

## Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano

**Bernardo Giorgio Mattarella**

*I sindacati sono nati e si sono sviluppati come organizzazioni di difesa di interessi professionali, tuttavia, in alcuni paesi, a questo scopo fondamentale se ne è aggiunto un secondo relativo al perseguimento di interessi generali. In alcuni casi sono gli stessi ordinamenti nazionali che affidano ai sindacati lo svolgimento di attività nell'interesse dell'intera collettività, in altri sono stati i sindacati ad iniziare a svolgere spontaneamente tali attività.*

*Il fenomeno, diffuso nell'Europa continentale, è sempre stato particolarmente intenso in Italia. Il saggio prende in esame l'anima pubblicistica dei sindacati italiani e ne esamina le origini e lo sviluppo, le aree principali nelle quali esso si esprime, i vantaggi e gli svantaggi di questa modalità di perseguimento degli interessi pubblici. La conclusione è volta a evidenziare il beneficio che deriverebbe da una più piena attuazione dei principi costituzionali.*

### 1. Introduzione

I sindacati – sia quelli dei lavoratori, sia quelli dei datori di lavoro – sono nati e si sono sviluppati come organizzazioni di difesa di interessi professionali, spesso contrapposti ad altri interessi professionali o, a volte, a quelli generali. In alcuni paesi, peraltro, a questo scopo fondamentale ne hanno spesso aggiunto un secondo, relativo alla cura di interessi generali: per diverse ragioni, gli ordinamenti di quei paesi hanno affidato ai sindacati lo svolgimento di attività nell'interesse dell'intera collettività, o i sindacati hanno iniziato spontaneamente a svolgere simili attività. Questo fenomeno è diffuso nell'Europa continentale ed è sempre stato particolarmente intenso in Italia.

Questo scritto è dedicato all'anima pubblicistica dei sindacati: non alla loro anima privatistica o «partigiana» e al loro ruolo nelle relazioni industriali, ma alle attività che essi svolgono nell'interesse o per conto della collettività. In esso si esaminano dapprima le origini e lo sviluppo del fenomeno (par. 2), poi le tre principali aree nelle quali esso si esplica (par. 3), di seguito i vantaggi e gli svantaggi di un simile modo di perseguimento degli interessi pubblici, per concludere evidenziando

il beneficio che deriverebbe da una più piena attuazione dei principi costituzionali (par. 4).

## 2. *L'evoluzione storica*

La partecipazione di organizzazioni professionali, portatrici di interessi di parte, come i sindacati, allo svolgimento di attività di interesse generale va inquadrato nel fenomeno della rappresentanza di interessi, che viene distinta dalla rappresentanza politica. Gli ordinamenti statali democratici sono costruiti intorno al sistema della rappresentanza politica, in base al quale i rappresentanti dei cittadini prendono le decisioni di interesse pubblico, mediando tra i diversi interessi pubblici, e svolgono un ruolo di indirizzo e di controllo nei confronti della pubblica amministrazione. È al circuito della democrazia rappresentativa che normalmente si fa riferimento nel descrivere il funzionamento dei loro sistemi di diritto pubblico. Eppure, in tutti gli ordinamenti politici contemporanei, e in quello dello Stato italiano in modo particolare, anche la rappresentanza di interessi ha sempre avuto uno spazio rilevante: in essa, le decisioni di interesse pubblico non sono demandate a soggetti, come i rappresentanti politici, che si assumono rappresentativi di tutti gli interessi, ma sono il prodotto del confronto tra i rappresentanti di diversi interessi specifici, delle singole categorie di cittadini. La rappresentanza di interessi è spesso rappresentanza di interessi professionali, in quanto i rappresentanti in questione sono espressione di singole categorie professionali, più o meno ampie: i lavoratori dipendenti, gli imprenditori, i lavoratori autonomi o singole categorie di essi. In questo modello le pubbliche amministrazioni sono spesso controllate, in tutto o in parte, non dai politici, ma dai rappresentanti delle categorie interessate – o maggiormente interessate – dall'attività da esse svolte: è il caso soprattutto degli enti previdenziali delle diverse categorie di lavoratori, che sono spesso amministrati dai rappresentanti delle rispettive categorie.

Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi sono sempre coesistenti, sia nella definizione dell'indirizzo politico sia nello svolgimento delle funzioni amministrative. Anche il loro sviluppo in senso democratico, cioè nel senso dell'allargamento delle categorie di cittadini ammesse a partecipare, attraverso i loro rappresentanti, all'adozione delle decisioni pubbliche.

Lo Stato ottocentesco era uno stato oligarchico: in esso, solo poche

categorie di cittadini accedevano alla rappresentanza politica, per via della limitazione del suffragio elettorale. Parallelamente, solo poche categorie di cittadini erano ammesse alla rappresentanza di interessi, che era riservata agli interessi professionali delle classi dominanti, quali quelli dei professionisti. In questo modo si spiega, per esempio, l'origine degli ordini professionali, forme di autogoverno delle professioni: vi era un interesse generale al governo delle professioni, anche per la tutela dei clienti; ma le relative funzioni di disciplina, regolazione e controllo vennero affidate ai rappresentanti dei professionisti stessi. Un'altra forma di rappresentanza di interessi avviata nel corso del diciannovesimo secolo è quella dei consigli superiori, come quello dell'agricoltura e quello dell'industria e del commercio: organi collegiali pubblici, posti al vertice dell'organizzazione dei relativi ministeri, nei quali erano rappresentate le categorie professionali interessate. Lo Stato ottocentesco era selettivo in ordine alle categorie che ammetteva alla rappresentanza di interessi: privilegiava quelli delle classi più agiate. Nei confronti dei sindacati dei lavoratori, esso mostrava un'indifferenza che a volte diventava ostilità. Ma fin dagli ultimi decenni del secolo vi fu qualche cauta apertura alle categorie più deboli: fin dal 1886, per esempio, fu previsto che al citato Consiglio dell'industria e del commercio facessero parte due rappresentanti degli operai.

I rapporti tra Stato e sindacati dovettero evolversi rapidamente all'inizio del Novecento. La politica giolittiana fu di maggiore apertura nei confronti dei sindacati dei lavoratori. Parallelamente all'allargamento del suffragio per le elezioni politiche, si allargava l'ambito degli interessi ammessi al dialogo diretto con le forze politiche e con le pubbliche amministrazioni. Si moltiplicarono gli organi collegiali rappresentativi di interessi e si cominciò ad attribuire funzioni e finanziamenti pubblici a organismi di origine sindacale, come i patronati. Lo Stato appariva meno sbilanciato a favore degli interessi dominanti: la politica giolittiana, in particolare, era ispirata alla neutralità nel conflitto industriale: si era ben lontani dalla legislazione di sostegno dei sindacati dei lavoratori, tipica della seconda metà del Novecento, ma si andava allargando la base sociale, sulla quale i diversi canali di collegamento tra società e istituzioni erano costruiti.

Intorno al secondo decennio del secolo, l'esplosione del fenomeno sindacale si impose all'attenzione dei politici e degli studiosi. Per qualcuno esso rappresentò solo un problema di ordine pubblico, ma per altri fu l'occasione per una riflessione sullo stesso assetto dei pubblici poteri. Che la rappresentanza di interessi fosse un fenomeno non più

marginale; che i sindacati andassero assumendo una veste istituzionale e pubblicistica, che si aggiungeva a quella conflittuale e privatistica; che l'esclusività della mediazione politica, tipica dello stato liberale, apparisse ormai insufficiente ad assicurare un buon funzionamento delle istituzioni: tutto ciò fu mostrato dal dibattito sullo «stato sindacale», che fu alimentato da chi ipotizzava la ricostruzione delle strutture dello Stato intorno alla rappresentanza degli interessi. Il progetto, che qualcuno avanzava, era di sostituire o affiancare al Parlamento, sede della rappresentanza politica, camere di rappresentanza degli interessi. Alla base di questo progetto vi erano diversi fattori, tra i quali l'idea corporativa, propria della dottrina sociale della Chiesa: idea nobile, ben lontana dall'accezione negativa con la quale oggi si usa il termine «corporativo»; idea di composizione pacifica e armoniosa di interessi diversi.

L'idea corporativa e il dibattito sullo stato sindacale transitarono nel periodo successivo, quello fascista, durante il quale furono portati avanti da personaggi intellettualmente rilevanti ma concretamente poco influenti, come Sergio Panunzio. Essi furono alla base della realizzazione dell'ordinamento corporativo, in cui erano rappresentati i datori di lavoro, i lavoratori, le diverse categorie professionali, che davano luogo a organi cui erano attribuiti rilevanti poteri pubblicistici. L'ordinamento corporativo italiano, come altri ordinamenti corporativi presenti in Europa nel Novecento, mirava a essere, allo stesso tempo, un modello di governo dell'economia e uno strumento di soluzione del conflitto sociale e disciplina delle relazioni industriali. Se in ordine al primo obiettivo esso fu un fallimento, in ordine al secondo esso raggiunse il risultato, ma a caro prezzo: al prezzo dell'eliminazione della libertà sindacale e di una prevalenza di fatto degli interessi padronali. Soppressi i sindacati preesistenti, infatti, l'organizzazione sindacale fu pubblicizzata e ai sindacati fascisti, aventi natura pubblicistica, furono affidati importanti poteri di regolazione. Fu il momento di massima intensità della dimensione pubblicistica, e parallelamente di massima mortificazione di quella privatistica, dei sindacati.

La Costituzione repubblicana, oltre a ricostruire naturalmente la democrazia rappresentativa, reagì alla repressione della libertà sindacale proclamandola solennemente. Ma non abbandonò né l'idea della rappresentanza di interessi, né lo strumento dell'organo di composizione di interessi composto dai rappresentanti delle diverse categorie produttive. La continuità, da questo punto di vista, è rappresentata dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Peraltro, il ruolo di

questo organo – già limitato nel disegno costituzionale – è stato pressoché inesistente nella realtà istituzionale di questo sessantennio, anche per via di un cattivo sistema di designazione dei suoi componenti. La Costituzione si fa carico del bilanciamento tra interessi generali e interessi professionali anche nella disciplina della contrattazione collettiva. Non diversamente da quanto accadeva nell'epoca precedente, essa prevede, a tutela dei lavoratori dipendenti, che i contratti collettivi possano avere efficacia *erga omnes* e, quindi, che le organizzazioni sindacali che li concludono adottino decisioni assistite da una garanzia pubblicistica in ordine agli effetti giuridici. Ma si preoccupa anche di imporre un controllo minimo sui sindacati che concludano simili contratti, per evitare l'indebita prevalenza degli interessi di alcuni lavoratori su quelli generali o di categorie più ampie. Come è noto, peraltro, anche questa previsione costituzionale è rimasta lettera morta.

Dal punto di vista dei rapporti tra sindacati e pubblici poteri, in effetti, uno dei caratteri dell'età repubblicana è proprio quello dell'inattuazione costituzionale. Un altro è quello della continuità dei canali di collegamento tra categorie professionali e pubblici poteri: per tutto il Novecento, fenomeni come la partecipazione di rappresentanti sindacali a organi collegiali pubblici e l'attribuzione di compiti e risorse pubblici a organismi costituiti dalle associazioni professionali non si sono mai interrotti. In età repubblicana, la rappresentanza degli interessi professionali si è svolta al di fuori del Cnel, per trovare una grande varietà di forme e canali.

Lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte dei sindacati è stato importante da diversi punti di vista: ha consentito lo svolgimento di funzioni – in particolare di assistenza – che i pubblici poteri non erano in grado di svolgere; ha costituito, grazie all'unità sindacale, un terreno di dialogo, a fronte della forte contrapposizione tra le forze politiche; ha supplito all'assenza di associazioni di consumatori, che in Italia si sono sviluppate molto più tardi rispetto ad altri paesi occidentali, inducendo il legislatore ad assumere i sindacati dei lavoratori come rappresentativi di tutti i cittadini.

### *3. Le forme di svolgimento*

La partecipazione dei sindacati allo svolgimento di attività di interesse pubblico si svolge a tre livelli diversi: un livello politico, in quanto i sindacati contribuiscono alla definizione dell'indirizzo politico; un li-

vello amministrativo, in quanto essi svolgono o partecipano allo svolgimento di rilevanti funzioni amministrative; un livello contrattuale, per via dei poteri pubblicistici che vengono utilizzati attraverso la contrattazione collettiva. In ciascuno dei tre livelli, i sindacati assumono decisioni che riguardano non solo i loro rappresentanti, né solo le categorie professionali di riferimento, ma tutti i cittadini.

Il livello politico è quello della concertazione sociale, che si esprime in patti e accordi variamente denominati. La consultazione dei sindacati e la conclusione di accordi – ora bilaterali, ora trilaterali – tra governi e forze sociali è una costante dell'età repubblicana ed è una prassi diffusa in diversi paesi europei (in particolare l'Austria), ma ha subito un processo di progressiva formalizzazione e ha attirato l'attenzione degli studiosi soprattutto a partire dagli anni ottanta, periodo nel quale si è sviluppato un intenso dibattito sul «neocorporativismo». Come dimostra l'esperienza italiana degli ultimi anni, la concertazione è una costante, ma risente fortemente delle vicende politiche. Lo studioso che ha maggiormente animato questo dibattito, Philippe C. Schmitter, ha parlato di «Sisifo corporatista», intendendo un lavoro di concertazione e di patti sociali che si riavvia continuamente, per poi interrompersi e nuovamente riprendere. Negli ultimi anni, una difficoltà in più deriva dalla scarsità di risorse pubbliche che i governi possono impiegare per favorire la conclusione di accordi: al contrario, questi sono spesso finalizzati proprio alla riduzione della spesa pubblica.

La concertazione sociale è in primo luogo nazionale, ma è stata spesso replicata al livello regionale e locale. Essa è stata lo strumento per costruire il consenso necessario per alcune importanti riforme o per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici e, in determinati periodi, è stata un efficace strumento di governo delle relazioni industriali. Il suo rilievo pubblicistico è evidente, se si considera che essa è stata strumento per il perseguimento di interessi come lo sviluppo economico, la lotta alla disoccupazione, l'equità fiscale e il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

D'altra parte, nell'esperienza italiana la concertazione presenta alcuni limiti, tra i quali due principali. In primo luogo, i suoi protagonisti sono i rappresentanti solo di alcune categorie professionali: quelle dei lavoratori dipendenti e quelle degli imprenditori, o alcuni di essi. Rimangono estranei a essa categorie come i lavoratori autonomi e, soprattutto, coloro che non hanno ancora un lavoro, i cui interessi rischiano quindi di essere sacrificati. L'influenza dei sindacati sulle decisioni governative determina spesso l'adozione di misure contrarie

all'interesse generale o che sacrificano indebitamente gli interessi di categorie deboli e non rappresentate: ne sono una chiara dimostrazione le vicende degli ultimi anni relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari della pubblica amministrazione, in violazione del principio del concorso pubblico e a danno di quanti potessero aspirare, dall'esterno, a un impiego pubblico. In secondo luogo, il raccordo tra patti sociali e leggi è imperfetto, soprattutto perché la concertazione si svolge interamente a monte dell'attività legislativa, che in questo modo è di fatto vincolata a recepire integralmente i patti stessi, a pena di rottura della pace raggiunta con le parti sociali: ciò si traduce, tra l'altro, in un ruolo eccessivo del governo rispetto al Parlamento. Ulteriori limiti sono relativi a singoli episodi o prassi: per esempio, importanti accordi sono stati conclusi senza l'adesione del principale sindacato dei lavoratori.

Tutto ciò dimostra che lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte dei sindacati pone diversi problemi: nei confronti degli aderenti ai sindacati, un problema di democrazia; nei confronti degli appartenenti alle relative categorie professionali, un problema di rappresentatività; nei confronti dei comuni cittadini, i cui interessi sono a loro volta affetti dalle decisioni prese con l'apporto dei sindacati, un problema di controllo pubblico.

Tutto ciò vale anche per il secondo livello indicato, quello amministrativo, che si esplica in diverse modalità di svolgimento di funzioni amministrative.

In primo luogo, vi è la cosiddetta partecipazione organica, cioè la partecipazione di esponenti sindacali a organi collegiali pubblici, quali consigli superiori, consigli di amministrazione, organi consultivi o di vigilanza e organi di altro genere ancora. Si tratta della forma più risalente e più diffusa di partecipazione sindacale, sia al livello statale che nelle Regioni e negli enti locali, e investe diverse migliaia di funzionari pubblici, designati dai sindacati. Gli organi, ai quali essi partecipano, operano nei settori più diversi (dalla tutela dell'ambiente al governo del territorio, dai beni culturali al commercio con l'estero), spesso privi di alcun collegamento con gli interessi dei lavoratori di cui essi sono rappresentativi. Questi organi esercitano poteri di vario genere: di definizione di regole, di tenuta di albi e registri, di gestione di risorse pubbliche e altro ancora. La partecipazione organica ha dato luogo a non poche distorsioni: per esempio, quando sindacalisti facevano parte delle commissioni di concorso. Questa partecipazione è stata vietata dal 1993, ma nella realtà, soprattutto a livello regionale, la norma viene spesso aggirata.

In secondo luogo, vi sono quelli che possono essere definiti «enti pubblici di derivazione sindacale», perché nati su iniziativa dei sindacati e a un certo punto – quando i relativi interessi sono stati ritenuti meritevoli di tutela da parte dei pubblici poteri – trasformati in enti pubblici. È il caso di molti enti previdenziali, che sono tradizionalmente governati dai sindacati. Ciò riguarda non solo i sindacati confederali dei lavoratori, ma anche interessi professionali di dimensione minore. La rappresentanza di interessi professionali, infatti, è alla base dell'organizzazione di molte pubbliche amministrazioni delle quali si può pure affermare una derivazione sindacale: così gli ordini professionali per i lavoratori autonomi, le camere di commercio per gli imprenditori, le associazioni di autori, editori ed esecutori nei settori delle lettere e delle arti.

Vi sono, in terzo luogo, altri soggetti di diretta emanazione dei sindacati, che formalmente sono persone giuridiche private – e in questo si distinguono dalla precedente categoria – ma che di fatto sono amministrazioni pubbliche in quanto svolgono funzioni pubbliche. I principali esempi sono i centri di assistenza fiscale, gli istituti di patronato e gli enti bilaterali operanti nel settore del collocamento. I centri di assistenza fiscale svolgono una funzione di assistenza per conto dell'amministrazione finanziaria, che non è in grado di svolgerla direttamente. L'assistenza fiscale può essere svolta da diversi soggetti, ma questi organismi, per via del trattamento privilegiato che ricevono dalla legge – in parte censurato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee – hanno una posizione decisamente dominante. Similmente, gli istituti di patronato possono essere costituiti solo da associazioni di lavoratori o di imprenditori e svolgono un'attività di assistenza, in materia previdenziale e sanitaria, per la quale ricevono un finanziamento da parte dello Stato, a carico delle gestioni previdenziali. Essi tendono poi a diversificare la propria attività, offrendo ulteriori servizi, in diversi settori, a coloro che si iscrivono a essi. Ciò accentua la loro connotazione «generalista» e accentua la loro dimensione pubblicistica: pur emanazione dei sindacati, essi non sono strumenti di tutela degli iscritti né dei lavoratori o degli imprenditori, ma strutture di servizi che operano per tutti i cittadini. Centri di assistenza fiscale e istituti di patronato sono importanti strutture di servizio, soprattutto per i cittadini più deboli, ma anche importanti forme di diffusione e di finanziamento delle organizzazioni sindacali che li costituiscono. Essi svolgono attività che sono contemporaneamente funzioni pubbliche e attività economiche. Gli enti bilaterali, costituiti insieme dalle organiz-

zazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, infine, sono stati introdotti dalla legislazione degli ultimi anni, per lo svolgimento di funzioni relative al mercato del lavoro e, più recentemente, alla sicurezza nel lavoro.

Oltre a queste forme di partecipazione di tipo organizzativo, vi sono poi quelle relative allo svolgimento di attività di interesse generale. Un gran numero di leggi, a livello statale e regionale, prevedono che i sindacati partecipino ai procedimenti amministrativi nelle materie più disparate o attribuiscono loro funzioni pubbliche, soprattutto in materie come la formazione e l'istruzione professionale o, più recentemente, l'emersione del lavoro sommerso. Per lo svolgimento di queste funzioni, vengono attribuiti ai sindacati poteri amministrativi, spesso penetranti (per esempio, poteri normativi, ispettivi o sanzionatori), e finanziamenti pubblici, spesso cospicui. Il principale problema che questo fenomeno pone, come è facile intuire, è quello delle regole e dei controlli sullo svolgimento di queste funzioni: il diritto pubblico ha, nel tempo, sviluppato un sistema di garanzie nei confronti dell'esercizio di poteri amministrativi e in ordine alla gestione di risorse pubbliche, che rischiano di essere vanificate quando le funzioni amministrative vengono svolte da soggetti privati. Occorre, dunque, predisporre strumenti che, nel rispetto della natura privata dei sindacati, assicurino un livello accettabile di tutela degli interessi generali.

Il terzo livello, quello contrattuale, riguarda la contrattazione collettiva sia nel settore privato, sia in quello pubblico, nel quale la connotazione pubblicistica è più accentuata.

La contrattazione collettiva nel settore privato, pur essendo espressione di autonomia collettiva, ha alcuni elementi riconducibili ai principi del diritto pubblico piuttosto che a quelli del diritto privato: per esempio, l'inderogabilità *in peius* da parte dei contratti individuali e i vari meccanismi che consentono di applicare i contratti collettivi anche nei confronti dei non iscritti. I contratti collettivi, in effetti, sono una via di mezzo tra atti normativi (atti di diritto pubblico) e i contratti (atti di diritto privato). A volte, poi, essi sono strumenti di esercizio di poteri normativi o amministrativi, che esprimono scelte relative al bilanciamento di interessi generali e parziali: è difficile, per esempio, ricondurre al diritto privato contratti collettivi che producono conseguenze sfavorevoli, come il licenziamento o la riduzione dell'orario di lavoro, per determinati soggetti. Ai contratti collettivi, poi, la legge riserva a volte la disciplina di determinate materie, riserva determinate decisioni o consente perfino di derogare alla legge stessa

o di sospenderne l'applicazione. Tra i tanti esempi, si può menzionare la sanatoria del mancato versamento di contributi previdenziali, che la Legge finanziaria per il 2007 ha riservato ai datori di lavoro che abbiano previamente concluso un contratto collettivo.

Nella contrattazione collettiva nel settore pubblico la partecipazione dei sindacati all'adozione di decisioni pubbliche è molto più evidente, sia per le differenze rispetto alla contrattazione collettiva privata, sia perché, attraverso i contratti collettivi, i sindacati influiscono sull'organizzazione amministrativa. Le differenze tra la contrattazione collettiva del settore pubblico e quella del settore privato, per quanto qui rileva, possono essere così riassunte. In primo luogo, la prima è obbligatoria, in quanto fondata sulla legge, mentre la seconda è facoltativa, come ogni contrattazione. In secondo luogo, esse hanno ambiti diversi: nel settore privato la contrattazione può coprire qualunque materia; nel settore pubblico, invece, ci sono limiti: alcune cose non sono negoziabili. Non è negoziabile, per esempio, l'accesso al pubblico impiego, perché è materia definita dalla Costituzione, che ha stabilito il principio del concorso. Non sono negoziabili neanche i doveri dei dipendenti, che sono definiti unilateralmente dalla parte pubblica (con la legge e con i codici di comportamento). D'altra parte, la contrattazione collettiva pubblica sconfinava spesso in materie che sarebbero riservate alle determinazioni unilaterali dell'amministrazione, come le scelte relative all'assetto organizzativo. In terzo luogo, la contrattazione collettiva pubblica è in realtà una contrattazione falsa. Nella contrattazione collettiva tra i datori di lavoro privati e i sindacati dei lavoratori privati, ognuno gioca a carte coperte: una parte non sa quanto l'altra è disposta a cedere. Nella contrattazione collettiva pubblica non è così, perché la determinazione della spesa è fatta a monte, prima della contrattazione. Quindi, una parte contraente sa preventivamente quanto può spendere l'altra. Inoltre, la parte sindacale può dialogare non solo con il rappresentante della parte pubblica (cioè l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), ma anche con il governo, per influenzare le direttive che esso dà all'Agenzia stessa. Tutto ciò si traduce in una notevole invadenza delle fonti contrattuali nei confronti di quelle pubblicistiche, che determina tra l'altro una negoziazione sugli assetti organizzativi, cioè su una materia che nessun datore di lavoro privato sarebbe disposto a negoziare. Tutto ciò, evidentemente, mostra che la contrattazione collettiva è spesso strumento di emanazione di norme giuridiche di diritto pubblico, di esercizio di poteri amministrativi, di mediazione di interessi ge-

nerali e settoriali, di distribuzione di risorse pubbliche, di definizione dell'organizzazione della pubblica amministrazione: in sintesi, di adozione di decisioni di interesse generale.

#### *4. Gli interessi coinvolti e quelli rappresentati*

Il fenomeno fin qui descritto ha effetti positivi e negativi.

Tra i primi, il fatto che storicamente i sindacati hanno costituito una parte importante del sistema istituzionale, offrendo importanti canali di comunicazione tra società e pubblici poteri. Le funzioni pubbliche descritte sono state attribuite ai sindacati – e, in particolare, alle confederazioni dei sindacati dei lavoratori – perché si trattava delle organizzazioni aventi il più largo seguito, in grado di coinvolgere grandi masse di cittadini e di organizzarne il consenso intorno a riforme importanti. Essi hanno anche supplito ai limiti della rappresentanza politica, ai difetti dei partiti e al ritardato – e per più aspetti insoddisfacente – sviluppo delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti. In determinate fasi storiche, essi sono stati uno strumento di unità che ha bilanciato le divisioni politiche e in alcuni momenti sono stati determinanti nel coagulare il consenso intorno a difficili decisioni su questioni di interesse generale.

Al di là di questo ruolo di sintesi e cucitura del tessuto sociale, non si può neanche trascurare l'importanza del concreto svolgimento di una grande mole di attività amministrativa da parte delle amministrazioni di derivazione sindacale e direttamente dai sindacati stessi. Si pensi all'attività di assistenza in materia fiscale e previdenziale, per la quale le amministrazioni pubbliche hanno bisogno della collaborazione di organismi privati: storicamente, le strutture di derivazione sindacale sono state le più pronte e le più disponibili a svolgere un simile ruolo. Né si può trascurare il ruolo svolto dai sindacati nella stessa origine di molte funzioni amministrative, che sono nate come funzioni private per poi essere assoggettate a controllo pubblico: è quanto è spesso avvenuto in materia di protezione sociale.

Molti di questi vantaggi, peraltro, hanno perso di attualità. Le ragioni dell'attribuzione di funzioni pubbliche ai sindacati, in molti casi, si sono affievolite, mentre sono emerse ragioni di segno contrario, come il principio della concorrenza in attività – come quelle di assistenza fiscale e previdenziale – che sono suscettibili di essere svolte in forma di impresa. Parallelamente, sono diventati evidenti i rischi che deriva-

no dalla sproporzione tra rappresentanza e potere: soggetti che rappresentano parti ampie, ma pur sempre limitate, della collettività, sono titolari del potere di prendere decisioni che riguardano tutti i cittadini. Ai sindacati dei lavoratori si rimprovera spesso di essere rappresentativi solo di alcune categorie di lavoratori dipendenti e, quindi, di tutelare solo i loro interessi. Non diversamente, peraltro, da come i sindacati dei datori di lavoro si fanno carico solo degli interessi delle imprese. A ben vedere, il problema è di rapporto tra la dimensione privatistica, che conduce ogni organizzazione professionale a tutelare solo gli interessi dei suoi aderenti o quelli dell'intera categoria professionale, e quella pubblicistica, che richiede loro di curare interessi dell'intera collettività. Il problema è di fare in modo che soggetti, che sono rappresentativi di interessi parziali, operino in modo da garantire la tutela degli interessi generali.

Il problema va affrontato senza condizionamenti ideologici, tenendo conto del dato storico e della situazione presente, delle esigenze di garanzia e di quelle di efficiente svolgimento delle funzioni pubbliche, degli imperativi economici e di quelli sociali. È sbagliato arroccarsi a difesa di privilegi non più difendibili, come quelli dei centri di assistenza fiscale censurati dalla Corte di giustizia europea, come è sbagliato vedere nei sindacati organizzazioni parassitarie, che proliferano a carico della finanza pubblica. È sbagliato ignorare lo squilibrio tra rappresentanza e potere, come è sbagliato trascurare l'importanza dell'attività delle organizzazioni professionali in diversi settori di attività amministrativa. È sbagliato difendere la partecipazione dei sindacati dei lavoratori in settori che non hanno nulla a che fare con il lavoro dipendente, come è sbagliato rinnezarla del tutto.

Quali i rimedi alla dissociazione tra interessi curati e interessi rappresentati? La bussola non può che essere data dai principi costituzionali. L'articolo 39 della Costituzione, tanto criticato da esponenti sindacali e studiosi, offre una risposta valida al problema del rapporto tra chi decide e chi è destinatario della decisione: in primo luogo, sono necessarie garanzie minime in ordine all'organizzazione del decidente; in secondo luogo, una decisione che riguarda tutti può anche non essere presa da soggetti che rappresentano tutti, purché la decisione sia costruita in modo da dare proporzionata rappresentanza a tutti coloro che decidano di partecipare al processo decisionale e prestino quelle garanzie minime. Nella stessa prospettiva della corrispondenza, non necessariamente piena ma più forte possibile, tra rappresentanti di interessi e titolari degli interessi, occorrerebbe ripensare alle varie forme di partecipa-

zione dei sindacati allo svolgimento di funzioni pubbliche. Non necessariamente per eliminarle o ridimensionarle, ma per renderle conformi alle garanzie che la tutela degli interessi pubblici richiede. La concertazione sociale, per esempio, dovrebbe includere tutte le categorie interessate, e non solo alcune, e dovrebbe raccordarsi in modo più corretto con la rappresentanza politica. Il finanziamento delle attività di interesse pubblico svolte dai sindacati dovrebbe essere trasparente, e non occulto o opaco come spesso avviene: è il giusto riconoscimento di attività svolte per tutti i cittadini, ma chiunque gestisca risorse finanziarie pubbliche deve riceverle in modo trasparente e rispondere di come le impiega. La partecipazione sindacale dovrebbe svolgersi liberamente entro limiti ben definiti; non dovrebbe mai arrivare a pregiudicare principi come quello del concorso pubblico o della disciplina pubblicistica dell'organizzazione amministrativa.

Perché tutto ciò avvenga, occorre che non venga trascurata l'anima pubblicistica e istituzionale dei sindacati, che si è cercato di delineare. I sindacati, in Italia, sono organizzazioni professionali private, ma sono anche pubblici poteri, e non è prevedibile che cessino di esserlo in tempi rapidi. Questa loro natura viene spesso disconosciuta dagli esponenti sindacali e dagli studiosi. Un suo riconoscimento è invece necessario per una corretta disciplina delle loro funzioni pubbliche.

### *Riferimenti bibliografici*

- Accornero A., 1992, *La parabola del sindacato*, Il Mulino, Bologna.
- Bellardi L., 1999, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci, Bari.
- Bockel A., 1965, *La participation des Syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'État*, Lgdj, Parigi.
- Cammelli M., 1981, *Il sindacato e l'amministrazione dello Stato*, in *Il sindacato nello Stato*, a cura dell'Irsi, Edizioni lavoro, Roma.
- Carinci F., 2000, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, p. 35.
- Cassese S., 1983, *Sindacati e istituzioni secondarie*, «Quaderni costituzionali», dicembre, n. 3, p. 505.
- Cassese S., 1985, *La partecipazione sindacale nella pubblica amministrazione*, in Cassese S., Romagnoli U. e Giannini M.S., *La partecipazione nel pubblico impiego*, Marsilio, Venezia.
- Cassese S., 1992, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, «Diritto e Società», n. 2, pp. 223-248.

- Cassese S. e Dente B., 1971, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo stato sindacale*, «Quaderni storici», n. 18, p. 943.
- D'Antona M., 2000 [1992], *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Opere*, vol. II, *Scritti sul diritto sindacale*, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M., 2000 [1987], *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in *Opere*, vol. III, *Scritti sul diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Esposito C., 1954, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova.
- Falcucci G. e Mesirca A. (a cura di), 1983, *La rappresentanza imprenditoriale negli organi della pubblica amministrazione*, Asap-Intersind, Roma.
- Ferrari A., 1969, *La partecipazione dei sindacati alla pubblica amministrazione*, «Diritto del lavoro», n. 1, p. 115.
- Fois, 1977, *Sindacati e sistema politico. Problematica di un rapporto e implicazioni costituzionali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano.
- Ghera E., 2000, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 1.
- Giugni G., 1956, *Esperienze corporative e post-corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, «Il Mulino», gennaio-febbraio, pp. 5-17.
- Grandori A. (a cura di), 2001, *Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Egea, Milano.
- Guarino G., 1977, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Hirsch J., 1966, *Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften*, Ernst Klett, Stoccarda.
- Kaiser J.H., 1993 [1956], *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad. it., Giuffrè, Milano.
- Mariucci L., 1986, *I rapporti tra sindacato e Stato. Percorsi di lettura*, in Ferrante G. (a cura di), *Il futuro del sindacato*, Ediesse, Roma.
- Mattarella B.G., 2003, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano.
- Mengoni L., 1985 [1971], *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna.
- Mortati C., 1954, *Il lavoro nella Costituzione*, «Diritto del lavoro», n. 1.
- Panunzio S.P., 1974, *Sulla partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, «Diritto e Società», n. ?.
- Perone G.C., 1972, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Cedam, Padova.
- Pizzorno A., 1971, *I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. ?, p. 1710.
- Rescigno P., 1987 [1959], *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, vol. I.
- Rescigno P., 1987 [1960], *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, vol. I.

- Romagnoli U., 1995, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, Bologna.
- Rosenstock-Franck L., 1934, *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait. Ses origines historiques et son évolution*, Librairie universitaire J. Gamber, Parigi.
- Rusciano M., 1995, *Il diritto del lavoro tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, t. II, Giuffrè, Milano.
- Salvati M., 2000, *Breve storia della concertazione all'italiana*, «Stato e mercato», n. 60, pp. 447-476.
- Santoro-Passarelli F., 1956, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti fra i sindacati e lo Stato*, «Rivista di diritto del lavoro», n. 1.
- Santoro-Passarelli F., 1977, *Sindacato e funzione pubblica*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano.
- Schmitter P.C. e Grote J.R., 1997, *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, «Stato e mercato», vol. 50, n. 2, pp. 183-215.
- Simi V., 1971, *Partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, in *Nuovo Trattato di diritto del lavoro*, diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni, vol. I, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova.
- Treu T., 1979, *Forme, caratteri e obiettivi dell'intervento sindacale nelle istituzioni*, in Ferrari G., Roccella M. e Treu T., *Sindacalisti nelle istituzioni*, Edizioni lavoro, Roma.

