sia nella categoria dei metalmeccanici. L'unità, come spiega Gian Primo Cella, era stata per decenni il modo con cui si era risolta nei fatti la questione dell'assenza di regole per decidere, condivisa da Cgil, Cisl e Uil; il suo venir meno ha mostrato la necessità di averne, facendo riemergere le diverse concezioni in proposito tra le tre centrali confederali. È necessario ricercare soluzioni facendo attenzione a non trascurare il legame tra il tema della democrazia sindacale e altri problemi che il sindacalismo confederale italiano deve affrontare e di cui, a mio avviso, discute troppo poco.

Il primo di questi riguarda la rappresentanza. Faticiamo a rappresentare le nuove aree di lavoratori che si sono affermate negli ultimi anni e hanno un peso crescente nel mercato del lavoro. Le nostre attuali politiche organizzative e contrattuali non riescono a coinvolgerli. Sono necessarie scelte coraggiose perché il sindacato diventi utile e interessante anche per loro, ma esse potrebbero incontrare resistenze nell'attuale base del sindacato e perciò essere «democraticamente» bocciate. Ciò ci condannerebbe a una lenta ma inesorabile diminuzione della nostra base di rappresentanza, perciò al declino. Questa non auspicabile prospettiva mette in luce un secondo problema: il rischio che lo stesso sindacalismo confederale sia lentamente spinto verso logiche corporative, tipiche di chi sceglie ambiti di rappresentanza ristretti. Se ciò dovesse accadere, i lavoratori non rappresentati da Cgil-Cisl-Uil quale strumento potrebbero avere per farsi ascoltare? Quelli forti potrebbero scegliere la via individuale o quella di farsi un proprio sindacato, ma quelli deboli, per dirla con Hirschman, non potrebbero scegliere né l'uscita dal sindacato (perché ancora non ci sono entrati) né la protesta (*voice*) interna (per lo stesso motivo).

Il terzo problema riguarda la grande tradizione politica del sindacalismo italiano, che lo ha portato, alla fine degli anni novanta, a tentare di sostituirsi esplicitamente ai partiti, dopo aver svolto, per necessità contingenti, un ruolo di supplenza politico-

* Segretario generale della Fim Cisl

istituzionale. Nel nostro paese il confine tra azione politica e azione sindacale è sempre stato labile, con larghe zone di sovrapposizione, ed è sempre in agguato la tentazione del politicismo, cioè di spendere la rappresentatività conquistata in cinquant'anni di storia su un piano che non è più sindacale, ma politico. Procedure democratiche basate su una misurazione statica della rappresentanza tendono a congelarla, aggravando questo rischio.

Il quarto problema riguarda le risorse del sindacato, che derivano quasi totalmente dalle quote associative e dai permessi retribuiti. I nostri strumenti di democrazia (assemblee, materiali scritti, voto) costano e quasi sempre sono a disposizione di tutti i lavoratori, ma vengono pagati solo dagli iscritti. È giusto? Non possiamo non tener conto anche di questo aspetto. In caso contrario, esasperando le problematiche della democrazia, magari col lodevole intento di migliorarla, corriamo il rischio di non avere risorse sufficienti a costruire rappresentanza.

Per affrontare il tema della democrazia sindacale occorre non dimenticare i suoi intrecci con le questioni sopra ricordate e non cadere nella tentazione di applicare meccanicamente a esso regole e concetti mutuati dalla democrazia politica. Non va mai scordato infatti che, dopo l'esperienza corporativa del fascismo, i padri costituenti scelsero di dare al sindacato fondamenta non pubblico-istituzionali ma volontarie e associative.

Una pesante regolazione legislativa contrasterebbe con questa scelta di fondo. Il sindacato sembra un'istituzione per la rilevanza pubblica che ha la sua azione e per l'attenzione mediatica che suscita, ma è una libera associazione di natura privata, che opera con uno strumento particolare, la contrattazione. Le decisioni contrattuali sono di natura particolare, perché diventano efficaci solo se due attori con interessi contrapposti (lavoratori e datori di lavoro) le condividono attraverso un accordo, che è, per sua natura, frutto di mediazioni e compromessi.

Il fatto che una parte abbia il consenso maggioritario tra i suoi rappresentati non è di per se sufficiente a raggiungere un accordo, se i suoi contenuti non sono considerati accettabili dall'altra. Da qui nasce il problema sollevato da Guido Baglioni con il termine di rappresentanza qualitativa, che provo a ridefinire come la necessità che, quando si parla di democrazia sindacale, occorre trovare un equilibrio tra principio di maggioranza e principio di efficacia. A che serve essere in maggioranza se non si riescono a firmare accordi? La classica maggioranza del 51 per cento, valida in politica, non si traduce necessariamente, in un processo

contrattuale, nella forza di mobilitazione necessaria a convincere le controparti.

Il dilemma è presente anche nell'articolo 39 della Costituzione, che recita al primo comma «L'organizzazione sindacale è libera», e al quarto «(i sindacati) possono, rappresentati unitariamente in proporzione ai loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria...». Il principio di maggioranza è suggerito, ma non esplicitato. Chiarissimo è invece il principio della libertà sindacale. La Costituzione perciò prevede il diritto dei lavoratori ad associarsi in sindacati liberi, i quali a loro volta esercitano, se ne hanno la forza, la contrattazione. Non esiste perciò altra titolarità contrattuale se non quella del sindacato, cioè dei lavoratori che esercitano la libertà di associarsi.

Dunque solo chi si iscrive può, attraverso il sindacato, contrattare. E i problemi di come si decide in merito (cioè del rapporto sindacato-iscritti) riguardano gli statuti liberamente adottati dai sindacati, che devono avere un ordinamento interno a base democratica (art. 39, comma 3). Se ci fosse un solo grande sindacato la discussione potrebbe concludersi qui. Ma in Italia c'è pluralismo sindacale, che va regolato per evitare che i sempre possibili dissensi di merito fra i diversi sindacati producano non solo intese separate, ma conseguenti conflitti politici e organizzativi con effetti negativi di lunga durata.

A questo proposito è necessario anzitutto che le diverse organizzazioni sindacali riescano a presentare piattaforme unitarie. Una piattaforma è, per ogni sindacato, lo specchio della sua strategia. Dunque nessun meccanismo di tipo elettorale e/o maggioritario può costringerlo a rinunciare alle sue richieste e ad aderire a piattaforme altrui, sarebbe una violazione clamorosa del principio di libertà sindacale. È quanto è successo nei meccanici nell'ultimo rinnovo del Ccnl: allora le divaricazioni strategiche erano talmente forti che non fu possibile mediare. Non fu l'assenza di regole democratiche a impedirci di procedere insieme, ma il dissenso su cosa chiedere.

In questo caso, come è avvenuto, non c'è dubbio che il principio di efficacia prevale su quello di maggioranza: chi riesce a fare un accordo lo fa, l'unico modo per annullarlo è farne un altro migliore. Il fatto che questo accordo valga comunque per tutti i lavoratori è, come è noto, una conseguenza non della volontà dei sindacati firmatari, ma delle controparti. Tutto sommato, per restare al caso richiamato, a Fim e Uilm sarebbe risultato più conveniente un accordo valido solo per i propri iscritti.

Nel caso di una piattaforma unitaria, invece, la sua validazione

tramite *referendum* è utile perché dà più forza e credibilità alla rivendicazione. Sull'approvazione dell'accordo io credo che il conteggio dei soli iscritti per attribuire a ogni sindacato un peso decisionale proporzionale sia sbagliato, perché, congelando i rapporti interni, potrebbe stabilire a priori l'irrilevanza delle opinioni di qualcuno o addirittura l'esclusivo peso decisionale di chi dovesse avere da solo la maggioranza.

Credo altrettanto sbagliata e addirittura pericolosa l'idea che l'unica forma «vera» di democrazia sia il *referendum*. Come dicevo sopra, la decisione di un accordo è, in buona sostanza, una valutazione sulla bontà di una mediazione realizzata in trattativa. Più si è lontani dal tavolo e poco preparati sul merito giuridico-contrattuale delle complesse materie sindacali, più il giudizio è fragile e facilmente influenzabile da forzature demagogiche. Mi spiace dirlo, ma questa esaltazione del *referendum* mi richiama la pratica populista e mediatica della democrazia che, in campo politico, tutti giustamente contestiamo.

Per questo preferisco una via basata sulla democrazia delegata, che coinvolga tutti i lavoratori nella elezione di un'assemblea nazionale dei delegati, con poteri decisionali sulle conclusioni del negoziato. Tale via è da anni praticata con buoni risultati a livello aziendale con le Rsu.

Per avere un sistema attento ai quesiti che ho proposto all'inizio occorrerebbero tre integrazioni. Il referendum conclusivo dovrebbe essere eccezionale, di mandato e in grado di modificare le decisioni dell'assemblea solo con maggioranze qualificate. In caso di accordi che portano benefici a tutti i lavoratori, i non iscritti dovrebbero versare obbligatoriamente ai sindacati stipulanti una quota di servizio contrattuale. Dovrebbe essere possibile, per scelta del sindacato, firmare accordi validi solo per i propri iscritti; in questo caso le forme di democrazia riguarderebbero solo loro.

Infine, non va scordato che la soluzione del dilemma delle forme di democrazia adeguate per stipulare contratti *erga omnes* dovrebbe avere come conseguenza la loro validità economica e anche normativa in tutte le aziende, e questo sarebbe un grande passo avanti per tutti noi.

(da *Quaderni rassegna sindacale-lavori* n. 1, gennaio-marzo 2005)

Rappresentanza sindacale Una questione di libertà e democrazia

di Andrea Ciampani*

La sempre più manifesta volontà di alcuni attori politici e sociali a modificare l'attuale quadro della contrattazione e delle relazioni industriali spesso finisce per provocare una rinnovata attenzione alla questione della rappresentanza sindacale.

Avviene, però, che proprio l'accento posto intorno ai suoi profili funzionale e politico, che immediatamente richiamano l'attenzione del dibattito, esiga un necessario approfondimento culturale, cui il movimento sindacale, il mondo imprenditoriale e il sistema dei partiti si rendono infine maggiormente sensibili. Gli attori sociali e politici, infatti, non possono giudicare i vantaggi o le deficienze delle proposte che si stanno elaborando senza valutare la corrispondenza di fondo alle rispettive "missioni", alla natura e ai fini della propria presenza. Essi sono sospinti, dalle stesse esigenze di realismo e di operatività, a cogliere il cuore di una questione che, è bene averlo sempre presente, investe la sfida comune dello sviluppo civile in un contesto democratico, segnato da una articolazione sociale poliarchica.

Per comprendere il "valore" del confronto storico tra opposti modelli di rappresentanza e la discussione sull'efficacia funzionale di assetti neocorporativi nelle relazioni industriali (temi sui quali il confronto si è aperto), l'attenzione dei sindacati dei lavoratori, del management imprenditoriale e del decisore politico sembra doversi soffermare su alcune questioni che collegano il tema della rappresentanza sindacale alla più radicale responsabilità nei confronti di una società libera e democratica: tra questi, in primo luogo, il rapporto tra il carattere della rappresentanza sindacale e l'intervento legislativo.

Si tratta di questioni delicate e complesse, emerse in un processo storico di lungo periodo e contraddistinto dal simultaneo realizzarsi della rivoluzione industriale e della rivoluzione politica durante gli ultimi due secoli. Esse, peraltro, si sono sviluppate nel divenire storico con tempi e contesti socio-politici differenti, che hanno influito sulle scelte compiute dai diversi attori in esso coinvolti. Tuttavia, alla luce dell'esperienza compiuta, soprattutto negli

* *Docente di Storia del movimento sindacale presso l'Università Lumsa di Roma*

ultimi cinquant'anni, anche in Italia, appare opportuno soffermarsi a richiamare alcuni aspetti di fondo di tali problematiche.

La questione della rappresentanza sindacale e di un eventuale intervento legislativo, in particolare, comporta l'assunzione di una visione complessiva della società e della res pubblica.

Un libero movimento sindacale (alla cui struttura organizzativa internazionale aderiscono oggi, dopo molte divisioni, Cgil, Cisl e Uil) implica una concezione della società che ha al centro la persona umana che si sviluppa liberamente nelle formazioni sociali. La volontà dell'individuo rimane integra nell'esercizio della sua rappresentanza dell'interesse alla tutela del lavoro. L'affermarsi, faticoso e per nulla scontato, della moltiplicazione organizzativa della forza dell'uomo che lavora attraverso una libera scelta associativa e la rappresentanza di mandato che ne consegue necessita di tempi lunghi per esprimersi compiutamente. Tuttavia, anche recentemente, l'esperienza associativa della rappresentanza sindacale appare l'unica in grado di costituirsi in forma permanente come credibile interlocutore per l'impresa e per il sistema di governance sociale.

Così, a buon diritto il movimento sindacale libero ha ottenuto dalla Banca Mondiale, nel 1995, un significativo riconoscimento del determinante ruolo svolto in campo economico (bilanciando la necessità delle imprese a restare competitive con le aspirazioni dei lavoratori per maggiori salari e migliori condizioni di vita) e del decisivo contributo allo sviluppo civile e sociale dei Paesi in cui ha potuto essere presente.

Oggi non è possibile pensare a una "comune scommessa" sullo sviluppo economico, sociale e politico, senza la libertà del lavoratore nell'opzione associativa ai fini della rappresentanza sindacale, che, certo, chiede di esercitarsi nel faticoso percorso di partecipazione democratica all'interno del sindacato ed esige di sviluppare attraverso accordi conseguiti con la libera attività contrattuale. Anche in Italia, ormai, tutti percepiscono la necessità di non soffocare la rappresentanza sindacale, come avverrebbe attraverso un intervento legislativo, in nome di una cultura organicistica o collettivistica che piegherebbe la "insopprimibile radice personalistica degli organismi sindacali".

Nessun sindacato che sia ancora vivo e radicato tra i lavoratori potrebbe accettare di essere espropriato della legittimazione che gli viene dalla libera adesione dei lavoratori e dall'esercizio della rappresentanza di mandato che da essa deriva: l'accettazione di un tale intervento suonerebbe come condanna di se stesso, l'ammissione che le aspirazioni di tutela del lavoratore non sono

più origine e fine della propria esistenza, prima ancora del riconoscimento dell'inefficacia della propria azione collettiva.

Nessun imprenditore nei Paesi avanzati, impegnato a ridurre i rischi della propria intrapresa, avrebbe giovamento a piegarsi a ulteriori vincoli di legge che imponessero relazioni industriali che non corrispondessero al dinamismo economico e alla dialettica della rappresentanza degli interessi, così come realmente e dinamicamente vengono a disegnarsi nell'evoluzione del confronto tra radicate parti sociali, con la prospettiva di aprire ulteriori varchi a radicalismi sociali e conflittualità non mediati.

Nessun partito o governo democratico, tanto più nell'ambito delle attuali trasformazioni del sistema politico, potrebbe coltivare un serio interesse nel mortificare le dinamiche associative di una effettiva rappresentanza sociale, nella quale si riverbera una domanda politica che necessita sempre più ascoltare e raccogliere, pena l'abbandonare in mano a derive populiste la "voce" dei lavoratori che aspirano a una maggiore cittadinanza sociale.

Per tutti quanti il pluralismo frutto della libertà non può essere un ostacolo, ma il tratto più genuino della fatica delle mediazioni e dell'esercizio democratici di un assetto poliarchico. Qualsiasi proposta, dunque, sul piano giuslavoristico possa venire avanzata, essa può essere soltanto "in difesa della rappresentanza sindacale", così come ha voluto sottolineare Mario Grandi, intitolando un suo recente saggio (in corso di pubblicazione presso il "Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali"), secondo una compiuta e matura impostazione di cultura giuridica del diritto del lavoro, consapevole che l'ordinamento democratico non può e non vuole controllare la rappresentanza fondata sul mandato associativo dei lavoratori che si organizzano nel sindacato.

La libertà della persona che lavora e l'esercizio della libertà collettiva costituiscono il piano in cui esercita la sua forza il movimento sindacale dei lavoratori, in cui si fondano la sua autonomia sociale e le attività di regolazione sociale prodotte in maniera negoziale. Molte sono le conseguenze dell'accettazione e della valorizzazione di tale dimensione sociale della vita individuale e collettiva: soprattutto, appare evidente che il banco di prova di un sistema democratico sarà proprio quello di riconoscere i differenti piani (economico, sociale e politico) nei quali si articola la capacità di trasformazione della realtà civile e di misurarsi con l'implementazione di forme di *governance* adeguate alla valenza politica, nel senso più ampio del suo significato, di questo riconoscimento.

Come già ricordava Giovanni Marongiu, accogliere la “funzione regolativa del pluralismo sociale” significa realizzare “un sistema poliarchico generato dall’insieme dei principi costituzionali e dalle forme di organizzazione dei soggetti che non ha bisogno dunque di trovare sfere di svolgimento esterne all’ordinamento economico. [...] Occorre mantenere una visione delle forme di regolazione economica, politica e sociale che sia in grado di cogliere il loro reciproco intrecciarsi.”

(da *ildiariodellavoro.it* del 30 maggio 2005)

In difesa della rappresentanza sindacale

di Mario Grandi*

SOMMARIO: 1. Rappresentanza sindacale e teoria della “collettivizzazione” degli interessi. – 2. Rappresentanza sindacale e significato specifico dell’esperienza organizzativa del sindacato come fenomeno associativo-pluralistico. – 3. Crisi e superamento della specificità associativo-pluralistica della rappresentanza sindacale a livello decentrato (settore privato e settore pubblico). – 4. Riduzione della nozione di rappresentanza a quella di rappresentatività e ridimensionamento dello schema associativo (concorrenza con lo schema elettorale). – 5. Pluralismo sindacale e dimensione plurale dell’autonomia collettiva. – 6. Pluralismo sindacale, dinamiche selettive e interventi regolativi (critica). – 7. Rappresentanza sindacale, pluralismo ed esercizio del diritto di sciopero. – 8. Pluralismo negoziale, rappresentatività e qualificazione selettiva dei contratti collettivi. – 9. La realtà di fatto del pluralismo sindacale (anche nell’esperienza comunitaria) e la sua improbabile regolazione.

1. Il diritto del lavoro non è, in genere, amico della libertà¹. Il protezionismo, che è l’anima sua più autentica, implica quasi sempre limitazioni di libertà, specie dal lato del soggetto che, nel rapporto contrattuale, organizza e impiega la forza lavoro. La legislazione del lavoro riflette, nel suo decorso storico, un processo costante di restrizione dell’illimitata libertà d’impresa. È dire cose

* Professore ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Bologna

¹ Il saggio è destinato agli studi in onore di Giorgio Grezzi.

L’affermazione d’esordio esige un chiarimento, per non assegnare ad essa il senso di un paradosso sconcertante. Il problema dei rapporti tra diritto del lavoro e «ideologia» della libertà presenta profili molteplici, anche dal punto di vista del suo dinamismo storico, ove il termine «libertà» ha assunto significati diversi e diverse sinonimie, considerato, a seconda delle esperienze e dei climi culturali, come liberazione o come autonomia o come arbitrio. Il problema non è riducibile ai consueti rapporti formali tra protezionismo e diritti di libertà (oggi nella versione aggiornata dei diritti umani). Esso ha un significato più profondo e più complesso, che riguarda il situarsi del diritto del lavoro in società economiche dominate da sempre più intensi processi di razionalizzazione, che premono sugli spazi di libertà interna (la possibilità di volere liberamente) e riducono quelli della libertà esterna (la possibilità di agire liberamente) in nome di una «sovra-organizzazione» della convivenza civile degli apparati statuali, funzionale al soddisfacimento di sempre più estesi bisogni sociali (sulla distinzione tra le due dimensioni della libertà, risalente a N. Bobbio, v. N. MATTEUCCI, voce *Libertà (scienze sociali)*, in *Enc dir*, XXIV, Milano, 1974, pp. 256 ss.). Non vi è dubbio che il diritto del lavoro, nei diversi contesti sociali (specie di ambientazione europea), abbia assecondato, il più delle volte, i processi di restrizione delle libertà in nome del protezionismo; abbia preferito, della libertà, la dimensione della garanzia formale piuttosto che quella dell’autonomia nella sfera privata.

ovvie. Si può obiettare, per altro verso, che il diritto del lavoro ha favorito la libertà: il protezionismo ha promosso i diritti di libertà dei lavoratori, ma fino ad un certo punto. Nella logica del rapporto contrattuale vi è sempre un problema di limiti. L'esercizio dei diritti di libertà non può compromettere la gestione produttiva dell'impresa, non può entrare in conflitto con altri diritti di pari dignità, non può escludere l'adempimento degli obblighi del rapporto contrattuale. Il protezionismo, peraltro, continuando ad accreditare l'idea del lavoratore come membro di uno *scarcity group* e, quindi, come soggetto *capite deminutus*, limita la sua libertà negoziale, tanto nella selezione delle forme giuridiche di rapporti, quanto nella loro regolamentazione. La sanzione emblematica di questa "ideologia" protezionistica si ha nell'incapacità civile del lavoratore di negoziare su diritti previsti da discipline inderogabili. Si potrebbe continuare a lungo, e su diversi piani, a coniugare il motivo storico-ideologico dell'incompatibilità di principio tra protezione e libertà.

Un tema su cui, benché possa parere singolare, il principio di libertà subisce il condizionamento di logiche funzionali collegate ad esigenze protezionistiche, è quello della rappresentanza sindacale². Questa nozione, essenziale per la teorizzazione giuridica del fenomeno sindacale, ha subito un processo lento, ma costante, di emarginazione per effetto di orientazioni teoriche e di esperienze regolative, che l'hanno estraniata dal suo ambito naturale, quello dell'associazione, e l'hanno sospinta a misurarsi con dinamiche di consenso generale estranee a questo ambito (quando non compatibili con esso). Il risultato di questa operazione teorica, mossa dall'intento di offrire uno schema esplicativo alle funzioni collettive del sindacato considerate di sostanziale efficacia generale (e, per alcuni aspetti, di sostanziale significato normativo), è la rescissione della nozione di rappresentanza sindacale dalla sua matrice associativo-organizzativa e la sua

² Intendo qui per «rappresentanza sindacale» la forma storica e sociologica di rappresentanza, di cui sono espressione gli organismi sindacali a struttura associativa. Non si tratta di un'arbitraria selezione di campo, ma di una consapevole adesione ad un paradigma organizzativo dell'esperienza sindacale, che ne ha caratterizzato l'identità fin dalle origini (v. S. e B. WEBB, *Storia delle unioni operaie in Inghilterra*, traduz., Torino, 1913, p. 27, ove il sindacato è definito come «un'associazione continua di salariati») e ne connota tuttora la fisionomia, come dimostra la ricerca comparata e internazionale. Lo sviluppo di esperienze di rappresentanze non associative è compatibile con la centralità delle esperienze associative per distinzione di funzioni e di compiti, specie a livello aziendale. La particolarità dell'esperienza italiana è proprio data dalla non distinzione e dall'indifferenza del concetto di rappresentanza sindacale rispetto ai paradigmi organizzativi plurimi, cui essa è collegata (per un'opzione metodologica di parificazione delle varie tipologie di rappresentanza v. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano, s.d. (1992), spec. p. 238 ss.).

riconduzione all'esperienza del "collettivo", intesa come oggettivazione del gruppo destinatario dell'azione di tutela.

Sul tema della rappresentanza domina pressoché incontrastata la tradizione teorica della "collettivizzazione" del fenomeno organizzativo sindacale³, configurato come soggetto a sé stante, dotato di una propria "alterità", come struttura rappresentativa, rispetto alla base degli organizzati; soprattutto dotato di propri poteri, non derivabili dai sottostanti rapporti di organizzazione. Questa tradizione teorica, nella sua disarmante semplificazione della realtà, e nel suo astrattismo sociologico, ha proceduto ad "entificare" il "collettivo", sopprimendo o ignorando il dato realistico delle relazioni derivative di ogni potere rappresentativo dalla pluralità organizzata delle persone associate nell'organizzazione; ha anteposto l'"entificazione" del gruppo all'insopprimibile radice personalistica degli organismi sindacali, che - per dirla con una espressione di S. Perlman⁴ - mirano a soddisfare le aspirazioni dei lavoratori Tom, Dick e Harry. Il fatto è che sull'esperienza del sindacalismo italiano, ma ancora più sulla sua teorizzazione, ha pesato l'idea o l'ideologia dell'oggettività delle funzioni o degli interessi connessi alla condizione lavorativa del gruppo o della categoria o della classe, da intendere come realtà sociologicamente individuate (o idealmente individuate) da una comunanza di ruoli nel ciclo produttivo e nelle aspirazioni di tutela. Di qui l'idea dell'unità (o unificabilità) come dato naturalistico di tale condizione, per cui la rappresentanza sindacale più che l'espressione volontaristica di un'unione libera di persone, è concepita come lo strumento di espressione di un sistema astratto

³ Sulla menzionata tradizione teorica hanno influito suggestioni culturali diverse, dall'organicismo statalista di matrice hegeliana, a quello societario di matrice gierkiana, alla «sociologia dei gruppi» sulla teorizzazione dei fenomeni associativi come organismi aventi un'esistenza reale autonoma (sul punto v. P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, p. 45 ss.). Il filone corporativo di questa tradizione (v. C. ESPOSITO, *Lo Stato fascista e le associazioni*, I, Padova, 1985, p. 22 ss.) si caratterizza per la qualificazione del fenomeno associativo tutta incentrata sulla prevalenza della dimensione collettiva e sulla totalità sociale del gruppo, in quanto «unità ideale e spirituale», fornito di vita propria. La ricaduta dell'«organicismo» corporativo sulla teorizzazione dell'associazionismo professionale, pur con variazioni interne nelle sue premesse giuspubblicistiche, ha condotto alla definizione della «rappresentanza sindacale» come forma analogica di rappresentanza politica di interessi collettivi propri dell'associazione, in alcun modo correlata con le persone o con la volontà del gruppo (v. F. ROVELLI, *La legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro*, in *Studi in onore di P.P. Zanzucchi*, Milano, 1927, p. 293; v. anche P. GRECO, *Il contratto collettivo di lavoro*, Roma, s.d. (1929), p. 33; criticò vigorosamente il ricorso al concetto di rappresentanza F. CARNELUTTI, *Nuove riflessioni sul comando collettivo*, in *Arch studi corp*, 1932, p. 145 ss.; ne assunse la difesa, invece, D. BARBERO, *Il contratto-tipo nel diritto italiano*, Milano, s.d. (1935), p. 92 ss.).

⁴ *A Theory of Labor Movement*, reprint, New York, 1970, p. 273 (nella traduz. ital. *Ideologia e pratica del movimento sindacale*, Firenze, s.d. (1956), p. 326).

di gruppi o di categorie o di classi, già per se sociologicamente identificabili nell'oggettività dei loro *status* professionali⁵.

In questa prospettiva oggettivistica, anche il sindacato più che un'esperienza di libero associazionismo, è teorizzato, dalle dottrine sulla "collettivizzazione" idealistica delle condizioni di lavoro, come un fenomeno di rappresentanza, storicamente condizionato dagli *status* professionali delle comunità o categorie di lavoro, che assumono una ragione di priorità, nell'organizzazione della tutela, come espressione di interessi solidali già in natura collettivi e indivisibili. Il sindacato, quindi, come realtà volontaristica di organizzazione della rappresentanza, è soltanto una delle forme, seppur storicamente la principale, di gestione collettiva degli interessi di lavoro. La priorità in natura (che risulta da un processo di idealizzazione di date condizioni oggettive) degli *status* professionali assegna a questa forma una relativa surrogabilità, a certe condizioni ed entro certi limiti, specie quando l'esigenza dell'unità della tutela implica o richiama l'unità dell'organizzazione della rappresentanza. Il motivo funzionale, che sottosta alle operazioni di oggettivazione delle categorie e dei gruppi professionali, come dati sociologici preesistenti alla sindacalizzazione, è connesso all'esigenza di conferire portata generale o tendenzialmente generale all'azione di autotutela collettiva⁶, e, quindi, di ridurre la dimensione plurale degli attori

⁵ Anche su questo punto l'influenza dell'ideologia corporativa (e altresì del pensiero marxiano sull'oggettività delle condizioni lavorative come condizioni di sfruttamento della classe operaia nel sistema capitalistico: v. per un approccio critico B. TRENTIN, in AA.VV., *Tendenze del capitalismo europeo*. Atti del Convegno di Roma organizzato dall'Istituto Gramsci, 25-27 giugno 1965, Roma, s.d. (1966), p. 162 ss.) ha avuto effetti latenti di continuità con il pensiero dottrinale più recente (sulle definizioni «corporative» dei gruppi professionali v. G. ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1935, p. 79; W. CESARINI SFORZA, *Corso di diritto corporativo*, 4^a ed., Padova, 1935, p. 35; N. JAEGER, *Principi di diritto corporativo*, Padova, 1939, p. 37 ss., 131 ss.), per effetto dei lasciti concettuali connessi all'inquadramento dell'ordinamento sindacale costituzionale (v. G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, s.d. (1960), p. 53 e nota (24); G. MAZZONI, *I rapporti collettivi di lavoro*, 3^a ed., Milano, 1967, p. 77 ss., 242 ss.). Benché sia prevalsa, nella dottrina postcorporativa, l'idea della priorità del sindacato rispetto alla categoria professionale (v. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana* (Saggi), Padova, 1954, p. 161), si è ammesso il limite di fatto al libero inquadramento sindacale derivante dalla rilevanza in senso oggettivo dei vari gruppi professionali (v. L. MENGONI, *Il regime giuridico delle organizzazioni sindacali in Italia*, in AA.VV., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei Paesi membri della C.e.c.a.*, Lussemburgo, 1966, pp. 412-413).

⁶ Esigenza già sottoposta a vigorosa critica da G. F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in *RTDPC*, 1963, p. 581 ss., ma, tuttavia, riemersa, nelle ricerche più recenti del diritto sindacale, come testimoniano i vari tentativi di riattualizzare la norma costituzionale sull'efficacia generale dei contratti collettivi (v. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 1998, p. 665 ss., ripubbl. in *Opere*, II, Milano, 2000, p. 399 ss.). Sui «non pochi né tenui fili» che legano il corporativismo dell'età fascista con gli schemi concettuali del «neo-corporativismo» dei nostri anni v. L. ORNAGHI,

negoziali mediante procedure formali di selezione o di accorpamento o di unificazione della rappresentanza.

La richiamata tradizione teorica, proprio in ragione del suo funzionalismo e dei condizionamenti indotti dallo scopo di generalizzazione delle tutele sul piano della regolazione negoziale, ha ridotto l'associazionismo sindacale a mera forma giuridica, irrilevante nei suoi contenuti specifici (data l'extrastatualità dei suoi ordinamenti) e la rappresentanza sindacale a mero schema funzionale di spiegazione degli effetti regolativi dell'autonomia collettiva. Ma vi è di più: ha rescisso la rappresentanza sindacale dalla fonte associativa, alimentando una dura polemica contro la pretesa di spiegazione privatistica del potere rappresentativo⁷, per approdare, a seguito di un percorso concettuale non privo di forzature e di ambiguità, alla teorizzazione del predetto potere come dimensione di mera rappresentatività⁸, non collegabile o solo parzialmente collegabile ad indicatori associativi, e comunque non derivabile da questi, ma sostanzialmente rinviabile a parametri di legittimazione propri della rappresentanza politica.

2. Il problema critico della rappresentanza, se vuole riguadagnare il suo autentico significato di libertà e la sua effettiva fonte di legittimazione, deve essere riposizionato nell'area dell'associazione sindacale e ricondotto alla struttura propria degli organismi, che si formano ed operano sulla base di volontarie e personali opzioni associative. In questa ottica, deve essere ricostituito il circuito interrotto tra associazionismo e rappresentanza, tra rappresentanza e rappresentatività, tra rappresentanza e autonomia privata, se si vuole evitare che l'ultima spaggia, cui sono destinate ad approdare le logiche di

Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo, Milano, 1984, p. 11.

⁷ Già F. CARNELUTTI, *Nuove riflessioni*, ecc., *loc. cit.*, spec. p. 151, aveva preso posizione contro la nozione di rappresentanza giuridica con riferimento all'ordinamento corporativo. La dottrina postcorporativa ha, in maggioranza, respinto il concetto di rappresentanza privatistica: v. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2001, p. 59; M. PERSIANI, *Il problema della rappresentanza e della rappresentatività del sindacato in una democrazia neocorporata*, in *DL*, I, 1984, p. 8; M. RUSCIANO, *Sul problema della rappresentanza sindacale*, in *DLRI*, n. 34, 1987, p. 229 ss.; B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale*, cit., p. 57 ss. (che, però, rivaluta la nozione di mandato (p. 411 ss.), ma *contra* M. NAPOLI, voce *Sindacato*, in *Digesto XVI*, Torino, 1999, p. 517); in controtendenza P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Padova, 1998, p. 162 ss.

⁸ V. G. FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, p. 63 ss. (del medesimo a. *Fonti autonome e fonti eteronome nella legislazione sulla flessibilità*, in *DLRI*, n. 32, 1986, p. 667 ss.); B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in *DLRI*, n. 43, 1989, p. 373 ss.; P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Milano, 2000, p. 59 ss., 206 ss.; G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale. Quale modello di democrazia per il sindacato?*, Torino, s.d. (2004), p. 24 ss.

razionalizzazione del pluralismo sindacale o anche soltanto di selezione politica delle sue rappresentanze, sia l'area dei pubblici poteri di fatto o della "parastatalizzazione" di fatto del sindacato.

In questo senso, il problema critico della rappresentanza torna ad essere un problema fondamentale di libertà: libertà delle persone, che si associano nei sindacati, libertà dei sindacati, non considerabili "altro" dall'insieme dei lavoratori organizzati, di organizzare al proprio interno la vita associativa e di agire, secondo le regole dell'autonomia privata, per la tutela di interessi collettivi come individuati dall'organizzazione di gruppo. Si tratta di recuperare, anche nella teorizzazione della rappresentanza sindacale dei lavoratori, quella dimensione realisticamente "individualistica", ma preferirei definirla "personalistica", che è la componente essenziale dell'associazionismo volontario⁹, ma che una certa tradizione di pensiero giussindacale funzionalistico e "corporativo" ha messo in ombra, in nome di una concezione massificante del "collettivo", in cui ogni aspirazione individuale si dissolve e si nega.

La comprensione del fenomeno sindacale, nelle sue più significative esperienze storiche, porta sempre a confrontarsi con un dato di specificità organizzativa, che lo contraddistingue da altri fenomeni associativi. Non ha giovato, e non giova, all'intelligenza di questa specificità il consueto parametro formalistico d'inclusione dell'esperienza associativa sindacale nella categoria delle esperienze associative civilistiche (art. 36 cod. civ.)¹⁰, da cui sono assenti profili essenziali concernenti l'organizzazione e l'azione collettiva. Il mero parametro civilistico non consente di cogliere la sproporzione tra la struttura formale del fenomeno associativo e il significato e l'impatto dell'organizzarsi e dell'agire

⁹ La libertà associativa per fini sindacali, non qualitativamente diversa dalla libertà di organizzazione, di cui all'art. 39, co. 1, Cost., per effetto del suo collegamento con l'art. 2 Cost., conferisce anche all'associazionismo sindacale, come fenomeno collettivo, un fondamento personalista, dotato di una chiara sottolineatura costituzionale: v. P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica*, cit., p. 219 ss. (e ivi richiami ai lavori preparatori sugli artt. 2 e 18 Cost.); G. LEONARDI, *Associazioni private d'interesse generale e libertà di associazione*, I, Profili costituzionalistici, Padova, 1998, p. 276 ss., spec. p. 367; v. anche, ma in un'ottica diversa, U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, 1986, p. 105 ss.; per una condivisibile valorizzazione della dimensione personalistica dell'organizzazione sindacale v. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo*, cit., pp. 123-124; v. anche M. DELL'OLIO, voce *Sindacato (dir. vig.)*, in *Enc. dir. XLII*, Milano, 1990, p. 679. Si possono richiamare anche le intuizioni personalistiche di G. CAPOGRASSI in tema di gruppi (v. *La nuova democrazia diretta*, in *Opere*, I, Milano, 1959, p. 379 ss.).

¹⁰ V. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Bologna - Roma, 1967, p. 12 ss.; v. anche P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, p. 1 ss. (ri pubbl. in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, s.d. (1966), p. 139 ss.); più di recente A. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991, p. 79 ss., che conclude il suo saggio osservando che «dietro lo schermo associativo, la realtà supera spesso la fantasia dei giuristi» (p. 278).

collettivo propri del fenomeno sindacale. Il fenomeno sindacale, nella varietà e complessità delle sue dimensioni operative, riflette sempre una più o meno intensa interrelazione tra individuale e collettivo¹¹ (e tra dimensioni diverse del collettivo); implica sempre la gestione attualizzata di interessi aggregati, che, seppur formalmente e sociologicamente distinti da quelli individuali, da questi non possono essere rescissi in quanto sono l'espressione, in dimensione associata, di aspirazioni e di bisogni radicati nella condizione sociale, lavorativa ed umana delle persone. In questa ottica, il rapporto di affiliazione sindacale non si esaurisce in un mero effetto costitutivo (o integrativo) dell'organizzazione, che poi vive di vita propria e di interessi propri, ma rappresenta l'elemento vitale della struttura organizzativa, quello che ne consente la dinamica continua di mediazione degli interessi nell'interrelazione dialettica tra individuale e collettivo. La capacità di rappresentanza dell'associazione, che si vorrebbe definita, secondo schemi formali statici, secondo un'astorica e propria autonomia di interessi, è sempre condizionata dalla concreta dinamica dei processi interni di emersione e di selezione degli interessi; è sempre il risultato di un qualche dibattito interno, di una sintesi di volontà, che concretamente procedono, secondo gli ordinamenti statutari, dalla volontà delle persone associate¹².

In questo processo dialettico continuo tra individuale e collettivo si innesta il problema della rappresentanza sindacale, in cui sono investite le strutture dell'associazione secondo gli ordinamenti statutari. Si tratta di un problema di diritto privato, o, meglio, di diritto dei privati. L'idea del sindacato come soggetto di interessi collettivi propri¹³ o come mero strumento riflessivo (dell'interesse) della categoria o della classe o del gruppo professionale, porta ad escludere, con il suo riduzionismo della molteplicità concreta degli interessi e delle volontà all'unico interesse e all'unica volontà

¹¹ V. M. NAPOLI, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, pp. 513-514; v. anche P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo*, cit., p. 100 ss., 115 ss.

¹² Ricordo che già D. BARBERO, *Il contratto-tipo*, cit., p.96, nella sua estrema difesa della nozione privatistica della rappresentanza sindacale contro il pubblicismo predominante della dottrina corporativa, riteneva non logicamente assurdo concepire la tutela dell'interesse collettivo come «il punto di arrivo» di una rappresentanza delle singole volontà, messe nelle mani dell'associazione onde consentire ad essa di coordinarle e di organizzarle secondo la sua veduta dell'interesse collettivo stesso.

¹³ V. M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972, p. 22 ss., 79 ss., 125 ss.; v. anche R. SCOGNAMIGLIO, *Autonomia sindacale ed efficacia del contratto collettivo di lavoro*, in *RDC*, 1971, I, p. 140 ss. (ripubbl. in *Scritti giuridici*, 2, Padova, 1996, p. 1517 ss.). Per un approccio critico alla teoria dell'"entificazione" dell'interesse collettivo ed una sua identificazione come risultato di una mediazione procedurale, regolata nell'ordinamento sindacale o in quello statuale, v. B. CARUSO, *Rappresentanza sindacale*, cit., p. 111 ss., qui p. 129.

dell'ente esponenziale, una questione di rappresentanza, la quale implica sempre un'alterità dialettica tra rappresentato e rappresentante. Non vi è fenomeno rappresentativo se si esclude un rapporto dialettico tra soggettività distinte, rapporto caratterizzato dal principio della cooperazione sostitutiva¹⁴ di un soggetto ad un altro nella cura di interessi, che, nella fattispecie sindacale, sono interessi radicati originariamente in una molteplicità, la quale, organizzandosi in una struttura associativa, emerge e si costituisce come nuovo soggetto, ma come tale rappresentativo della molteplicità.

Il riduzionismo, di cui si è detto, ha influito sulla svalutazione delle dinamiche organizzative interne dell'associazionismo sindacale, ad iniziare da quelle concernenti gli ordinamenti privati interni, che regolano la vita e il funzionamento della democrazia associativa. Di conseguenza, scarsa attenzione si è dedicata ai processi interni di formazione e di legittimazione dei poteri di rappresentanza, quali essi concretamente emergono dal grado di vitalità associativa degli organismi sindacali. Una diffusa mentalità statualista (o di positivismo statualista) induce a considerare come sostanzialmente irrilevanti quegli aspetti o quelle attività dell'ordinamento sindacale, che non abbiano una diretta o indiretta proiezione sull'ordinamento generale o che non si lascino da questo valutare nei loro effetti formali. Così la democrazia associativa e le sue prassi statutarie, che sono la fonte e la misura reale del potere di rappresentanza¹⁵ (nessun dirigente sindacale “spende” un'investitura nel potere di rappresentanza, che non sia legittimato dal diritto dell'ordinamento interno, né tale “spendita” avviene se non nel nome dei rappresentati), cedono sovente il passo, nel dibattito politico sulla regolazione della rappresentanza, alle tematiche relative alla verifica elettorale del grado di rappresentatività degli organismi sindacali, misurato sui parametri

¹⁴ V. U. NATOLI, *Rappresentanza (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 463. Occorre considerare che la nozione di rappresentanza, applicata alle figure associative (v. sul punto F. GALGANO, *op. cit.*, pp. 21, 133 ss., 190 ss.), subisce un adattamento concettuale e normativo rispetto al modulo comune (art. 1388 c.c.), in relazione al configurarsi dell'associazione come una ipostatizzata soggettività, distinta dalla reale pluralità dei membri, che formano l'associazione (v. i rilievi critici di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 4^a ed., Milano, 1963, pp. 109-110; ma v. anche G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, 2^a ed., Padova, 1964, p. 283 ss.); di qui, l'applicazione, anche alle associazioni non riconosciute, della teoria «organica» della rappresentanza; allude in materia di rappresentanza sindacale alla nozione civilistica di «sostituzione gestoria» M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, p. 670.

¹⁵ Correttamente mette in luce questo aspetto essenziale dell'associazionismo sindacale M. NAPOLI, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, p. 518 (aspetto, al contrario, del tutto ignorato dai teorizzatori del sindacalismo come rappresentanza organizzata della classe lavoratrice, intesa precipuamente come corpo elettorale).

propri della democrazia politica, cioè mediante l'esercizio del diritto di voto riconosciuto a tutti i lavoratori.

3. Il terreno sul quale le forme di rappresentanza¹⁶ dei lavoratori hanno trovato uno sbocco "istituzionale", nel senso di una loro configurazione come strutture non fondate sull'associazionismo, ma sul voto dei lavoratori, è quello delle unità produttive o amministrative nel settore del lavoro privato e in quello del lavoro pubblico. L'esperienza italiana si connota storicamente per la discontinuità, a livello decentrato, della logica associativa e per la sua surrogazione con la logica plebiscitaria aperta a tutti i lavoratori. La singolarità della nostra esperienza¹⁷ consiste nel fatto che alle strutture di rappresentanza costituite mediante procedimento elettorale sono riconosciute le caratteristiche dell'unitarietà e della sindacalità, nel senso che tali strutture sono considerate organismi unitari di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro ai fini dell'attribuzione dei diritti sindacali e dell'esercizio della contrattazione collettiva. Unitarietà significa esclusione di forme plurali di rappresentanza sindacale a base elettiva e ammissibilità soltanto delle forme alternative di rappresentanza, tuttora previste dalla legge (art. 19 l. n. 300/1970). La riserva di associazionismo concerne soltanto i soggetti promotori del procedimento elettorale, che devono essere formalmente costituiti in associazioni, benché questo requisito sia espressamente richiesto soltanto per le organizzazioni non firmatarie di contratti collettivi o non ammesse alla contrattazione collettiva. Questa riserva rende ancor più singolare la scissione tra logica plebiscitaria della rappresentanza a livello di unità di base e logica associazionistica richiamata a livello di organizzazione generale, con un eccesso di esclusivismo nella circoscrizione dell'area dei soggetti abilitati a partecipare al procedimento elettorale¹⁸.

¹⁶ Nel settore privato le fonti regolative delle forme di rappresentanza a livello decentrato sono: l'intesa quadro Cgil, Cisl, Uil del 1° marzo 1991; il protocollo del 23 luglio 1993 per la parte relativa agli assetti contrattuali; l'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993. Nel settore pubblico le fonti regolative sono: l'art. 42 d.lgs. n. 165/2001; l'accordo quadro del 7 agosto 1998. Per un riesame recente della tematica v. G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale*, cit., p. 75 ss., 123 ss. (e citazioni ivi).

¹⁷ Per un quadro delle esperienze straniere v. M. BIAGI, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, Rimini, s.d. (1990), p. 3 ss.; per una messa a fuoco più recente della tematica v. *Employee Representation: Alternatives and Future Directions*, a cura di B. E. Kaufman e M. M. Kleiner, Madison (Wisc.), s.d. (1993); v. anche *Industrial Democracy in America. The Ambiguous Promise*, a cura di N. Lichtenthein e H. J. Harris, Cambridge (Mass.), s.d. (1993).

¹⁸ Secondo l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993, possono partecipare alla competizione elettorale soltanto associazioni sindacali formalmente costituite con un proprio

L'introduzione di rappresentanze aziendali costituite mediante procedimento elettorale aperto a tutti i lavoratori (iscritti e non iscritti ai sindacati) può considerarsi l'approdo di una linea di sostanziale continuità storica con precedenti forme di unità della rappresentanza nei luoghi di lavoro, che, nel suo monismo ideologico, è ormai una caratteristica ossessiva del sistema italiano di relazioni industriali, considerandosi dai più il pluralismo delle forme di rappresentanza come un fattore patologico. Il tema della rappresentanza nell'impresa conosce, quindi, una ininterrotta tradizione unitaria, sia come unità che come unicità delle strutture rappresentative. L'unico elemento di differenziazione, nella continuità della linea unitaria, è l'evoluzione da strutture di rappresentanza non sindacali (commissioni interne) a strutture di rappresentanza riconosciute come organismi comuni propri dei sindacati (Consigli dei delegati; Consigli di fabbrica)¹⁹. Non sorprende che l'accordo intersindacale, che ha fornito il contesto politico alla linea unitaria, riproponga l'idea di organismi sindacali a base elettiva nei luoghi di lavoro; abbia individuato, cioè, nel voto dei lavoratori a scrutinio segreto e su liste di organizzazione la procedura democratica, mediante la quale "...ciascun lavoratore, in via diretta, sceglie liberamente i propri rappresentanti nei luoghi di lavoro". Libertà di scelta vincolata, però, dalla precostituzione di un percorso elettorale, che ha come termine di riferimento un'unica ed unitaria struttura di rappresentanza. L'unità organica della rappresentanza nei luoghi di lavoro ha imposto la rinuncia al principio associativo e l'impiego di un percorso elettorale aperto a tutti i lavoratori²⁰.

statuto ed atto costitutivo, che abbiano alternativamente i seguenti requisiti: a) siano firmatarie dell'accordo interconfederale o del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'unità produttiva; b) accettino espressamente e formalmente la disciplina dell'accordo interconfederale e la lista elettorale sia corredata da un numero di firme di dipendenti pari al 5% degli aventi diritto al voto (punto 4, lett. a) e b)). La disposizione dell'accordo interconfederale riproduce, con ulteriori specificazioni, le clausole dell'Intesa-quadro del 1991 sulla partecipazione alla competizione elettorale di soggetti diversi dai sindacati confederali. Per il settore del lavoro pubblico v. art. 42, co. 4, d.lgs. n. 165/2001. Questa regolamentazione, che ha motivazioni restrittive evidenti, impone una certa cautela nell'enfatizzazione di un modello di democrazia di base, che si esprime entro i limiti prestabiliti dal sindacalismo confederale e non ha una propria capacità di autopromozione.

¹⁹ V. D. GOTTARDI, *Organizzazione sindacale e rappresentanza dei lavoratori in azienda*, Padova, 1989, p. 41 ss., 109 ss. La premessa «politica» dell'unità della rappresentanza a livello aziendale, alla cui formazione concorrono lavoratori iscritti e non iscritti ai sindacati confederali, è contenuta nel Patto federativo del 24 luglio 1972 (v. il punto relativo alle strutture di base).

²⁰ V. G. CAZZOLA, *Nascono le nuove Commissioni interne*, in *MO*, 1991, n. 4, p. 39 ss. («...si ritorna a votare nei posti di lavoro per ridare al sindacato uno zoccolo minimo di legittimazione...»); v. anche P. ALLEVA, *Per un nuovo assetto della rappresentanza sindacale*, in *RGL*, I, 1991, p. 11 («...poiché il sindacato (...) contrae per tutti i lavoratori deve trarre (o deve «volere» trarre) dall'insieme dei lavoratori l'investitura negoziale e

Si è così consumata, nell'esperienza italiana a livello dei luoghi di lavoro, la scissione della nozione di rappresentanza come mera rappresentatività o "rappresentanza politica", fondata sul principio elettorale, dalla nozione di rappresentanza come autonomia originaria costituita da liberi rapporti associativi, autonomia che ha riguardo sia agli effetti costitutivi dell'organismo sindacale sia alla sua legittimazione nell'azione di autotutela. L'esercizio del diritto di voto non è mezzo tecnico idoneo a costituire un effettivo potere di rappresentanza²¹, poiché si esaurisce nel legittimare una struttura già preconstituita nel suo ordinamento e nelle sue competenze, come avviene per gli organismi di rappresentanza politica. Non può sfuggire il fatto che la disciplina regolativa delle attuali strutture unitarie di rappresentanza (RSU) prevede, o per delega²² o per legittimazione concessa²³, l'esercizio della funzione contrattuale, che è prerogativa propria delle strutture sindacali associative. Le attuali strutture unitarie di rappresentanza non hanno, per mandato elettorale, competenze originarie proprie né le hanno per proprio interno ordinamento; queste dipendono da una sovraordinata fonte attributiva (accordo sindacale o legge), che assegna o riconosce ad esse competenze negoziali derivate nei limiti di un potere delegato non esclusivo, perché condiviso con quello originario degli organismi sindacali territoriali (settore del lavoro privato)²⁴ o perché suscettibile di integrazione ad opera delle rappresentanze sindacali nazionali di comparto (settore del lavoro pubblico)²⁵. Un ultimo rilievo concerne l'emarginazione delle rappresentanze previste dall'art. 19 della l. n. 300/1970, che riflette una logica di pluralismo, essendo stato conservato, anche dopo la modifica referendaria della norma, il nesso plurale tra sindacati firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e rappresentanze aziendali di riferimento. Tanto la disciplina negoziale nel settore del lavoro privato quanto quella legislativa nel settore del lavoro

rappresentativa»). Il parere del Cnel sulle «proposte di legge concernenti la rappresentatività sindacale» (4 febbraio 1993) ha accolto, nelle sue conclusioni (VII, 4), il criterio della verifica elettorale in tema di rappresentanza sindacale (v. *Annali Cnel*, 1993, p. 326). Considera, invece, un sofisma l'idea che il sindacato debba rappresentare la totalità dei lavoratori, e non soltanto gli iscritti, A. ACCORNERO, *Rappresentanze sindacali in azienda: ieri e oggi*, in *AISRI, Newsletter* 1/93, p. 18.

²¹ La rappresentanza in senso proprio, infatti, nei fenomeni associativi ha un fondamento contrattuale, derivante dai rapporti associativi (v. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 190 ss.). Sulla inidoneità del voto a costituire un potere privatistico di rappresentanza v. il mio intervento in *AISRI, Newsletter* 1/93, cit., p. 26.

²² V. art. 5 dell'accordo interconfederale 20 dicembre 1993.

²³ V. art. 42, co. 7, d.lgs. n. 165/2001.

²⁴ V. protocollo del 23 luglio 1993 (punto 2(4), lett. e); accordo interconfederale 20 dicembre 1993, art. 5.

²⁵ V. art. 42, co. 7, d. lgs. n. 165/2001; art. 5 dell'accordo-quadro del 7 agosto 1998.

pubblico (questa con una formula più ambigua) escludono che l'opzione per la forma unitaria della rappresentanza sindacale nel luogo di lavoro sia compatibile con la conservazione della facoltà di costituire rappresentanze di organizzazione²⁶. Poiché le predette discipline accordano preferenza alla forma unitaria di rappresentanza, la forma plurale dell'art. 19 è sempre più destinata ad assumere un ruolo residuale secondario, anche perché i requisiti per la sua autonoma legittimazione sono di assai problematica acquisizione²⁷.

4. La svalutazione del principio associativo nella teorizzazione della rappresentanza sindacale e il suo declassamento a mera modalità di formazione o di integrazione dell'organismo sindacale hanno indotto a spostare il criterio di qualificazione dell'attitudine rappresentativa sul terreno della rappresentatività, considerata un indicatore più aderente allo *status* evolutivo del sindacalismo attuale nella complessità delle sue attività di autotutela. La rappresentatività designa un certo livello di efficienza rappresentativa²⁸, misurabile mediante il ricorso ad una gamma empirica di indicatori, inclusiva del livello della rappresentanza associativa, ma di più complessa comprensione, potendo includere requisiti di tipo qualitativo e/o funzionale. È stata la legislazione sul pubblico impiego che ha accreditato la rappresentatività come criterio di selezione dei sindacati ammessi alla negoziazione degli accordi²⁹; è in questo settore che si è posto il problema della

²⁶ V. la «clausola di salvaguardia», di cui all'art. 8, dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993. Nel settore del lavoro pubblico, la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'art. 19 l. n. 300/1970 è riconosciuta a tutte le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva (art. 42, co. 2, d. lgs. n. 165/2001); giacché, tuttavia, è ammessa la possibilità di costituire, mediante elezioni, rappresentanze unitarie del personale, equiparate, sotto l'aspetto delle garanzie e dei diritti, a quelle costituite ai sensi dell'art. 19, la non cumulabilità di queste alle prime è regolata dalla «clausola di salvaguardia» di cui all'art. 10 dell'accordo quadro del 7 agosto 1998.

²⁷ Benché il nuovo testo dell'art. 19 consente la legittimazione di rappresentanze ai sindacati firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, questa possibilità può essere riconosciuta soltanto ai sindacati, che abbiano effettivamente negoziato gli accordi o partecipato alla loro negoziazione. Occorre, inoltre, considerare che, in base alla citata «clausola di salvaguardia» (v. *supra* nota 26), la sottoscrizione dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 o la partecipazione di fatto alla procedura di elezione delle rappresentanze unitarie, comportano la «formale rinuncia» al potere di costituire rappresentanze aziendali ai sensi dell'art. 19. L'interpretazione di questa clausola è problematica: potrebbe voler dire che, una volta attuata la rinuncia, il recupero del potere di costituire rappresentanze ai sensi dell'art. 19 è subordinato o alla disdetta formale dell'accordo del 20 dicembre 1993 (art. 23) o alla scadenza del periodo di durata della rappresentanza unitaria, alla cui elezione il sindacato ha partecipato. Il problema potrebbe diventare d'attualità, in caso di rottura dell'unità sindacale all'interno dell'organismo unitario di rappresentanza.

²⁸ V. M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, pp. 681-682.

²⁹ V. P. CAMPANELLA, *La rappresentatività sindacale*, *cit.*, p. 171 ss, 237 ss.

regolazione del pluralismo dei soggetti negoziali. La rappresentatività, infatti, è storicamente uno schema di qualificazione selettiva degli organismi sindacali tipico degli ordinamenti pluralistici³⁰, nei quali l' esigenza di preservare la libertà d'organizzazione è resa compatibile con l'esigenza di circoscrivere l'area dei soggetti dotati di efficienza rappresentativa. Nella nostra esperienza, la nozione legale di rappresentatività è emersa, per ragioni pratiche, come nozione provvisoriamente sostitutiva di quella implicita nella disciplina costituzionale dell'ordinamento sindacale, che ha previsto, accanto al requisito espresso della democraticità, quello della rappresentatività³¹, come condizioni per ottenere la registrazione. Ed è emersa, nella legislazione postcostituzionale, per una specifica finalità selettiva: la partecipazione di rappresentanti sindacali (e imprenditoriali) all'esercizio di determinate funzioni pubbliche. Nel sistema costituzionale, però, a differenza di altri sistemi, ai fini dell'esercizio dell'attività contrattuale, la selezione riguarda la formazione e la composizione dell'organismo unitario di rappresentanza, in cui la pluralità si risolve in mero fattore di equilibrio interno: la legittimazione a negoziare è della rappresentanza unitaria in quanto tale, e non di una pluralità di soggetti egualmente rappresentativi.

Nella fase intermedia del ciclo evolutivo della rappresentatività, la nozione è stata impiegata per scopi selettivi connessi all'esercizio dell'attività sindacale. In questa area tematica, la regolazione del pluralismo in funzione del parametro dell'efficienza rappresentativa ha avuto una sua giustificazione, anche in termini di economicità, nel carattere privilegiato di alcuni diritti sindacali nell'impresa, suscettibili di un esercizio circoscritto, trattandosi, tra l'altro, di diritti dotati di garanzia processuale. Solo nella fase più recente del ciclo evolutivo si afferma, anche nel settore del lavoro privato, la nozione di rappresentatività, con la formula della maggiore rappresentatività comparativa, come criterio selettivo correlato all'esercizio di specifiche funzioni contrattuali, generalmente connesse a ragioni di ordine pubblico economico o di integrazione negoziale di precetti legali. La fase conclusiva del

³⁰ V. M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenza alla prassi applicativa*, in *Occupazione, rappresentatività, conflitto*, Torino, s.d. (1992), p. 230. Mi permetto di citare anche il testo inglese del mio rapporto al XVII° Congresso mondiale di diritto del lavoro e della sicurezza sociale (Montevideo, settembre 2003): *The Actors of Collective Bargaining*, in *Bull. Comp. Lab. Rel.*, n. 51, 2004, p. 3 ss.

³¹ V. F. SANTORO-PASSARELLI, *La legge sindacale*, 2ª ed., Napoli, 1952, p. 18 ss.

ciclo, ancora allo stadio di progettazione³², dovrebbe consacrare il requisito dell'efficienza rappresentativa, verificato sulla media del dato associativo e del dato elettorale o sulla maggioranza del dato elettorale, come parametro di qualificazione degli organismi sindacali ammessi all'esercizio della funzione negoziale efficace *erga omnes*.

La conclusione del ciclo conferma il superamento, sul piano teorico e, per ora, progettuale, dello schema della rappresentanza associativa come fondamento dell'efficacia obbligatoria dei contratti collettivi e la riconduzione di tale efficacia allo schema della rappresentatività, accertata, in ultima istanza, sulla base del voto maggioritario dei lavoratori appartenenti all'area contrattuale di riferimento³³. Mentre il sistema costituzionale conserva, sia pure indirettamente, un nesso di collegamento tra rappresentatività e rappresentanza associativa - mediante il riferimento alla rappresentanza unitaria in proporzione degli iscritti - i progetti di riforma conservano solo parzialmente questo nesso mediante il sistema della ponderazione media tra il dato associativo e il dato elettorale (o ne prescindono con la previsione di una «verifica risolutiva» integralmente affidata al responso elettorale). Il superamento della rappresentanza associativa, nei predetti progetti di riforma, è previsto per la formazione delle rappresentanze sindacali unitarie, la cui costituzione o il cui rinnovo dipende da un procedimento elettorale aperto a tutti i lavoratori dell'unità produttiva, procedimento attivabile soltanto da organismi sindacali rappresentativi secondo indicatori misti di rappresentatività associativa e/o negoziale o di adesione di un numero minimo di aventi diritto al voto.

5. La più grave difficoltà connessa alla regolazione del pluralismo sindacale concerne la selezione dei soggetti legittimati all'esercizio della contrattazione collettiva e, quindi, l'adozione del parametro rappresentativo come schema concettuale di spiegazione degli effetti soggettivi del contratto collettivo. La rivalutazione della rappresentatività come schema di qualificazione selettiva dei soggetti negoziali ha coinciso, nelle opinioni dottrinali, con il tentativo di spiegare, per alcune tipologie di contratti collettivi, un'efficacia *ultra partes* (o tendenzialmente *ultra partes*) o comunque effetti di ordine pubblico economico, per i quali sarebbe

³² Sui più recenti orientamenti di riforma v. G. FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale*, cit., p. 185 ss.

³³ V. art. 10 del testo Innocenti (v. anche art. 10 del testo Gasperoni).

inadeguato il ricorso allo schema privatistico della rappresentanza³⁴.

La difficoltà teorica consiste nel voler ricondurre ad uno schema di qualificazione, che non ha proporzione logica con l'area soggettiva dei destinatari, essendo la rappresentatività, per definizione, un parametro multifunzionale prescindente dal contratto associativo, gli effetti di atti di autonomia privata, che hanno, invece, come diretti destinatari i partecipi del rapporto d'associazione, in virtù del quale opera normalmente l'organismo sindacale. La propagazione soggettiva degli effetti conferma, anche nella prassi giurisprudenziale, l'ineliminabilità di principio della rappresentanza associativa³⁵, poiché non si può non riferire anche ai contratti collettivi, in quanto atti di autonomia privata, la regola della relatività degli effetti (art. 1372 c.c.), spiegabile soltanto sulla base di un rapporto formale di rappresentanza tra chi contrae e chi del contratto è destinatario degli effetti³⁶.

Per argomentare la propagazione *ultra partes* degli effetti contrattuali, se non si vuole invocare un precetto legale *ad hoc*, occorre operare in senso modificativo sulla natura o sulla funzione del contratto collettivo, configurandolo come speciale atto normativo (almeno per la parte consuetamente ricondotta alla sua c.d. efficacia normativa), secondo una riattualizzata tradizione teorica negatrice della "sostanza contrattuale"³⁷ dell'istituto e

³⁴ Sul punto v. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, p. 204 ss., spec. 208-209.

³⁵ V. M. PERSIANI, *Contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *ADL*, 1/2004, p. 10. Questo a., mentre, da un lato, configura i rapporti associativi come elementi costitutivi dell'associazione sindacale, la quale, una volta costituita, è titolare di un potere collettivo proprio e, quindi, di natura non rappresentativa, dall'altro, assegna ai predetti rapporti la funzione di circoscrivere l'ambito soggettivo di efficacia dei contratti collettivi, che continuano ad essere atti di autonomia privata efficaci soltanto *inter volentes* (v. p. 13). La scissione dei due aspetti della dinamica associativa – quello attinente alla formazione del soggetto collettivo e quello relativo alla ricaduta degli effetti della sua attività contrattuale – non giova alla comprensione del fenomeno giuridico dell'autotutela negoziale come fenomeno di gestione collettiva di rapporti (v. sul punto M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, p. 670), che i titolari, associandosi, mettono nelle mani dell'associazione. Questa ne assume la rappresentanza nel senso che la stessa concentra ed unifica e, quindi, rafforza la gestione dei rapporti di lavoro in sostituzione della molteplicità dei titolari. Non è logicamente assurdo ritenere che all'unità della gestione si giunga per il tramite di un rapporto rappresentativo con i singoli titolari, di cui è mezzo causale l'iscrizione al sindacato; il contratto collettivo si applica agli iscritti non perché hanno voluto l'associazione, ma perché, per il tramite dell'iscrizione e, quindi, dell'associazione, hanno voluto una gestione sostitutiva rafforzata dei rapporti di lavoro. Sulla giurisprudenza in tema di efficacia soggettiva dei contratti collettivi v. F. LUNARDON – M. MAGNANI – P. TOSI, *Diritto del lavoro. Casi e materiali*, Torino, s.d. (2003), p. 169 ss.; sul potere rappresentativo rispetto agli associati v. Cass. 24.2.1990, n. 1403, in *GC*, I (2), 1990, p. 2071.

³⁶ V. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, *cit.*, p. 163.

³⁷ E' una tradizione teorica che ha la sua ascendenza illustre nella formula carneltuttiana del contratto collettivo come ibrido, che ha il «corpo» del contratto e l'«anima» della legge (v. *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1928, p. 108). Per una formulazione recente della teoria normativa del contratto collettivo, in quanto «fatto

negatrice della stessa teoria della rappresentanza. Questa operazione costruttiva, nelle sue più recenti versioni, mentre ha confermato la pregiudiziale critica verso la teoria della rappresentanza volontaria, si è potuta avvalere dello schema della rappresentatività per rivalutare la funzione normativa dell'autonomia collettiva e per teorizzarne la propagazione degli effetti secondo la logica propria di questa funzione, non circoscrivibile all'area dei destinatari solo formalmente rappresentati dagli autori dell'atto (secondo la regola della relatività degli effetti), ma estensibile, o potenzialmente estensibile, a tutti i titolari delle situazioni soggettive d'interesse astrattamente ipotizzate dall'atto³⁸. Il criterio dell'efficienza rappresentativa - secondo questa impostazione - offre il giusto parametro di qualificazione di una capacità di rappresentanza potenzialmente generale, atta come tale a rappresentare una serie aperta di situazioni soggettive d'interesse, e, pertanto, giustificativa di una funzione regolativa assimilabile a quella propria degli atti normativi o paralegislativi.

Le menzionate teorizzazioni (qui ricordate in estrema sintesi) implicano un ruolo dell'autonomia sindacale funzionale all'attuazione di un diritto speciale dei contratti collettivi, che presuppone, come schema esplicativo, speciali forme di rappresentanza non riducibili alla rappresentanza associativa, in quanto ritenuta non idonea a fungere da supporto ad una presupposta efficacia *ultra partes*. Una limitazione, quindi, del pluralismo negoziale in funzione di determinate tipologie di contratti collettivi. Queste teorizzazioni, però, nonostante il loro apparato argomentativo, fondato sull'inversione dei termini del *thema demonstrandum*, non sono in grado di modificare il quadro formale di operatività dell'autonomia collettiva, secondo il nostro ordinamento³⁹ costituzionale e civile. La libertà di organizzazione

normativo» assunto come tale nel prisma dell'ordinamento e come tale rilevante nel sistema delle fonti del diritto oggettivo, v. G. PROIA, *Il contratto collettivo e le «funzioni» della contrattazione collettiva*, in *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, 2002, pp. 134-135; v. anche L. ZOPPOLI, *Introduzione*, *ibid.*, che, però, assume la dimensione normativa come dato problematico (pp. 74,76); M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale* (Nuova edizione riveduta e aggiornata), Torino, s.d. (2003), p. 200.

³⁸ Questa prospettiva teorica «riattualizza» la funzione «normativa» della contrattazione collettiva e, quindi, l'«anima» legislativa del contratto collettivo: v. M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, cit., p. 198 ss.; v. anche M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, *loc. cit.*, p. 676. Per una energica riaffermazione dei termini privatistici dell'autonomia collettiva v. M. PERSIANI, *Il contratto collettivo di diritto comune*, ecc., *loc. cit.*, p. 3 ss.; anche per quanto concerne la contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico v. M. MARAZZA, *Il contratto collettivo nel nuovo sistema del diritto comune del lavoro*, ediz. provv., Padova, 2003.

³⁹ V. M. PERSIANI, 2004, p. 3 ss.

sindacale (art. 39, co. 1, Cost.) implica il riconoscimento di una dimensione naturalmente plurale dell'autonomia collettiva, essendo questa l'espressione di poteri privati di autoregolamento incardinati sul pluralismo delle opzioni associative dei lavoratori e delle loro organizzazioni. Vi è un rapporto di coimplicazione, nel sistema costituzionale, tra libertà di opzione associativa e autonomia degli organismi sindacali nell'autotutela dei propri associati. Nel prisma della libertà, il pluralismo sindacale comporta l'eguaglianza formale di tutte le espressioni dell'associazionismo dei lavoratori; l'eguale potere di autonomia collettiva nell'autoregolazione degli interessi di lavoro⁴⁰. In armonia con l'ordinamento costituzionale, l'ordinamento civile, prevedendo anche per gli atti dell'autonomia collettiva la relatività degli effetti (art. 1372 c.c.), che è garanzia di libertà, assicura una plurale coesistenza di possibilità regolative degli interessi di lavoro non interferenti, in quanto ciascuna circoscritta alla propria sfera di rappresentanza associativa.

6. La situazione della rappresentanza sindacale, fin qui considerata nei suoi termini astrattamente formali in relazione all'efficacia soggettivamente circoscritta degli atti compiuti in forza del suo esercizio, deve essere ulteriormente riprecisata alla luce del concreto assetto storico delle relazioni intersindacali e delle esigenze di tutela efficace delle relazioni di lavoro. La riconsiderazione della situazione formale consente di riguadagnare alcune coordinate essenziali nel rapporto di coimplicazione tra principio associativo, rappresentanza e tutela contrattuale secondo logiche di autonomia e di diritto privato, senza incorrere nella tentazione di spostare i termini del problema sul terreno ambiguo e ambivalente di forme di rappresentanza omologhe al tipo di funzione, che si vorrebbe assegnata ad organismi sindacali qualificati sul piano della rappresentatività o dell'efficienza rappresentativa. Anche in punto di metodo, si può discutere criticamente la derivazione di effetti modificativi in termini di rappresentanza da una presupposta funzione di propagazione generale dell'efficacia di contratti collettivi, che abbiano per autori sindacati qualificati per grado di rappresentatività⁴¹. Il problema della rappresentanza, come problema di struttura formale di un libero assetto di associazionismo sindacale, è distinto dal problema funzionale del grado di efficienza di un tale assetto e del correlativo grado di efficienza dell'azione contrattuale, trattandosi

⁴⁰ V. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, cit., p. 116 ss.

⁴¹ Sono questi i termini di inversione del *thema demonstrandum*, cui si è fatto cenno più sopra.

di un problema che dipende da ulteriori variabili e da ulteriori condizioni del sistema di relazioni industriali.

La regolazione del pluralismo sindacale più che un affare della legislazione, è il risultato di dinamiche selettive affidate al funzionamento dei concreti assetti storici delle relazioni intersindacali, che sono quasi sempre il filtro migliore di selezione delle soggettività collettive. La dialettica negoziale, che è esercizio di responsabilità sociale, è il terreno più propizio di (auto)regolazione del pluralismo⁴². In questo senso, il pluralismo non è un disvalore, ma una situazione formale e di fatto che, nella competizione, aiuta a migliorare la funzionalità complessiva del sistema di relazioni industriali. L'accreditamento dei sindacati dotati di effettività rappresentativa dipende da processi selettivi reali sul piano dell'esercizio delle prerogative sindacali e contrattuali. Così, dipende dalla realtà delle dinamiche sindacali storiche il formarsi (e, talora, il dissolversi) di unità di fatto della rappresentanza negoziale, che, nei suoi termini formali, resta sempre plurale. La consistenza e l'estensione della protezione contrattuale, così come la sua continuità, dipendono - nel settore privato dei rapporti di lavoro - da situazioni di fatto di selezione degli attori negoziali, che riflettono quasi sempre la disposizione e gli equilibri delle reali forze collettive in campo. Ma anche nel settore del lavoro pubblico, la formalizzazione del processo selettivo degli attori negoziali⁴³, indotta dall'esigenza di assicurare l'unicità dell'ordinamento contrattuale, e, quindi, la risoluzione delle soggettività negoziali sulla base di indicatori oggettivi di rappresentatività, dipende, in ultima analisi, da elementi indiziari di fatto della situazione sindacale reale; è «riflessiva», in linea di approssimazione, delle dinamiche reali di tale situazione.

Nel nostro ordinamento, però, la dinamica selettiva di fatto del pluralismo ha subito alcuni interventi manipolativi, di cui occorre tener conto. La *ratio* politica di questi interventi, operati con fonti regolative diverse, seppur non riducibile a schemi esplicativi uniformi, ha sempre come motivo di fondo il superamento o la riduzione del pluralismo come situazione di anomalia delle relazioni sindacali e contrattuali. Mi spiego meglio: certi esiti di tutela – pensano i fautori e gli autori della regolazione del pluralismo⁴⁴ – possono essere meglio assicurati, in termini di

⁴² V. sul punto P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, cit., p. 151 ss.

⁴³ V. art. 43 d. lgs. n. 165/2001.

⁴⁴ Tra gli «autori» della regolazione del pluralismo figura, in primo piano, il nostro legislatore, con le norme speciali in tema di qualificazione rappresentativa delle soggettività negoziali anche nel settore privato, in materia di rinvii della legge alla contrattazione collettiva (sul punto v. F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, n. 78, 1998, p. 254 ss.). In

stabilità e di efficienza, se si riduce l'area della rappresentanza meramente associativa, che ha il difetto dell'eccessività e del frazionismo, con forme selettive di rappresentatività, o se si sostituisce quest'area, naturalmente plurale, con forme di unità/unicità della rappresentanza, costituendola su base elettiva. La rappresentanza associativa è sostituita, nella prima ipotesi, con la nozione di rappresentatività, la quale, però, in qualche misura, la rivalorizza all'interno dei suoi indicatori, mentre, nella seconda ipotesi, la sostituzione è *ad excludendum*: la rappresentanza plebiscitaria prende *in toto* il posto di quella associativa. La prima operazione regolativa ha interessato la negoziazione di alcune tipologie di contratti collettivi, dei quali si presuppone l'efficacia generale, in relazione alla loro speciale funzione normativa. Qui il criterio selettivo valorizzato è quello della (maggiore) rappresentatività (o rappresentatività comparata), che circoscrive l'area degli organismi sindacali legittimati a negoziare, senza escludere, tuttavia, il concorso di quelli non rappresentativi.

La seconda operazione regolativa del pluralismo ha interessato il livello decentrato di negoziazione collettiva con la formazione di rappresentanze sindacali unitarie a base elettiva. Qui la regolazione del pluralismo concerne i soggetti collettivi legittimati a partecipare al procedimento elettorale: la selezione, fondata sostanzialmente su criteri indicativi di una sufficiente rappresentatività, si risolve nell'individuazione degli organismi associativi ammessi alla competizione elettorale, cioè titolari del diritto di presentare liste di candidati eleggibili come componenti delle rappresentanze unitarie⁴⁵. Il procedimento elettorale, in quanto finalizzato alla costituzione di un organismo unitario di negoziazione, esclude il pluralismo delle rappresentanze negoziali a livello decentrato, con l'unica eccezione della facoltà, per i sindacati firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità

alcuni casi, il legislatore ha legiferato a sproposito in tema di pluralismo negoziale: mi riferisco alla disciplina della contribuzione previdenziale sulla retribuzione, il cui livello di imponibile non può essere inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale (art. 2, co. 25, l. 28 dicembre 1995, n. 549) (v. M. PERSIANI, *Autonomia collettiva e retribuzione imponibile*, in *MGL*, 1996, p. 670 ss.). Benché la disciplina contenga un riferimento solo *per relationem* ai livelli retributivi della contrattazione collettiva e non sia formalmente censurabile sul piano costituzionale (così A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, n. 75, 1997, pp. 409-410, pur così prodigo di censure), è informata ad *ratio* di politica del diritto criticabile sul piano dello «spirito» del nostro ordinamento in materia di libertà e di pluralismo sindacale, poiché introduce surrettiziamente una direttiva di politica contrattuale dall'emblematico significato selettivo e, quindi, non compatibile con l'eguaglianza di principio di tutte le espressioni non inautentiche dell'autonomia collettiva (v. anche P. BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 156, nota (88)).

⁴⁵ In tema v. E. GRAGNOLI, *Le rappresentanze sindacali unitarie e i contratti aziendali*, in *RGL*, I, 2003, p. 799 ss.

produttiva (o nell'unità amministrativa), i quali non abbiano optato per l'elezione della rappresentanza unitaria, di costituire o conservare una propria rappresentanza ai sensi dell'art. 19 St. lav⁴⁶.

7. In che rapporto sta la rappresentanza sindacale con il riconoscimento del diritto di sciopero come diritto della persona? Il diritto di sciopero è indipendente dal diritto di associarsi sindacalmente? Il diritto di sciopero può essere esercitato dai lavoratori *uti socii* in dissenso con il sindacato di appartenenza e con la sua attività contrattuale? Premetto alcune considerazioni generali. In linea di principio, il regime di titolarità individuale del diritto di sciopero⁴⁷ comporta l'autonomia di questa forma straordinaria d'autotutela rispetto alla fattispecie associativa, in cui si concretizza – secondo un parametro di prevalenza storica ed empirica – la libertà di organizzazione sindacale: l'associazionismo sindacale è soltanto una delle forme in cui si esprime, a livello collettivo, l'esercizio del diritto, che non esige, come titolo di legittimazione, l'appartenenza del titolare ad un determinato organismo associativo. Sotto questo aspetto, l'esercizio del diritto di sciopero, pur potendo essere, nell'esperienza conflittuale, un mezzo di difesa o di promozione del diritto di organizzazione, non coincide con l'area dell'azione di autotutela organizzata in forma associativa⁴⁸; i titolari del diritto sono legittimati al suo esercizio anche in forme organizzative dirette o provvisorie, purché sia individuato e dichiarato l'interesse di coalizione, in funzione del quale si giustifica l'astensione dal lavoro.

Il diritto di sciopero, nella sua individuale titolarità e nelle forme collettive di legittimazione al suo esercizio, si risolve in una garanzia del pluralismo organizzativo, che caratterizza questa forma straordinaria di autotutela, coordinata con la libertà di organizzazione, ma non riducibile alla medesima, proprio per la sua investitura fondamentale nella persona e nei suoi interessi di lavoro.

La questione sollevata del diritto di sciopero degli associati ad un sindacato suscita l'interrogativo se ai medesimi sia consentito aderire ad un'astensione dal lavoro proclamata da un sindacato

⁴⁶ V. art. 10, co. 3, dell'accordo quadro del 7 agosto 1998. In base a questo accordo, le associazioni sindacali, che abbiano optato per la procedura elettorale di formazione della rappresentanza unitaria, possono conservare o costituire «terminali di tipo associativo», nelle amministrazioni che occupino più di 15 dipendenti (art. 10, co. 2), strutture che, però, non hanno poteri di rappresentanza negoziale.

⁴⁷ V. G. PERA, voce *Sciopero* (*dir. cost. e lav.*), in *Enc dir*, XLI, Milano, 1989, pp. 708-709.

⁴⁸ V. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, cit., p. 287 ss.

dissenziente (o non ammesso alla trattativa) o di fatto organizzato dai soci dissenzienti rispetto all'operato negoziale del proprio sindacato. La premessa autonomia del diritto di sciopero rispetto alla fattispecie associativa sindacale legittima all'esercizio del diritto anche in dissenso con la propria organizzazione: il rapporto associativo non è in grado di produrre un effetto preclusivo reale sulla facoltà di esercitare un diritto costituzionalmente garantito alla persona, poiché non comporta la rinuncia al diritto, ma soltanto l'impegno ad osservare la disciplina sindacale in materia. È vero che il lavoratore associato è tenuto al rispetto delle risultanze dell'attività contrattuale del proprio sindacato, che ha agito quale rappresentante degli iscritti. Si tratta, però, di un obbligo relativo di osservanza, che non priva l'iscritto dissenziente del diritto di reagire contro l'operato negoziale dell'organizzazione di appartenenza, pur potendo la fattispecie del dissenso produrre effetti interni nel rapporto d'associazione con l'applicazione di sanzioni o il recesso di fatto dell'associato. Spetta in ultima istanza al lavoratore *uti singulus* il giudizio sugli effetti di soddisfazione del proprio interesse, che è l'interesse fondamentale connesso al proprio rapporto di lavoro, effetti dipendenti da risultanze contrattuali, di cui ritenga deficiente o inadeguato l'esito complessivo. Il diritto di sciopero, che è la positivizzazione del principio etico di "resistenza"⁴⁹, valorizza la funzione di difesa del singolo anche di fronte alla stessa organizzazione sindacale. La rappresentanza sindacale è sempre tenuta a valutare questo limite essenziale alla propria sovranità.

L'organizzazione sindacale, proprio perché riflette poteri di autotutela radicati nella "sovranità" dei singoli (che si associano per renderne efficiente l'esercizio in forma organizzata), è stimolata dall'esistenza di un diritto di reazione anche nei propri riguardi, ad attivare continuamente i processi interni di partecipazione dei soci alla formazione delle decisioni e di "democratizzazione" di tali processi, in modo che le risultanze di tutela della propria azione corrispondano alle aspirazioni e agli interessi dei rappresentati; ma non solo, corrispondano, attraverso appropriate forme di collegamento, alle aspirazioni e agli interessi anche dei non organizzati. Questa vitale dimensione di effettività della "democrazia associativa", intesa non tanto come problema di procedure o di forme, ma come "sostanza" democratica

⁴⁹ Sul punto v. G. PERA, *Problemi costituzionali*, cit., p. 201 (che ricorda il pensiero di G. Dossetti in seno alla I^a Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sulla teorizzazione di un generale «diritto di resistenza», inclusivo del diritto di sciopero politico: v. *ibid.*, nota 12; v. G. DOSSETTI, *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. Melloni, Bologna, s.d. (1994), p. 158).

continuamente riflessa nell'azione collettiva, che è tale non per astratta originarietà propria, ma perché riflette l' *idem sentire* di una collettività organizzata di persone, esprime e concretizza un aspetto fondamentale di integrazione del sindacalismo nella società democratica pluralista.

8. Un approccio teorico ed una politica del diritto orientati a rivalutare l'ambientazione privatistica della rappresentanza sindacale non preclude la possibilità di spiegare alcuni aspetti dell'esperienza attuale del sindacalismo e della contrattazione collettiva, che inducono, invece, alcuni settori della dottrina ad argomentare ambigue assimilazioni al mondo delle istituzioni e delle funzioni "materialmente" pubbliche⁵⁰. Mi riferisco, in particolare, ad alcune esperienze recenti di concertazione, alle ricordate funzioni di ordine pubblico economico o di tipo devolutivo, assegnate ad alcune tipologie di contratti collettivi, all'erogazione di servizi all'interno di strutture semipubbliche (c.d. «enti bilaterali»). Non manca mai, nell'apertura di questi orizzonti teorici, l'invocazione dei referti della "costituzione materiale" e dell'esperienza normativa, che indicherebbero, in modo inequivocabile, un processo ormai avanzato di sostanziale trasformazione delle funzioni sindacali, a cospetto del quale l'armatura intellettuale consigliata è quella della professione di una sana *reality*.

Un processo teorico di così singolare alterazione delle basi concettuali dell'esperienza sindacale (e del diritto sindacale) non può, tuttavia, non suscitare, anche nei critici più severi dello schema privatistico della rappresentanza, un certo atteggiamento di cautela. Abbracciare il partito della "istituzionalizzazione", bruciando i vascelli dell'associazionismo, non è scelta che possa essere operata a cuor leggero. Si è affermata, così, una linea "conciliatorista"⁵¹, che si sforza di tenere assieme dato associativo ed apertura istituzionale, di comporre la logica dell'organizzazione con quella della "istituzione", di risolvere il modulo privatistico

⁵⁰ Si è teorizzata di recente una dimensione pubblicistica del diritto sindacale: v. B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, p. 240 ss., 405 ss.; ma v. anche M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, cit., p. 263 ss., pur con qualche cautela. L'inquadramento delle attuali associazioni sindacali nei pubblici poteri di fatto, in quanto centri di riferimento di interessi collettivi, riconosciuti come tali da altri pubblici poteri, risale a M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, s.d. (1986), p. 18, il quale considera sterile la discussione circa il se i sindacati «rappresentino» gli iscritti o gli appartenenti alla categoria o estranei (c.d. cittadini) in quanto collegati o connessi; i sindacati, in quanto portatori di interessi collettivi di categoria, agirebbero come pubblici poteri (v. *ibid.*, nota 11, p. 23).

⁵¹ V. U. ROMAGNOLI, *L'inutile necessità d'una disputa*, in *DLRI*, n. 69, 1996, p. 1 ss.

della rappresentanza in quello “politico” della rappresentatività. Al sindacalismo, entrato ormai nella fase di maturità, accolto nel circuito delle “istituzioni” (di fatto) pubbliche, si chiederebbe di rappresentare non solo la dimensione soggettiva delle volontà, ma quella oggettiva degli interessi, non solo la parzialità dell’organizzazione, ma la totalità del *demos* dei (potenzialmente) tutelabili.

Il referto dell’esperienza normativa non offre elementi decisivi per argomentare nel senso sopra ricordato. Se si eccettua l’area speciale del lavoro pubblico, in cui, peraltro, l’esercizio dell’attività contrattuale resta pur sempre esercizio di autonomia collettiva privata e in cui gli organismi sindacali ammessi alla negoziazione in virtù della loro rappresentatività non cessano di essere, per struttura, associazioni, nell’area del lavoro privato domina il modulo della “rappresentanza associativa”, che è esso stesso l’indicatore di base della rappresentatività. Anche per la rappresentanza a livello decentrato il modulo elettivo, che non è veicolo di rappresentanza in senso proprio, non esclude, ma anzi esige la forma associativa nei soggetti legittimati a partecipare al procedimento elettorale. Il modulo “binario” di soggettività, previsto per la contrattazione collettiva a questo livello (rsu e sindacati territoriali), conferma la persistente rilevanza dell’esperienza associativa nella formazione della rappresentanza, e, quindi, la parzialità soggettiva di principio (art. 1372 c.c.) degli effetti dell’attività negoziale solo di fatto presunta *erga omnes*. Anche per le tipologie di contratti collettivi (vedi *supra*), per la negoziazione dei quali l’ordinamento richiede la rappresentatività come requisito di legittimazione negoziale, non è data prova certa di assegnazione di pubbliche funzioni a soggetti collettivi privati; anche per questi contratti, pena l’incompatibilità con il sistema costituzionale (art. 39 Cost.), vale la regola della relatività degli effetti (art. 1372 c.c.)⁵².

Occorre cautela nell’argomentare da indiziarie situazioni formali o di fatto conseguenze sul terreno sistematico. L’espansione delle funzioni e delle responsabilità del sindacalismo nelle moderne società democratiche⁵³ è un fenomeno storico, che ha interessato l’economia e la politica prima che il diritto. Questo fenomeno non si è riflesso negli ordinamenti generali con un’alterazione delle basi concettuali fondamentali dell’esperienza sindacale: è il diritto

⁵² V. M. PERSIANI, *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL*, 1/1999, p. 1 ss.

⁵³ Sull’avvenire del sindacalismo nelle moderne società democratiche v. le intuizioni e i presagi di un non addetto ai lavori quale fu J. MARITAIN, *Riflessioni sull’America*, 2^a ed., traduz., Brescia, s.d. (1974), pp. 82-83.

delle associazioni e dei contratti a fornire le coordinate giuridiche dell'associazionismo sindacale e della sua azione d'autotutela. Per buona sorte, la libertà d'associazione, garantita per lo più dai diritti costituzionali, dagli ordinamenti civili e dal diritto internazionale del lavoro, ha fatto buona guardia nel frenare e nel limitare le invadenze regolatrici dei diritti statuali. Nella società democratica, il pluralismo delle forme intermedie di socializzazione va preso per quello che esso è in un ordinamento autentico di libertà, che ha sempre nel diritto privato la sua trincea di difesa⁵⁴. Va preso, cioè, sul serio.

9. L'esercizio delle funzioni e delle responsabilità del sindacalismo moderno è un fenomeno storico di vasta portata, che si è riflesso anche nelle esperienze normative degli Stati con processi di "giuridificazione" o di "legificazione" paralleli al suo sviluppo, con finalità prevalentemente garantistiche, specie per quanto riguarda gli effetti regolativi dell'azione collettiva e la loro estensione. Negli ordinamenti ispirati al rispetto delle libertà, negli ordinamenti, cioè, di sostanziale democrazia politica, il fenomeno sindacale è stato per lo più assunto come realtà di fatto, nelle sue dimensioni organizzative ed operative fattuali, come esperienza associativa intermedia riconducibile semmai al diritto dei privati, seppur di straordinaria rilevanza nel suo impatto economico - sociale. È con questa vocazione alla difesa di una propria originale libertà che il movimento sindacale si è accreditato negli ordinamenti moderni ed ha rifiutato sistemazioni formali riduttive della propria autonomia.

Un esempio recente di riconoscimento dell'originaria libertà dell'esperienza sindacale è offerto dall'ordinamento comunitario, che ha cooptato l'azione regolativa delle parti sociali a livello europeo tra le fonti produttive di diritto (art. 139 del Trattato di Nizza)⁵⁵. L'ordinamento comunitario accoglie l'organizzazione delle parti sociali come realtà di fatto, presente negli ordinamenti nazionali e a livello sopranazionale; ne promuove la consultazione, allo scopo di facilitarne il dialogo, provvedendo ad un sostegno equilibrato delle medesime (art. 138). È un ordinamento

⁵⁴ Nella società democratica pluralistica, la lotta per il diritto e, quindi, per le libertà, passa attraverso il diritto privato, che è la più congeniale ambientazione giuridica di valorizzazione delle esperienze di autonomia dei gruppi sociali intermedi: v. N. MATTEUCCI, voce *Libertà*, *loc. cit.*, p. 266; ma già P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, cit., spec. p. 29 ss., 139 ss.; v. anche G. LEVI, *Le formazioni sociali*, Milano, 1999, p. 103.

⁵⁵ Mi permetto di rinviare al mio scritto *La contrattazione collettiva europea: aspetti giuridici*, in *La contrattazione collettiva europea. Profili giuridici ed economici*, Fondaz. G. Pastore, Milano, s.d. (2001), p. 11 ss. Per una recente lettura critica della dimensione transnazionale della rappresentanza sindacale v. G. FONTANA, *Profili*, ecc., cit., p. 303 ss.

tipicamente “riflessivo” del fenomeno sindacale così come storicamente si è organizzato nella sua esperienza di libertà, senza diretti o indiretti condizionamenti (se non quelli propri delle singole esperienze statuali). Quel che è degno di nota è che l’ordinamento comunitario non può avanzare alcuna pretesa regolatrice in materia di rappresentanza delle parti sociali (il diritto di associazione è, peraltro, escluso dalla regolamentazione comunitaria: art 137, par. 6). Tale rappresentanza è prerogativa esclusiva delle libertà delle parti sociali. Ancor più degna di nota è la tecnica adottata per la recezione nel diritto comunitario degli accordi sindacali, conclusi a seguito della procedura di dialogo sociale (art 139, par. 2). È la tecnica fondata sulla essenziale distinzione tra il piano dell’accordo sindacale e quello della fonte normativa di recezione (direttiva). In questo senso, l’ordinamento comunitario collega l’attuazione delle discipline collettive non ad una efficacia *ex lege* automatica degli accordi sindacali (secondo la tradizione teorica dell’«anima di legge» dei contratti collettivi, propria delle varie formule corporative), ma ad un autonomo e distinto atto legale, che assume e rispetta la negozialità originaria delle predette discipline⁵⁶.

Un ultimo punto mi preme richiamare. Un punto assai controverso, di grande tensione anche all’interno del movimento sindacale. Il pluralismo della rappresentanza e la stessa rappresentanza non verificata secondo parametri di consenso reale, cioè non circoscritto ai soli organizzati, suscitano per lo più, se non riprovazione, un certo disagio, poiché è opinione abbastanza condivisa che l’efficacia delle relazioni sindacali e contrattuali non tragga beneficio né dal pluralismo o da un pluralismo eccessivo (ma che giudica il grado di eccessività?)⁵⁷, né dalla circoscrizione della rappresentanza ai soli iscritti ai sindacati. Come spesso accade in questo tipo di problemi, ad un dato di valore – il pluralismo – si contrappone un’esigenza di funzionalità: l’efficacia o l’efficienza del sistema delle relazioni industriali, che meglio sarebbe assicurata da un ordinamento, anche formale, di unità delle soggettività negoziali o di ridotto o governato pluralismo. È in questa logica di razionalizzazione che il parametro della rappresentatività in funzione della selezione delle soggettività negoziali (già in atto nel settore del lavoro pubblico) è parso un indicatore idoneo di una desiderabile regolazione del pluralismo in

⁵⁶ V. F. GUARRIELLO, *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nell’attuazione del diritto comunitario*, in *Eur. e dir. priv.*, 1999, 1, p. 243 ss.

⁵⁷ Sull’eccesso di pluralismo sindacale come sintomo di crisi v. B. CARUSO, *Le relazioni sindacali*, Torino, s.d. (2004), p. 38.

tutto il sistema sindacale, risultando esso compatibile con le sue coordinate di libertà e con la base associazionistica delle sue strutture. Questo parametro, con i suoi indicatori applicativi, propone, in una versione temperata, il principio maggioritario, nel senso che legittima, come soggetti negoziali, soltanto organismi sindacali dotati di un verificabile *quantum* di rappresentanza, intesa, però, come *mix* di rappresentanza associativa e di rappresentanza elettorale, secondo il congegno di ponderazione dei due tipi di rappresentanza formalizzati nel lavoro pubblico. È in questa logica che si muovono i vari progetti di intervento della legislazione per una regolazione della rappresentanza-rappresentatività sindacale; e su questa logica di superamento della rappresentanza associativa e di passaggio alla rappresentanza maggioritaria (51% della media tra dato associativo e dato elettorale) dei sindacati rappresentativi che è impostata la risoluzione del problema della efficacia generale dei contratti collettivi. Non l'autogoverno del pluralismo, ma l'eteroregolazione di esso mediante la legislazione, in funzione dell'interesse sostanzialmente pubblico all'efficacia generale dei contratti collettivi, sembra essere l'orizzonte di riforma cui si guarda da molte parti⁵⁸ come rimedio risolutivo.

L'idea di razionalizzare il pluralismo ha sempre avuto una sua seduzione, specie se è accompagnato da promesse di efficienza e di ordine nella regolazione dei rapporti intersindacali. L'unità della rappresentanza, l'applicazione del principio maggioritario, la verifica elettorale della rappresentatività, hanno tutte l'attrattiva di seducenti proposte di garanzia democratica per un migliore funzionamento del sistema sindacale pluralistico. Si tratta però più di apparenza che di realtà. Il fatto è che l'esperienza sindacale non è riconducibile alle logiche e ai parametri della democrazia politica, né può essere manipolata con misure di giudizio estranee alla sua natura. Il valore e l'efficacia dell'azione collettiva non possono misurarsi sulla base di criteri formali di unità o di maggioranza nell'aggregazione dei consensi, né della loro verifica elettorale. Nell'esperienza sindacale quel che conta, anzitutto, è il consenso degli organizzati, espresso attraverso le forme interne della democrazia associativa; il consenso elettorale dei destinatari dell'azione collettiva non può sostituire la volontà degli organizzati, che, di questa azione, assumono formalmente e

⁵⁸ V. M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, cit., p. 266 (...un nuovo ordine nel diritto sindacale...esige un intervento del legislatore: il quale, pur con vigile attenzione alla prassi, deve assumersi la responsabilità politica di ricondurne con razionalità gli svolgimenti a sistema organico e coerente).

sostanzialmente la responsabilità. È il libero dispiegarsi di fatto delle forze organizzate nell'associazionismo sindacale la migliore garanzia di un pluralismo vitale e costruttivo, la cui efficienza va ricercata non sul terreno di improbabili ed illusori interventi della legislazione, ma su quello delle civili competizioni e delle pazienti negoziazioni, le sole che, sul terreno della libertà, assicurano alla lunga l'effettiva selezione delle espressioni più mature e più responsabili della rappresentanza sindacale.

(da *fai documentazione* n. 2/3, febbraio-marzo 2005; il saggio è ora in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n.104, IV trimestre 2004)

DOCUMENTAZIONE

Rappresentanze sindacali in azienda: ieri e oggi **L'evoluzione della cultura sindacale, dalle Commissioni interne ai** **Consigli fino all'accordo sulle Rsu**

di Aris Accornero

Se consideriamo la storia del movimento sindacale italiano dopo la sua ricostruzione nel 1944, troviamo che sono state date due diverse soluzioni al problema della rappresentanza di base. La prima è quella delle Commissioni interne, ed è durata di fatto cinque lustri. La seconda è quella dei Consigli di fabbrica e formalmente è ancora in vigore anche se, come esperienza effettiva, non è durata più di tre lustri: infatti i Consigli sono entrati in crisi dopo la caduta di quella particolare forma di unità sindacale che veniva assicurata dalla Federazione Cgil-Cisl-Uil.

La prima soluzione è stata superata all'inizio degli anni Settanta in seguito alla spinta della seconda: le Commissioni interne sono infatti cadute, perché avevano esaurito la loro forza, ma soprattutto perché era subentrato un nuovo soggetto, una nuova forma rappresentativa a livello di fabbrica o di azienda. Non si può dire che stia avvenendo la stessa cosa per la seconda soluzione: è evidente che oggi i Consigli non stanno venendo sospinti né delegittimati da una nuova forma di rappresentanza.

Come forma di rappresentanza, si può dire che i Consigli sono stati traditi dalla loro stessa *ratio*. Fra i presupposti fondativi più saldi c'era, ad esempio, un rapporto molto stretto con la base, che il mancato rinnovo di molti e molti Consigli, per molti e molti anni, ha violato in modo plateale. In fatto di mancata rielezione, i Consigli stanno assolutamente peggio di tutte le Commissioni interne, il cui accordo prescriveva che venissero periodicamente rilette, e infatti i sindacati si scusavano quando ciò avveniva con ritardo.

I Consigli sono caduti poi con la Federazione unitaria, e a partire da quel momento hanno rivelato tutti i limiti della formula e dell'esperienza stessa. Ora si auspica una terza soluzione, che resta ancora confusa e che comunque non si vede all'orizzonte. Tale soluzione infatti non sembra poter essere l'accordo raggiunto il 1° marzo 1991 fra Cgil, Cisl e Uil circa la costituzione di nuovi organi per la rappresentanza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

Tale accordo infatti - a parte i suoi limiti - non è stato né implementato né attuato dalle tre Confederazioni stesse che hanno elaborato la proposta. Appena tre categorie su sedici hanno provveduto a darsi regolamenti attuativi e solo due stanno cominciando a farlo: chimici e ferrovieri. Tutta l'operazione è ancora al palo.

A parte questo auto-inadempimento, vi è un limite grave di indole pratica: le condizioni di operatività dei nuovi strumenti di rappresentanza sui luoghi di lavoro - se mai potessero nascere - non sono state minimamente negoziate. Nulla è stato infatti concordato in tale direzione con gli imprenditori, a cominciare da quel passaggio vitale che è costituito dalle operazioni per la loro elezione. (L'esistenza e il funzionamento delle Commissioni interne erano invece assicurati mediante norme ben precise in proposito, sottoscritte da ambo le parti).

Sembra d'altra parte difficile, anche da un punto di vista sindacale, sostenere che i nuovi strumenti possono discendere tranquillamente dall'accordo fra le tre maggiori organizzazioni. Nell'accordo infatti Cgil, Cisl e Uil offrono con generosità delle quote di rappresentanza agli altri soggetti presenti nelle fabbriche od aziende. (La filosofia costitutiva resta essenzialmente industriale: si pensa comunque a delle imprese, non certo a degli enti o a delle amministrazioni). Ma queste quote, per quanto apprezzabili, sono discutibili da chi non aderisca: chi non sia d'accordo può dire "Cgil, Cisl e Uil non hanno l'autorità di stabilire queste quote, e io comunque non ci sto". Infatti lo dice a gran voce. Lo dicono perfino gli "auto-convocati", che sono tutti imparentati con Cgil, Cisl e Uil.

In queste condizioni, si può ritenere che i nuovi strumenti di rappresentanza siano interamente collocabili nell'ordinamento previsto dallo Statuto dei lavoratori, e che ricadano pacificamente entro la copertura giuridica da esso fornita? A questo proposito occorre anzi chiedersi qualcosa in più. Come si può pensare di imporre ad altri una intesa Cgil-Cisl-Uil che è stata elaborata sulla base di un monopolio virtuale, garantito appunto dallo Statuto dei lavoratori, visto che tale monopolio viene oggi contestato da più parti e addirittura ripudiato da qualche confederazione? Chi vuole cancellare l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori che, introducendo il principio delle organizzazioni "maggiormente rappresentative" ha dato un riconoscimento politico alle tre maggiori organizzazioni, delegittima anche l'accordo del 1° marzo 1991 e ne mina ogni ragionevole sostanza.

Quel riconoscimento politico da parte del Parlamento era stato

accordato in realtà - ma oggi non lo rileva nessuno - a quell'organizzazione unitaria *in fieri*, costituita dall'alleanza politico-sociale fra le tre maggiori Confederazioni. La maggiore rappresentatività spettava davvero a una unione, che sembrava ormai in vista, fra quelle tre organizzazioni: essa rappresentava al meglio il mondo del lavoro, e soltanto per malvolere poteva essere chiamata "la triplice". Ma poi l'unità organica fallì e il comportamento della Federazione Cgil-Cisl-Uil cominciò a dare delusioni proprio per lo scarso rispetto del principio democratico: sia per il funzionamento unanimistico degli organismi di vertice, sia per il mancato rinnovo delle strutture di base. E le numerose auto-critiche di tanti ciarlieri esponenti sindacali non hanno purtroppo dato luogo a correzioni adeguate, per i lunghi anni nei quali era il verticismo illuminato della *leadership* a garantire l'universalismo democratico dell'organizzazione⁽¹⁾.

La contestazione oggi portata al sano principio democratico della maggiore rappresentatività, che non ha nessuna alternativa (e tali non possono essere la pari rappresentatività, o magari la rappresentatività inversa), registra e genera a sua volta spinte confuse: mentre crescono le proposte di legge e di referendum, si affollano nel mondo sindacale i postulanti, i mestieranti, gli intrusi, e continua a calare il consenso al sindacalismo tradizionale. Questo operava a fin di bene e in modi sicuramente più trasparenti e più democratici di quelli invalsi presso tante altre grandi organizzazioni d'interesse, a cominciare dai partiti politici. E tuttavia ha lasciato passare troppo tempo prima di mettersi in regola: dalla conta degli iscritti alle norme per le rappresentanze.

Nel mondo del lavoro italiano, il monopolio Cgil-Cisl-Uil è forse finito, ma si profila un pluralismo tale che non sarà facile da governare per nessuno: tanto meno per quei demagoghi da strapazzo i quali promettono un sindacalismo talmente democratico da imporre ai sindacalisti di consultare ad ogni passo "tutti i lavoratori", invece di assumersi le proprie responsabilità verso gli iscritti e verso i lavoratori. Chissà chi troveranno, disposto a negoziare, a sottoscrivere e a gestire accordi con loro. Tutto fa comunque pensare che, così com'è venuta declinando anche in Italia la vicenda storica dei partiti di massa, possa di questo passo declinare anche in Italia l'epoca e l'idea stessa dei sindacati di massa.

¹ Mi sia consentito il rinvio a un'argomentazione meno affrettata: "La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura", Bologna, il Mulino, 1992.

LE CULTURE CHE HANNO SORRETTO LE DUE ESPERIENZE

Vediamo ora quali culture hanno presieduto alle due esperienze di rappresentanza di base: Commissioni interne e Consigli di fabbrica, cominciando dalle prime che sono state la forma più lunga, più stabile, più regolata, e anche più documentata.

Se si esaminano le culture prevalenti nelle Commissioni interne, si vede innanzi tutto il lungo rifiuto opposto da tutta la Cgil, allora unitaria, all'esistenza di strutture sindacali sul luogo di lavoro. È impossibile capire le Commissioni interne se non si capisce che esse riposavano sul rifiuto di avere strutture sindacali vere sul posto di lavoro.

In secondo luogo, le Commissioni interne convissero con una pronunciata avversione di tutta la Cgil unitaria per la contrattazione sindacale svolta a livello aziendale. Il *plant-level bargaining* era negato dall'unica confederazione esistente, e anche su questo poggiava, in parte, la forza, in parte, la debolezza delle Commissioni interne.

In terzo luogo viene l'estraneità od ostilità del sindacato d'allora alla contribuzione sindacale indiretta. Quando la Cisl si forma dopo la scissione sindacale, attende qualche tempo e poi chiede ai datori di lavoro di provvedere per essa alla contribuzione sindacale indiretta, marcando con ciò una diversa cultura della rappresentanza. Dietro vi è certo la difficoltà a darsi una struttura quale quella dei collettori, ma soprattutto vi è il presupposto di una *partnership*, e la speranza che con la trattenuta le aziende legittimino la nuova organizzazione. La Uil non segue questa strada.

Vi è infine un elemento su cui hanno poggiato sia la prima che la seconda forma di rappresentanza: la preferenza per un concezione generale e non associativa dell'organizzazione sindacale. A questa idea aderivano anche quei rappresentanti democristiani e cattolici in Cgil che la modificarono soltanto quando si formò la Cisl, la quale infatti nacque con una concezione nettamente associativa e non più generale dell'organizzazione sindacale. Ma l'altra fu quella che fondò e resse l'istituto delle Commissioni interne nei primi decisivi cinque-sei anni di vita.

Modello "generale" o modello "associativo"?

Queste culture creano dei *cleavages* molto profondi fra le diverse anime nel sindacato, quando si manifestano dopo la scissione. E queste stesse culture avranno profonde conseguenze sul ruolo,

sulla tenuta e sull'efficacia della prima forma di rappresentanza di base: le Commissioni interne.

Ciò che spiega l'intero quadro di riferimento è senz'altro la preferenza, allora dominante, per un modello di sindacato e di sindacalismo "generale" anziché "associativo". L'idea di un sindacato generale veniva dalla visione secondo cui la classe (operaia) esiste a prescindere dalle sue organizzazioni, le quali dovevano semplicemente rifletterla con apposite strutture e programmi, giacché l'oggetto era dato. Del tutto diversa l'idea associativa, che nella storia ha presieduto alla nascita di molte organizzazioni operaie. Siccome è evidente che ai lavoratori conviene unirsi, per non essere deboli di fronte al padrone, sia quando si lotta sia quando si tratta, i soggetti interessati si associano in una unione d'interessi, in vista di un fine comune che non pre-esiste a loro ma che loro medesimi si danno.

La scelta del modello "generale" e il rifiuto del modello "associativo" spiegano il rifiuto delle strutture sindacali sul luogo di lavoro, spiegano la pronunciata avversione per la contrattazione in fabbrica, e spiegano anche l'estraneità per la contribuzione indiretta. È questo modello che la Cisl rovescia alla nascita. Vediamo ora questi elementi più in dettaglio⁽²⁾.

L'avversione alla contrattazione aziendale

Il rifiuto delle strutture sindacali di base nel luogo di lavoro ha comportato un grosso ritardo di tutto il movimento sindacale italiano, fino ai primi anni Sessanta. È stata una delle scelte più drammatiche: perché indeboliva la richiesta stessa di una presenza sindacale; perché abituava a fare a meno del sindacato sul posto di lavoro; perché non educava all'azione sindacale e la manteneva esterna al luogo di lavoro; e perché - al limite - favoriva gli imprenditori nel negare un diritto di presenza sindacale: infatti non era difficile sbarrare l'accesso al sindacato in fabbrica, quando il sindacato stesso non chiede di esserci...

Ciò comportava la surrogata delle Commissioni interne nei confronti di un'azione sindacale diretta, impossibile per mancanza di un agente sul luogo di lavoro. Ciò d'altra parte faceva sì che le Commissioni interne fossero un organismo vero, dotato e molto riconosciuto, che - per così dire - faceva più del dovuto. Comportava anche, per quel che riguarda la sinistra, una certa supplenza del Pci alla Cgil. Infatti il partito comunista era costretto

² Il tema è stato trattato più analiticamente in "Le strutture di base negli anni '50", *Quaderni di Rassegna sindacale*, a. XII, No. 49, Luglio-Agosto 1974.

a rilevare che vi era poca azione sindacale, specie nelle grandi fabbriche, e allora poneva rimedio facendosi supplente, svolgendo in prima persona quell'azione di fabbrica che la CGIL non poteva svolgere avendo respinto una presenza sindacale organizzata sui luoghi di lavoro.

Un'altra conseguenza era che le elezioni delle Commissioni interne diventavano una conta decisiva in termini politici, essendo l'unico momento di verifica della rappresentanza, perché si trattava appunto di una rappresentanza generale dei lavoratori: ci si misurava sindacato per sindacato giacché le elezioni avvenivano sempre su più liste, dapprima per correnti poi per organizzazioni. La drammatica sconfitta della Cgil alla Fiat, il 29 marzo 1955, si determinò appunto nel corso di rielezione delle Commissioni interne.

Il no al sindacato continuò a lungo, fin dopo che la Cisl ebbe proposto la costituzione di una struttura sindacale di fabbrica, la Sezione Aziendale Sindacale. La Cgil propose poco dopo la Sezione Sindacale Aziendale (non avevano neanche la sigla in comune...), che all'inizio tuttavia non era una struttura sindacale o un'istanza sindacale vera e propria, tant'è vero che veniva definita e concepita come una "organizzazione di massa", secondo un modello tipico del Pci ed estraneo a una concezione sindacale della rappresentanza.

A metà degli anni Sessanta, quando nelle maggiori fabbriche nacque qualcosa che somigliava vagamente a delle Sezioni sindacali, si scoprì che la loro convivenza con le Commissioni interne non era neppure positiva, giacché non dava luogo a una sinergia. Questo effetto deludente spinse a preferire il cosiddetto "canale unico" di rappresentanza, una scelta mai cambiata fino ad oggi e la cui origine sta anche nello scarsissimo successo della coabitazione, tardiva e difficile, fra Commissioni interne e Sezioni sindacali. Infatti, quando la scelta organizzativa venne cambiata, furono scelti i Consigli, che come tutti sanno sono stati un canale sindacale unico, anzi unicissimo.

Vediamo ora quali conseguenze ha avuto l'avversione alla contrattazione aziendale, che aveva anch'essa radici politico-ideologiche, e che peraltro era abbondantemente contraddetta da una ricca contrattazione di fabbrica, svolta proprio dalle Commissioni interne. Infatti nelle maggiori aziende non sarebbe stato possibile, nonostante quel che recitava l'accordo interconfederale, che le Commissioni interne si limitassero al compito di verificare l'applicazione dei contratti. Esse contrattavano incentivi e premi, orari e pause, tempi e ritmi,

assistenza e ricreazione⁽³⁾).

Le Commissioni interne si trovavano quindi a gestire e a esprimere una realtà ambigua, perché sul luogo di lavoro mancava un tassello alla struttura di rappresentanza. Neanche dopo l'autocritica che aveva fatto seguito alla sconfitta Fiat; e dopo la svolta decisa prontamente dalla Cgil; e dopo l'affermazione - emersa a Torino grazie a Sergio Garavini - del principio della "contrattazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro sul luogo di lavoro", neanche allora si accettò di contrattare sul luogo di lavoro. Ciò era del tutto paradossale, poiché è piuttosto arduo contrattare tutti gli aspetti del rapporto di lavoro stando... fuori dal luogo di lavoro.

Si può osservare che l'esigenza di contrattare sul luogo di lavoro era indispensabile solamente per le grandi aziende. Forse, ma bisogna allora notare la schizofrenia: la struttura economico-produttiva italiana non era e non è neppure adesso fondata sulle grandi aziende. Quindi c'erano semmai due regimi di fatto: per le grandi aziende un negoziato informale gestito dalle Commissioni interne in surroga al sindacato, e nelle altre aziende, niente. E siccome le aziende minori erano dominanti nella struttura occupazionale, le conseguenze erano notevoli.

Bisogna aggiungere che sarebbe stato letteralmente inimmaginabile per il sindacalismo degli anni Sessanta e Settanta fare a meno di quel che sono stati l'esperienza e gli uomini delle Commissioni interne. Nella ricerca diretta da Alessandro Pizzorno sul ciclo di lotte 1968-72 a Milano ⁽⁴⁾, è stato dimostrato che, alla nascita, i Consigli di fabbrica si sono avvalsi di militanti formati nelle Commissioni interne. In sostanza, la presenza negoziale del sindacato non era né coperta né risolta dalla presenza delle Commissioni interne, sebbene esse fossero un soggetto sia contrattuale che para-sindacale.

Il problema del finanziamento

Veniamo infine all'atteggiamento che avevano i sindacati in merito alla contribuzione. Per un pezzo del dopoguerra, più lungo di quanto si immagini, il rifiuto della contribuzione indiretta ha avuto come conseguenza la creazione di un sistema di esazione diretto, cioè il sistema del "collettaggio" o del "bollinaggio", consistente

³ È in via di pubblicazione la raccolta completa dei verbali delle Commissioni interne Fiat per il cruciale periodo 1944-1956, commentati e annotati da un gruppo di studiosi, fra i quali chi scrive. Da questa iniziativa, meritoria sotto il profilo scientifico e rilevante anche in una prospettiva culturale internazionale, emerge chiaramente - nel bene e nel male - quale era cosa era il negoziato di fabbrica senza sindacato in fabbrica.

⁴ Vedi nota sopra.

appunto nella rete dei “collettori” e nello strumento del “bollino” sindacale. Questa è preistoria ma ci può consentire di capire che cos'è una rappresentanza con rapporti diretti con i rappresentati, e che cos'è, invece, una rappresentanza senza rapporti diretti con i rappresentati.

L'esazione dei contributi sindacali avveniva mensilmente attraverso la rete degli attivisti sindacali chiamati collettori, e il pagamento dava diritto a bollini le cui pezzature erano diverse a seconda della qualifica, del sesso e dell'età. Mentre adesso le quote sindacali sono diversificate automaticamente, venendo trattenute dal datore di lavoro in percentuale sulla retribuzione, allora venivano diversificate per libera scelta dell'organizzazione, in base a parametri che istituivano un legame indiretto fra la paga e la contribuzione, tenendo conto della condizione sociologico-professionale dei singoli lavoratori.

La forma di esazione diretta era certo uno strumento organizzativo artigianale, ma era tuttavia preziosa come modalità del finanziamento perché istituiva un rapporto tale con gli iscritti che, riproponendosi ogni mese, consentiva al sindacato di comprendere con tempestività le cose che non andavano. Quando c'erano malumori nei confronti dell'organizzazione, i collettori lo rilevavano subito e potevano riferirlo: la gente tirava malvolentieri fuori i soldi del bollino, e lo faceva mugugnando; oppure procrastinava il versamento, allegando scuse varie; o diceva apertamente che quel mese non avrebbe pagato. Il *feed-back* era immediato. In questo modo l'organizzazione aveva davvero il “polso” dei lavoratori, che veniva “tastato” agli iscritti con uno strumento oltretutto legittimato.

I verbali delle Commissioni interne Fiat riportano diverse discussioni sugli accordi che regolavano l'attività dei collettori, legittimandoli. Manco a dirlo, i contratti di lavoro escludevano le “collette” nei reparti e negli uffici, e dove il sindacato era debole l'attività di esazione e la rete dei collettori erano a malapena tollerate.

Questo pezzo di storia del rapporto sindacato-lavoratori e della struttura di rappresentanza sui luoghi di lavoro è ormai lontano da noi. A questa distanza, si può osservare che i poveri collettori-esattori dell'epoca (valga anche l'esperienza di chi scrive) raccoglievano umori fra la base sindacalizzata e li riferivano ai responsabili sindacali, svolgendo un'attività senz'altro amministrativa e burocratica. Ma comparando l'odierno contributo indiretto alla trattenuta mensile d'allora, si deve osservare altresì che questa attività non è certo meno burocratica e meno

amministrativa. Anzi, la vera burocratizzazione - in senso weberiano - è venuta *dopo* che si è dovuto o voluto rinunciare ai collettori.

Va inoltre detto che non sono state né studiate né valutate le conseguenze del trapasso dall'esazione diretta alla trattenuta indiretta, un passaggio capitale nella storia delle relazioni fra sindacato e lavoratori. Quando infatti, in virtù dell'art. 26 dello Statuto dei lavoratori, cessò ovunque la raccolta dei contributi sindacali, saltò una intera tradizione di rapporti fra sindacati e lavoratori. Nulla di male, anzi. Ma furono ben poco accorti quei dirigenti che non seppero prevederne le conseguenze o che, peggio, seppero soltanto vederne i lati positivi, innanzitutto per la sicurezza delle entrate.

Sotto il profilo della storia organizzativa, le differenze fra Cgil e Cisl originarono curiose contraddizioni. Prendiamo la CGIL. Era per un sindacato generale, ma effettuava l'esazione diretta; voleva il rapporto con gli iscritti, ma era priva di strutture che lo potessero mantenere davvero. (Le istanze territoriali non potevano certo bastare). Prendiamo la CISL. Era per un sindacato-associazione ma voleva l'esazione indiretta; aveva una forte cultura dell'iscritto, ma essa pure non aveva un rapporto diretto con gli iscritti.

L'AVVENTO DEI CONSIGLI DI FABBRICA

Veniamo ora ai Consigli di azienda o di fabbrica. Quando all'inizio degli anni Settanta la nuova struttura si afferma dal basso nelle maggiori imprese industriali del Nord, essa pare risolvere d'impeto molti annosi problemi del passato. Non c'è più il rifiuto delle strutture sindacali sul luogo di lavoro, non c'è più l'ostilità verso la contrattazione sindacale sui luoghi di lavoro, e non c'è più l'avversione alla trattenuta dei contributi sindacali.

I Consigli risolvono perfino l'altro caposaldo della cultura sindacale e cioè il *cleavage* fra sindacato generale e sindacato associazione, creatosi negli anni Cinquanta con la nascita della Cisl. Un episodio è sintomatico. Nel clima di fervore studentesco e operaio che connota la nascita dei Consigli, la Cisl avanza la proposta del contratto per soli iscritti, pienamente comprensibile in una logica associativa. Ma la proposta viene però ritirata quasi subito. Cosa è successo?

È successo che vi sono state forti levate di scudi da parte della CGIL e di molti militanti della FIM, e soprattutto che la Cisl è arrivata ad adottare una terminologia di classe perfino nelle risoluzioni congressuali. Ora, il contratto per soli iscritti è

chiaramente improponibile da parte di chi accetti una visione politica e una logica organizzativa ispirate alla classe. Il cambiamento nelle culture fa saltare quel sussulto di coerenza associativa⁵).

Su quali fondamenta poggia la gloriosa esperienza dei Consigli, in termini di logica della rappresentanza? Essa si basa su requisiti inediti, tanto in termini organizzativi che culturali. Li si può riassumere così. La nuova istanza, che il movimento sindacale italiano ha finalmente accolto e riconosciuto sui luoghi di lavoro:

1. è uno strumento unitario;
2. è un agente-organo unico;
3. non ha regole né compiti definiti.

I Consigli nascono con questi tre capisaldi. Vediamoli per ordine.

Il Consiglio di fabbrica è innanzitutto uno strumento che riposa su quella cultura della pariteticità e dell'unanimità sulla quale è stata costruita negli anni 1970-72 l'ipotesi dell'unità sindacale organica fra Cgil, Cisl e Uil. Esso porta all'interno dei luoghi di lavoro una sorta di vincolo che proviene dall'esterno e che si nutre di quell'altissimo obiettivo.

È un dover essere che all'apparenza non pesa perché il Consiglio stesso poggia su un presupposto di unità, tant'è vero che non viene più votato su liste di organizzazione o di corrente, come avveniva per le Commissioni interne che

ha sostituito o soppiantato. Ma questa specie di mandato imperativo dell'unità sindacale presenta tuttavia delle complicazioni, non prive di aspetti diseducativi, che creano grossi squilibri.

Intanto diventa assai presto palese che vige un modello di rappresentanza piuttosto contraddittorio, se non schizofrenico. Come mai? Il fatto è che il Consiglio rappresenta al tempo stesso il sindacato e i lavoratori. Esso ha quindi due facce: sale dal basso come espressione dei lavoratori e scende dall'alto come espressione dei sindacati, sebbene non tutti i lavoratori siano iscritti ai sindacati. Vi è quindi una discrepanza fra le basi di legittimazione del Consiglio.

Il Consiglio è innanzitutto la struttura di base di un sindacato *in fieri*, e non dei tre sindacati che nei propri congressi gli hanno conferito la propria legittimazione, con la connessa delega a rappresentarli. All'epoca, e per ragioni del tutto comprensibili, quel sindacato *in fieri* che formalmente non esiste ancora, è unitario al punto da esorcizzare ogni dissenso gestendolo al vertice, e da evitare qualsiasi forma di "conta" non solo dei consensi ma

⁵ Si vedano i saggi pubblicati sul fascicolo speciale "A vent'anni dall'autunno caldo", della rivista Cisl di Milano *Prospettiva Sindacale*, a. XX, No. 73-74, Settembre-Dicembre 1989.

anche delle adesioni. È un sindacato paritetico-unanimistico e il Consiglio è istanza di questo particolare tipo di sindacato.

Ma il Consiglio è anche espressione di tutti i lavoratori facenti parte dell'organico di questa o di quella impresa, che esso rappresenta mediante un sistema elettorale di tipo uninominale. Qui la logica è completamente diversa: non è più unanimistica bensì fortemente maggioritaria. Ogni gruppo omogeneo, vale a dire ogni cellula costitutiva dell'impresa, vota infatti un solo delegato, il che comporta inevitabilmente una prevaricazione delle minoranze. La contraddizione è vistosa: mentre il sistema paritetico privilegia le minoranze includendole a ogni costo, quello uninominale esorcizza il dissenso escludendo le minoranze per definizione.

Nel Consiglio di fabbrica o di azienda sono convissute queste due anime, e questo era il mal sottile che dava luogo a una intima debolezza dello strumento. Una conseguenza era appunto che per ambedue i motivi, unanimismo ed esclusivismo, non ci si contava quasi mai. C'era quasi un terrore della conta: nelle assemblee, quando chi presiedeva faceva alzare le mani, nessuno le contava, nessuno registrava il risultato della votazione; e questo i sindacati italiani se lo portano ancora appresso.

In quanto espressione del sindacalismo generale di classe, i Consigli di fabbrica non facevano proselitismo, pur essendo una struttura di base del sindacato: lo facevano singoli membri dei Consigli, devoti al proprio sindacato, ma i Consigli in quanto tali no. Non si occupavano nemmeno degli iscritti. (Del resto nessuno si occupa degli iscritti, in Italia). Così pure i Consigli non facevano distinzione fra iscritti e non iscritti, e anche questo ci dice che essi erano organi dei lavoratori più che dei sindacati. Sui luoghi di lavoro vi era quindi un tipo di organizzazione e di struttura della rappresentanza che rispondeva soltanto a un modello. La base associativa era del tutto esorcizzata. Per questo i Consigli furono un irrocervo, creatura che come tutti sanno è meravigliosa, ma molto cagionevole.

Il Consiglio, agente e organo unico

Veniamo al secondo punto: il Consiglio di fabbrica o di azienda come agente e organo unico. Quasi miracolosamente, esso non soltanto riusciva a rappresentare sia il sindacato che i lavoratori, iscritti e non iscritti al sindacato; non soltanto rappresentava sia i tre sindacati ancora divisi che il sindacato già unito *in fieri*: il Consiglio realizzava tutto ciò come organismo sindacal-

contrattuale.

Se si considera che fino ai primi anni Cinquanta le grandi aziende avevano registrato un tentativo di doppio canale consistente nell'accoppiata fra Commissioni interne e Consigli di gestione; e che dagli anni Sessanta tale tentativo era stato reiterato con l'accoppiata fra Commissioni interne e Sezioni sindacali, non si può che notare la drastica semplificazione della rappresentanza determinata dalla soluzione adottata con i Consigli di fabbrica.

Naturalmente c'era qualche buon motivo per fare ciò. Intanto si voleva superare il dualismo fra Commissioni interne e Sezioni sindacali, sebbene quel dualismo fosse sorto proprio perché sul luogo di lavoro c'era una situazione non risolta, dal momento che mancava una istanza sindacale. All'inizio dell'esperienza dei Consigli, vi fu un dibattito molto acceso sulla struttura della rappresentanza. Per sintetizzare, la domanda era: basta il Consiglio di fabbrica o ci vuole anche il sindacato? Garavini sosteneva che era meglio mantenere un dualismo; Trentin, al contrario, sosteneva lo strumento unico⁽⁶⁾.

L'ipotesi di un dualismo di strutture che riproducesse al meglio la coppia Commissioni interne-Sezioni sindacali fu sconfitta, ma non si trattava affatto di un'idea priva di basi quand'anche potesse sembrare tributaria di suggestioni "consiliari" alla Gramsci o alla Korsch. Sulla distanza, viene anzi da chiedersi: quale dei due consiliarismi è stato meglio, qual è stato peggio? La domanda non è oziosa perché si trattò di due forme di consiliarismo. Quella preferita da amici come Pierre Carniti e Bruno Trentin non sembra uscita vincente; e del resto è difficile dire oggi cosa sarebbe avvenuto se fosse uscita vincente l'altra forma.

L'unicità dell'organo o dell'agente - il "canale unico" - teneva probabilmente conto di altri elementi. Teneva conto, ad esempio, della circostanza che era assai poco riuscita, e in varie aziende era fallita sul nascere, l'esperienza dei Comitati tecnici paritetici, conquistati nei contratti del 1966. Quei Comitati misti, che per qualche aspetto potevano ricordare i Consigli di gestione, non piacevano troppo. Puzzavano di cogestione, non avevano molti poteri, sembravano una soluzione asettica, non rientravano nella cultura sindacale dell'epoca. Nelle aziende dove entrarono in funzione, occupandosi di cottimi, qualifiche e infortuni, sembrarono superati non appena comparve all'orizzonte l'altro strumento.

Durante il dibattito sui Consigli, sospetti e ripudio nei confronti dei Comitati tecnici paritetici affiorarono come ulteriore motivo di

⁶ Per la cronaca, e per quel che può contare: personalmente condividevo la tesi di S. Garavini.

scelta per uno strumento unico. Ciò non nobilitava peraltro tale scelta né la rendeva superiore: mostrava semmai quanto fosse anch'essa rudimentale. Del resto, se compariamo le rappresentanze di base nei vari paesi, vediamo che lo strumento unico non presenta titoli speciali e può perfino rivelare un certo primitivismo, rispetto alle possibilità di un'esperienza di partecipazione, anche limitata. Di una siffatta esperienza si difetta tuttora in Italia: parlo dei sindacati e ancor più delle imprese; e i protocolli Iri e Asap non hanno risolto il problema.

Vincoli e costi di quello strumento unico di rappresentanza, di contrattazione e di mobilitazione che fu il Consiglio emersero vistosamente quando nel 1980, senza preavviso e in modo inaccettabile, fu affacciata la possibilità di influire sulle scelte delle imprese attraverso Fondi di investimento dei lavoratori⁽⁷⁾. Nell'acceso dibattito che scoppiò in seguito alla proposta governativa di istituire per legge una trattenuta dello 0,50 per cento della retribuzione, devoluta a tale scopo, si scoprì non soltanto che nessuno aveva minimamente pensato a come gestire quei fondi, ma soprattutto che nessuno si chiedeva se le strutture sindacali esistenti fossero adatte a occuparsene, sia in via istituzionale che pratica⁽⁸⁾.

Vincoli e costi dello strumento unico si vedono anche oggi con i balbettii teorici e le improvvisazioni pratiche sulla "co-determinazione". Come si può ancora pensare che in azienda un solo magico strumento sindacale possa e sappia fare tutto, e che pertanto non occorra differenziare le forme trovando qualcosa confacente alla partecipazione dei lavoratori? Al limite, com'è possibile che chi contraatta gestisca? Non è possibile. Questo *tuttismo* è un residuo di quel *titanismo* sindacale che, insieme a tante glorie, ha dato tantissime delusioni. Così del resto sono falliti i diritti di informazione conquistati negli anni Settanta: non soltanto per le resistenze imprenditoriali a fornire le informazioni, ma anche perché i Consigli di fabbrica non erano strutture tecniche in grado di interpretarle. Quella fu la tipica conquista avanzata a cui non corrisponde una elaborazione altrettanto avanzata in fatto di strumenti. Proprio quel sindacalismo che l'aveva voluta e ottenuta, proprio quello non seppe esserne all'altezza.

Veniamo brevemente all'ultimo punto: la mancanza di regole. Questo è un aspetto non soltanto rilevante, ma assolutamente

⁷ Vedi ora di Carrieri, M. "Non solo produttori. Percorsi di democrazia economica", Milano, F. Angeli, 1992.

⁸ Avendo fatto parte della Commissione istituita allora dal Ministro del Lavoro per studiare la questione, ricordo bene quanto povere fossero tecnicamente le idee di chi sosteneva lo "0,50", e quanto ottusamente ideologiche le obiezioni di chi lo osteggiava.

connotativo dell'esperienza italiana; un aspetto che ha avuto grosse conseguenze, anche positive, ma soprattutto negative. L'assenza di regole nel cui ambito sono vissuti e decaduti i Consigli di fabbrica va valutata tenendo conto che, poco prima della loro nascita ufficiale, l'attività sindacale in azienda aveva ottenuto un sostegno per legge, grazie allo Statuto dei lavoratori. Impossibile immaginare strumenti privi di regole quali i Consigli furono, senza il riconoscimento delle rappresentanze sindacali aziendali fissato nello Statuto.

La legge costituiva una forma di regolamentazione soprattutto nei confronti delle imprese, ma non diceva che cosa dovevano fare e come andavano fatti i Consigli. Niente di male: non era necessario che lo dicesse la legge. Purtroppo nessun altro lo ha mai detto, a cominciare dai sindacati stessi, gli unici non soltanto titolati, ma tenuti a farlo. Stante questa assurda assenza di norme, per un lunghissimo periodo tutta la materia dei Consigli - dai poteri ai doveri, dalla composizione alle funzioni, dalla nomina al rinnovo - è stata retta dai rapporti di forza, da ipocrisie unitarie e da un'autonomia istituzionale fuori luogo, perché era autonomia nel non decidere.

Soltanto a metà degli anni Ottanta, in talune aziende e situazioni, sono stati cercati dei correttivi, che non tanto avevano lo scopo di istituire delle regole, quanto di correggere delle prassi. Si trattava di modificare il collegio chiamato a eleggere il delegato, o la composizione dei candidati, o un misto fra le due soluzioni. Si sentiva infatti il bisogno di rappresentare meglio determinati soggetti: da un lato, gli strati dei tecnici e degli impiegati; dall'altro, le organizzazioni sindacali più piccole. Erano regole circoscritte, ma erano regole. Altre non ve ne furono. Da qui lo sconcerto degli studiosi stranieri che volevano capire l'esperienza dei Consigli, e che erano costretti ad andare in giro a chiedere a questo e a quello cosa facevano i Consigli, quali prerogative avevano, come li si eleggeva: non stava scritto da nessuna parte.

IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA, OGGI

Viste le due esperienze realizzate in Italia dal dopoguerra a oggi, la soluzione da dare al problema della rappresentanza sembra richiedere due condizioni.

Innanzitutto la rappresentanza non può restare senza regole. Le regole sono una garanzia *sine qua non* per tutti, e lo sono ancora di più per i sindacati maggiormente rappresentativi, che infatti hanno dissipato la propria rappresentatività sui luoghi di lavoro

proprio evitando di regolare le rappresentanze di base. Il loro comprensibile orgoglio per i Consigli non ha avuto quel corrispettivo normativo che lo strumento richiedeva per essere cosa seria, autorevole e durevole. Questa è dunque la lezione, e l'accordo Cgil-Cisl-Uil sulle rappresentanze di base, per quanto inattuato e forse inapplicabile, dimostra per lo meno che con molto ritardo la lezione è stata appresa.

Ha scritto Rodotà che “la normalizzazione sindacale ci ha dato i Cobas”⁽⁹⁾. No, è stata l'assenza di regole che ci ha dato i Cobas. I dirigenti del Coordinamento macchinisti lo hanno ripetuto più volte, trionfalmente: dopo 18 scioperi ci hanno riconosciuti. Ecco l'assenza di regole: ci si fa riconoscere scendendo in sciopero, conquistando la rappresentanza sul campo. Autorevoli dirigenti sindacali dichiarano inaccettabile il riconoscimento sindacale per legge. Ma non è altrettanto inaccettabile il riconoscimento sindacale tramite sciopero?

Del resto, già da tempo Pizzorno aveva fatto notare che anche Cgil, Cisl e Uil, allo scopo di misurare la propria rappresentatività, usavano lo sciopero per “forzare e verificare il consenso”⁽¹⁰⁾. L'esperienza mostra in sostanza che in Italia la mancanza di regole ha nuociuto sia al movimento sindacale sia alle rappresentanze di base. Gli stessi “autoconvocati”, anche se non sempre mostrano di saperlo, sollevano un problema di regole della rappresentanza, non già di strategie dei rappresentanti.

La seconda condizione per dare soluzione al problema della rappresentanza è che questa non può essere soltanto di tipo generale né soltanto di tipo associativo: occorre che i due modelli vengano coniugati. È buffo: in tutto l'argomentare di questi mesi, il soggetto meno evocato sono gli iscritti. Si leggano gli atti dell'ultimo Congresso Cgil e il documento di Montecatini, approvato nel novembre 1992 dopo una elaborazione tormentosa: non vi si parla quasi mai degli iscritti. (L'ultimo testo fa un vago cenno a dei “Comitati degli iscritti”: una istanza inesistente).

Appare sempre più evidente che un sindacalismo il quale abbia una concezione generale di classe, e al tempo stesso si venga istituzionalizzando, può evolvere verso un approccio così poco associativo da essere ormai quasi anti-associativo. Ciò può dare esiti organizzativi aberranti. Nella polemica di stampo populista che antepone “i lavoratori” agli iscritti si affaccia infatti, nella più

⁹ *La Repubblica*, 10 dicembre 1992.

¹⁰ Pizzorno, A. “Le due logiche dell'azione di classe”, introduzione al sesto e ultimo volume della ricerca *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-1972 in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 33.

assoluta ignavia dei proponenti (spesso persone di estrema sinistra), l'idea ben poco alternativa del sindacato-istituzione.

L'argomentazione è di una ovvietà talmente accattivante che non si capisce come mai sia stata taciuta così a lungo. Eccola. Siccome il sindacato tutela tutti perché di fatto contratta per tutti, allora deve rispondere a tutti. Quella che si profila è dunque una istituzione pubblica, quasi para-statale, il cui compito non è affatto di rappresentare e tanto meno di tutelare chi è iscritto - vale a dire, *en passant*, chi paga i funzionari, mantiene l'apparato e finanzia l'organizzazione - bensì i "Lavoratori"⁽¹¹⁾.

Questo approccio conduce a una stortura che sarebbe esiziale per qualsiasi organizzazione d'interessi. Infatti una tale organizzazione non avrebbe più bisogno degli iscritti perché basterebbero i funzionari. Si osserva: di fatto Cgil, Cisl e Uil fruiscono già di finanziamenti pubblici occulti attraverso gli enti di patronato e i distacchi sindacali. Ma la cura può forse essere quella di pubblicizzare quel sindacato che cerca oggi di privatizzare perfino il rapporto di lavoro pubblico? (A questo punto, bisognerebbe perfino riesumare l'art. 39 della Costituzione, e pensare però - anche - agli inevitabili controlli di merito).

C'è un sofisma che circola. Il sindacato - si dice - non rappresenta *soltanto* gli iscritti: come dire, che non rappresenta soltanto dieci milioni di persone. Del resto - si aggiunge - *anche* gli iscritti sono lavoratori... Questa argomentazione comporta logicamente che, piuttosto di consultare soltanto gli iscritti, è meglio consultare "tutti i lavoratori": un'espressione davvero enfatica, se si considera il radicato pluralismo sindacale italiano, e soprattutto se si considera che a volte si firmano accordi validi per 18 milioni di occupati dipendenti, senza sentirne neppure uno. Sono chiacchiere, è un vecchio vizio: troppo titanismo, poca umiltà. Trentin ha recentemente parlato di "male oscuro", riferendosi al peso che gli schieramenti politici hanno nella Cgil. Ma vi è anche un male chiaro, che è proprio questo.

Sul punto, due seri studiosi hanno fatto notazioni acute. In un bel saggio, Ida Regalia aveva rilevato che il sindacato di tipo italiano è un'organizzazione ben strana: infatti è un'associazione senza sanzioni⁽¹²⁾. Dal canto suo, Stefano Zan ha descritto i sindacati dei lavoratori come organizzazioni d'interesse che - del tutto ovviamente - rappresentano innanzitutto gli iscritti; invece i sindacalisti italiani, quando parlano di rappresentatività non si

¹¹ Si veda quanto scritto da A. Bassolino su *l'Unità* del 27 ottobre 1992.

¹² Regalia, I. "Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato", in AA.VV., *La democrazia sindacale in Italia*, Venezia, Marsilio, 1984.

riferiscono mai agli iscritti, a meno che non stiano protestando contro un accordo separato che li taglia fuori, nonostante abbiano più iscritti¹³).

Quando si tratta di un'organizzazione autonoma che rappresenta degli interessi, per quanto socialmente diffusi e rilevanti, si deve partire dagli iscritti anche per parlare di "tutti i lavoratori". Se invece si vuole parlare soltanto dei lavoratori e non degli iscritti, allora è chiaro che ci si riferisce a una istituzione parastatale o a una istituzione pubblica; vezzi e precedenti peronisti del resto non mancano.

Soltanto tenendo conto degli iscritti si è davvero rappresentativi perché si sa chi in prima istanza rappresentare, e come. Se il sindacalismo di tipo confederale si vuole pertanto salvare, deve essere e deve restare una libera ed autonoma associazione volontaria di interessi dei lavoratori dipendenti. Se lo sarà, saprà certamente fare gli interessi di tutti i lavoratori, anche di quelli non iscritti; altrimenti non saprà fare bene nemmeno gli interessi degli iscritti, oscuri cirenei del glorioso sindacalismo italiano.

(da *Industria e Sindacato* n. 3, marzo 1993)

¹³ Zan, S. "Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali", Firenze, La Nuova Italia Scientifica, 1992.

INTESA QUADRO TRA C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L.
SULLE RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE

I

INTESA QUADRO TRA CGIL CISL UIL

Allo scopo di rendere più efficace la tutela dei lavoratori e più incisivo il ruolo del sindacalismo nella vita del paese, le tre Confederazioni Cgil Cisl e Uil hanno concordato la presente intesa-quadro.

Essa si propone, fermo restando la sovranità delle singole organizzazioni di assicurare continuità, consolidamento e sviluppo alla unità d'azione ai vari livelli.

L'intesa si articola in:

- un sistema di regole per lo svolgimento delle relazioni tra le organizzazioni della Cgil, della Cisl e della Uil e la risoluzione di eventuali contrasti;
- un modello di criteri generali per la costituzione e il funzionamento delle Rappresentanze sindacali unitarie che, date le differenze esistenti tra le diverse categorie, demanda ad esse la definizione delle modalità di attuazione dell'intesa Quadro stessa.

II

LE REGOLE PER I RAPPORTI TRA CGIL CISL UIL

Le tre Confederazioni decidono di procedere alla stipula di un protocollo di intesa sui reciproci comportamenti sindacali, contrattuali e vertenziali anche mediante norme unitarie capaci di attivare le varie strutture per la composizione degli eventuali conflitti.

La Cgil, la Cisl e la Uil ribadiscono la volontà di procedere unitariamente alla elaborazione delle piattaforme rivendicative, conduzione dei negoziati, stipula di contratti e accordi, proclamazione di scioperi e organizzazione delle altre forme di lotta.

Tutto ciò non incide in alcuna misura sulla salvaguardia dei valori fondamentali quali l'identità, la sovranità e la titolarità dei diritti delle singole Confederazioni Cgil-Cisl-Uil.

Riunioni organismi

- Le segreterie delle organizzazioni sindacali aderenti alle tre Confederazioni decidono di riunirsi periodicamente per l'esame

delle questioni generali dell'azione sindacale di propria competenza.

- Le decisioni possono essere assunte solo alla unanimità delle organizzazioni.

- Le segreterie possono convocare riunioni congiunte degli organismi dirigenti delle tre Confederazioni, come momento di dibattito, o per dare attuazione alle scelte unitarie, su materie di notevole rilevanza.

- Possono essere costituiti, di comune accordo, gruppi di lavoro cui affidare, in via continuativa o per obiettivi determinati, la gestione di politiche comuni.

- Le segreterie individuano come strumento di lavoro il ricorso a convegni unitari di carattere seminariale per favorire il confronto e la elaborazione di politiche comuni sulle questioni più importanti di strategia sindacale.

Procedure - Criteri generali

Per quanto riguarda i settori disciplinati dalla nuova legge sull'esercizio del diritto di sciopero e dalle norme di autoregolamentazione, restano in vigore i codici vigenti sulle procedure e sulle strutture abilitate a decidere forme di lotta.

Se le divergenze attengono il ricorso allo sciopero o le forme di lotta, e se questi producono effetti che superano l'ambito aziendale o territoriale, subentra la competenza diretta dei sindacali nazionali di categoria e delle Confederazioni.

Più in generale, per tutti i settori, compresi quelli non soggetti ai codici di autoregolamentazione ed alla nuova disciplina del diritto di sciopero, le divergenze che si possono manifestare ad ogni livello, se non trovano una soluzione, debbono essere trasferite in tempi solleciti alla struttura propria immediatamente superiore.

Nella fase che intercorre tra l'apertura del conflitto fino al tentativo di soluzione nelle sedi superiori, ciascuna organizzazione si impegna a non compiere atti unilaterali che possano pregiudicare il tentativo di soluzione.

Normalmente tale procedura si deve esaurire nell'arco di una settimana. In casi di particolare urgenza, l'intervento della struttura superiore deve essere attuato nel più breve tempo possibile e comunque non oltre 48 ore.

Elaborazione piattaforme, gestione negoziato, conclusioni

Sono considerate motivo di intervento a carattere urgente tutte le divergenze che possono incidere sulla continuità o sull'esito unitario dei negoziati nelle varie fasi contrattuali o nelle vertenze di settore.

Si conviene che per avviare efficacemente la predisposizione delle piattaforme si dovrà attivare una sede unitaria nella quale realizzare il confronto tra le strutture delle tre Confederazioni. Ciò vale anche nel caso in cui ciascuna struttura è portatrice di una propria ipotesi contrattuale.

In questo caso, l'intervento della struttura superiore si realizza con urgenza sia nel caso in cui i tempi di elaborazione risultino incompatibili con le scadenze contrattuali e le attese dei lavoratori, sia sulla evenienza di contrasti insanabili sui contenuti.

Diritti delle organizzazioni

Se anche a livello nazionale confederale i tentativi di composizione dei contrasti non dovessero avere buon esito, ogni organizzazione esercita liberamente ed autonomamente i propri diritti negoziali e di gestione delle vertenze, dei contratti e delle lotte.

In questo caso vi è piena facoltà di fornire le doverose informazioni ai lavoratori sui contenuti ed anche sui comportamenti che hanno prodotto i contrasti.

Rapporti confederali

Cgil-Cisl-Uil convengono comunque sulla necessità di compiere ogni sforzo per evitare situazioni del genere ed in ogni caso, ove i fatti accaduti lo consentano, di non conferire valore generale, con effetti sui rapporti confederali, alle eventuali situazioni di conflitto, categoriali o territoriali.

I sindacati nazionali di categoria, con l'eventuale contributo delle Confederazioni, debbono decidere unitariamente sulla qualità dei rapporti con le varie rappresentanze sindacali autonome e sulla loro eventuale partecipazione, insieme ai sindacati di categoria, nelle diverse sedi negoziali.

Rappresentatività e rappresentanze esterne

Le richieste di presenza, anche mediante azioni legali, delle diverse sigle sindacali, sostenute solo dall'autocertificazione

incontrollabile degli iscritti, oltre a produrre una modifica artificiosa delle rappresentanze democratiche del mondo del lavoro, aumenta la possibilità di contrasti nella tutela dei diritti legittimi di Cgil-Cisl-Uil.

Le tre Confederazioni decidono quindi di contrastare unitariamente ogni tentativo di abuso o di manipolazione delle rappresentanze sociali rispondendo in modo solidale ad ogni atto teso a modificare la realtà associativa del mondo del lavoro, realizzando nei termini più generali possibili criteri oggettivi di designazione basati sulla reale consistenza organizzativa e, quando esistono, pure sulle verifiche elettorali.

Nelle designazioni di competenza delle tre Confederazioni verranno insieme garantite la rappresentanza del pluralismo sindacale mediante la presenza di Cgil-Cisl-Uil e, quando le designazioni superano il numero di tre rappresentanti, una ripartizione numerica, con riferimento alla consistenza di ciascuna Confederazione.

Per gli incarichi che si concretizzano mediante una sola presenza si applica normalmente il criterio della rotazione alla scadenza di ciascun mandato.

III

ARMONIZZAZIONI TRA CGIL CISL UIL

- Nel quadro delle regole di comportamento convenute tra le tre Confederazioni si considera opportuno perseguire, a partire dall'anno prossimo, la armonizzazione graduale delle quote associative all'interno della medesima categoria per scoraggiare forme controproducenti e autolesionistiche di concorrenza organizzativa e nel proselitismo. Resta confermato l'obiettivo di una contribuzione associativa omogenea per tutte le categorie da realizzarsi nell'arco del prossimo triennio.

- Nell'ambito degli accordi di categoria potranno essere individuate forme di contribuzione straordinaria che coinvolgano tutti i lavoratori interessati e che siano strettamente legate, anche temporalmente, al servizio reso in occasione della conclusione dei contratti.

- Fermo restando la autonoma determinazione degli assetti organizzativi categoriali e territoriali delle singole Organizzazioni,

le tre Confederazioni considerano utile la individuazione di forme di articolazione il più possibile omogenee tra loro.

IV

COSTITUZIONE DELLE RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE (RSU)

A) Le elezioni

Nei luoghi di lavoro - e per le piccole aziende, nel territorio - si dà luogo alla costituzione delle RSU, su basi elettive, chiamando al voto, a scrutinio segreto e su liste di organizzazione, tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori aventi diritto.

B) Le candidature

Competenti a designare, sulla base di proprie norme interne, le rispettive liste di candidati, sono le istanze di base che ogni organizzazione, nella sua sovranità, si dà, come istanze congressuali; laddove queste non esistono le singole organizzazioni sindacali provvedono alla designazione.

C) Le liste

Le strutture interessate e competenti, facenti capo alle tre Confederazioni, possono presentare proprie liste di organizzazione, distinte e separate precedute dal Preambolo unitario. Previa intesa, le tre liste di candidati, distinte per sigla, potranno essere inserite in una unica scheda. In ogni caso Cgil-Cisl-Uil si impegnano, senza alcuna eccezione, a presentare sotto la propria sigla una sola lista elettorale nella quale ciascuna organizzazione sindacale totalmente si riconosce. Nel caso che lavoratori aderenti ad una Confederazione si presentino alle elezioni sotto altra sigla, la struttura della Confederazione interessata ne sconfesserà ogni appartenenza.

D) I soggetti extraconfederali

Possono presentare liste alla competizione elettorale per la elezione della rappresentanza sindacale unitaria dei lavoratori, soggetti diversi dai sindacati confederali, purché formalmente organizzati e

costituiti in sindacato autonomo e si impegnino al rispetto della legge e dei codici di autoregolamentazione sull'esercizio del diritto di sciopero nei settori dove questi sono in vigore e sempreché raccolgano il 5% di firme sul totale dei lavoratori aventi diritto al voto.

E) Modalità elettorali

Il voto si esprime per lista e preferenza/e. Ove siano state indicate solo la/e preferenza/e, esse valgono anche come voto di lista. In ogni caso non è ammessa l'espressione di preferenza su più liste, ciò rende il voto nullo.

F) Validità delle elezioni

Per la validità delle elezioni nei luoghi di lavoro è necessario che i votanti risultino essere almeno il 50% più uno degli aventi diritto al voto. Per quanto riguarda le elezioni delle Rsu territoriali il quorum per considerare valida l'elezione stessa sarà definito dalle categorie in accordo con le strutture orizzontali interessate.

G) La ripartizione dei seggi

Si conviene che il 67% dei seggi viene assegnato, in misura proporzionale ai risultati conseguiti, alle diverse liste che hanno concorso alla competizione elettorale.

Anche il restante 33% verrà ripartito fra tutti i soggetti collettivi legittimamente concorrenti alle elezioni, in misura proporzionale ai voti conseguiti. Ma su questa quota, allo scopo di rafforzare la solidarietà tra i sindacati confederali, tutta la parte di pertinenza delle organizzazioni sindacali confederali, quale che sia la percentuale di ciascuna Confederazione, verrà conteggiata complessivamente e ripartita tra Cgil, Cisl e Uil, in misura paritetica.

H) Libertà sindacali

Le categorie, titolari per leggi e contratti di permessi, distacchi, monte ore, devono prevedere una distribuzione del monte ore in relazione al numero dei componenti la Rsu a prescindere dalle modalità con cui hanno diritto a farne parte.

Le Federazioni di categoria aderenti a Cgil, Cisl e Uil hanno

l'obbligo di fissare una quota di monte ore di propria spettanza da utilizzare per l'attività della Rsu.

I) L'adeguamento della rappresentanza

Le organizzazioni di categoria competenti a determinare le rispettive aree e collegi elettorali, sono impegnate a garantire la rappresentanza di genere, compatibilmente con le diverse realtà, l'adeguamento della rappresentanza ai mutamenti tecnico-organizzativi e socio-professionali con particolare riferimento alle alte professionalità, ai giovani, agli immigrati.

L) Le aree della rappresentanza

Fermo restando che la costituzione delle Rsu è vincolante per tutte le organizzazioni di categoria della Cgil, Cisl e Uil, queste sono impegnate a individuare e definire le aree della rappresentanza stessa, tenendo conto delle differenze esistenti tra i diversi settori - agricoltura, terziario, pubblico impiego, industria, settori polverizzati, edilizia - e privilegiando i livelli che coincidono con le sedi di contrattazione e le specificità di particolari aree professionali.

M) Rappresentanza interaziendale

Nei casi laddove esiste un elevato grado di polverizzazione aziendale, professionale e del mercato del lavoro, le categorie della Cgil, Cisl e Uil sono impegnate a individuare, di concerto con le rispettive Confederazioni territoriali e unitariamente, appropriate forme di rappresentanza interaziendale sul territorio, avuto riguardo alle sedi della contrattazione decentrata ed evitando forme eccessive di frammentazione o chiusure verso particolari aree professionali.

Nella presente normativa non sono compresi le lavoratrici e i lavoratori con un rapporto di lavoro a tempo determinato inferiore ad un anno o con inequivocabile carattere di stagionalità.

Alle categorie interessate compete la ricerca delle possibili soluzioni per la rappresentanza di tali lavoratrici e lavoratori attraverso l'allargamento funzionale del mandato alle Rsu della stessa categoria.

N) Le competenze contrattuali

Le Federazioni di categoria esercitano il loro potere contrattuale

secondo le competenze e le prerogative che sono loro proprie, fermo restando la verifica del consenso da parte dei soggetti di volta in volta interessati all'ambito contrattuale oggetto del confronto con le controparti.

Le RSU aziendali o territoriali, rappresentative dei lavoratori in quanto legittimate dal loro voto e in quanto espressione della articolazione organizzativa dei sindacati categoriali e delle Confederazioni, svolgono con il concorso ed il sostegno dei sindacati di categoria le attività negoziali per le materie proprie del livello aziendale, secondo le modalità definite nei Contratti collettivi nazionali di lavoro (e nelle disposizioni di legge per il pubblico impiego) nonché nel rispetto delle politiche confederali delle organizzazioni sindacali di categoria.

O) Livelli e materie negoziali

Tra la contrattazione dei tre principali livelli: aziendale, nazionale di settore (o comparto) e confederale esistono interdipendenze oggettive, su diversi contenuti della contrattazione: processi di ristrutturazione e sviluppo occupazionale, organizzazione del lavoro nei servizi pubblici e privati, adempimenti contrattuali predeterminati nei Contratti collettivi nazionali di lavoro, ecc... Per queste ragioni l'attività sindacale affidata alla Rappresentanza aziendale presuppone il coordinamento con i livelli esterni dell'organizzazione sindacale.

A tale proposito le decisioni dell'organismo della rappresentanza unitaria sulle piattaforme e sugli accordi possono e/o devono essere prese a maggioranza qualificata che sarà definita negli accordi nazionali di categoria, con facoltà di dissociazione per le singole organizzazioni, in caso di dissenso grave. Restano ferme le procedure di raffreddamento previste nel patto di unità d'azione.

P) Consultazione dei lavoratori

Nello svolgimento della attività contrattuale a livello aziendale - piattaforme - accordi - devono essere previsti momenti di informazione e consultazione dei lavoratori e il diretto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali di categoria interessate.

Nelle varie fasi dell'esercizio della propria attività per le tre Confederazioni assume particolare rilievo il coinvolgimento e l'opinione espressa dai propri iscritti.

La verifica del consenso nei vari momenti del processo contrattuale e nello svolgimento dell'attività sindacale sarà oggetto

di precise indicazioni concrete nelle regole attuative della presente intesa di competenza delle Federazioni nazionali di categoria.

Cgil-Cisl-Uil considerano la verifica del mandato prima della fase conclusiva di una trattativa la scelta privilegiata nel rapporto con i lavoratori.

Il ricorso alla consultazione referendaria - anch'esso da regolamentare con precisione - per i limiti di partecipazione e coinvolgimento che gli sono intrinseci può fornire indicazioni solo su materie non complesse, coinvolgenti aree ristrette di lavoratori e risolvibili con risposte semplici. Conseguentemente per Cgil, Cisl e Uil non sono tali le piattaforme e gli accordi contrattuali.

Esse comunque si impegnano ad utilizzare tale strumento solo in caso di accordo unitario.

V

RINVIO ALLE CATEGORIE

In armonia con la normativa indicata nel presente Protocollo d'intesa e in considerazione delle profonde diversità strutturali organizzative e contrattuali esistenti nei vari settori, le organizzazioni di categoria provvederanno, nei tempi appresso indicati, a definire le modalità di attuazione delle indicazioni contenute nella intesa quadro con riferimento specifico, inoltre, alle seguenti materie:

- modalità e tempi di convocazione delle elezioni;
- indicazione delle aree e dei collegi elettorali;
- indicazioni per favorire la piena espressione della differenza di genere;
- il numero dei componenti la rappresentanza di base;
- composizione dei comitati e seggi elettorali;
- tempi di presentazione delle liste;
- determinazione della data delle votazioni;
- modalità per le votazioni, attribuzione voti, seggi o preferenze;
- compilazione dei verbali e proclamazione dei risultati e comunicazione alle organizzazioni di competenza;
- disciplina del ballottaggio;
- revoca dei componenti la Rsu;
- sostituzione per dimissioni o vacanza.

VI

MODALITÀ E TEMPI DI DURATA E DI RINNOVO

La struttura di rappresentanza sindacale unitaria, una volta eletta, resta in carica due anni e i singoli componenti uscenti possono essere rieletti nelle successive elezioni.

Trascorso tale termine la rappresentanza è considerata decaduta.

In caso di mancato rinnovo, alla scadenza prevista e trascorso un periodo di tempo non superiore a due mesi le strutture unitarie di categoria di grado superiore a quello territoriale interessato intervengono per promuovere il rinnovo stesso. Se anche in questo caso non si raggiunge l'accordo necessario, trascorso un ulteriore periodo di 30 giorni, si indicano le elezioni per il rinnovo delle Rsu sulla base delle modalità stabilite dalla presente intesa e delle relative norme attuative precedentemente utilizzate.

VII

DISPOSIZIONI FINALI

Entro sei mesi dalla stipula del presente Accordo-quadro le organizzazioni sindacali di categoria provvederanno a definire i propri

regolamenti di attuazione.

Le operazioni unitarie per l'applicazione delle definitive intese operative avranno luogo entro un anno dalla firma della presente intesa quadro (o sei mesi da quella di categoria).

Le norme definite a livello categoriale dovranno essere compatibili con i principi generali dell'intesa quadro.

Le Confederazioni sono impegnate ad assicurare che le categorie diano attuazione nei propri ambiti di competenza, alla presente intesa, in conformità coi contenuti e nel rispetto dei tempi fissati.

In caso di inadempienze nell'arco di due mesi successivi alla scadenza dei termini indicati le Confederazioni svolgono i necessari interventi nei confronti delle strutture interessate per assicurare, secondo le normative vigenti in ciascuna Confederazione, la piena attuazione del presente accordo.

VIII

PREAMBOLO PER LE LISTE

Le Confederazioni Cgil-Cisl-Uil, tramite le proprie liste ed i propri candidati intendono confermare il valore del pluralismo sociale in un rinnovato patto di unità d'azione.

Cgil, Cisl, Uil, considerano la consultazione elettorale una condizione irrinunciabile di democrazia attraverso la quale ciascun lavoratore, in via diretta, sceglie liberamente i propri rappresentanti nei luoghi di lavoro.

Attraverso il voto ad una delle tre liste confederali ed ai rispettivi candidati, si esprimerà il sostegno all'azione sindacale nei luoghi di lavoro e l'adesione ai valori, agli obiettivi ed al ruolo del sindacalismo confederale che Cgil, Cisl, Uil esercitano nel sistema sociale del paese.

IX

L'ACCORDO CON LE CONTROPARTI

Nello spirito della presente intesa le Confederazioni Cgil, Cisl e Uil hanno concordato di pervenire a nuove necessarie intese interconfederali, sostitutive delle attuali, contrattate con le controparti interessate, per il riconoscimento delle prerogative e delle funzioni delle nuove rappresentanze, nell'ambito dei diritti sindacali previsti dalle leggi, dai Contratti collettivi nazionali di lavoro e dagli accordi collettivi.

Ciò anche in funzione di assicurare al meglio la evoluzione innovativa delle relazioni contrattuali anche in direzione della democrazia economica e dalla partecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali.

X

L'INTERVENTO DELLA LEGGE

A conclusione dei necessari accordi tra le Confederazioni e le diverse controparti, la Cgil-Cisl-Uil riconfermando il valore della

libertà sindacale e della autonomia negoziale tra le parti si considerano impegnate ad operare di concerto nelle sedi competenti affinché eventuali interventi legislativi di sostegno, finalizzati alla efficacia erga omnes e alla eliminazione delle norme legislative in contrasto, non modifichino la sostanza del presente accordo.