



## **Sindacato, relazioni industriali e rappresentanza nella crisi**

*Piera Campanella\**

### **1. Premessa**

Qualsivoglia riflessione sul tema del sindacato nella crisi dovrebbe partire da un interrogativo generale: cosa vuol dire rappresentare il lavoro nelle democrazie occidentali, in un contesto di economia più integrata a livello internazionale, con una rilevante tendenza alla delocalizzazione della produzione prevalentemente verso i paesi asiatici, con un'elevata concorrenza dei paesi emergenti sui prodotti, con processi di automazione e informatizzazione capaci di trasformare rapidamente i modi di produrre, di lavorare e, dunque, gli stessi mercati del lavoro? (per questo contesto, a proposito del caso statunitense, si veda Comito, 2013). In quale misura tali cambiamenti incidono sulle culture sindacali più sedimentate e sui rapporti tra sindacato e Stato?

### **2. Il contesto generale, ovvero lo stato di salute delle relazioni industriali**

Nessuno dubita che i mutamenti del contesto generale impediscano di leggere la realtà con gli stessi strumenti e approcci del passato, quando le economie erano essenzialmente regolate nell'ambito degli Stati nazione. Emergono tuttavia in letteratura diversi orientamenti, specie quando a venire presa in considerazione è la riflessione sullo stato di salute e sulle prospettive delle relazioni industriali nei cosiddetti paesi avanzati.

Un primo orientamento tende a non enfatizzare il cambiamento, facendo leva su «paradigmi interpretativi basati sul radicamento *path dependent*

\* Piera Campanella è docente di Diritto del lavoro nell'Università «Carlo Bo» di Urbino.

delle istituzioni, sulla loro forte dipendenza dai sentieri intrapresi in precedenza e sulla loro persistenza» (così, ma criticamente, Regalia, 2011, p. 33).

Un secondo orientamento segnala invece un fenomeno di progressivo declino delle relazioni industriali, con una convergenza, in direzione neo-liberista, di sistemi pur tra loro diversi per origine e storia (sui diversi sistemi: La Macchia, 2013). Tale fenomeno sarebbe non tanto effetto dei mutamenti del mercato, quanto il portato di una precisa volontà degli Stati nazionali di alimentare processi di erosione delle relazioni sindacali, a tutto vantaggio del comando manageriale nell'impresa (Baccaro, Howell, 2013). Nel caso italiano la tesi potrebbe trovare conferma nell'art. 8 della legge 148 del 2011, intervenuto a disciplinare una «contrattazione di prossimità» *erga omnes*, legittimata a derogare *in peius* al Ccnl e persino alla legge (Carinci, 2012).

L'anzidetto orientamento è stato ripreso anche da chi, in ambito giuslavoristico, ha parlato di un fenomeno di vera e propria «aziendalizzazione» delle relazioni di lavoro: è come se non fosse più la ragione aziendale a doversi conformare al comando legislativo, ma, al contrario, fosse la legge a doversi adeguare al particolarismo di quella ragione (Bavaro, 2013, p. 213). Un tale punto di vista parrebbe trovare riscontro nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che, in nome della libertà di circolazione e di stabilimento, ha riconosciuto a ciascuna impresa la facoltà di selezionare, in ambito comunitario, lo statuto ordinamentale del lavoro a sé più confacente cui assoggettarsi<sup>1</sup>.

Al fondo di una tale tendenza vi sarebbe, secondo i fautori di tale orientamento, una concezione istituzionalistica dell'impresa, che vuole l'attività imprenditoriale finalizzata all'interesse comune. L'impresa non sarebbe soggetto la cui libertà (art. 41, comma 1) è limitata dall'utilità sociale (art. 41, comma 2), bensì entità che realizza essa stessa l'utilità sociale, prima di tutto il diritto al lavoro, di cui all'art. 4 Cost.

Un'eco di tale visione parrebbe ravvisarsi in una recente sentenza costituzionale sul «decreto salva-Ilva» (si veda Pascucci, 2013). Il decreto ha superato il vaglio di costituzionalità sulla scorta di un temperamento tra diritto alla salute (art. 32 Cost.) e diritto al lavoro (art. 4 Cost.): una volta che la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore (art. 41, comma 1, Cost.) è strettamente correlata al diritto all'occupazione (art. 4

<sup>1</sup> Corte di Giustizia (1999), *Centros Ltd c. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen*, 9 marzo, C-212/97.

Cost.), perché ne consente l'effettiva concretizzazione, in effetti non c'è più una libertà di intrapresa economica (art. 41, comma 1, Cost.) che trova limitazione nella preminente tutela della salute e sicurezza (art. 41, comma 2, Cost.) degli individui, incluso quelli che lavorano. Esistono solo diritti fondamentali della persona e dei prestatori, equiordinati tra loro, da sottoporre a reciproco contemperamento.

La lettura prospettata dai fautori di questo secondo orientamento è suggestiva, ma appare forse troppo netta nelle conclusioni. Più convincente si rivela un terzo orientamento, che pur ammettendo l'esistenza di comuni tendenze a livello europeo – «riduzione dello spazio collettivo classico, in direzione di una sorta di “decollettivizzazione” delle regole in materia di lavoro», marcato dualismo nel mercato del lavoro e nelle protezioni sociali, relazioni industriali chiamate a governare un numero sempre più ridotto di lavoratori e di imprese (Carrieri, Treu, 2013, pp. 9-10) – non trascura, comunque, il peso delle specificità nazionali (vedi Carrieri in questo numero della rivista), osservando, peraltro, che se i trend possono apparire i medesimi, non sempre tali sono gli esiti finali.

Ciò accade proprio a causa delle persistenti peculiarità dei singoli sistemi, capaci ciascuno di reagire «a proprio modo» rispetto a certe spinte comuni. Del resto, nell'ambito di tali «reazioni», è dato talora scorgere i segni di una riconfigurazione – non necessariamente un declino – del ruolo delle parti sociali. È il caso, ad esempio, della Germania, dove le spinte centrifughe interne al modello classico di relazioni sindacali sono state governate tramite un decentramento «controllato dall'alto», che, per quanto problematico, è stato a ogni modo capace di evitare la disgregazione totale del sistema contrattuale, realizzando al tempo stesso incrementi reali di produttività e competitività per le imprese (in tema, di recente, Militello, 2013, p. 413)<sup>2</sup>.

La spinta verso un'erosione dei sistemi di relazioni industriali è comunque innegabile e lo è altrettanto il fatto che un simile fenomeno non trovi argine a livello europeo, perché il progresso sociale dell'Unione si è bloccato da tempo e l'impegno sulle politiche sociali durante la crisi si è

<sup>2</sup> Si veda già nel 2008 il caso eclatante, ricordato anche in letteratura, dell'impresa *Vacuumsmelze* di Hanau, in Assia, dove la fuoriuscita dell'azienda dal contratto collettivo di settore, tramite «adesione senza vincolo contrattuale» alla relativa associazione datoriale, è stata evitata grazie a uno sciopero di sei giorni e alla conseguente stipulazione di un contratto aziendale contenente deroghe temporanee alle previsioni di quello settoriale (Bispinck, Schulzen, 2010, p. 9).

ulteriormente ridotto (Carrieri, Treu, 2013, p. 36). D'altro canto, non è chiaro perché mai gli stessi sindacati nazionali si mostrino così riottosi nel devolvere quote del proprio potere a soggetti sindacali sovranazionali. Ciò non può che indebolire l'azione sindacale in un momento nel quale le prospettive occupazionali dei singoli sono spesso legate a strategie aziendali di respiro sovranazionale, data l'integrazione dei mercati e il crescente peso delle imprese multinazionali (in tema: Regalia, 2009, pp. 97-98). Ci sono, in effetti, alcuni interessanti esempi di contratti collettivi, che istituiscono diritti di informazione e consultazione nelle imprese multinazionali<sup>3</sup> (si veda Gottardi in questo numero della rivista). Pertanto, pur nell'assenza di significative aperture delle istituzioni comunitarie, sarebbe il caso di riprendere la riflessione sul tema, nella consapevolezza che le norme sul dialogo sociale del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea valorizzano l'autonomia collettiva e, insieme alla Carta dei diritti sociali fondamentali, schiudono reali spazi di agibilità in favore di una contrattazione collettiva sovranazionale.

### **3. Lo stato di salute del sindacato in Italia. Specificità**

Ma qual è, invece, lo stato di salute delle organizzazioni collettive? Quali sono le tendenze e le prospettive? Gli studi ci consegnano un quadro europeo problematico o, comunque, in generale trasformazione, con le organizzazioni imprenditoriali classiche attraversate da spinte centrifughe, che le inducono ad avviare processi di ripensamento delle proprie strutture e funzioni nel tentativo di governare complessità, nonché specificità del contesto di riferimento, e i sindacati dei lavoratori interessati da crescenti difficoltà di tenuta associativa, per quanto con differenziazioni significative, specie per i sindacati dei paesi nordici, tuttora attestati su soglie alte di sindacalizzazione. Ciò è dovuto ai vantaggi del cosiddetto sistema Ghent, che coinvolge il sindacato nella gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (Leonardi, 2005), sebbene, da qualche tempo, anche tale sistema appaia sotto pressione (Kiellberg, 2008).

<sup>3</sup> Si veda ad esempio l'Accordo in materia di anticipazione del cambiamento e dell'evoluzione in Alstom, stipulato con la Federazione europea metalmeccanici (Fem) il 24 febbraio 2011.

Rispetto a questa situazione, il contesto italiano denota tuttavia peculiarità. Ciò è palese se si guarda ai tassi di sindacalizzazione: i sindacati nostrani sono gli unici, insieme a quelli belgi e norvegesi (Carrieri, Treu, 2013, p. 200-ss.), a registrare un rafforzamento associativo nell'ultimo decennio. Sono risultati positivi, benché controbilanciati dal forte acuirsi del conflitto intersindacale, ora persino nell'ambito della stessa sigla confederale, come dimostrano le recenti tensioni tra Fiom e Cgil seguite alla firma del regolamento sulla rappresentatività sindacale.

Simili risultati positivi non si spiegano comunque solo con l'inclusione dei pensionati tra gli iscritti, ma paiono il frutto di un radicamento delle organizzazioni collettive dei lavoratori nel tessuto sociale del paese. Tale radicamento resta solido anche per la capacità inventiva e la duttilità messa in campo dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori, con apertura ad attività di servizio, collettivo e individuale, a innovative forme di concertazione locale e di contrattazione sociale territoriale, a nuove strategie di reclutamento dei prestatori fuori dai confini del lavoro subordinato classico (si veda Carrieri, in questo numero della rivista; Cantaro, 2008, p. 22; Regalia, 2006; per alcuni esempi di iniziative di reclutamento: Galetto, 2010).

Pur a fronte di un tale quadro, non mancano tuttavia valutazioni pessimistiche. Così è per chi registra una tendenza continuativa all'erosione della capacità dei sindacati italiani di rappresentare la parte attiva della forza lavoro, specie nel settore privato (Baccaro, Howell, 2013, p. 223), con un dimezzamento dei tesserati occupati nell'industria manifatturiera. Il sindacato finisce, in altri termini, per perdere il suo radicamento e il suo peso proprio nel settore considerato come la sua roccaforte, cercando a questo punto di compensare a ciò «con l'offerta di servizi e con il tentativo di conservare un protagonismo nell'arena politica» (Militello, 2013, p. 408).

La posizione più equilibrata è però probabilmente quella di chi riferisce di un bilancio «in chiaroscuro» per il sindacalismo nostrano (Feltrin, 2008). A una valutazione comparativa la performance italiana permane positiva, grazie a una maggiore tenuta organizzativa, alla vivacità dei servizi sindacali, alla capillarità dell'insediamento territoriale, alla solidità della struttura patrimoniale e degli equilibri finanziari. Tuttavia, il sindacato perde iscritti nel settore privato. Gli alti tassi di sindacalizzazione derivano allora, piuttosto, dalla tenuta nel pubblico impiego, dalla crescita nel commercio, dall'iscrizione esponenziale degli immigrati (per la

portata dirompente della forza lavoro immigrata si veda Pandolfi, in questo numero della rivista).

La difficoltà di nuova sindacalizzazione nell'industria non è un segnale positivo e non lo è neppure, su altro versante, il fatto che l'influenza politica acquisita dal sindacato negli ultimi due decenni del Novecento cominci a declinare. La politica ha ormai un minore bisogno della legittimazione sindacale. Si assiste così «a una graduale contrazione del ruolo» dei soggetti collettivi, «meno considerati in azienda, e meno condizionanti dentro le istituzioni» (Carrieri, Treu, 2013, p. 41).

Evidentemente i numeri non sono tutto. È abbastanza esemplare il caso tedesco, nel quale a numeri associativi non elevati, specie dopo il netto *décalage* seguito alle riforme sulla flessibilità del lavoro, corrisponde comunque un'incidenza sindacale significativa nella sfera pubblica e sociale. Oggi, invece, l'influenza del sindacato italiano nell'arena politica è diminuita (Carrieri, in questo numero della rivista), mentre permangono gli aspetti più deteriori del connubio con la politica sul piano mediatico, della «politica spettacolo» (Terzi, in questo numero della rivista). A tutt'oggi il sistema dei «vasi comunicanti» tra politica e sindacato, con dirigenti sindacali che assumono cariche in partiti politici, non può giovare alle organizzazioni collettive dei lavoratori, perché è innegabile che in questo periodo vi sia stata una confusione di fondo tra pubblico e collettivo. Almeno nelle sue manifestazioni più deteriori, «la convergenza del sistema sindacale e di quello politico» ha avuto anche strascichi di collusione e di immorale consociativismo (Gragnoli, 2013b, p. 5). Tanto meno può giovare alle organizzazioni collettive dei lavoratori la tendenza, purtroppo consolidata, al passaggio di diversi funzionari sindacali nelle fila del management aziendale, magari proprio con incarichi di gestione del personale. Una tale tendenza rischia di offuscare pesantemente la credibilità delle anzidette organizzazioni, alimentando dubbi e sospetti in ordine alla reale genuinità, nonché all'effettività della loro azione di autotutela degli interessi di lavoro.

#### **4. Modelli organizzativi del sindacato italiano. Necessità di mutamenti. Prospettive**

Se la letteratura non è del tutto univoca con riguardo al comune destino delle relazioni industriali nelle democrazie occidentali, e neppure si mo-

stra concorde sullo stato di salute delle organizzazioni sindacali italiane e sull'effettiva capacità di opporre una certa resistenza rispetto ai rilevanti mutamenti di contesto, mostra invece unanimità di vedute sulla necessità di «un rinnovamento strategico e non solo organizzativo del sindacato» (Carrieri, Treu, 2013, p. 104-105). In quale direzione? Non si può rispondere sulla scorta di scelte *tranchantes* tra modelli diversi e persino antitetici: tra sindacato associazione e sindacato movimento, tra sindacato soggetto privatistico e sindacato soggetto politico, tra sindacato conflittuale e sindacato partecipativo. Forse queste categorie vanno riadattate al nuovo contesto, mantenendo un atteggiamento aperto alla discussione, alla contaminazione, alla «sperimentazione consapevole» del nuovo (Regalia, 2009, p. 99).

Se guardiamo alle recenti iniziative di una grande organizzazione come la Cgil, l'attenzione corre al «Piano del lavoro», di cui alla Conferenza di programma del 2013. Si tratta di un documento serio e di ampio respiro, un programma di politica industriale, ispirato al bisogno di una chiara strategia per la creazione di nuovi posti di lavoro, a fronte di una crisi economica «strutturale». È certo meritorio che il sindacato si faccia carico di tale proposta (Tronti, 2013), in sintonia con la sua vocazione di rappresentanza generale della classe lavoratrice. Ed è bene anche che lo faccia recuperando la sua identità storica.

Il Piano del lavoro del 1949-1950 (Turone, 1984, pp. 188-190), da cui quello del 2013 trae ispirazione, rifletteva l'esigenza di un sindacato molto centralizzato, quale la Cgil del tempo, desideroso di acquisire legittimazione proponendosi come forza al servizio della ricostruzione civile e democratica del paese. In effetti il Piano, seppur non diede i risultati auspicati, indicò comunque alcune direttrici importanti per gli anni a venire (nazionalizzazioni, piano edilizio ecc.), sviluppando altresì un'ampia mobilitazione civile, con l'emergere di nuove forme di partecipazione «dal basso».

Ora è lecito chiedersi se il Piano del lavoro del 2013 possa dare frutti analoghi a quelli, pur parziali, del vecchio «Piano Di Vittorio». È lecito chiederselo perché la situazione politica ed economica italiana è oggi assai diversa. Ai tempi i tassi di sindacalizzazione erano in forte crescita e il paese, per quanto prostrato dalla guerra, si trovava all'alba di un boom economico. Erano peraltro periodi storici in cui, all'opposto di quanto ora avviene, le politiche economiche si decidevano internamente, senza soverchie influenze dei mercati e delle istituzioni sovranazionali.

Forse è bene, in questa fase, che il sindacato torni a concentrarsi su se stesso, sulla sua visione strategica, riducendo peraltro la tendenza a inseguire continuamente le emergenze del momento, senza una particolare idea del futuro. V'è da ricostruire un'identità associativa su fondamenta altre da quelle ideologiche (Terzi, in questo numero della rivista). A partire, anzitutto, da una riflessione ponderata sui possibili destinatari dell'azione collettiva, vi sarebbe da investire energie e risorse su forme di «reinsediamento» nei luoghi di lavoro, sia pur con lo sguardo proiettato al territorio. È certo un compito difficile, perché, da un lato, si sconta la diffidenza e la disillusione dei singoli, troppo convinti che i sindacati siano qualcosa di non diverso dalle vecchie e screditate istituzioni politiche, dall'altro, prevalgono orientamenti individualistici, per molti versi enfatizzati dalle condizioni di instabilità e flessibilità del lavoro (Regalia, 2009).

Lo stesso «precariato» mostra una tale molteplicità di situazioni da rendere complessa un'efficace rappresentanza generale e unitaria, nonché una tutela semplicemente giocata sul posto di lavoro. I «precari» sono soggetti di giovane età non avvezzi a esperienze di aggregazione collettiva sul piano politico-sociale. Sono lavoratori a intermittenza, e nel periodo di non lavoro assumono la veste di veri e propri disoccupati. È allora proprio sul territorio che si intercettano simili tipologie di soggetti, alias «il lavoro che non c'è». In una situazione come l'attuale, dove la produzione tende sempre più a spostarsi altrove, le organizzazioni sindacali non possono rappresentare solo chi sta dentro il contesto produttivo. E suona singolare il fatto che il sindacato abbia partecipato così poco a quel dibattito sul «reddito di cittadinanza», tanto caro a una formazione politica oggi di successo, pure tra i giovani. Un intervento sindacale chiarificatore sul punto avrebbe invece giovato al paese.

Se si parte comunque da quel che c'è stato finora, ossia da ciò che il sindacato ha già messo in campo, bisogna ammettere che sono rintracciabili alcuni interessanti esperienze: ad esempio, iniziative di concertazione a livello locale, rispetto al cui sviluppo e consolidamento (anche quanto a esiti concreti) sarebbe d'uopo insistere. Va dato conto, poi, della «contrattazione sociale territoriale», un'esperienza innovativa che, analogamente alla precedente, si muove in direzione di una saldatura tra strumento negoziale e politiche locali.

Le sperimentazioni dunque non mancano, ma il limite è anzitutto quello della frammentazione delle iniziative, spesso frutto «dell'intrapren-

denza – specie all'interno di situazioni locali circoscritte – di singoli individui o di piccoli gruppi di sindacalisti. Di per sé questo non è negativo. [...] il rischio è però che le [...] idee [...] nuove rimangano circoscritte [...], senza diventare stimoli per un'innovazione consapevole di ampio respiro». Cosicché «la linea che ne emerge» rimane «sostanzialmente quella di prima, dando l'impressione che nulla stia cambiando». Si registra, in secondo luogo, «una tendenza diffusa a individuare soluzioni nuove a specifici aspetti dei nuovi problemi aggiungendole alle prassi precedenti, senza» quindi reimpostare il tutto «in un'ottica coerente d'insieme» (Regalia, 2009, p. 97).

Infine, la stessa attuazione delle nuove iniziative mostra più di una criticità. È il caso della «contrattazione sociale territoriale», i cui bilanci segnalano, tra le «ombre», quella di una gestione eccessivamente verticistica del processo, senza alcun reale coinvolgimento degli iscritti alle associazioni sindacali, né dei cittadini e dei gruppi sociali di riferimento (Coppola, 2013, p. 23). Si tratta di un elemento da correggere, benché sia immaginabile l'estrema difficoltà di farlo, data la non scontata propensione delle stesse strutture sindacali e dei singoli dirigenti a mettersi in discussione, combinando peraltro i nuovi compiti con la loro ormai assestata attività quotidiana.

Il tema è comunque presente nel dibattito, non solo all'interno della Cgil, ma della stessa Cisl, ove la riflessione è nel senso che oggi s'impone una drastica revisione del sistema: la confederalità «non può più essere espressa compiutamente solo a livello centralizzato-nazionale, ma deve decentrarsi nel territorio, là dove le persone non solo lavorano ma anche vivono. È lì che le differenze le incontriamo, che possiamo rappresentarle, coalizzarle in un progetto solidale, contrattare efficacemente per difendere le loro condizioni e chance di vita» (Farina, 2012, p. 60).

Se guardiamo invece a quel che offre il panorama comparato, sono in particolare alcune esperienze provenienti dal mondo anglosassone a meritare attenzione. Si tratta di iniziative di rilancio del sindacato, fondate sul modello della *community organizing* (si veda anche Carrieri, in questo numero della rivista). Detto modello si mostra di un certo interesse, siccome diretto a innovare le tecniche e le strategie di proselitismo mediante la promozione di modalità più informali e orizzontali di partecipazione, funzionali a propria volta alla crescita di una leadership «dal basso».

Non si tratta di recepire acriticamente simili iniziative: le conosciamo poco; nascono in un contesto culturale molto diverso da quello italiano; sono espressione di un sindacato ancora più debole del nostro. Tuttavia, se qualcosa esse suggeriscono è proprio quel ritorno alle origini, quel «rendere vitale la funzione di rappresentanza» di cui tanto si parla (Terzi, in questo numero della rivista): si lavora dal basso per progetti concreti, a partire dalle comunità di impresa e da quelle locali, attraverso campagne di sensibilizzazione, precedute da una seria analisi scientifica delle situazioni da aggredire. Simili progetti sono spesso accompagnati dalla costituzione di strutture sindacali diverse da quelle di «apparato»: specifici incubatori, nei quali far maturare pratiche innovative, anche attraverso la creazione di reti finalizzate al coinvolgimento di tutti gli attori del territorio (Coppola, 2013).

## **5. Modelli di azione del sindacato italiano. Necessità di mutamenti e prospettive**

Abbiamo detto fin qui di come il cambiamento dei tempi segnali la necessità di un diverso modo di organizzare e di fare il sindacato, anzitutto di esercitare il proselitismo sindacale. Una riflessione ad hoc si richiede, però, anche riguardo allo strumento principe dell'azione sindacale, ossia il negoziato collettivo.

Sappiamo come questo si sia sviluppato in Italia attorno all'elemento della categoria produttiva, emblematica di un sindacalismo per ramo di industria, tipico del fordismo. È cosa altrettanto nota, però, come tale elemento sia da qualche tempo sotto pressione per effetto dei mutamenti economico-produttivi. Ciò apre il dibattito sulla funzione del contratto nazionale: quella storica, di sottrarre le condizioni di lavoro dalla concorrenza tra imprese del paese, si è indebolita, specie per la crescente integrazione dei mercati a livello sovranazionale, con conseguente venir meno dell'interesse delle stesse imprese, specie quelle più esposte alla pressione competitiva, a seguire regole comuni a livello nazionale.

Al tempo stesso la crisi economica ha riportato all'attenzione il tema del decentramento in termini nuovi, nelle forme delle clausole di deroga, pur a fronte di uno sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata che permane tuttora modesto. Ciò si spiega in ragione del

fatto che i sindacati, non avendo la garanzia di negoziare incrementi retributivi legati alla produttività e agli andamenti aziendali nelle piccole e medie imprese, dove non sono presenti, hanno continuato a negoziare tutto il possibile all'interno del Ccnl e in cifra tendenzialmente fissa come da tradizione (Carrieri, Treu, 2013, p. 85).

Non è poi certo edificante, in materia di decentramento, la vicenda relativa alla detassazione del «salario di produttività», su cui tutti i sindacati hanno firmato accordi applicativi, consapevoli dell'effetto di riduzione del carico contributivo e fiscale di queste misure. È un effetto non certo disprezzabile in sé, ma che nulla ha a che vedere con la produttività (Campanella, 2013).

Sul punto occorrerebbe che vi fosse veramente un «cambio di passo», un investimento serio in altra direzione. Si sa, la contrattazione collettiva può molto, ma non può tutto, perché sovente il problema delle imprese italiane riguarda il versante della ricerca e dell'innovazione del prodotto, ovvero risiede nel deficit di internazionalizzazione, nella piccola dimensione, nella scarsa capacità relazionale, nella limitata sensibilità culturale a innovare e ad accrescere le proprie competenze. Tuttavia, il sindacato potrebbe quantomeno provare a recitare un ruolo diverso all'interno di un tale contesto. In particolare, potrebbe accreditarsi come soggetto capace di accompagnare, mediante il negoziato, i processi di trasformazione dell'impresa e per questa via far passare anche suoi temi importanti, ad esempio quelli legati al miglioramento organizzativo e alla stessa sicurezza del lavoro. Per fare questo occorrerebbe, però, che i soggetti collettivi riacquisissero la capacità e il potere di incidere sull'organizzazione del lavoro anche con forme di contrattazione sperimentale, ad esempio quelle di filiera o di sito produttivo (Treu, 2012, pp. 28-ss.), capaci di accompagnare i processi di riorganizzazione dell'impresa.

Un ruolo di questo tipo andrebbe conquistato però da posizioni di forza, tanto più considerato l'esiguo interesse dei datori di lavoro alle relazioni sindacali, vissute il più delle volte solo come un aggravio di tempo e soprattutto di costi. Ciò significa, anzitutto, puntare su iniziative di reinsediamento, che permettano una presenza più capillare nei luoghi di lavoro; poi, tentare di rafforzare il più possibile l'incerta attrezzatura dei negozianti, quindi degli stessi rappresentanti sindacali. La contrattazione di produttività non può prescindere da una seria analisi preventiva dell'organizzazione aziendale, da condurre impresa per impresa. Ciò im-

plica che i rappresentanti sindacali debbono possedere tutti gli strumenti di analisi e l'esperienza necessari a riguardo. Interventi di sostegno a livello locale potrebbero essere progettati dalle stesse strutture sindacali orizzontali, le quali, magari anche con apertura interdisciplinare al mondo della ricerca e dell'università, potrebbero promuovere analisi specifiche, nonché forme di assistenza tecnica e di accompagnamento allo sviluppo di esperienze pilota di contrattazione decentrata, incluso momenti formativi, se necessario, per rafforzare le competenze tecniche dei negoziatori. Si potrebbero cercare sinergie con le stesse amministrazioni locali, spingendole a investire sul tema, specie attraverso la leva dell'incentivo pubblico<sup>4</sup>.

Infine, va considerato che, quanto più s'accresce la spinta verso forme di retribuzione variabile, tanto più lo sviluppo di prassi partecipative diviene centrale per il sindacato (Treu, 2010, p. 656), non solo per poter sottrarre alcune fondamentali scelte aziendali all'unilateralità del comando manageriale, ma anche per poter riaffermare il ruolo del soggetto collettivo sul terreno della dinamica salariale e della stessa organizzazione del lavoro.

Sotto tale profilo, sarebbe auspicabile una riflessione non preconcepita sulla transizione verso più incisive forme di partecipazione sindacale nelle aziende. Ciò nella logica di una naturale evoluzione dei modelli di sindacalismo tradizionalmente invalsi nell'esperienza del nostro paese, alla luce dei rilevanti mutamenti dell'economia, del mercato e dell'impresa (su tali modelli, Giugni, 1997, p. 794-ss.). Del resto, una riflessione aperta sulle forme e le modalità di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro potrebbe apparire oggi non solo più agevole, dopo la convergenza sul tema a opera della triplice confederale, ma anche doverosa, per il problematico intreccio tra le regole del sistema sindacale e quelle dell'ordinamento giuridico statale, reso viepiù complesso dalla «riformulazione “costituzionale”» dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (Carinci, 2013, p. 598).

<sup>4</sup> Per un'ipotesi di particolare interesse, si veda la recente proposta di Accordo territoriale «Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale» dell'Unione industriali della Provincia di Pordenone, su cui Campello, Candotti, Castro, Del Col, Cipolletta, Illy, Treu, 2014.

## **6. Il quadro normativo dopo l'accordo del 31 maggio 2013 e Corte cost. n. 231 del 2013. Criticità e prospettive**

In effetti, dopo la significativa apertura a favore del decentramento contrattuale da parte dei più recenti accordi interconfederali e le contestuali difficoltà in cui s'imbatte il Ccnl, il sindacato italiano versa in una situazione non agevole. Data la diminuzione del tasso di sindacalizzazione nell'impresa privata e le peculiari caratteristiche del tessuto produttivo italiano, dominato dalla piccola impresa, il sindacato fatica a entrare nei luoghi di lavoro. La promozione del decentramento negoziale richiederebbe pertanto un'azione legale di sostegno alla diffusione delle rappresentanze sindacali in azienda. Il quadro normativo sul punto è però tutt'altro che certo e rassicurante (De Mozzi, 2013), anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 231 del 2013.

Il nostro ordinamento presenta più di altri una peculiarità: di essere sottratto a regole legali, data l'inattuazione dell'art. 39 Cost. e di apparire, al contempo, molto istituzionalizzato, con il sindacato coinvolto nello svolgimento di importanti funzioni all'interno delle istituzioni pubbliche.

Se si prescinde dall'intromissione «a gamba tesa» dell'art. 8 della legge 148 del 2011 nelle relazioni collettive, è l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori a rappresentare tuttora l'intervento normativo principale dello Stato nelle dinamiche sindacali. È stato pensato, in origine, come una norma di sostegno del sindacato confederale nei luoghi di lavoro, siccome titolare di una rappresentatività conquistata storicamente, all'interno di un ordinamento intersindacale ispirato a un modello di pluralismo conflittuale, capace però di autoregolarsi in forza dell'unità di azione sindacale. Il sostegno doveva servire, direttamente, per attribuire al sindacato maggiormente rappresentativo, per il tramite della Rappresentanza sindacale aziendale (Rsa), una serie di diritti sindacali nell'unità produttiva; indirettamente, per consentire al medesimo di acquisire la forza e la legittimazione necessarie nei luoghi di lavoro per stipulare contratti aziendali. Ciò era quanto racchiuso nella vecchia lett. a) dell'art. 19, mentre la lett. b), peraltro declinata sul livello sovra aziendale, costituiva criterio solo residuale.

Le cose cambiano con il referendum, conseguenza peraltro di un'involuzione verticistica del sindacato confederale. Le cose cambiano perché l'art. 19 diventa norma diretta a premiare non necessariamente chi una maggiore rappresentatività l'ha dimostrata a livello sovra-aziendale, ma

anche chi semplicemente è in grado di accreditarsi sul piano della contrattazione d'azienda. Così stando le cose, l'attribuzione di diritti sindacali nei luoghi di lavoro non precede più la contrattazione, ma la segue. Si premia, in altri termini, chi ha già la forza di contrattare nell'impresa, sicché non c'è Rsa ove vi sia un datore di lavoro che rifiuti di sottoscrivere o applicare contratti collettivi.

Si capisce, a questo punto, che la norma diviene ancora più radicalmente espressione di un modello di pluralismo conflittuale, spostando al tempo stesso gli equilibri in favore della parte datoriale, con effetti di erosione della presenza sindacale in azienda, tanto più in un momento come l'attuale, caratterizzato dalla tendenza alla «decollettivizzazione» delle relazioni di lavoro, dal prevalere dell'unilateralità del comando manageriale, dalla difficoltà di immaginare una promozione del sindacato in azienda con mero rinvio a un ordinamento intersindacale capace di autoregolarsi. Una volta venuta meno l'ipotesi di una stabile situazione di unità sindacale, non solo il sistema sindacale mostra difficoltà a trovare equilibri interni, ma forse neppure può più ambire a rivestire i caratteri di un ordinamento in senso proprio (Gagnoli, 2013a), come invece è stato a lungo teorizzato (Giugni, 1960).

Per di più è discutibile che le attuali relazioni industriali possano dirsi ancora ispirate al modello del pluralismo conflittuale o, almeno, così *non* vorrebbero i datori di lavoro, quando insistono sull'esigibilità dei contratti, pretendendo l'apposizione di precise clausole di tregua nel corso del negoziato sindacale. Ora, delle due l'una: gli imprenditori non possono ergersi a paladini del pluralismo conflittuale per rimanere arbitri dell'accesso della Rsa nel luogo di lavoro e, al tempo stesso, chiedere quell'esigibilità dei contratti, che è agli antipodi dell'anzidetto modello.

Le imprese e le loro associazioni dovrebbero piuttosto convincersi della bontà di un sistema minimamente regolato per legge. Oggi il disegno statale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, di promozione e sostegno di organizzazioni effettivamente rappresentative sul piano dell'ordinamento intersindacale, non esiste più. A ciò però non si è sostituito nessun altro disegno chiaro, perché la norma, così com'è, non esprime una strategia coerente dello Stato. Bisognerebbe allora pretendere che il legislatore riscrivesse la disposizione, apprestando le regole necessarie a porre tutte le organizzazioni sindacali nella condizione di ottenere cittadinanza privilegiata nei luoghi di lavoro, se in possesso di requisiti certi e rigorosi.

Corte Cost. n. 231 del 2013, con una pronuncia additiva, ha reinterpretato l'art. 19, consentendo la costituzione di Rsa anche al sindacato che abbia partecipato alla trattativa senza firmare il contratto, così da stemperare l'idea di una rappresentatività dipendente solo dall'accreditamento della controparte. Tuttavia i problemi permangono: da un lato, resta ferma la necessità di un contratto collettivo sottoscritto e applicato in azienda; dall'altra, la questione di una rappresentatività subordinata alla volontà del datore di lavoro è solo spostata «a monte», visto che anche la partecipazione al negoziato (e non solo la sottoscrizione del contratto) è fondata, nel nostro sistema, sul reciproco riconoscimento (Carinci, 2013). Certo, oggi c'è l'accordo unitario sulla rappresentatività del 31 maggio 2013, che stabilisce un obbligo a trattare con organizzazioni minimamente rappresentative. Sappiamo però che il contratto non può tutto a riguardo, stante la sua efficacia limitata sul piano privatistico. Infine, resta fermo che la Rsa è struttura non necessariamente elettiva, mentre le Rsu, le uniche costituite con voto dei lavoratori, trovano a tutt'oggi riconoscimento solo per accordo; ciò non può che rendere oltremodo fragile il nostro sistema di rappresentanza generale.

Come si vede, i problemi sono innumerevoli, suscitano riflessioni serie e aprono scenari difficili. Ve n'è abbastanza per pretendere a gran voce l'intervento del legislatore.

### **Riferimenti bibliografici**

- Baccaro L., Howell C. (2013), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 189-238.
- Bavaro V. (2013), *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2, pp. 213-242.
- Bispinck R., Schulten T. (2010), *Che c'è di nuovo nel sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in [www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=659&sid=18&printme=1](http://www.nuovi-lavori.it/newsletter/article.asp?qid=659&sid=18&printme=1), pp. 1-11.
- Campanella P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, in working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 185, pp. 1-34.
- Campello L., Candotti P., Castro M., Del Col G., Cipolletta I., Illy R., Treu T. (a cura di) (2014), *Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale*, gen-

- naio, in [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/899/2014\\_02\\_06\\_-\\_Unindustria.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/899/2014_02_06_-_Unindustria.pdf).
- Cantaro A. (2008), *Democrazia e rappresentanza del lavoro. La «narrazione postideologica» e la «narrazione neolaburista»*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, IX, 2, pp. 15-31.
- Carinci F. (2013), *Il buio oltre la siepe: Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, pp. 899-949.
- Carinci F. (a cura di) (2012), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Milano, Ipsoa.
- Carrieri M., Treu T. (2013), *Introduzione. Le relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-108.
- Comito V. (2013), *Come cambia il mercato del lavoro negli USA*, in [www.sbilancia.moci.info](http://www.sbilancia.moci.info), 25 ottobre, pp. 1-7.
- Coppola A. (2013), *Lezioni americane. Ovvero come rilanciare il sindacato facendone un movimento sociale*, in Cgil, *Organizzare i non organizzati*, in *Rassegna Sindacale*, supplemento, 12, pp. 17-25.
- De Mozzi B. (2013), *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro al tempo della rottura dell'unità sindacale*, in <http://convegnovenezia.files.wordpress.com/2013/10/de-mozzi.pdf>, pp. 1-10.
- Farina G. (2012), *La Fim come sindacato associazione*, in *Sindacalismo*, 17, pp. 49-61.
- Feltrin P. (2008), *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaroscuro*, in *Italianieuropei*, 5, pp. 1-5.
- Galetto M. (2010), *Italy: Unions' Strategies to Recruit New Groups of Workers*, in [www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/it0901029](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0901028s/it0901029), pp. 1-9.
- Giugni G. (1997), *Sindacato*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, VII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 793-802.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè.
- Gragno E. (2013a), *Esiste ancora un ordinamento intersindacale?*, dattiloscritto, pp. 1-26.
- Gragno E. (2013b), *La parabola del contratto collettivo nella società economica italiana*, dattiloscritto, pp. 1-49.
- Kiellberg A. (2008), *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, in *Economia & Lavoro*, 3, pp. 129-154.
- La Macchia C. (a cura di) (2013), *Sistemi nazionali di rappresentanza sindacale*, Bormarzo, Albacete.
- Leonardi S. (2005), *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 3, pp. 1-11.

- Militello G. (2013), *Può il sindacato in una fase recessiva conservare la sua missione innovatrice?*, in Carriero M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 391-418.
- Pascucci P. (2013), *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto «salva Ilva». Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *I Working Papers di Olympus*, 27, pp. 1-20.
- Regalia I. (2011), *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XII, 1, pp. 33-50.
- Regalia I. (2009), *Lavoro e sindacato oggi: specificità e relazioni*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, X, 2, pp. 85-103.
- Regalia I. (2006), *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, VII, 1, pp. 139-155.
- Treu T. (2012), *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, pp. 7-38.
- Tronti L. (2013), *Le utili indicazioni della Cgil*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 21 giugno, pp. 1-2.
- Turone S. (1984), *Storia del sindacato in Italia dal 1943 ad oggi*, Bari, Laterza.

#### ABSTRACT

*Cosa vuol dire rappresentare il lavoro nelle democrazie occidentali oggi? In quale misura i cambiamenti economico-produttivi incidono sulle culture sindacali e sui rapporti tra Stato e sindacato? Sono questi gli interrogativi da cui parte l'itinerario di ricerca, che, con l'occhio puntato prima al panorama europeo, poi, alle specificità italiane, tenta di tracciare alcune linee di tendenza sullo stato di salute dei sindacati e dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Ne deriva un quadro problematico, cui non si sottrae neppure il sindacato nostrano, benché connotato a tutt'oggi da un alto numero di iscritti. In tale situazione i soggetti collettivi dovrebbero mirare a un rinnovamento dell'identità associativa, scommettendo su nuove forme organizzative e di azione, incluso sul terreno della contrattazione decentrata, tuttora poco sviluppato nel Paese, per la fragilità del sistema di rappresentanza sindacale aziendale.*

#### TRADE UNIONS, INDUSTRIAL RELATIONS AND REPRESENTATION IN THE CRISIS

*What is the real meaning of representing workers in today western democracies? How the economic changes we are experiencing affect trade unions culture and their relationship with the State? It's from these questions that the research starts, with the atten-*

Piera Campanella

*tion concentrated first on the general European picture, then on the Italian peculiarities, trying to sketch out the state of health of trade unions and industrial relations national systems. The Author has found out a situation with some difficulties, even for the Italian trade unions, despite the large number of associates. So the unions should aim at changing their organizational identity, betting on new lines of action and organization, including a strengthening of decentralized collective bargaining, not very well developed in our country due to a feeble system of workers representation at the company level.*