

PER UNA CONSAPEVOLE
CULTURA COSTITUZIONALE
LEZIONI MAGISTRALI

A CURA DI
ANDREA PUGIOTTO

ESTRATTO



Jovene editore
2013

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2013

ISBN 978-88-243-2235-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

GIAN GUIDO BALANDI
IL PLURALISMO SINDACALE

SOMMARIO: 1. L'ossimoro dell'espressione "pluralismo sindacale" e la sua rappresentazione costituzionale. – 2. Analisi dell'art. 39 della Costituzione. – 3. Il contesto della scelta costituzionale: dal Patto di Roma alla scissione del 1948. – 4. Il contesto della impossibile attuazione della legge sindacale: dalla Costituzione alla fine degli anni '50. – 5. La soluzione "Vigorelli" e la temporanea eclissi del problema. – 6. Il sostegno pluralista al sindacato: la soluzione dello Statuto dei lavoratori. – 7. Dall'unità di azione all'unità organica e ritorno. – 8. La crisi della rappresentatività: ancora il 39 Cost. o una sua modernizzazione. – 9. Il quadro frammentato nel bipolarismo politico. – 10. La permanenza della contraddizione e il suo valore. – 11. Come è andata avanti. – 12. Lente d'ingrandimento.

1. *L'ossimoro dell'espressione "pluralismo sindacale" e la sua rappresentazione costituzionale*

L'espressione "pluralismo sindacale" contiene un particolare tipo di ossimoro: non tanto perché contiene parole che esprimono concetti contrari (così il Vocabolario Treccani *ad vocem*), quanto perché contiene un concetto *pluralismo* che si pone in opposizione alla funzione socialmente tipica del soggetto retrostante al l'aggettivo: *sindacale = del sindacato*.

Se svolgiamo dunque questa affermazione scorgiamo la contraddizione per cui il pluralismo in questo campo è sì un valore ma, a differenza di quanto di può apprezzare in altre aree della Costituzione, quali quelle prese in considerazione e illustrate in questo ciclo di incontri, qui non costituisce un valore assoluto. È certamente tale dal punto di vista della libertà intesa nel duplice senso classico di assenza da costrizioni e facoltà di agire, mentre non lo è dal punto di vista della funzione sociale di difesa degli interessi dei cittadini che al soggetto sindacale fanno riferimento.

Beninteso, allargando la visuale anche al di fuori della esperienza storica del nostro paese, occorrerebbe apprezzare la distinzione tra organizzazioni sindacali che hanno per riferimento ideale (e anche statutario) l'interesse di tutti i lavoratori (sindacati di classe, anche se non ispirati da

ideologia classista)¹ e sindacati che tale riferimento definiscono in termini di associati.

In questo ultimo caso, però sostanzialmente non conosciuto nella esperienza italiana, la contraddizione sopra evidenziata si presenta in termini diversi: ogni sindacato perseguirà l'interesse dei propri associati, anche in contrasto con altra organizzazione, giungendo perfino a negare formalmente il pluralismo ad esempio nelle forme del *closed shop* dell'esperienza del Regno Unito. Si tratta della legittimità riconosciuta appunto in quell'ordinamento, di clausole contrattuali a livello di impresa – o gruppo di imprese – che consentono di imporre al datore di lavoro di assumere – o di mantenere al lavoro – solo gli iscritti ad un determinato sindacato.

L'ossimoro dunque insito nell'espressione che dà il titolo al nostro odierno incontro "pluralismo sindacale" è mirabilmente rappresentato nella norma costituzionale fondamentale in proposito, l'art. 39:

«L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

2. *Analisi dell'art. 39 della Costituzione*

Il primo comma dell'art. 39 della Costituzione è ispirato appunto e chiaramente ai valori del pluralismo.

¹ Statuto Cgil, Art 1.

«La Confederazione generale italiana del lavoro (Cgil) è un'organizzazione sindacale generale di natura programmatica, unitaria e democratica, pluri-etnica, di donne e uomini, che promuove la libera associazione e l'autotutela solidale e collettiva delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti o eterodiretti, di quelli occupati in forme cooperative e autogestite, dei parasubordinati, dei disoccupati, inoccupati, o comunque in cerca di prima occupazione, delle pensionate e dei pensionati, delle anziane e degli anziani».

Statuto Confederale Cisl, art. IV Preambolo. Patto di unificazione delle forze sindacali democratiche.

«Sulla base di questi fondamentali diritti dei lavoratori liberi, la nuova Organizzazione si propone i seguenti obiettivi:

1. associare tutte le categorie di lavoratori in sindacati democratici, indipendenti da qualsiasi influenza esterna, sia politica che ideologica, e miranti esclusivamente alla difesa degli interessi dei lavoratori, ispirati al principio della supremazia del lavoro sul capitale, essendo il lavoro la più alta espressione di dignità dell'essere umano [...]».

La formulazione del c. 1. dell'art. 39 è la più ampia possibile: essa riguarda non solo il profilo individuale positivo – libertà di aderire ad un sindacato – ma anche quello individuale negativo – libertà di non aderire ad una organizzazione. E riguarda soprattutto, per il profilo che qui principalmente interessa, la dimensione collettiva: libertà dunque di costituire organizzazioni sindacali, di far loro esprimere gli interessi liberamente scelti dai partecipanti; di dotarle delle strutture e della organizzazione interna che si ritengono più opportune.

Vorrei chiarire con un esempio: la parte nettamente maggioritaria delle organizzazioni di tutela degli interessi dei lavoratori segue una modalità organizzativa detta industriale, ha cioè come proprio principale asse di riferimento la categoria, considerata come l'insieme dei lavoratori che dipendono da datori di lavoro omogenei dal punto di vista merceologico della propria attività. La libertà di organizzazione comporta che si possono scegliere senza alcuna difficoltà modalità organizzative diverse, come è successo con alcuni recenti sindacati di "mestiere" (Macchinisti, Piloti ...). Anche tutta l'organizzazione interna è naturalmente soggetta alla stessa regola di libertà.

Il pluralismo, allora.

Un valore, la libertà di ordine generale al quale però, in quel momento storico, si è particolarmente sensibili soprattutto in Italia, e la ragione risiede nell'esperienza appena conclusa del corporativismo autoritario.

Al centro di questa esperienza sta la pretesa di negare il contrasto di interessi tra datori lavoro e lavoratori riconducendo tutto al supremo interesse della nazione (siamo nel periodo in cui il nazionalismo, già forza progressiva nei secoli precedenti volge verso l'abisso la propria parabola: non soddisfatto del sangue della guerra 14-18 precipita il mondo verso la tragedia indicibile del 38-1945). Questo principio si dota degli strumenti della negazione del conflitto (serrata e sciopero come reati) e, per quanto qui più interessa, della istituzionalizzazione delle organizzazioni sindacali (dell'una parte e dell'altra, artificialmente riunite in organismi detti corporazioni, tanto per usare un linguaggio altisonante e forzatamente antiquato) e della individuazione di un'unica organizzazione (nel quadro di una residua, formale e ridicola libertà) capace di negoziare il contratto collettivo. Ne segue logicamente la previsione della composizione autoritativa degli eventuali occasionali contrasti, con l'istituzione di una Magistratura del lavoro, con giurisdizione su queste controversie. Insomma, nessuna libertà per il lavoro, dietro lo schermo fasullo di organizzazioni sindacali, una sola per categoria predeterminata, formalmente legittimate solo in quanto coerenti con il regime fascista.

Tutto questo ciarpame, che non aveva mai funzionato, salvo nel negoziare contratti collettivi, era stato abolito appena caduto il regime con il Rdl 9 agosto 1943, n. 721 (notare la data 15 giorni dopo il 25 luglio). E le organizzazioni sindacali il 23 novembre dell'anno successivo (d.lgs. n. 369).

La Costituzione aveva dunque il compito preciso di ristabilire la piena libertà del lavoro di organizzarsi collettivamente (e ovviamente di confliggere nella difesa dei propri interessi, come farà nel successivo art. 40), in tutti i sensi sopra richiamati: individualmente e collettivamente, se aderire o non aderire, se costituire nuove organizzazione e come organizzarle.

Ma questa libertà, e il pluralismo che ne è la (virtuosa, da un punto vista) conseguenza, contraddice però la fondamentale funzione alla quale la libertà è finalizzata: consentire la tutela degli interessi dei lavoratori mediante lo strumento principale del contratto collettivo. E il contratto collettivo, in un sistema come quello italiano caratterizzato dalla organizzazione industriale/categoriale non può che essere unico: non è logicamente concepibile – non può esistere – un pluralismo contrattuale.

Per completare la riflessione: forse un pluralismo contrattuale potrebbe esistere in un sistema a contrattazione per unità produttiva, ma siccome anche in quel caso occorre unità di agente contrattuale seppure a livello di unità produttiva, in fondo si finirebbe per negare, a quel livello, il pluralismo sindacale. Quindi, comunque, come si dice: delle due l'una.

Ecco allora come l'art. 39 ha tentato di risolvere la contraddizione.

Identificazione dei sindacati esistenti. Iscrizione dei sindacati esistenti presso un qualche ufficio pubblico; iscrizione soggetta ad una sola condizione, significativa ma abbastanza generica nella sua formulazione: uno statuto a base democratica. Significativa perché tende a sollecitare la autonomia delle organizzazioni sindacali da influenze esterne, almeno sul piano formale; generica perché consente una pluralità di modalità organizzative, che abbiano in sé almeno qualche traccia (*a base*) di democrazia.

Creazione di un soggetto negoziale (non saprei come chiamarlo, se non con la traduzione di una espressione inglese anzi americana *bargaining unit*) dalla composizione proporzionata al numero degli iscritti a ciascuna delle organizzazione partecipanti.

Attribuzione al contratto negoziato a questo tavolo unitario del carattere della efficacia *erga omnes*: *efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce*.

Punto focale è con ogni evidenza il secondo: la individuazione del soggetto negoziale unico in ambiente caratterizzato dal pluralismo delle

iniziative e delle organizzazioni. E da notare che il meccanismo tace sulla necessaria corrispondenza tra tutti i sindacati nella individuazione della categoria organizzata, dandola implicitamente come per scontata, mentre la libertà di questa individuazione di interessi da organizzare è certamente una parte importante della libertà di cui al primo comma, *id est* del pluralismo.

3. *Il contesto della scelta costituzionale: dal Patto di Roma alla scissione del 1948*

Nel giugno del 1944 (esattamente il giorno 9), Roma appena liberata vide la sottoscrizione del c.d. Patto di Roma, tra i tre leader sindacali dei partiti antifascisti di massa provenienti dal pre-fascismo, (Giuseppe Di Vittorio per la corrente comunista, Achille Grandi per quella cattolica e Emilio Canevari per quella socialista²) che diede vita alla Confederazione Generale Italiana del Lavoro, riprendendo con la leggera modifica dell'aggettivo Italiana, il nome del principale sindacato dei primi decenni del secolo.

Le ragioni dell'unità risiedevano nella assoluta necessità di rappresentare con la forza adeguata le esigenze del mondo del lavoro in frangenti terribilmente complessi e drammatici, quali gli ultimi mesi della guerra e dell'occupazione nazista e della sua alleata Repubblica Sociale nel nord del paese, e dopo l'aprile del 1945, in una società e una economia danneggiata dalla guerra e lacerata nel suo tessuto civile.

Sono anni, quelli dell'immediato dopoguerra, si può dire grossolanamente fino a tutto il 1947, di non poca attività contrattuale, soprattutto interconfederale, che getta le basi per future evoluzioni (scala mobile, commissioni interne, cassa integrazione ecc.) che non è compito odierno esaminare. Questo è in fondo il modello che ha in mente il costituente: un grande sindacato unitario ed (eventualmente) una galassia più o meno consistente di minori formazioni alla quale è garantita la libertà di esistere e di operare e anche pesare nella (principale) funzione contrattuale, ma *in proporzione dei loro iscritti*.

Il 1948 entra in vigore la Costituzione Repubblicana ed è anche l'anno di svolta della storia che stiamo narrando. Le tensioni "politiche" all'interno della CGIL unitaria che non erano mai mancate (escluso il primissimo periodo) si era accentuate dopo la fine della collaborazione

² Bruno Buozzi, da Pontelagoscuro, leader della corrente socialista, personaggio eminente del sindacalismo e dell'antifascismo, il 4 giugno del 1944 fu catturato e ucciso dai nazisti in fuga da Roma (eccidio de La Storta) e non poté quindi firmare il patto di Roma, siglato 5 giorni più tardi.

politica tra i partiti della sinistra e la DC: la fine del governo De Gasperi III (DC PSI PCI) risale al 31 maggio 1947 (dimissioni il 13 maggio) quando lo statista trentino succede a se stesso con il IV mandato a capo di una coalizione DC PSDI PLI PRI marcatamente centrista.

Nella primavera del 1948 il dibattito interno si infuocò attorno alla questione della previsione statutaria relativa alla proclamazione dello sciopero politico; l'instabile soluzione aggiunta non rese la prova del grave episodio del 14 luglio dello stesso anno, quando il segretario del PCI Palmiro Togliatti fu bersaglio di un attentato – all'uscita dalla Camera dei Deputati, alcuni colpi di pistola ad opera del giovane Pallante che lo colpirono in modo grave ma non mortale –. Nel clima di fortissima emozione causata dall'attentato (ben presto sedato dai vertici del partito e in particolare dallo stesso Togliatti non appena fu in grado), la CGIL proclamò uno sciopero politico generale, che fornì l'occasione per la scissione delle componenti democristiana, socialdemocratica e repubblicana che poi più tardi costituirono, con il contributo anche di qualche frangia socialista, la CISL³ e la UIL (prevalentemente socialdemocratica e repubblicana).

4. *Il contesto della impossibile attuazione della legge sindacale: dalla Costituzione alla fine degli anni '50*

Il pluralismo sindacale degli anni '50 è un pluralismo eminentemente conflittuale. Le confederazioni e i sindacati di categoria associati riflettono la grave frattura politica tra i partiti dell'antifascismo, a sua volta riflesso del clima di contrapposizione internazionale tra i blocchi, oltretutto in una terra di frontiera come l'Italia e caratterizzata dal più forte – in quantità di iscritti e votanti e qualità di proposta politica – partito comunista dell'occidente.

Il riflesso in termini di relazioni industriali è assai pesante: la debolezza dei lavoratori continua a manifestarsi per tutto il decennio, ed è il portato di numerosi fattori, tra i quali non ultimo il vertiginoso travaso di manodopera dalle attività agricole a quelle industriali. espressione della crescita tumultuosa del paese, che era rimasto ingessato per vent'anni e passa, ma creatrice – per dirla alla vecchia maniera – di un esercito industriale di riserva, capace di tenere bassi i salari e dure, se non durissime, le condizioni di svolgimento del lavoro.

In questo quadro, la contraddizione tra il pluralismo sindacale e la funzione sindacale si manifesta con grande asprezza: tra i due ha la me-

³ Prima "Libera CGIL", poi, dall'aprile 1950, CISL (Confederazione Italiana Sindacati Liberi).

glio il primo, portando seco l'impossibilità di concludere contratti con efficacia generale, frequenti episodi di contrattazione separata e quindi grande debolezza sindacale.

Questo è il frutto della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39. Ma chi è che non vuole l'attuazione del meccanismo che avrebbe condotto all'*erga omnes* (il latinetto in uso tra i giuristi per indicare appunto il contratto collettivo efficace per tutti i lavoratori della categoria)? La risposta è che, seppure per motivi non coincidenti, nessuno voleva tale legislazione.

Gli imprenditori avrebbero gradito una legislazione sull'art. 40, che limitasse il diritto di sciopero, ma non sul 39 che regolasse l'efficacia del contratto collettivo; nessuno dei sindacati voleva una legislazione sullo sciopero; la CGIL, nei testi ufficiali chiedeva a gran voce l'attuazione del 39, ma la temeva assai per via del meccanismo della registrazione, che avrebbe implicato verosimilmente la conoscenza nominativa degli iscritti – come altrimenti controllare quel numero necessario a definire la composizione dell'agente contrattuale? –. Non c'era da fidarsi degli uffici pubblici, ancora saldamente in mano alla burocrazia dell'anteguerra, certo non simpatetica verso le forze di sinistra, e in fabbrica esporsi come militante o dirigente sindacale o come militante del partito socialista o comunista non era certo consigliabile (come non ricordare la vicenda di Giobatta Santhià⁴). Viceversa, la CGIL avrebbe ben gradito il meccanismo del tavolo contrattuale *in proporzione agli iscritti*, nel quale avrebbe sempre dominato. Per la ragione opposta, la CISL, certo meno timorosa nel confronti della discriminazione sindacale, non voleva proprio far contare propri iscritti e presentarsi minoritaria nella contrattazione.

Gli stretti legami, allora esistenti, tra sindacati e partiti politici fecero il resto: in sostanza né maggioranza (DC PSDI PLI PRI *id est* CISL e UIL e ovviamente Confindustria) né opposizione (PSI PCI *id est* CGIL) volevano davvero la attuazione del 39, seppure – come si diceva – partendo da diversi interessi e considerazioni.

5. La soluzione "Vigorelli" e la temporanea eclissi del problema

Verso la fine degli anni '50 la partecipazione dell'Italia alla CEE impose l'esigenza di creare le condizioni per l'esistenza di minimi di trattamento economico e normativo generalizzati che – se non eliminassero,

⁴ Il 1° gennaio 1952 la FIAT licenziò Giovanni Battista Santhià, un dirigente che aveva giocato un ruolo assai importante per la salvaguardia degli impianti FIAT durante l'occupazione nazista del nord Italia nel periodo finale della guerra, sulla base esclusivamente della sua appartenenza al Partito Comunista.

per lo meno – attenuassero le condizioni di giungla competitiva proprie di un sistema a contratto collettivo privo di efficacia generale.

La soluzione, assai complessa, risiedette nella legge 14 luglio 1959, n. 741 detta “legge Vigorelli” (nome del Ministro che avviò la legge, governo Fanfani II ma non di quello che la portò a compimento: Zaccagnini governo Segni II). In breve: tecnicamente una legge delega ai sensi dell’art 76 Cost. che autorizzava il governo alla emanazione di decreti legislativi «al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria». Per fare ciò «il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge». Seguono regole sulla pubblicizzazione di tali contratti prima dell’emanazione del decreto ed altre su alcune caratteristiche peculiari. In questo modo contratti privi di efficacia generale acquistano mercé un meccanismo del tutto diverso da quello scritto nell’art. 39 (peraltro ispirato ad uno dei modelli stranieri presi anche in considerazione dal legislatore costituente). La Corte costituzionale ritenne accettabile questa palese “violazione” dell’art. 39 quando si consideri e si apprezzi come «la legge impugnata assume il significato e compie la funzione di una legge *transitoria, provvisoria ed eccezionale*, rivolta a regolare una situazione passata» (sentenza n. 106/1962, corsivo mio).

Il legislatore, pressato da più parti e approfittando della necessità di dilatare i tempi della emanazione dei decreti corrispondenti ai contratti già depositati – tanti erano, alla fine furono più di mille – che il Governo non aveva fatto materialmente in tempo, provò anche di posticipare la data entro la quale i contratti erano stati stipulati: sarebbero quindi entrati nel circuito della trasformazione anche contratti stipulati dopo la data originariamente fissata, avviando la transizione del meccanismo da transitorio a permanente, come in tanti altri campi sperimentato in questo paese.

Nella stessa sentenza sopra citata, dunque Corte costituzionale partendo proprio da quanto affermato e sopra riportato – la legittimità della l. 741/1959 in quanto transitoria – afferma che le «medesime ragioni, che inducono la Corte a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, impongono, viceversa, di dichiarare l’illegittimità costituzionale della legge 1 ottobre 1960, n. 1027: più esattamente, dell’art. 1 di questa legge, il quale conferisce al Governo il potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della richiamata legge n. 741. Questa norma, infatti, estende il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre

1959 e ne allarga l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È da ritenere, infatti, che anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo».

Esclusa dunque la possibilità di procedere periodicamente alla trasformazione dei contratti in decreti delegati ed accettata ormai dalla dottrina giuridica pressoché unanime, la attuale impraticabilità e perfino inopportunità di una legislazione che desse attuazione alla seconda parte del 39, per una serie di ragioni tecniche approfondite nella celebre prolusione bolognese del 1963 del mio Maestro Federico Mancini, che non posso qui riprendere, la questione trova un aggiustamento – non una soluzione – nel fiorire della contrattazione, il più delle volte unitariamente negoziata dai sindacati maggiori e con una adesione spontanea di gran parte delle imprese, almeno quelle medie e grandi ed in buona salute. Si creò così – *rectius* si era venuto creando – quell'insieme di regole prodotte non dalla legislazione ma dalla contrattazione collettiva che – nella fondamentale ricostruzione che ne fece Gino Giugni nel 1960 – assurde alla dignità di vero e proprio ordinamento, distinto ma interferente: l'«ordinamento intersindacale».

Gli anni '60 registrano allora quella che nel titolo del paragrafo ho chiamato la temporanea eclissi del problema, *sub specie* del problema della contrattazione e della sua efficacia.

6. *Il sostegno pluralista al sindacato: la soluzione dello Statuto dei lavoratori*

Alla fine degli anni '60, nella temperie politica e culturale del '68 studentesco e del '69 operaio, emerge un diverso aspetto della contraddizione sulla quale mi sto intrattenendo, pur senza che cessasse di ripresentarsi di tanto in tanto il problema della efficacia della contrattazione collettiva, l'attenzione sembra concentrarsi sulla rappresentanza sindacale, in particolare in azienda. Qui il problema è meno stringente – non c'è la necessità logica dell'unico agente negoziale (o meglio: dell'unico esito negoziale che suppone l'unicità dell'agente negoziale) ma egualmente si impone un limite al pluralismo. La posta in gioco è il riconoscimento dell'esercizio all'interno dei luoghi di lavoro di alcuni diritti costituzionalmente tutelati; alcuni a pretesa meramente individuale (aderire o non aderire ad organizzazioni sindacali; esprimere la propria posizione

sindacale; non essere discriminato sulla base dell'appartenenza ecc.) non presentano problemi: possono essere garantiti a tutti nel quadro di un pluralismo assoluto. Altri, di carattere collettivo e che richiedono un fare da parte del datore di lavoro, impongono una limitazione dei soggetti che possono accedervi. È una imposizione che non discende dalla logica ma dal necessario bilanciamento dei diritti dei lavoratori e delle organizzazioni che li rappresentano con i diritti dei datori di lavoro di organizzare la propria attività (art. 41 Cost.).

La soluzione trovata e scritta nell'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori risponde a due esigenze: quella appena enunciata di selezionare i soggetti sindacale da abilitare all'esercizio di alcune prerogative e al contempo di restare sul terreno della forma non legislativa della organizzazione sindacale. La legge, in altre parole, riesce a regolare la presenza sindacale in azienda senza interferire con le modalità dell'organizzazione sindacale. Il testo dell'art. 19 dello Statuto, nella versione originaria, prima che un referendum sostanzialmente antisindacale ne alterasse i connotati, è il seguente:

«Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali.

Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:

a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva».

Due sono i punti che vengono in evidenza e sono relativi al criterio di selezione e al rapporto che deve sussistere tra soggetto interno (rsa) e organizzazione esterna. Sul secondo punto mirabili, per equilibrio e capacità di indicare una soluzione inequivocabile, l'iniziativa affidata ai "lavoratori" e il termine "ambito": l'espressione più anodina di tutte. La relazione è dunque lasciata alla definizione che ne dia l'autonomia dei soggetti interessati: i componenti della rsa potranno collocarsi in uno spettro di situazione che vanno dal semplice lavoratore impiegato presso l'u.p. in questione all'essere un dirigente sindacale. Insomma la legge che stabilisce un sostegno all'organizzazione sindacale in azienda non interviene e non altera la struttura del sindacato che continua a godere pienamente della libertà di organizzazione solennemente proclamato dal primo comma del 39, ed è dunque pienamente compatibile con il pluralismo. Anche il criterio di selezione, soprattutto se interpretato come la migliore dottrina e giurisprudenza, in termini descrittivi e non precettivi. Infatti la norma prende atto della esistenza di organizzazioni sindacali strutturate

in confederazioni e allora misura su queste la maggiore rappresentatività (lettera a) ma considera altresì che esistono sindacati non organizzati in quel modo ed inserisce anche questi nella descrittiva dei soggetti selezionati a condizione che siano firmatari di contratti collettivi di livello suprapiaziendale. Di nuovo è il sistema delle relazioni sindacali (l'ordinamento intersindacale) che provvede con le proprie regole (chi firma il contratto collettivo è lasciato al libero gioco delle parti sociali) a delineare i confini della rappresentatività. Lo statuto dunque disegna un sistema nel quale il pluralismo si coniuga con sindacale consentendo un modello di rappresentanza non contraddittorio.

7. *Dall'unità di azione all'unità organica e ritorno*

Le esperienze maturate attorno alla fine dei '60 e all'inizio dei '70 condussero le organizzazioni sindacali a programmare e anche parzialmente a progredire dall'unità d'azione (già ampiamente frequentata nel corso del decennio precedente) all'unità organica.

Nel 1972 si costituisce la Federazione Unitaria, che riunisce le tre confederazioni CGIL CISL e UIL che si riconoscono reciprocamente pari rappresentatività a discapito dei numeri che suggerirebbero ben altra assestamento. Alcune federazioni di categoria (ahi! la mancanza di parole ...) giungono fino a fondersi in un unico nuovo sindacato: così la FLM (FIOM FIM UILM) i chimici, gli alimentaristi e altri.

Nel 1984 la spinta politica (governo Craxi I, ministro del lavoro De Michelis) crea la frattura: accordo di San Valentino sulla sterilizzazione dalla scala mobile firmato solo da Cisl e Uil cui succedette un periodo – non troppo lungo, in verità – di contrapposizione tra le confederazioni,

Si ritorna soprattutto a livello di federazioni di categoria, alla unità di azione che consente la firma di contratti collettivi e accordi interconfederali con le caratteristiche precedenti, fino ad arrivare, otto-nove anni dopo la rottura dell'unità organica, con i due accordi di concertazione del 1992 e 1993 alla definizione unitaria di quelle strategie che consentiranno il contenimento dell'inflazione, l'aggancio con l'unione economica e monetaria europea e l'entrata dell'Italia nell'Euro.

8. *La crisi della rappresentatività: ancora il 39 Cost. o una sua modernizzazione*

Negli stessi anni si aggrava un problema di rappresentatività dell'organizzane sindacale: come negli anni '60 era venuta ad usura la Commis-

sione Interna, così anche la RSA regolata dallo Statuto incontra i suoi limiti (senza ricordare la vicenda del referendum antisindacale del 1995); nel protocollo del 1993 si gettano le basi della RSU, regolata poi da un autonomo accordo interconfederale dell'autunno dello stesso anno. È un meccanismo unitario che sta ancora per qualche verso reggendo forse proprio in quanto riprende con la elezione diretta di due terzi dei rappresentanti (+ un terzo di nomina sindacale) il principio democratico contenuto nel 39, ma anch'esso almeno in parte usurato, tanto da far risorgere una spinta trentanovista – all'insegna del “contiamoci” – in una non piccola parte dei lavoratori.

9. *Il quadro frammentato nel bipolarismo politico*

D'altra parte, il bipolarismo politico – tutt'altro che precisamente definito nel nostro paese – ha comunque messo in crisi, se non addirittura in soffitta, l'antico sistema di relazioni intrecciate tra sindacato e politica: manca quel parallelismo, collateralismo, tra sindacati e forse politiche sia di sinistra che di centro e fino di destra. Ci sono delle politiche del centro destra e del centro sinistra nei confronti del movimento sindacale che si possono riassumere grossolanamente: il primo tende a ridurre la forza del movimento dei lavoratori ad esempio frammentandolo (v. accordi separati del 2001 Patto per l'Italia del 5 luglio 2001 e sulla struttura contrattuale del 22 gennaio 2009) il secondo a mutuarne la capacità di spinta sociale ed usarne la capacità di creazione di consenso. Il risultato è esemplare dal punto di vista che oggi ci interessa: aumento il pluralismo e diminuisce la capacità funzionale di difesa degli interessi dei lavoratori

10. *La permanenza della contraddizione e il suo valore*

Insomma, la contraddizione, l'ossimoro, permane, attraversa le più varie stagioni sociali e politiche.

La libertà, dunque il pluralismo, è imprescindibile, ed è la dimensione statica nella quale vive il sindacato; dinamicamente è la ricerca dell'unità – una condizione che non può mai essere raggiunta stabilmente – ciò che deve caratterizzare l'agire del sindacato stesso. Ma questa duplicità, questa dialettica, tra condizione statica e prospettiva dinamica è propria della nostra Costituzione: basti pensare all'art. 3 e alla dialettica tra eguaglianza formale e quella sostanziale. Lo stesso a mio avviso vale per la questione oggi affrontata e questo carattere è uno di quelli che fanno della nostra Costituzione una norma di base alla cui permanenza e validità non riesco ad immaginare un punto finale.

11. Come è andata avanti



Non è affatto finita, la contraddizione permane anche nella presente stagione della pesante crisi economica, conseguente alla crisi finanziaria suscitata dall'attacco della speculazione internazionale alle economie di alcuni paesi – tra i quali l'Italia – dall'area dell'Euro.

La difficile situazione del mercato del lavoro, le problematiche e “severe” iniziative legislative del Governo “tecnico”, – riforma delle pensioni e del mercato del lavoro – hanno visto le maggiori confederazioni ancora in forte tensione tra di loro ma egualmente capaci di esprimere momenti di unità, riflesso anche del mutato atteggiamento del Ministro del lavoro in carica (Elsa Fornero) non più votato all'ossessiva ricerca della frattura sindacale come il suo predecessore (Maurizio Sacconi), seppure non certamente considerabile *pro-labour*. Semmai è all'interno della maggiore confederazione che si sono registrati in questi anni i momenti di più aspro contrasto tra la dirigenza confederale e il sindacato nazionale dei metalmeccanici (FIOM), coinvolto nella asperissima vertenza FIAT, che vale la pena di riepilogare per la sua attinenza al tema proprio del pluralismo sindacale e della regolamentazione non legislativa dei rapporti sindacali nel nostro paese.

Sullo sfondo, i problemi posti dalla contrattazione collettiva “separata” o meglio “non unitaria”: il già citato accordo interconfederale sulla struttura contrattuale 22 gennaio 2009, non sottoscritto dalla CGIL, il successivo c.c.n.l. metalmeccanico dell'ottobre 2009 non sottoscritto dalla FIOM, che considerava ancora vigente il precedente, unitario, unilateralmente disdetto da Federmeccanica. Questa situazione, come è evidente, ha messo in profonda crisi, forse irreversibile, il sistema “volontaristico” di astensionismo legislativo basato sull'ordinamento intersindacale, secondo la costruzione giugniana.

A questo si aggiunge che nella c.d. manovra di ferragosto 2011 (d.l. n. 138, conv. in l. n. 148) è contenuto un articolo, 8, da più parti ritenuto una sorta di bomba ad orologeria posta nelle strutture fondanti del diritto del lavoro, che prevede la possibilità di deroghe a fonti di ordine superiore (contratti collettivi nazionali e interconfederali e financo norme di legge) ad opera dei c.d. “contratti di prossimità” sottoscritti da non chiare maggioranze ed efficaci *erga omnes*.

In questo contesto si inserisce la vicenda della storica fabbrica torinese di automobili (l'acronimo sta proprio per Fabbrica Italiana Automobili Torino) guidata dal manager italo-canadese-svizzero Sergio Marchionne, sviluppatasi lungo le seguenti linee: creazione di due nuove società dalla vecchia unitaria FIAT; l'uscita di queste dall'associazione

sindacale datoriale Federmeccanica (associata a Confindustria); negoziazione – sotto la minaccia esplicita di delocalizzare la produzione in aree più sindacalmente addomesticate come la Polonia e la Croazia – di contratti collettivi aziendali nelle fabbriche italiane, a partire da Pomigliano fino alla storica sede di Mirafiori, contratti non sottoscritti dalla FIOM, per la affermata inaccettabilità di alcune clausole. Il risultato, per quanto riguarda queste note sul pluralismo sindacale: in forza dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori come modificato dal referendum del 1995 la FIOM – che conta comunque la maggioranza degli iscritti – è esclusa dalla presenza in fabbrica, non risultando firmataria di alcun contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. La vicenda ha avuto poi risvolti giudiziari sui quali qui non è il caso di intrattenersi. Resta, come anticipavo poco sopra, ben evidenziato, il tramonto della capacità dell'ordinamento intersindacale di governare le relazioni industriali in questo paese; anche se – è doveroso osservarlo – il successivo inasprirsi della crisi finanziaria ha sottratto centralità a questo tema, sopraffatto dalla preoccupazione per le pesanti conseguenze della “guerra” in corso in termini di disoccupazione e di abbassamento delle garanzie e delle tutele causate dalle riforme del governo “tecnico”.

12. *Lente d'ingrandimento*



Difficile dare indicazioni per qualche altra lettura. Nell'impossibile alternativa di indicare una miriade di saggi ad alto contenuto tecnico e/o a fiammeggiante intensità politica, rinvio alla lettura delle ultime edizioni di equilibrati manuali di diritto sindacale o del lavoro quali quello di M.V. BALLESTRERO (edito da Giappichelli) e di Riccardo del Punta (Giuffrè); per un punto di vista più generale e divulgativo il recente *I sindacati*, di M. CARRIERI edito da il Mulino.