



Una cornice ancora più necessaria

*Mimmo Carrieri**

Gli ultimi mesi hanno offerto una decisa accelerazione della possibilità di regolare in modo sistematico la rappresentanza sindacale. Su questo tema la discussione si è protratta per diversi anni tra i sindacati, le parti sociali e anche nel mondo scientifico senza produrre significativi esiti pratici, se si fa eccezione per l'importante legge relativa alle pubbliche amministrazioni. Ma a questo punto è prevalsa la convinzione, pressoché generale, che il mantenimento di regole non scritte e di un regime fondato sulla presunzione di rappresentatività siano da superare con nettezza perché producono svantaggi superiori ai benefici potenziali.

Così le parti sociali hanno aggiunto un altro importante tassello al nuovo edificio della rappresentanza attraverso il Protocollo d'intesa dello scorso 31 maggio, che ha integrato e perfezionato l'Accordo interconfederale del 2011. In questo senso sono stati definiti per la prima volta criteri condivisi che consentano di attribuire la validità collettiva ai contratti nazionali.

Successivamente la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile il comma 1 dell'art. 19 dello Statuto, come si era delineato dopo il referendum del 1995: in questa formulazione era stata consentita l'esclusione di sindacati non firmatari dei contratti, anche se dotati chiaramente di un seguito significativo. È stato questo il caso della Fiom, che aveva fatto ricorso – che è stato accolto – contro l'esclusione dalle prerogative sindacali. La pronuncia della Corte va considerata importante non solo per aver sciolto simbolicamente una grave distorsione, ma anche perché essa rivela ancora di più – se ce n'era bisogno – l'esistenza di un vuoto normativo, che è divenuto più necessario e più urgente di colmare.

Il Protocollo sottoscritto dalle confederazioni e dalla Confindustria riveste il ruolo di un architrave atteso da tempo, ma non per questo meno im-

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro presso la «Sapienza» Università di Roma.

portante, anche perché non banale e scontato nei suoi contenuti. In questo caso le parti sociali non si sono limitate a scrivere un compitino, ma hanno fissato alcune regole, reciprocamente obbligatorie, dotate di un ampio spessore. Regole che, oltre a consentire la misurazione della rappresentatività, permettono di definire in modo consensuale la validità stessa dei contratti. Tra le modalità previste per arrivare a questo risultato spicca anche il ricorso obbligatorio alla volontà manifestata da tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti.

Un percorso importante, che attende a questo punto di concludersi mediante l'elaborazione di una legge generale, in grado di regolare l'intera materia per tutti i settori produttivi. Dunque passi avanti significativi e per certi versi decisivi, che vanno portati a compimento attraverso un'attenzione più mirata alla messa in opera di questo pacchetto di regole (e di quelle che sperabilmente si aggiungeranno).

Quali sono gli aspetti più rilevanti che appare opportuno sottolineare? Il primo su cui richiamare l'attenzione riguarda l'assunzione di responsabilità delle parti sociali. Da questo punto di vista dobbiamo segnalare un evidente salto di qualità, anche sotto il profilo dei tempi decisionali più serrati. Sembra che le grandi organizzazioni collettive abbiano maturato una spinta a rafforzare il loro intervento congiunto per risolvere nodi a lungo disattesi. Si tratta di una lettura non burocratica o attendista del drammatico quadro economico e politico, che non si può non condividere. Il persistere della crisi economica richiede alle parti un impegno supplementare e diretto, con lo scopo di trovare ricette in grado di invertire rapidamente la situazione, che ha visto l'uscita dal mercato di tante imprese e la crescita minacciosa della disoccupazione. Le parti hanno ritenuto in modo convincente che anche il governo delle larghe intese, che ha preso le mosse dall'impasse elettorale prodotta dal voto di febbraio, imponesse loro questo sovrappiù di intervento e di cooperazione.

Le incertezze sulla durata e sull'efficacia dell'azione del governo nella sfera sociale ed economica hanno giustamente consigliato di ridurre la delega all'attore pubblico, dal quale prima delle elezioni ci si attendeva molto, in congiunzione con una chiara maggioranza parlamentare, che invece non è uscita dalle urne. E di intervenire più decisamente nella sfera delle proprie competenze, anche quando queste intersecano l'arena politica. Questo orientamento più marcatamente attivo è stato confermato ai primi di settembre dal Patto per lo sviluppo sottoscritto a Genova da Confindustria e confederazioni. Un classico «patto dei produttori», come alcuni lo hanno defi-

nito, che si colloca come un presupposto per azioni pubbliche – in particolare connesse alla legge di stabilità – per rilanciare la crescita e la produttività, che appaiono non più eludibili.

Va salutato con favore l'orientamento manifestato dall'attuale leadership di Confindustria, che ha scelto una linea chiaramente proiettata in direzione di una maggiore collaborazione con i sindacati anche nell'ambito delle relazioni industriali. A differenza di una parte del nostro sistema delle imprese, capitanata dalla Fiat, che continua a preferire opzioni di segno diverso e orientate in senso più unilaterale.

Bisogna apprezzare, inoltre, le aperture non formali che sono venute da Cisl e Uil sul nucleo, spesso controverso, della regolamentazione della democrazia sindacale. In passato era stato difficile pervenire a regole che consentissero di coinvolgere in modo attivo nei processi di decisione l'insieme dei lavoratori rappresentati. Sono note le perplessità del mondo cislino, legato a una concezione prevalentemente endosindacale (gli iscritti) dei processi democratici. In direzione di un allargamento del raggio d'intervento militavano vari fattori, tutti tesi a estendere il campo dei collegamenti del sindacato con la sua platea sociale, anche potenziale. Il fatto che i due terzi dei lavoratori attivi non siano iscritti ad alcuna organizzazione esercita una forte pressione in direzione di un deciso ampliamento delle reti del consenso sindacale (su questo aspetto, un articolato ragionamento è contenuto in Baccaro, Carrieri, 2011).

Alla fine tutti gli attori hanno convenuto che era preferibile ricorrere, ai fini della validazione dei contratti (ma anche nella fase di preparazione delle piattaforme), al «voto certificato» di tutti i lavoratori comunque interessati. Una decisione forse sorprendente nella misura, ma che appare in sostanza saggia nei suoi contenuti. Come saggia è la delega della definizione delle concrete modalità di verifica del consenso alle singole categorie. Dunque: voto attraverso il referendum o altre modalità comunque «certificabili», secondo la tradizione e le sensibilità presenti nelle specifiche realtà produttive di settore. In questa sede vale la pena di sottolineare che il consenso dei lavoratori assume, dentro il Protocollo di maggio, il carattere non di fatto accessorio, come spesso avveniva in passato, ma di aspetto procedurale necessario e costitutivo in ordine all'approvazione dei contratti nazionali.

A questo punto c'è da augurarsi che si apra una fase di competizione leale per la conquista del consenso tra le tre confederazioni (e senza sottovalutare la presenza di altri soggetti). Anche negli anni scorsi qualcuno aveva

parlato di «unità competitiva», e si era comunque verificata spesso una competizione senza unità, di cui ciascuna confederazione ha beneficiato in certa misura in termini di risultati organizzativi. Ora vi sono le condizioni perché l'asse della competizione sia chiaramente orientato all'aggregazione delle domande e dei sostegni tanto sotto il profilo delle iscrizioni quanto sotto quello del consenso a tutto tondo (misurabile attraverso l'elezione dei delegati delle Rsu).

L'asse, insomma, si sposta verso i luoghi di lavoro, dopo un ciclo di relativa disattenzione (più o meno intenzionale che fosse). E si prospettano benefici per tutti, soprattutto se i sindacati saranno capaci di mettere a fuoco e di realizzare, senza resistenze corporative, una delle poste in gioco: quella di allargare il numero delle aziende coinvolte nel circuito della rappresentanza elettiva. Il vero sottoprodotto di quest'intesa, specie se sarà seguita da una legge coerente con queste premesse, è quello di offrire ai sindacati la possibilità di raggiungere una platea che essi non toccano abitualmente.

In coerenza con quanto era stato stabilito già nell'Accordo interconfederale del 2011, il criterio cui viene ancorata la validità collettiva dei contratti è il principio maggioritario. Nel 2011 questo veniva tradotto in ambito aziendale attraverso la maggioranza dei delegati Rsu o delle Rsa (integrabili con il ricorso alla deliberazione di tutti i lavoratori). Nel caso del Protocollo 2013, che ha il suo cuore nei contratti nazionali, la maggioranza assoluta deve intendersi da un lato come «50 per cento + 1», misurato attraverso i numeri di rappresentatività riportati da ciascuna sigla mediante la combinazione tra dato associativo e dato elettorale (che si attesta, alla pari di quanto già avviene nel settore pubblico, come il parametro della misurazione). Dall'altro lato in modo concatenato, cioè come passaggio obbligato, attraverso l'approvazione da parte di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti, mediante il cosiddetto voto certificato.

L'abito del principio maggioritario, derivato dalla sfera politica, sta in realtà un po' stretto all'arena delle relazioni industriali. In effetti non era mancato, specie dal versante Cgil, chi aveva proposto di alzare la soglia, ipotizzando maggioranze qualificate, in funzione dell'approvazione dei contratti. In modo da incentivare, anche indirettamente, il ricorso ad alleanze larghe, favorendo il più possibile la pratica di mediazioni unitarie. È prevalsa alla fine un'altra soluzione, peraltro coerente con quanto già abbondantemente – e nell'insieme positivamente – sperimentato nell'impiego pubblico, nel quale la soglia della maggioranza assoluta ha in netta prevalenza as-

secondato scelte condivise da tutte le confederazioni e quasi sempre anche dagli altri sindacati extraconfederali (con l'eccezione infelice, ma parziale, della presenza *in office*, come ministro, di Brunetta). Va detto che questa soluzione, anche se forse non ottimale, corrisponde maggiormente al senso comune e forse anche al buon senso pratico. E c'è comunque da sperare che lo scenario degli accordi separati – non scongiurato, ma reso meno traumatico dalle nuove regole – resti in prospettiva piuttosto un caso limite che non la norma dei comportamenti sindacali.

Al quadro di regole definite tra le parti la Corte ha aggiunto alcuni tasselli ulteriori e significativi, che richiamano il senso interpretativo di lungo periodo adottato dalla giurisprudenza costituzionale (nel merito si vedano le calzanti osservazioni avanzate da Umberto Romagnoli, in questo numero).

Nel bocciare l'applicazione fatta dalla Fiat – come ricordato – del deprecato comma uscito monco dalla consultazione referendaria del 1995, la Corte ha inteso ribadire alcuni lineamenti di fondo cui riferirsi. L'ispirazione dello Statuto, come conferma la nostra suprema magistratura, non era quella di escludere alcuni soggetti dall'esercizio delle prerogative sindacali, specie in presenza di un radicamento significativo e incontestato (com'è avvenuto nel caso Fiat). Piuttosto, tutto al contrario, era quella di sostenere l'esercizio dei diritti sindacali per tutti i sindacati dotati di adeguata rappresentanza, superando limitazioni ed esclusioni che costituivano un prassi diffusa nel periodo precedente al 1970. L'operazione di promozione dell'attività sindacale organizzata, insieme a quella dei diritti dei lavoratori, era avvenuta privilegiando il nuovo soggetto sindacale emerso nelle lotte operaie di fini anni sessanta. Un soggetto sindacale confederale «trino», ma sostanzialmente in prevalenza «uno». E incontestabilmente rappresentativo, nella gran parte dei casi ai confini del monopolio della rappresentanza. Un soggetto tri-confederale che andava aiutato – appunto promosso – a entrare in fabbrica e in azienda, quando non aveva già conseguito sul campo questo accesso.

Era evidente che di questa costruzione erano due i presupposti costitutivi: un sindacalismo confederale molto unito, prossimo all'unità piena; il fatto che esso fosse dotato di una rappresentatività non solo egemonica, ma addirittura di portata universalistica. Ora appare chiaro che questi due presupposti necessari si siano logorati, subendo sensibili modifiche nel corso dei decenni successivi. Le tre maggiori confederazioni, a partire dal 1984

(con la fine della Federazione unitaria) sono state meno unite e spesso si sono divise. Sulla scena, inoltre, sono apparsi altri attori extraconfederali, non tali da scalzare il ruolo delle tre principali organizzazioni, ma comunque dotati in alcuni casi di una presenza non irrilevante.

In questo scenario mutato la formulazione originaria dello Statuto aveva corso il rischio di coprire una «presunzione di rappresentanza», mentre il suo scopo primario era quello di riconoscere la rappresentatività già conquistata, o di aiutare ad acquisirla nei casi in cui era deficitaria.

Purtroppo l'esito del referendum del 1995 ha complicato il gioco. L'accettazione inopinata del quesito di modificazione parziale, e successivamente soprattutto la sua approvazione nel voto popolare, hanno prodotto conseguenze non previste e peggiori di quelle iniziali. Invece di aiutare l'inclusione di soggetti privi di diritti, ma dotati di un qualche seguito, il nuovo testo – grazie al riconoscimento del ruolo dei sindacati solo in quanto firmatari dei contratti – conduceva al paradosso di poter escludere invece organizzazioni rappresentative, ma non firmatarie. Come è appunto accaduto con la Fiom nel caso del gruppo Fiat. Dunque, il nuovo testo dell'art. 19 ha fatto saltare il legame tra esercizio dei diritti sindacali e rappresentatività delle organizzazioni nei luoghi di lavoro, che era comunque impostato in origine dallo Statuto. Questa è l'aporia da superare con una nuova riscrittura, sulla quale la Corte ha giustamente voluto richiamare l'attenzione. Insomma, bisogna ritornare all'ispirazione genetica dello Statuto, ossia il riconoscere prerogative ai soggetti rappresentativi, adattandone la selezione e le dinamiche al mutato contesto di riferimento. E quindi, venendo al nocciolo, che chiude il ragionamento, si tratta a questo punto di introdurre un chiaro riferimento alla rappresentatività effettiva (e a come misurarla), come condizione di base ai fini del riconoscimento contrattuale dei sindacati in azienda. Insomma, il superamento definitivo di ogni presunzione di rappresentatività, quale ne sia il criterio retrostante, a favore della rappresentatività verificata e periodicamente accertata.

La pronuncia della Corte va intesa in questo senso non solo perché smonta il fragile castello, edificato con indubbia abilità dai legali Fiat, ma soprattutto perché richiede un altro edificio dalle fondamenta ben definite. E certamente per questa via è divenuto più chiaro quello che già prima era evidente. L'interpretazione letterale dell'art. 19 non era – e non poteva ragionevolmente essere – una soluzione definitiva, ma un semplice tentativo di aggirare il problema procrastinando una scelta chiara, con lo scopo pri-

mario di escludere la Fiom dal godimento dei diritti sindacali. Riesce quindi strano sentire ancora oggi l'argomento che la Fiom si sarebbe «autoesclusa» in virtù delle sue posizioni negoziali, e dunque della mancata sottoscrizione degli accordi della *newcom*. Infatti tutti i sindacati dovrebbero avere ben chiaro che in questo caso non sono in questione delle valutazioni intorno ai contenuti delle azioni contrattuali espresse da ciascuna sigla: le posizioni della Fiom sono probabilmente discutibili, ma non costituiscono la materia del contendere. In primo piano, invece, è il diritto di ogni organizzazione a poter esercitare liberamente le proprie attività. Insomma, non solo non era giusta, ma non c'era niente da godere per l'esclusione artificiosa di quell'organizzazione. Infatti occorrerebbe sempre avere chiaro che la rottura di un principio fondamentale, sulla base di una norma discutibile, avrebbe potuto colpire in seguito altre organizzazioni, sancendo una lesione della libertà sindacale.

A questo punto però la stessa azienda torinese ha compiuto due scelte, che aiutano a spostare in avanti la situazione. La prima, forse obbligata come conseguenza delle disposizioni della Corte, è stata quella di reintegrare in azienda e nel pieno esercizio delle loro funzioni i delegati della Fiom. La seconda, meno scontata e di valore simbolico, è consistita nella richiesta della legge come unica soluzione per arrivare a regole certe su questa delicata materia: è la presa d'atto che la copertura fornita dall'ombrello dell'art. 19 post-1995 non è più utilizzabile. Un'offerta importante, al di là di rilievi polemici di altro genere, perché tocca il nodo-obiettivo, che non si può non condividere, di definire regole più certe e di portata generale per le nostre relazioni industriali.

Questa richiesta costituisce un'apertura, che occorre andare a vedere come succede nei migliori poker e con le migliori intenzioni. Va detto che comunque essa ha il merito di spiazzare nettamente i sostenitori dell'astensionismo legislativo, che ancora non mancano (si veda, ad esempio, di recente Sacconi, Tiraboschi, 2013): nostalgici di uno scenario che appare in deciso movimento e rende superati larga parte dei loro assiomi.

È necessaria dunque una legge? E che tipo di legge? Quanto al primo aspetto va ricordato che gli accordi tra le parti costituiscono una rete basilare e necessaria di qualunque regolazione efficace. Ma essi non riescono a coprire tutto l'apparato produttivo. Anche nel caso convergessero intorno a essi tutte le associazioni datoriali, resterebbero fuori dal perimetro delle regole le tante aziendine che non aderiscono a nessuna di esse. Una legge, dun-

que, serve anzitutto per assicurare certezze generali e opportunità uguali a tutte le imprese e a tutti i lavoratori. Allo stato molti lavoratori sono di fatto privati del diritto democratico a godere di una rappresentanza elettiva nelle loro imprese (cosa che determina un'evidente asimmetria rispetto a quanti invece ne godono). Ma una legge a questo punto diventa un passaggio obbligato se si vuole colmare quel vuoto normativo che la Corte ha chiaramente evidenziato con la sua delibera.

Ovviamente anche l'intervento legislativo presenta diverse opzioni, che spaziano lungo una vasta latitudine di possibilità. Sarebbe interessante capire, ad esempio, quale ha in mente la Fiat quando si pronuncia a favore di una sistemazione normativa (che in mancanza di altri elementi risulta solo un'osservazione metodologica).

È da escludere un intervento legislativo «dall'alto», operato in prima battuta dagli attori politici, come in certa misura fu tentato in passato dal centro-sinistra, ma senza successo, con il disegno di legge Gasperoni (nella legislatura 1996-2001). Infatti già il programma elettorale del secondo Governo Prodi prevedeva il ricorso su questa materia a una legislazione di sostegno, nell'ambito della quale il legislatore si limitasse a raccogliere e a tradurre i lineamenti concordati dalle parti sociali. La lentezza delle decisioni incardinate sull'autonomia collettiva ha spinto qualche studioso a richiedere con eccessiva ansia (o forse ottimismo) un maggiore interventismo pubblico, fondato su una decretazione d'urgenza (così Mariucci, 2013a). Ma al netto di altre considerazioni, appare dubbio che un governo di larga coalizione come l'attuale possa essere in grado di maturare sulle tematiche del lavoro, che sono fortemente divisive, un siffatto tipo di orientamento, per così dire, «neo-interventista».

Restano in campo nell'immediato due altre opzioni, entrambe dotate di legittimità. Una consiste nel raccogliere e tradurre in legge, facendone una costruzione più precisa e sistematica, i testi elaborati negli anni scorsi congiuntamente dagli attori collettivi. Per certi versi questa costituisce la strada maestra, più rispondente all'imperativo e alla logica dell'intervento legale di sostegno alla volontà collettiva. In questo senso si muovono anche alcuni progetti di legge già depositati in Parlamento nel corso di questa legislatura (in particolare quello presentato da Airaudò, già membro della segreteria Fiom). Va detto che l'attuale incertezza politica, oltre alla presenza nel governo di larghe intese di forze ostili a qualunque regolazione normativa, rende più impervio e meno credibile questo percorso. Inoltre esso si riallaccia

alla tradizione italiana delle iper-regolazioni, impegnate a intervenire su ogni aspetto di dettaglio, con risultati pratici spesso controintuitivi. È da segnalare, infine, come siano in molti a nutrire dubbi sull'opportunità di un intervento che possa toccare anche i nervi complessi della democrazia sindacale, rispetto ai quali le organizzazioni sono giustamente gelose, e che sarebbe opportuno rientrassero solo o prevalentemente nella sfera degli impegni di reciprocità concordati da esse.

Un'altra possibilità, dotata di maggiore verosimiglianza nell'attuale fase, consiste invece in un intervento «leggero», ma congegnato per raggiungere una pluralità di obiettivi. Un intervento che si limiti a una riscrittura dell'art. 19, in modo da riallacciarla alla sua ispirazione originaria, ma aggiornandola ai mutati dati ambientali. Si tratta quindi di ribadire, come era nel vecchio testo, che la stella polare, ai fini dell'esercizio delle prerogative sindacali, è la (maggiore) rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Nello stesso tempo diventa rilevante aggiungere che tale rappresentatività non si basa su automatismi, ma su un accertamento periodico, le cui modalità concrete sono affidate ai criteri già stabiliti dai vigenti accordi tra le parti (in questo senso si veda Carrieri, Damiano, 2013). Per questa via è possibile ottenere un esito generalizzante, ma rispettoso delle scelte effettuate dagli attori sociali. E nel contempo evitare di cristallizzarli: insomma affidandosi all'evoluzione e alla manutenzione che le parti stesse dovessero ritenere opportune in corso d'opera. Questo quadro sembra anche idoneo per costruire un nuovo gioco di interdipendenza utile tra politica e organizzazioni funzionali. La politica che riscopre le doti della regolazione generale, ma in modo sobrio e non invasivo. E le parti che, a loro volta, sfruttano in modo tempestivo e accurato lo spazio potenziale offerto dall'autonomia collettiva.

Bisogna considerare, da ultimo, che questa costruzione regge se diventa operativa in modo rapido ed efficace. Questa dimensione si trova largamente nella disponibilità delle parti, che hanno delineato un meccanismo (in realtà tutt'altro che semplice) per la rilevazione dei dati (associativi ed elettorali) e per la loro certificazione, che le porta a incrociare soggetti istituzionali o enti pubblici (come il Cnel e l'Inps), sul cui rendimento bisognerebbe operare con una stringente scommessa incentivante. Questo è l'ultimo passaggio al quale dedicarsi con attenzione, con l'intento di rafforzare la credibilità di tutta questa architettura. Non manca chi ancora ritiene, abbastanza sorprendentemente, troppo macchinoso e costoso (dal punto di vista dell'idoneità a raggiungere i risultati) l'edificio della normazione generale

(che sarebbe opportuno non si scontrasse con i vincoli e i problemi posti dagli artt. 39 e 40 della Costituzione; così, ad esempio, Del Conte, 2013). A nostro avviso sarebbe opportuno mettere invece l'accento sui benefici attesi da un'operazione ben condotta (e per la quale non sarebbe necessario misurarsi con lo sciopero come diritto individuale; vedi Mariucci, 2013b). Ma per neutralizzare le critiche e gli scenari alternativi è appunto importante che si tratti di un'operazione ben condotta in tutti i suoi aspetti. Inclusi quelli non secondari che evocano un'adeguata implementazione delle decisioni assunte.

Riferimenti bibliografici

- Baccaro L., Carrieri M. (2011), *Sindacato, democrazia e rappresentatività. Il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XII, 2.
- Carrieri M., Damiano C. (2013), *Sindacato, sì alla legge sulla rappresentanza*, in *L'Unità*, 13 settembre.
- Del Conte M. (2013), *Perché non serve una legge sulla rappresentanza*, in *www.lavoce.info*, 6 settembre.
- Mariucci L. (2013a), *L'agenda desiderabile: idee per una nuova fase del diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 2, pp. 167-190.
- Mariucci L. (2013b), *Rappresentanza, il diritto di sciopero non si può toccare*, in *L'Unità*, 5 settembre.
- Sacconi M., Tiraboschi M. (2013), *Non serve una legge sulla rappresentanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 agosto.