

Sindacato, democrazia e rappresentatività.

Il caso italiano in prospettiva comparata

Lucio Baccaro, Mimmo Carrieri

1. Introduzione

Anche se sono state dramatizzate più recentemente, le ragioni per occuparsi della rappresentanza sono risalenti nel tempo e costituiscono un nodo delle democrazie pluraliste. Lo stesso concetto di rappresentanza appare minacciato dai sommovimenti che scuotono le principali democrazie: svuotamento delle istituzioni rappresentative, processi decisionali accentrati e tecnocratici, partiti non in grado di animare la partecipazione civica (Pizzorno, 2011; Ferrarese, 2011). Le diagnosi di questa difficoltà sono condivise trasversalmente nelle scienze sociali, mentre non sono del tutto chiari i rimedi, che si concentrano su meccanismi decisionali più decentrati e informati (anche se non ben definiti): in questo senso un concetto ricorrente, almeno come traccia simbolica, è quello della «democrazia deliberativa» (Elster, 1998).

Più incerta appare l'applicabilità di questa afasia della rappresentanza alle organizzazioni sociali, in modo particolare (secondo il nostro focus) ai sindacati. Anche per loro si parla da molti anni di «crisi di rappresentanza», in verità da quando si è esaurita quella fase, probabilmente irripetibile (e circoscrivibile nel nostro paese al periodo 1968-1975), di forte interdipendenza tra l'azione del sindacato come organizzazione formale e la sua capacità di essere anche un attivo movimento sociale (tra movimenti e istituzioni, come aveva precocemente notato la migliore cultura sociologica).

Da questo punto di vista gli indicatori non sono univoci. I sindacati in molti paesi hanno perso iscritti, quindi anche capacità di rappresentanza. Per altri versi diverse organizzazioni, tra cui quelle italiane, hanno fatto ricorso a strumenti di maggiore coinvolgimento nelle loro decisioni di iscrit-

* Lucio Baccaro è docente di Macrosociologia comparata, all'Università di Ginevra.

** Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro all'Università di Teramo.

ti e lavoratori (Baccaro, 2007) per reagire alle difficoltà. Elementi di partecipazione democratica, sia pure variegati e informali, si rintracciano in generale nei luoghi di lavoro (Braga, Carrieri, 2007). Tra le recenti invenzioni italiane che riducono la distanza con le istanze dei rappresentati possiamo annoverare la contrattazione sociale territoriale, che punta a fornire risposte locali al contenimento dei costi dei servizi o di situazioni di disagio sociale. Anche in queste esperienze va notato come risulti incerta o di difficile configurazione l'individuazione di un nesso di rappresentanza da parte di «danti causa» o «principali» (cioè quanti sono titolati a conferire un mandato ai rappresentanti) dai confini non sempre tracciabili (tutti i cittadini, i lavoratori, i pensionati?).

Sembra possibile immaginare che i sindacati, date le loro caratteristiche di organizzazioni con funzioni «multiple», soffrano maggiormente l'opacità della rappresentanza nelle attività in cui condividono segmenti di percorsi istituzionali e quando partecipano a politiche pubbliche. In questo caso i rischi di scollamento sono più elevati, anche perché diventa problematico identificare una volontà *ex ante* dei rappresentati (una platea dai confini variabili) di voler essere davvero rappresentati dentro questi processi. Questa è stata la ragione per la quale gli accordi centrali di concertazione sono stati accompagnati in diversi paesi da tensioni tra leadership e loro basi associative. Questa anche la ragione per la quale in questi casi i sindacati italiani hanno fatto ricorso a meccanismi di verifica del consenso sempre più estesi e sofisticati, fino al referendum intorno all'accordo triangolare sul welfare del 2007, che ne è stato probabilmente la massima espressione (Baccaro, 2011; Carrieri, 2008). Meccanismi di verifica che hanno lo scopo precipuo di allargare il raggio di informazione e delle persone coinvolte: dunque, per molti versi corrispondono tanto a un esercizio di democrazia discorsiva quanto a una pratica di mobilitazione del consenso.

Quindi si può ritenere che sia difficile esprimere un giudizio di sintesi sulla salute delle organizzazioni sociali: tale compito potrebbe essere ancora più problematico e critico per quelle datoriali. Possiamo intuitivamente immaginare che tali organizzazioni non possano alimentare all'infinito se stesse in modo virtuoso, secondo il modello della «integrazione negativa», adottato in passato per spiegare i comportamenti organizzativi positivi dei partiti di sinistra in un mondo strutturalmente difettoso: piuttosto anche esse sono condannate a condividere alcuni dei difetti di queste democrazie imperfette.

2. Il gap di rappresentatività del sindacato nei paesi avanzati

Il punto di partenza di quest'articolo è che un'organizzazione privata di rilevanza pubblica qual è il sindacato non può non essere organizzata democraticamente, a meno di generare forti problemi di legittimità democratica al sistema politico nel suo complesso. Che l'organizzazione sindacale sia di rilevanza pubblica è dimostrato dal fatto che essa è, di fatto o di diritto, sostenuta dall'attore pubblico, non solo in Italia, ma nella gran parte dei paesi europei (soprattutto continentali). Tale sostegno prende varie forme: riconoscimento privilegiato, aiuti finanziari, estensione della contrattazione collettiva.

In questo paragrafo cerchiamo di misurare il fenomeno del sostegno pubblico, e quello associato del deficit di rappresentanza, partendo da un indicatore empirico: la differenza tra il tasso di copertura della contrattazione collettiva, ossia la percentuale di lavoratori cui si applica un contratto collettivo, e il tasso di sindacalizzazione, cioè la percentuale di lavoratori iscritti a un sindacato. Entrambe le serie sono disponibili per un gran numero di paesi e di anni grazie al lavoro condotto nel tempo da Jelle Visser (2009). La misura così ottenuta può essere considerata simultaneamente un indicatore del gap di rappresentatività del sindacato e del grado di supporto offerto dall'attore pubblico. Infatti, la differenza tra copertura e sindacalizzazione indica la percentuale di lavoratori le cui condizioni di lavoro sono determinate indirettamente dal sindacato, benché non siano da esso rappresentati. Allo stesso tempo tale differenza è in larga parte dovuta alla decisione del governo di estendere gli esiti dell'attività privata di contrattazione a soggetti non direttamente partecipanti all'attività suddetta¹.

Il Graf. 1 riporta la media di questo indicatore per 12 paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Norvegia, Olanda, Regno Unito e Svezia) tra il 1974 e il 2006². Il Graf. 2 presenta lo stesso indicatore, limitandolo però a sei paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia e Olanda) ed escludendo i paesi anglosassoni (Irlanda e Regno Unito) e quelli scandinavi (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia). Nei primi il differenziale tra copertura della

¹ Un'altra determinante della differenza tra copertura e sindacalizzazione, importante in paesi come la Germania, è l'estensione del contratto collettivo ai lavoratori non-sindacalizzati da parte di imprese aderenti all'organizzazione imprenditoriale.

² Portogallo e Spagna sono omessi poiché agli inizi della serie storica non erano paesi democratici.

contrattazione e densità sindacale è basso a causa del carattere volontaristico del sistema di relazioni industriali; nei secondi è ugualmente basso in conseguenza dei tassi di sindacalizzazione (ancora) piuttosto elevati.

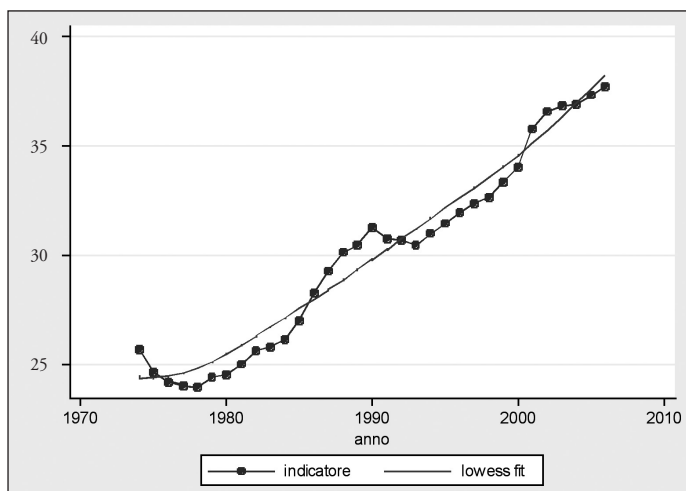
I risultati sono molto chiari: il gap di rappresentatività, già intorno al 25 per cento su base europea alla metà degli anni settanta, diviene sempre più ampio con il passare del tempo. La situazione sembra particolarmente seria nei paesi dell'Europa continentale, tra i quali l'Italia: alla metà degli anni 2000 la percentuale di lavoratori cui si applica un contratto collettivo, alla cui formazione essi non hanno concorso in quanto non iscritti al sindacato, raggiunge il 58 per cento circa³. I Graff. 3 e 4 sulla densità sindacale, e 5 e 6 sulla copertura della contrattazione collettiva, spiegano le determinanti del gap di rappresentatività: il tasso di sindacalizzazione è almeno da 30 anni in calo, ed è ben al di sotto del 30 per cento nei paesi dell'Europa continentale, mentre il tasso di copertura della contrattazione collettiva ha continuato a crescere. In particolare, nei paesi continentali il tasso di copertura si mantiene intorno all'85 per cento, ovvero molto al di sopra della rappresentatività effettiva del sindacato.

I Graff. 7 e 8 aggiungono ulteriori elementi all'analisi mostrando l'andamento di un indice di politica pubblica tripartita, basato sul coinvolgimento esplicito di sindacati e associazioni imprenditoriali nella formazione delle politiche macroeconomiche, del mercato del lavoro e della protezione sociale (Baccaro, 2009). Quest'indice è in crescita, almeno fino alla metà degli anni novanta. Questo significa che, nonostante la crisi organizzativa, i sindacati sono coinvolti con frequenza crescente dai governi in processi di formulazione di politiche pubbliche, i cui risultati si applicano in linea di principio a tutti.

Il quadro complessivo non può non preoccupare i decisori pubblici. Sindacati sempre meno rappresentativi dal punto di vista organizzativo sono chiamati a negoziare per tutti i lavoratori (o quasi) e a contribuire alla formulazione di politiche pubbliche di portata generale. È opportuno notare che il deficit democratico in questione non ha nulla a che fare con le caratteristiche, più o meno democratiche, del processo decisionale interno all'organizzazione sindacale, ma deriva dalla violazione di un principio basilare della legittimità di un sistema politico democratico, quello secondo cui i sog-

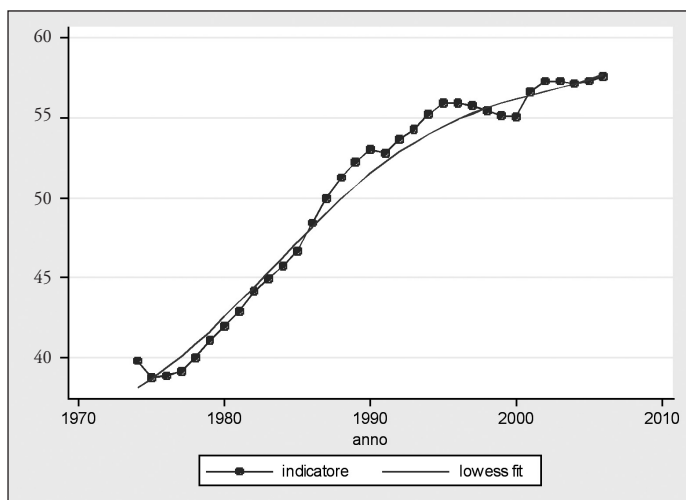
³ In linea di principio lo stesso discorso potrebbe farsi per le associazioni imprenditoriali: anche in questo caso si potrebbe, e dovrebbe, calcolare un indice di rappresentatività.

Graf. 1 – Differenza tra tasso di copertura della contrattazione collettiva e tasso di sindacalizzazione per 12 paesi europei (1974-2006)



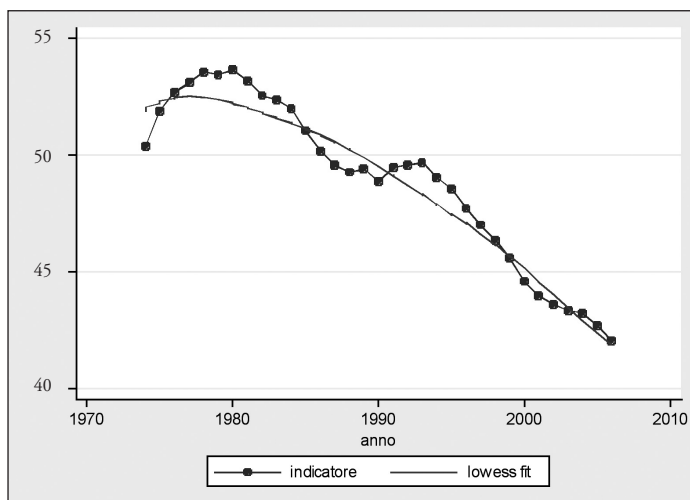
Fonte: Visser (2009).

Graf. 2 – Differenza tra tasso di copertura della contrattazione collettiva e tasso di sindacalizzazione per 6 paesi dell'Europa continentale (1974-2006)



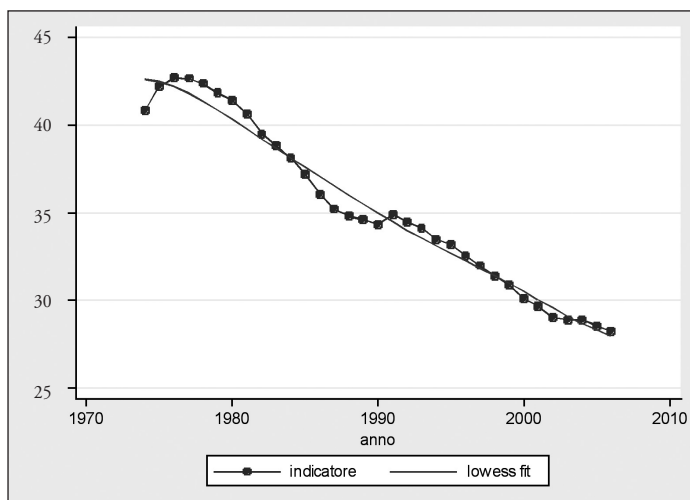
Fonte: Visser (2009).

*Graf. 3 – Tasso di sindacalizzazione medio
per 12 paesi europei (1974-2006)*



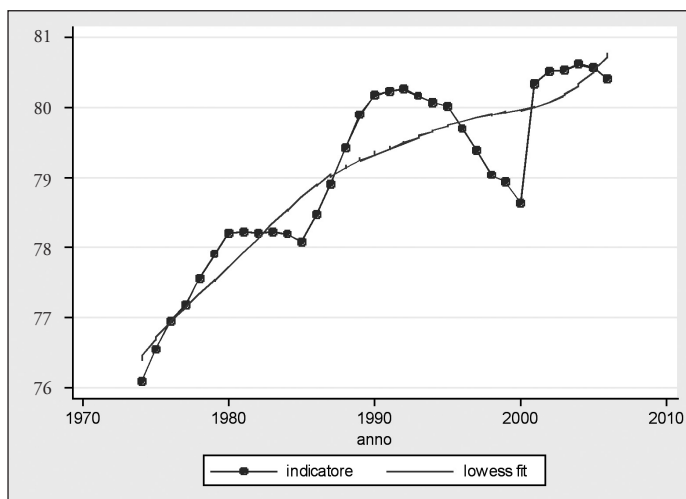
Fonte: Visser (2009).

*Graf. 4 – Tasso di sindacalizzazione medio
per 6 paesi dell'Europa continentale (1974-2006)*



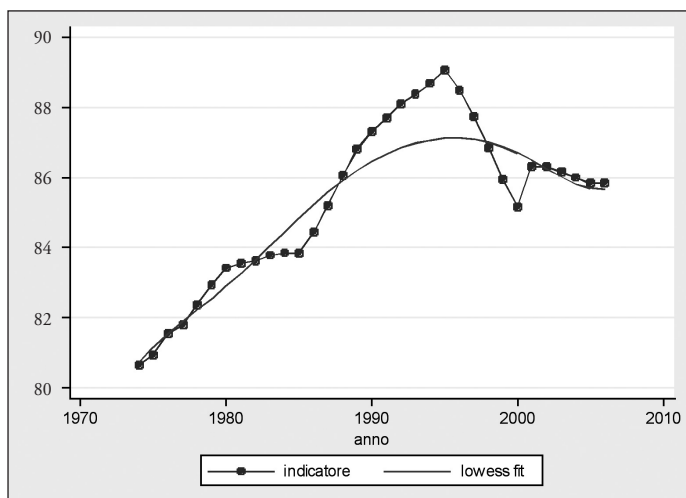
Fonte: Visser (2009).

Graf. 5 – Tasso medio di copertura della contrattazione collettiva per 12 paesi europei (1974-2006)



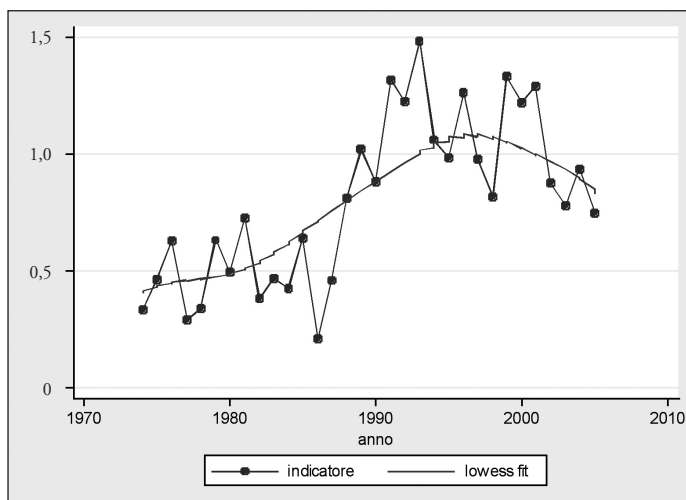
Fonte: Visser (2009).

Graf. 6 – Tasso medio di copertura della contrattazione collettiva per 6 paesi dell'Europa continentale (1974-2006)



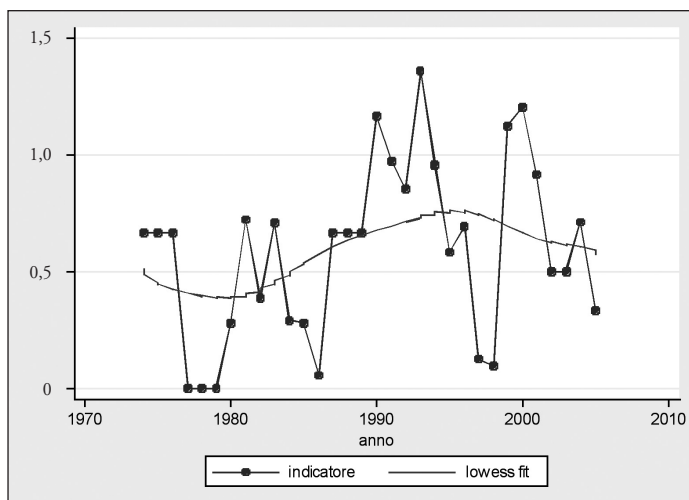
Fonte: Visser (2009).

*Graf. 7 – Indice medio di politica tripartita
per 12 paesi europei (1974-2005)*



Fonte: Baccaro (2009).

*Graf. 8 – Indice medio di politica tripartita
per 6 paesi dell'Europa continentale (1974-2005)*



Fonte: Baccaro (2009).

getti che sono toccati dalle conseguenze di una decisione collettiva hanno il diritto di partecipare in maniera eguale alla formulazione della stessa (Dahl, 1989, p. 127; Goodin, 2007).

Consideriamo un caso estremo: quello di un sindacato che rappresenta l'uno per cento degli addetti, cui il governo delega la determinazione dei salari e delle politiche pubbliche in materia di mercato del lavoro. Per ipotesi il sindacato è organizzato in maniera perfettamente democratica, ovvero tutti gli aderenti hanno la possibilità di far sentire la propria voce e di votare sulle decisioni dell'organizzazione. Le decisioni prese corrispondono perfettamente alle preferenze dell'iscritto mediano. Immaginiamo che il sindacato in questione sia composto di lavoratori più anziani e qualificati rispetto all'universo. È probabile che data la sua composizione interna faccia delle scelte, ad esempio nella determinazione del *trade-off* ottimale tra salario e occupazione, o tra salario disponibile e salario differito, che non corrispondono alle preferenze della maggioranza dei lavoratori. Nessuno direbbe che una situazione siffatta non pone alcun problema di legittimità democratica solo perché il processo endo-organizzativo è democratico. Il problema di legittimità democratica c'è e deriva dalla violazione del principio degli «interessi coinvolti» (*affected interests*) (Goodin, 2007), ovvero dal fatto che lavoratori i cui interessi sono toccati dalla decisione collettiva non hanno la possibilità di partecipare al processo decisionale.

Per quanto estremo, l'esempio precedente presenta indubbie similarità con la situazione attuale in Italia. Il tasso ufficiale di sindacalizzazione, basato sugli iscritti a Cgil, Cisl e Uil, è in ribasso continuo da 35 anni a questa parte, essendo passato dal 50,5 per cento del 1976 (picco) al 33,2 del 2007 (Visser, 2009). Altri dati in nostro possesso, basati su un campione rappresentativo di lavoratori e pensionati, mostrano che il tasso di sindacalizzazione reale, comprensivo degli iscritti agli altri sindacati, potrebbe essere inferiore di cinque punti percentuali (Baccaro, Pulignano, 2010)⁴. In aggiunta, da tempo il sindacato italiano non opera più in maniera unitaria. Due confederazioni sono divenute partner privilegiate del governo e delle associazioni datoriali, con cui firmano accordi che escludono la terza confederazione. Tali accordi si applicano poi di fatto all'universo dei lavoratori coinvolti, senza che nessuno degli attori in questione si preoccupi di verificare la presunzione di rappresentatività.

⁴ Come d'abitudine, tali stime potrebbero essere distorte dall'errore campionario.

Tale situazione suscita problemi gravi dal punto di vista normativo, ed è urgente che il legislatore vi ponga rimedio introducendo meccanismi certi di misurazione della rappresentatività. Il problema non ammette soluzioni puramente endo-organizzative. In altre parole, l'organizzazione di referendum tra gli iscritti dei sindacati firmatari, o l'istituzionalizzazione di procedure di elezione periodica della leadership dei sindacati coinvolti sulla base di liste contrapposte, non ridurrebbero minimamente il problema del deficit democratico qui in questione.

Le soluzioni possibili sono due: una di democrazia diretta, l'altra di democrazia indiretta. Nel primo caso si dovrebbe consentire ai lavoratori coinvolti (e non solo agli iscritti) di pronunciarsi, dunque di autorizzare esplicitamente la decisione alle cui conseguenze sono soggetti. Tale autorizzazione esplicita sarebbe necessaria anche se tutti e tre i sindacati confederali fossero firmatari, dato che il sindacato italiano nel suo complesso organizza molto meno del 50 per cento dei lavoratori, dunque non si può semplicemente presumere che le sue scelte, sia pure unitarie, siano rappresentative. Nel secondo caso si dovrebbe accertare preventivamente che i soggetti firmatari siano rappresentativi almeno del 50 per cento degli interessi coinvolti. In quest'ultimo caso sarebbe utile adottare un criterio misto, basato sugli iscritti e sui voti in apposite elezioni aperte a tutti i lavoratori, come attualmente previsto dalla legge per il pubblico impiego. Quel che è certo ai nostri occhi è che la situazione attuale, com'è venuta profilandosi in seguito alla modificazione referendaria dell'art. 19, ossia quella di sindacati la cui rappresentatività è determinata semplicemente dal fatto di firmare accordi, non è compatibile con alcun criterio di legittimità democratica. I paragrafi che seguono sviluppano queste considerazioni.

3. Il problema della misurazione della rappresentatività

La letteratura si è concentrata sulla definizione di meccanismi di *accountability* (Grandori, 2003), tali da rafforzare la responsabilità dei decisori verso coloro che le decisioni le ricevono. In questo caso entra in gioco, com'è naturale, il problema della raccolta, dell'aggregazione e della selezione delle preferenze.

Arrivati a questo punto le strade si biforcano (ma potrebbero poi ricongiungersi). Da un lato, le preferenze riguardano le diverse organizzazioni e

sono orientate a misurare il loro consenso: la verifica della rappresentatività. Dall'altro lato, le preferenze da testare riguardano le scelte da effettuare (ad esempio in materia contrattuale) e gli strumenti più appropriati in questa direzione: è il tema della democrazia, che può essere anche declinato come corrispondenza o, se si vuole, rispondenza (*responsiveness*) nei confronti degli orientamenti dei rappresentati.

Il primo aspetto è più noto e dissodato. Da tempo è chiesta una generalizzazione della misurazione dei sindacati. Si tratta della questione della rappresentatività, relativa a come vengono pesati i singoli sindacati. Una questione che assume un rilievo importante nei paesi, come il nostro, nei quali opera una pluralità di sindacati. Si tratta in sostanza dei paesi mediterranei (in particolare Francia e Spagna), nei quali esistono per tradizione diverse famiglie sindacali, cosa diversa da quanto accade nei paesi del Centro e Nord Europa, nei quali prevalgono i casi di «monopolio» della rappresentanza (cioè di organizzazioni che aggregano gran parte degli interessi in gioco).

L'esigenza di una verifica della rappresentatività data da tempo, da quando si è conclusa la stagione del monopolio di fatto attribuito alle tre confederazioni principali (nella sostanza da circa un trentennio) anche grazie alle previsioni contenute nello Statuto dei lavoratori. La forza delle confederazioni viene contestata da altre organizzazioni e diventa più importante, come avviene negli altri paesi, accertare periodicamente il consenso delle singole organizzazioni.

Questo accertamento è avvenuto, già a partire dal 1997, nel settore pubblico grazie a un'importante legge: in generale si ritiene che quell'esperienza, ripetuta periodicamente negli anni scorsi, abbia mostrato un buon successo nella partecipazione dei lavoratori e nell'applicazione delle sue regole principali.

Nel 2008 le tre confederazioni hanno riconosciuto di comune accordo che sarebbe stato importante arrivare a regole di portata generale per verificare la rappresentatività: in prima battuta come effetto di accordi tra le parti, successivamente mediante il ricorso a supporti legislativi. Le confederazioni convenivano inoltre che il modello di riferimento doveva essere quello già adottato nelle pubbliche amministrazioni, integrato dagli opportuni adattamenti.

Successivamente le divisioni tra i tre maggiori sindacati, che hanno condotto all'accordo separato del 2009 sul sistema contrattuale, non hanno consentito di proseguire su questa strada lungo i lineamenti sopra ricordati. Re-

sta però il fatto che i tre principali attori hanno convenuto sulla necessità di arrivare a un quadro condiviso e di portata generale mediante una forte convergenza sui criteri costituenti.

Ricordiamo questi assi principali che, allo stato, appaiono ancora condivisi da tutte le organizzazioni. Il primo riguarda la generalizzazione delle Rappresentanze sindacali unitarie, elette dai lavoratori in ciascuna unità produttiva. La costituzione di questi organismi è stata originariamente prevista dal Protocollo Ciampi-Giugni del 1993, successivamente ribadita dalle parti.

Il secondo asse riguarda la modalità con cui si misura la rappresentatività dei sindacati. Un certo grado di rappresentatività è attualmente necessario nel settore pubblico ai fini della partecipazione all'attività negoziale: in quel caso è prevista una soglia che è fissata al 5 per cento. E questo viene appunto calcolato secondo un criterio che ha assunto un valore emblematico. I sindacati, infatti, vengono soppesati sulla base di una media ponderata tra gli iscritti e i voti: questi due differenti criteri di misura contano allo stesso modo ai fini dell'individuazione della forza effettiva delle singole organizzazioni. In questo caso si è trattato di un'invenzione felice – tradottasi in un compromesso pratico funzionante – tra le diverse concezioni di sindacato. Tra quella che si ispira all'idea della rappresentanza generale e indistinta di tutti i lavoratori (iscritti e non iscritti), e quella che invece conferisce priorità all'azione di rappresentanza associativa (rivolta principalmente agli iscritti). Questa formula è stata apprezzata e applicata in modo incontestato dalle diverse anime del nostro sindacalismo confederale che si richiamano a queste diverse concezioni.

Il terzo asse è costituito dalla regola che fissa la maggioranza assoluta (calcolata percentualmente sulla base dei numeri di rappresentatività delle organizzazioni firmatarie) come soglia numerica indispensabile ai fini della sottoscrizione dei contratti, in modo che essi siano validi e applicabili a tutti i lavoratori interessati. Una regola che ha lo scopo di superare ogni incertezza applicativa a vantaggio tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro direttamente interessati. Per lungo tempo nel settore pubblico questo criterio, oltre a essere chiaro e inequivocabile, ha funzionato in modo cooperativo e unitario tra sindacati (e non solo quelli confederali). Uno scenario divenuto più incerto negli ultimi anni, che hanno visto accentuarsi le divisioni tra organizzazioni: anche in questo caso, però, quella regola continua a operare, consentendo di individuare se esista un consenso adeguato tra i sindacati ammessi ai tavoli negoziali.

Qual è la novità che ha ulteriormente drammatizzato questo nodo, rendendo più evidente che si tratta di un nodo irrisolto, di cui urge la sistemazione? La motivazione scatenante di questa nuova fase è stata, nei mesi scorsi, la clausola che disciplina questi aspetti nell'ambito dell'accordo Fiat di Mirafiori. Un accordo preceduto da un contenzioso che ha visto dividersi le organizzazioni sindacali, con la Fiom da una parte contro le proposte Fiat, e Fim e Uilm da un'altra parte con un atteggiamento più disponibile.

Il testo finale dell'accordo contiene questa clausola (sottoscritta dalle parti firmatarie), ormai molto nota e discussa, in materia di rappresentanza. Essa richiama l'unica disposizione legislativa attualmente esistente, l'art. 19 dello Statuto, per arrivare a un esito paradossale: godono della rappresentatività e dei diritti sindacali connessi solo le organizzazioni che hanno sottoscritto i contratti aziendali (in questo caso l'accordo di Mirafiori). La Fiat, che ha costituito una newco non aderente a Confindustria, può consentirsi così di aggirare l'accordo interconfederale del 1994, sottoscritto appunto dalla confederazione datoriale e dalle tre confederazioni sindacali: infatti questo testo regola l'elezione delle Rsu, delineando un meccanismo di rappresentatività ulteriore e più aperto rispetto alla formulazione legislativa, un meccanismo tradizionalmente fin qui rispettato dalle aziende aderenti a Confindustria.

Purtroppo la formulazione attuale dell'art. 19 si è rivelata ambigua e infelice, ed è il prodotto non voluto di un referendum, effettuato nel 1995 con altre intenzioni, quelle di garantire un certo grado di rappresentatività o di accesso anche alle organizzazioni minori. L'abrogazione parziale del precedente testo, voluta dagli elettori, ha prodotto un «mostriciattolo», e non poteva essere altrimenti. Lo strumento del referendum abrogativo non era idoneo a intervenire sul vero punto debole del testo originario del 1970, che attribuiva una presunzione di rappresentanza alle confederazioni sindacali classiche. Il punto debole, oggi ancora più chiaro, consiste dunque nella mancanza di una verifica e di una misurazione della rappresentatività.

Ovviamente molte cose si potrebbero dire sui diversi risvolti di questo pasticcio giuridico. In questa sede ci limitiamo a sottolineare gli aspetti pratico-sindacali più deficitari, che indicano l'esistenza di un problema per tutto il sistema di relazioni industriali.

Il primo aspetto, paradossale come dicevamo, riguarda l'esclusione dall'accesso ai diritti sindacali di organizzazioni forti sul piano del consenso,

anche se non firmatarie. Questo è il caso sicuramente della Fiom, che si è battuta contro quell'accordo e gode parimenti di largo seguito. C'è peraltro da dubitare, se si ragiona sulle implicazioni pratiche, che questa modalità costituisca un incentivo all'integrazione dei sindacati dissenzienti: piuttosto può portare al rafforzamento delle loro identità distinte e della loro alterità. Quindi si traduce in una tecnica discutibile sul piano delle conseguenze, oltre che dei principi. Una tecnica peraltro largamente esposta ai capricci e alle convenienze dei datori di lavoro.

Il secondo aspetto è il ritorno indietro sul piano delle modalità di selezione dei delegati sindacali: questi vengono designati invece che eletti. Torna in gioco il meccanismo delle Rsa previsto in origine dallo Statuto e largamente superato dalle prassi successive, in modo particolare mediante le elezioni delle Rsu. Questo meccanismo può forse andare bene ai datori di lavoro. Ma danneggia tutti i sindacati senza distinzioni, se è verosimile il nostro assunto sulla necessità per le organizzazioni sociali di una maggiore *accountability*, o, se si vuole, di maggiori margini per il coinvolgimento dei rappresentati.

La terza conseguenza, da non sottovalutare, può essere sintetizzata nel dato che è diventata impellente una regolazione legislativa della materia. La prudenza che aveva segnato le posizioni antecedenti dei sindacati, orientate a cercare una soluzione, anche esclusivamente pattizia, appare a questo punto inadeguata: resta un passaggio necessario, ma non sufficiente. Risulta visibile che il *vulnus* trova il suo epicentro nelle disposizioni normative e va sanato attraverso un intervento che porti alla revisione delle attuali norme: è interessante notare la recente disponibilità in materia della Cisl, tradizionalmente tiepida, se non fredda, verso quest'opzione. Soprattutto è diventato chiaro che per avere a disposizione regole di portata universalistica non bastano la disponibilità e la buona volontà delle parti (pure indispensabili). Da sole esse non assicurano che tutto il sistema delle imprese accetti e applichi l'impianto concordato tra gli attori dell'autonomia collettiva. Se si vuole arrivare a una regolazione davvero valida per tutti, la soluzione legislativa diventa indispensabile. E non dimentichiamo un aspetto: la generalizzazione della scelta elettiva dei delegati costituisce un interesse vitale di tutti i sindacati, nessuno di essi è danneggiato dalla sua messa in opera. Aggiungiamo comunque che il buco evidenziato dall'accordo di Mirafiori responsabilizza tutti gli attori sindacali anche sulla rapidità dei tempi di una sistemazione normativa. E in-

centiva anche la Confindustria, in passato ostile su quest'ipotesi, a trovare soluzioni percorribili in tempi ragionevoli.

4. Il referendum sindacale e la definizione della *constituency*

Nei paragrafi precedenti abbiamo argomentato la necessità della democrazia sindacale sulla base del principio normativo degli «interessi coinvolti» (*affected interests*) (Goodin, 2007), ovvero del diritto per coloro che sono toccati dalle conseguenze di una decisione collettiva di partecipare alla formulazione della medesima. Ci siamo interessati meno alla democrazia sindacale come fenomeno puramente endo-organizzativo, ovvero come criterio di decisione interno all'organizzazione.

Da questo punto di vista la scelta della democrazia o meno, e di quanta democrazia sia desiderabile, ci sembra un problema di autonomia collettiva. A un estremo vi è il sindacato che decide di darsi una struttura leaderistica; all'altro, quello che si organizza come democrazia diretta. Se il sistema di relazioni industriali fosse perfettamente pluralistico, ossia non ci fossero barriere all'entrata e all'uscita dai sindacati, le differenze di organizzazione interna non creerebbero particolari problemi di ordine normativo: i lavoratori potrebbero «votare con i piedi», ovvero abbandonare le organizzazioni che non corrispondono più alle loro preferenze e affiliarsi ad altre. Il fine ultimo della democrazia come criterio decisionale, la «responsività» (*accountability*), sarebbe raggiunto attraverso l'esercizio dell'opzione di *exit* e i meccanismi della competizione tra organizzazioni, senza che sia necessaria anche l'opzione di *voice* (Hirschman, 1970). Tuttavia nessun sistema di relazioni industriali è perfettamente pluralistico, e barriere all'entrata e all'uscita, di fatto o di diritto, esistono. Dunque l'organizzazione interna al sindacato può essere considerata materia di interesse pubblico, ed è per questo che in alcuni casi (ad esempio il Landrum-Griffin Act del 1959 negli Stati Uniti e l'Employment Act del 1980 nel Regno Unito) è stata oggetto di regolazione pubblica volta ad assicurare l'utilizzo di procedure democratiche nel rapporto tra eletti e iscritti (Undy, Martin, 1984; Undy et al., 1996).

In ogni caso, dato il crescente gap di rappresentatività dei sindacati documentato sopra, e il perdurante utilizzo del sindacato per perseguire finalità pubbliche, il problema della legittimità democratica esterna, ovve-

ro verso terzi esterni all'organizzazione, ci sembra più urgente di quello della legittimità interna. È a questo tema della legittimità esterna che ci riferiamo nel trattare del referendum sindacale, un'arma potentissima di legittimazione, ma anche una possibile fonte di distorsioni⁵.

Cominciamo col dire che il referendum non è strettamente necessario per legittimare democraticamente una decisione, e che procedure di democrazia delegata potrebbero essere sufficienti. Se le organizzazioni sindacali firmatarie di un accordo sono rappresentative della maggioranza dei lavoratori, se tale rappresentatività è misurata puntualmente (piuttosto che presunta) e rinnovata regolarmente, è del tutto lecito che i leader sindacali si prendano autonomamente la responsabilità della decisione, salvo poi eventualmente essere puniti elettoralmente alla tornata elettorale successiva, ed essere sostituiti da una nuova leva di leader in maggiore sintonia con le preferenze della base. L'accordo si applica legittimamente perché la maggioranza dei lavoratori ha partecipato (indirettamente) alla sua formazione eleggendo liberamente i leader che lo hanno firmato.

Le esperienze sindacali europee non sono univoche in materia (Baccaro, Simoni, 2010). Tra i paesi nordici, ad esempio, il referendum sugli accordi è praticato molto raramente in Svezia. La costituzione del sindacato operaio Lo sancisce sin dal 1941 che una delle condizioni perché un sindacato industriale possa aderire alla confederazione è che il comitato esecutivo sia in grado di prendere una decisione senza ricorrere a una consultazione vincolante dei lavoratori (Martin, 1984). La situazione è opposta in Norvegia. La costituzione del sindacato Lo, a differenza dell'omologo svedese, richiede esplicitamente il referendum sugli accordi collettivi, prevedendo che se il tasso di partecipazione è meno di due terzi il referendum abbia solo valore consultivo.

Anche in Danimarca, come in Norvegia, i referendum sindacali sono una costante e sono strettamente legati all'istituto della mediazione pubblica. Quando la contrattazione collettiva raggiunge un'impasse, il mediatore è abilitato dalla legge a proporre una soluzione che deve essere sottoposta al voto dai sindacati interessati. Benché non ve ne sia obbligo, molti sindacati, soprattutto i più grandi, sottopongono l'accordo a referendum prima di firmarlo.

⁵ Il tema su cui ci si sofferma è quello dell'utilizzo del referendum sugli accordi. Altre considerazioni potrebbero valere per i referendum sulle decisioni di sciopero.

L'uso del referendum è raro in Germania, Austria e Belgio, paesi in cui le informazioni sulle preferenze dei lavoratori sono fornite al sindacato da strutture elettive rappresentative di tutti i lavoratori. In Olanda, invece, si assiste a una crescente popolarità dello strumento. Nel 2003, ad esempio, la Fnv (la più grande confederazione olandese) ricorse al referendum per ratificare un «patto sociale» negoziato con il governo. La cosa consentì al sindacato di aggirare l'opposizione di un'agguerrita minoranza interna che si opponeva al compromesso.

Benché non vi siano dati sistematici in materia, sembra che il caso olandese non sia isolato, e che l'utilizzo di referendum per legittimare gli esiti della contrattazione, soprattutto quella di tipo «politico», si sia fatto più frequente. I casi italiano e irlandese rientrano entrambi in questa categoria. In entrambi i casi i sindacati hanno fatto frequentemente ricorso al referendum per legittimare accordi centralizzati con il governo e gli imprenditori. Una spiegazione per la crescente popolarità del referendum sta nelle caratteristiche della contrattazione nazionale a partire dagli anni novanta. Questa si è fatta sempre più concessiva: basti pensare ai temi trattati negli ultimi vent'anni, dalle politiche di moderazione salariale (reinterpretata non come semplice controllo sull'andamento del salario nominale, ma come riduzione della crescita del salario reale rispetto alla crescita della produttività), alle riforme in senso restrittivo dei criteri di accesso ai programmi di welfare e dei benefici a esso connessi (ad esempio le varie riforme pensionistiche negoziate in Europa), all'introduzione di nuove tipologie di lavoro flessibile, alla diminuzione delle protezioni per l'impiego.

Da questo punto di vista il referendum aiuta la leadership a mobilitare consenso per scelte spesso di per sé impopolari, rafforzandone la legittimità percepita. Quando la contrattazione è acquisitiva, i leader non hanno grande bisogno di un controllo esplicito di legittimità da parte della base. La legittimazione si basa sugli *output*, ovvero sulle risorse ottenute, piuttosto che sulle procedure utilizzate (Scharpf, 1999). Quando invece la contrattazione è concessiva, diviene assai più importante che il processo che conduce alla presa di decisione sia strutturato democraticamente. In questi casi l'assenza di procedure democratiche presta il fianco ad accuse (fondate) di illegittimità, e può dare origine a mobilitazioni collettive contro la leadership e contro l'accordo.

L'esperienza italiana, in particolare l'utilizzo dello strumento referendario in occasione dell'accordo di riforma delle pensioni e del welfare del

2007 (Baccaro, 2011), mostra che la consultazione referendaria attiva meccanismi di «democrazia discorsiva» attraverso i quali non si registrano solo preferenze predeterminate, ma si contribuisce alla formazione, o alla modificazione, delle stesse. In altre parole, il processo discorsivo che precede il voto referendario, fatto di assemblee e discussioni, conduce il partecipante a riconsiderare le proprie preferenze iniziali e spesso a cambiarle. Nel caso della riforma delle pensioni, si è registrato un aumento delle preferenze positive dell'ordine del 14 per cento come effetto della partecipazione al processo referendario. Tale percentuale è spesso sufficiente a trasformare una maggioranza negativa in una positiva, garantendo l'approvazione di un accordo.

Al di là delle considerazioni di opportunità politica, l'utilizzo del referendum nel caso di una contrattazione politica come quella sulle pensioni sembra giustificato anche da ragioni di tipo normativo. Il corpo elettorale era esteso a tutti i lavoratori, non solo agli iscritti al sindacato, e questo corrispondeva all'ambito di applicazione dell'accordo. È importante che la *constituency* referendaria e la platea di coloro cui verranno applicati gli esiti del referendum coincidano. Da questo punto di vista desta qualche problema l'inclusione nel corpo elettorale della categoria dei pensionati, dato che nessuno degli accordi di riforma pensionistica degli ultimi 15 anni ha modificato le condizioni applicabili a quest'ultimi. Poiché non facevano parte degli «interessi toccati» (*affected interests*), il loro diritto a partecipare alla formazione della decisione non sembra pienamente giustificato. Più giustificato sarebbe stato invece il coinvolgimento degli studenti, e in genere dei giovani non ancora entrati nel mondo del lavoro. La categoria di «studente», come quella di «giovane», è infatti una categoria transitoria. Dato che l'accordo si sarebbe applicato anche a loro, sebbene non immediatamente, era giusto che avessero anch'essi il diritto di esprimersi su di esso.

L'utilizzazione dello strumento referendario in occasione di accordi aziendali sembra più problematica che nel caso di accordi nazionali. Quando l'accordo è aziendale, la platea degli interessi coinvolti appare difficile da definire con chiarezza, ma è quasi certamente più ampia delle maestranze di stabilimento. Un esempio che si è ripetuto più volte negli ultimi anni, dando origine a feroci polemiche, è quello di accordi sulle modifiche ai regimi di orario che, oltre a modificare in peggio le condizioni di lavoro degli addetti, interessavano anche altre fasce della comunità locale, ad esempio i giovani e i disoccupati, che avrebbero potuto beneficiare dei nuo-

vi investimenti promessi in cambio delle modifiche. Un referendum aziendale su un tema siffatto ignora gli interessi legittimi di quest'ultime categorie e le esclude dal corpo decisionale.

È preferibile che tali vertenze siano affrontate attraverso gli strumenti della democrazia delegata, ovvero attraverso il voto delle rappresentanze democraticamente elette dai lavoratori. Meglio ancora sarebbe che alla negoziazione degli accordi partecipino leader di livello superiore a quello dell'impresa, ovvero attori i cui interessi li inducano a internalizzare le conseguenze della decisione per l'economia locale, e dunque per le categorie terze coinvolte. Ciò permetterebbe di evitare le laceranti polemiche che inevitabilmente contrappongono «inclusi» ed «esclusi» in vicende di questo tipo, che certamente non portano beneficio né agli uni né agli altri. La premessa implicita di questo ragionamento è che tali rappresentanze siano scelte democraticamente a tutti i livelli, e che rappresentino almeno la maggioranza.

Una caratteristica delle consultazioni referendarie degli ultimi anni che sembra importante sottolineare, e forse generalizzare, è l'utilizzo di procedure discorsive. Il referendum non deve essere una semplice conta utilizzata per dirimere controversie interne, ma deve favorire la riflessione, il dibattito, la considerazione delle conseguenze di lungo periodo di una decisione. Può agire come «scuola di democrazia», educare al rispetto e all'ascolto, favorire l'elaborazione di visioni anche confliggenti del bene comune (Cohen, Rogers, 1992). Perché questo si verifichi è necessario che tutte le voci abbiano la possibilità di esprimersi. Non c'è alcuna garanzia che quanto verificatosi per la riforma italiana delle pensioni si ripeta sistematicamente, ossia che la decisione della maggioranza corrisponda agli auspici dei leader. Tuttavia, se la platea è sufficientemente ampia, le teorie epistemiche della democrazia ci inducono a credere che in questi casi la ragione stia dalla parte della maggioranza piuttosto che dei leader (List, Goodin, 2001).

5. La necessità di un compromesso tra democrazia rappresentativa e partecipativa

Se la questione rappresentatività ha un catalogo di soluzioni – come già detto – in parte sperimentate, in parte concordate (nel 2008), abbastanza chiare e definite, non può dirsi altrettanto per il secondo versante da noi delineato, quello di una qualche forma di «democrazia partecipativa» (concetto

che risulta comunque di traduzione più problematica anche nella sfera politica). Infatti questo appare come un groviglio più difficile da sciogliere per varie ragioni.

Intanto lo stesso concetto e i confini della «democrazia sindacale» appaiono in molti casi di incerta definizione (come avevano mostrato i lavori pioneristici di Ida Regalia, 1984). Un'incertezza che riguarda non solo le procedure più appropriate (elettorali o di altro tipo), ma anche l'identificazione della porzione di lavoratori che possono effettivamente averne diritto.

Un'altra ragione di difficoltà è data dal fatto che non esiste una versione univoca della democrazia sindacale, che viene declinata con accenti differenti in ragione della pluralità delle culture sindacali implicate. Non c'è dubbio che le visioni dei nostri principali sindacati differiscano a questo proposito. Quindi esistono diverse narrazioni della democrazia sindacale, da conciliare attraverso prove ed errori, che possano delineare valide soluzioni operative.

Ma ancora di più. Non esistono modelli nitidi di democrazia sindacale, dettagliati sul piano concettuale e su quello procedurale. Questi modelli, se sono identificabili, si rintracciano solo sui poli estremi del campo analitico: quello che la scioglie interamente nella democrazia diretta, e che quindi legge con imbarazzo altre modalità (indirette) di rappresentanza, oppure sul versante opposto, quello che risolve tutto in democrazia rappresentativa, mimando quanto avviene nella sfera partitica ed escludendo altri meccanismi di partecipazione. Ma questi due poli estremi lasciano impregiudicate molte opzioni intermedie. Non è dunque casuale che le prassi concretamente seguite negli anni scorsi dai sindacati italiani siano state molto varie, anche se orientate in prevalenza verso forme di arricchimento partecipativo: assemblee per alzata di mano, riunioni con voto certificato, referendum, coinvolgimento nel processo negoziale nazionale delle Rsu. Prassi che sono state perseguite evitando una codificazione troppo netta e lasciando ai gruppi dirigenti sindacali di livello nazionale la facoltà di definirle e aggiustarle volta a volta.

Queste ragioni di difficoltà e varietà ci dicono non solo che il nodo della democrazia partecipativa si presenta come più controverso e difficile da sciogliere. Ma anche che non può essere ancorato a un'opzione netta e dotata di superiorità autoevidente: come mostra bene Floridia (in questo numero), vanno ricercate con cautela e con spirito induttivo combinazioni pratiche che possano funzionare fuori da schemi predefiniti. Dunque sarebbe opportuno che questo nodo venisse affrontato solo mediante soluzioni di compro-

messo da concordare tra tutti gli attori in gioco e da sperimentare in corso d'opera. Se una codificazione deve esserci, essa può avvenire soltanto alla fine di un percorso, non al suo inizio.

Per questa ragione intendiamo segnalare in questa sede solo alcuni criteri di metodo cui sarebbe preferibile attenersi per un percorso di questo genere. Il primo è che comunque sono utili ai sindacati elementi di democrazia partecipativa. Questi servono a rivitalizzare le organizzazioni, a selezionare nuovi quadri, a non incorrere nella sindrome della chiusura in se stessi. Questi elementi possono essere variabili e non richiedono un salto nei comportamenti, perché – come già rilevato – sono già incorporati nelle prassi comunemente adottate. Piuttosto sarebbe utile avere qualche tavola concettuale di riferimento che renda esplicita la scelta di un maggiore coinvolgimento, ben dosato, di iscritti e lavoratori.

Il secondo consiste nel fatto che queste tavole concettuali esplicite debbono essere una consapevole mediazione e sintesi tra le culture sindacali prevalenti. L'obiettivo è quello di non incorrere in alcuni paradossi che non aiutano la vita organizzativa. Il primo è l'eccesso di democrazia referendaria, basato sulla convinzione che questa supplisca alle difficoltà di decidere. In realtà in ambito aziendale il referendum non aiuta, ma complica, se è percepito e utilizzato come una sorta di resa dei conti tra gruppi dirigenti in lotta per l'egemonia. Inoltre esso può essere drammatizzato sia da fattori oggettivi (stato di crisi, mancanza di alternative) sia dal condizionamento delle controparti, com'è avvenuto di recente nel caso Fiat. Il referendum, se gestito come strumento abituale di *redde rationem*, produce più problemi di quanti ne risolva. Il secondo paradosso da evitare è quello opposto: della chiusura autoreferenziale dei sindacati dentro un logica di democrazia solo «endogena», di singola organizzazione. Come abbiamo cercato di sostenere è interesse proprio delle organizzazioni, se vogliono mantenersi dinamiche, di non avvitarci su se stesse: i confini vanno presidati, non chiusi verso l'esterno.

Un terzo criterio cui fare riferimento è che, a differenza di quanto accade nell'attuale dibattito sindacale, bisognerebbe mettere l'accento sul «come» coinvolgere la platea degli aventi diritto potenziali piuttosto che sulle modalità per manifestare e rilevare le loro preferenze. In altri termini, le organizzazioni dovrebbero impegnarsi di più (ma in parte lo fanno e lo hanno fatto) sulla formazione delle preferenze piuttosto che sulla loro misurazione. Il che significa attivarsi a far conoscere, approfondire e dibattere i termini precisi e prospettici delle questioni in gioco, anche con lo scopo di relativizzare

per quanto possibile gli interessi più immediati e corporativi. Questo è il campo – che abbiamo già definito a larghe maglie – della democrazia deliberativa, di processi di decisione che avvengano attraverso l'analisi condivisa degli oggetti in gioco piuttosto che attraverso la contrapposizione di visioni del mondo. Appare altresì evidente che meccanismi referendari, gestiti con queste modalità dialogiche, come in certa misura è già avvenuto per alcuni accordi nazionali di concertazione, potrebbero risultare più plausibili e produttivi.

Infine, un ultimo criterio riguarda il fatto che nella sfera delle relazioni industriali e della contrattazione la democrazia non può che essere una sintesi ben bilanciata tra la responsabilità decisionale dei dirigenti sindacali e l'*accountability* verso i rappresentati, indirizzata, se non a rispecchiarli sociologicamente, almeno a tener conto dei loro orientamenti materiali (con l'obiettivo di rielaborarli: Sartori, 1987). Questo criterio conferma che la bussola della democrazia partecipativa deve muoversi verso l'incrocio tra diverse opzioni se intende trovare un equilibrio accettabile (e davvero funzionante), evitando così di tagliarle seccamente e di eliminarne drasticamente qualcuna.

D'altra parte, le organizzazioni sindacali hanno dato il meglio quando sono uscite ciascuna dai propri confini per trovare mediazioni accettabili per tutti e contaminazioni tra le rispettive culture. Ce lo ricordano le traiettorie delle rappresentanze di base, che nei loro momenti migliori sono state sottratte tanto all'assemblearismo che al dirigismo dall'alto, in nome di una logica orientata a tenere insieme una qualche forma di partecipazione spontanea con il consolidamento dei legami organizzativi.

Questa è anche la ragione per la quale, nonostante l'attuale distanza tra le confederazioni, il loro interesse di lungo periodo rimane quello di trovare su questa materia la soluzione più appropriata: non solo una mediazione pratica e congiunturale, ma una sintesi convincente e di più lunga durata.

6. Conclusioni

Gli interrogativi relativi alla democrazia sindacale possono essere considerati coevi alla nascita del sindacalismo moderno. Già a fine Ottocento ne parlano diffusamente i coniugi Webb, come problema in crescita in ragione dell'allargamento delle basi associative dell'unionismo. In quel caso si discuteva intorno alle modalità idonee ad assicurare il controllo degli i-

scritti sulle decisioni prese dai «comitati esecutivi». Ai giorni nostri restano in campo gli interrogativi, ma vanno rivisitati in rapporto alle modificazioni ambientali. Come abbiamo cercato di mostrare, se il focus del passato riguardava il foro interno delle organizzazioni, oggi questo aspetto, pure rilevante, si mostra come inadeguato. L'ampliamento delle funzioni dei sindacati li costringe a fare i conti con platee più ampie e indifferenziate. L'apertura democratica appare per i sindacati come un'opportunità da cogliere con criteri selettivi e accurati, piuttosto che come un fastidioso problema da evitare. Se vogliono far fronte alle domande più variegate dei lavoratori dell'economia dell'informazione i sindacati sono obbligati a praticare strade diverse da quelle tradizionali, a tenere in conto non solo la loro base associativa ma anche la più vasta *constituency* dei rappresentati non iscritti. Il sindacalismo italiano, grazie all'attenzione già maturata verso entrambe le misure (iscritti e voto) come dimensioni della rappresentatività, ne può risultare avvantaggiato.

Il nostro suggerimento ai sindacati di provare strade di maggiore apertura democratica trova spinte più pressanti, ma anche percorsi più accidentati, nei paesi con una pluralità dei sindacati come il nostro. In questo caso il ricorso a meccanismi di verifica con i lavoratori interessati sono suggeriti anche dalle crescenti differenziazioni tra le nostre confederazioni. Quindi esiste la necessità stringente di regole dirimenti. Ma, nello stesso tempo, proprio le maggiori divisioni rendono più difficile un approdo solido e condiviso, capace di non mortificare nessuno dei punti di vista organizzativi sul tappeto.

La nostra conclusione è che la crisi di rappresentatività del sindacato, unita al suo perdurante, e perfino crescente, coinvolgimento in attività di tipo pubblico, rendano urgente una misurazione puntuale della rappresentatività, da farsi – come già ricordato – combinando il criterio associativo ed elettivo. In altre parole, occorre istituzionalizzare l'elezione regolare dei rappresentanti. Gli accordi devono essere applicabili generalmente se, e solo se, i soggetti contraenti sono rappresentativi almeno del 50 per cento dei soggetti in questione. A questo riguardo notiamo per inciso che non sono mancate ipotesi più sofisticate di innalzamento della soglia per la validità delle intese. Ipotesi che erano motivate principalmente dall'intento di scoraggiare la cristallizzazione delle posizioni attuali dei sindacati confederali, incentivandoli a cooperare in modo unitario. Le reazioni negative di molti dei protagonisti davanti a questo scenario suggeriscono però uno sforzo di semplificazione. In questa fase il salto di qualità più necessario consiste

nel dare vita a criteri chiari e applicabili senza controversie: in questo senso il principio maggioritario appare la sponda più elementare cui fare ricorso (anche se nelle relazioni industriali la sua applicazione meccanica lascia perplessi).

Abbiamo ugualmente provato ad attirare l'attenzione intorno all'esigenza di ricorrere a meccanismi di tipo referendario in modo sobrio e selettivo. Il referendum è utile in alcuni casi, ma deve essere utilizzato facendo attenzione a che la platea dei decisori sia commisurata a quella degli interessi coinvolti. Questo esclude l'utilizzo del referendum in occasione di accordi aziendali che oppongano «inclusi» ed «esclusi», mentre incoraggia l'utilizzo del referendum in tutti i casi di accordo nazionale, in particolare laddove sussista una portata ampia e intersettoriale delle materie coinvolte. È inoltre opportuno che l'utilizzo di pratiche di democrazia referendaria sia accompagnato da procedure discorsive, che diano a tutte le voci in questione la possibilità di esprimersi, incoraggino la riflessione sui diversi punti di vista e favoriscano la formazione di preferenze ben ragionate.

In sintesi, la nostra analisi suggerisce che un intervento sulla misurazione della rappresentatività è urgente: la *petitio principii* che caratterizza la situazione attuale in seguito alla modificazione referendaria dell'art. 19 – sindacati che sono rappresentativi perché firmano accordi, e che firmano accordi perché sono rappresentativi – è francamente ingiustificabile.

Sulla questione dei meccanismi referendari, l'assenza di una cultura condivisa e le distorsioni alle quali lo strumento potrebbe prestarsi ci inducono a una maggiore cautela. Se l'utilizzo più appropriato del referendum sembra essere quello in occasione di grandi accordi nazionali, in cui è relativamente facile determinare la platea degli interessi coinvolti, non è per altro da escludersi l'uso del referendum come *extrema ratio* in occasione di accordi aziendali che determinino modificazioni importanti delle condizioni di lavoro, tali da giustificare la preminenza data agli interessi di coloro che sono immediatamente coinvolti, e in cui si verifichino divergenze legittime nei punti di vista dei rappresentanti sindacali democraticamente eletti tali da giustificare l'appello diretto alla base.

Forse la maniera più appropriata di procedere sulle questioni di democrazia partecipativa e referendaria è di intraprendere un dialogo nazionale su di esse, che impegni in primo luogo le organizzazioni sindacali. Occorre arrivare a una definizione della portata e delle eventuali limitazioni degli strumenti, delineando in maniera chiara e a priori le condizioni di accesso. Tale di-

scussione non deve tuttavia fornire una (ulteriore) occasione per rimandare alle calende greche la definizione della rappresentatività, che ci sembra improrogabile. È dunque importante che il processo di discussione abbia una data di scadenza, al termine della quale, come nella migliore tradizione della sussidiarietà, l'attore pubblico si prenda la responsabilità di decidere nell'interesse generale.

Bibliografia

- Baccaro L. (2007), *La political economy della concertazione*, in *Stato e Mercato*, n.1.
- Baccaro L. (2009), *Similar Structures, Different Outcomes: The Surprising Resilience of Corporatist Policy-Making in Europe*, paper presentato alla 21esima Sase Conference, Parigi, 16-18 luglio.
- Baccaro L. (2011), *Democrazia discorsiva e formazione delle preferenze: effetti sulla riforma pensionistica italiana*, in *Stato e Mercato*.
- Baccaro L., Pulignano V. (2010), *Employment Relations in Italy*, in Bamber G., Lansbury R., Wailes N. (a cura di), *International and Comparative Employment Relations 5th Edition*, Crows Nest, Allen & Unwin.
- Baccaro L., Simoni M. (2010), *Organizational Determinants of Wage Moderation*, in *World Politics*, 62, pp. 594-635.
- Braga A., Carrieri M. (2007), *Sindacato e delegati alla prova del lavoro che cambia*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M. (2008), *L'altalena della concertazione*, Roma, Donzelli.
- Cohen J., Rogers J. (1992), *Secondary Associations and Democratic Governance*, in *Politics & Society*, 20, pp. 393-472.
- Dahl R. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Elster J. (a cura di) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrarese M.R. (2011), *La governance e la democrazia post-moderna*, in Pizzorno A. (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, Milano, Annali Feltrinelli.
- Goodin R.E. (2007), *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, in *Philosophy & Public Affairs*, 35, pp. 40-68.
- Grandori A. (a cura di) (2003), *Responsabilità decisionale e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Milano, Egea-Bocconi.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge-Londra, Harvard University Press.

- List C., Goodin R.E. (2001), *Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem*, in *Journal of Political Philosophy*, 9, pp. 277-306.
- Martin A. (1984), *Trade Unions in Sweden*, in Gourevitch P.A, Martin A., Ross G., Allen C., Bornstein S., Markovits A. (a cura di), *Unions and Economic Crisis*, Londra, Allen & Unwin, pp. 189-359.
- Pizzorno A. (a cura di) (2011), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulla difficoltà della politica moderna*, Milano, Annali Feltrinelli.
- Regalia I. (1984), *Democrazia e sindacato. Preliminari per una discussione critica*, in *Il Mulino*, 6.
- Sartori G. (1987), *Teoria politica e democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Scharpf F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- Undy R., Fosh P., Morris H., Smith P., Martin R. (1996), *Managing the Unions: The Impact of Legislation on Trade Unions' Behavior*, Oxford, Clarendon Press.
- Undy R., Martin R. (1984), *Ballots and Trade Union Democracy*, Oxford, Blackwell.
- Visser J. (2009), *The Ictwss Database: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 Countries between 1960 and 2007*, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Aias, University of Amsterdam.