

TEMA

*Quali riforme nelle relazioni industriali*

# La rappresentanza sociale fattore di democrazia

*Uliano Stendardi\**

## 1. Premessa

La struttura della contrattazione e le regole della rappresentanza degli ultimi vent'anni sono figlie dell'accordo del 23 luglio 1993 siglato tra tutte le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e il governo Ciampi.

In un contesto di cambiamento accelerato, sotto la spinta della globalizzazione, era a tutti chiaro come la funzione e, in parte, anche la struttura del sistema di relazioni industriali disegnate da quell'accordo fossero – a circa quattro anni di distanza (si ricordino le considerazioni della Commissione Giugni) – esaurite e avessero bisogno di una profonda rivisitazione.

Siamo, invece, arrivati a un nuovo accordo sul modello contrattuale nel 2009 con oltre dieci anni di ritardo e il sindacato italiano (a differenza del 1993) non è neanche stato in grado di arrivarci in termini unitari.

Le regole della rappresentanza, presenti nella piattaforma – che era stata unitariamente elaborata –, sono state poi accantonate a seguito della divisione tra Cgil, Cisl e Uil.

Gli accordi interconfederali, siglati con Confindustria, del 28 giugno 2011, del 31 maggio 2013 e del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) sono di straordinaria importanza perché recuperano il rapporto unitario tra Cgil, Cisl e Uil sui due temi fondamentali per il sindacato: rappresentanza e contrattazione.

## 2. I nuovi paradigmi

L'attuale decennio mette in ulteriore evidenza lo sconvolgimento di paradigmi che potevamo considerare stabili e duraturi.

\* Uliano Stendardi è esperto di relazioni industriali, collabora con la Cisl nazionale.

• *La concertazione e la democrazia*

Avevamo considerato la concertazione come un riferimento per l'agire sindacale e un terreno di confronto e di regolazione dei rapporti tra parti sociali e governo. Il declino costante di questa formula è sotto gli occhi di tutti: svilita dai governi Berlusconi, affossata dal governo Monti, impraticabile con la meteora del governo Letta, esplicitamente ripudiata dal governo Renzi.

Probabilmente oggi occorre invertire il processo logico rispetto a quello che si utilizzava negli anni d'oro della concertazione.

Non è da uno «status» di rappresentanza di tipo «paraistituzionale» delle parti sociali, dato per acquisito, che muove la «legittimazione» a essere soggetto di interlocuzione privilegiata con le istituzioni. Questa legittimazione va forse oggi riaffermata sulla base di una rappresentanza trasparente e certificata e di una capacità di interpretare bisogni multiformi riconducibili nell'ambito della compatibilità degli interessi generali nei termini della confederalità. Caratteristica, quest'ultima, piuttosto peculiare del sindacato italiano che, già nella propria strutturazione organizzativa orizzontale e verticale, afferma una potenzialità di rappresentanza di interessi generale piuttosto che corporativa o classista.

Se muoviamo da questa chiave di lettura appare evidente il «primato della contrattazione» come terreno di legittimazione peculiare del sindacato. In particolare è proprio su un modello contrattuale articolato su due livelli (ma di fatto su tre se contiamo la dimensione della contrattazione interconfederale) che si esprime la capacità di rappresentanza particolare (rispetto alla specificità dei contesti aziendali e territoriali) e quella di sintesi (rispetto alla qualità delle proposte e delle soluzioni in chiave di compatibilità con gli interessi generali).

L'accantonamento della concertazione da parte del governo Renzi si presta anche a qualche considerazione più generale sull'idea di democrazia.

Il ruolo dei corpi intermedi costituisce un allargamento della pratica della democrazia in termini diffusi non solo con riferimento all'area delle problematiche, ma anche della temporalità, dell'intensità, della «vicinanza» della misurazione del consenso, della costruzione delle proposte e dell'assunzione di responsabilità.

Nessuno mette in discussione la legittimità e le prerogative di un parlamento democraticamente eletto e di cui il governo sia espressione, ma identificare in questo l'unica dimensione di legittimazione, di pratica e di tito-

larità dell'esercizio della democrazia è limitativo. Al di là del ricorso anticipato alle urne, l'espressione del voto alle elezioni politiche ogni cinque anni non può essere (anche se primario e fondamentale) l'unico versante di legittimazione di esercizio della democrazia.

La partecipazione dei lavoratori alle scelte e alla gestione delle imprese è un fattore vitale e per la democrazia e per la capacità di sviluppo economico/sociale di un paese moderno. Allo stesso modo il ruolo delle parti sociali, del dialogo sociale e della contrattazione sono fattori essenziali di pratica democratica reale e diffusa. Un arretramento su questo terreno ci colloca fuori dal dettato costituzionale e ci allontana dal modello sociale europeo di cui il nostro paese è stato uno dei principali artefici e sostenitori.

La partecipazione dei lavoratori è un fondamento della nostra Costituzione a partire dall'articolo 1 che – nel sancire che l'Italia è «una Repubblica democratica fondata sul lavoro» – dà la definizione stessa della natura del nostro paese: una repubblica in senso istituzionale, democratica in senso politico, fondata sul lavoro in senso sociale.

L'importanza del lavoro come fondamento ricorre in altri numerosi passaggi del Testo costituzionale ma non trova corrispondenza con la realtà e corre il rischio di trovarsi oggi di fronte a un arretramento.

È, oggi, in gioco una concezione stessa della democrazia che tende a emarginare i cosiddetti «corpi intermedi» ricercando il rapporto diretto tra il governo (o chi lo presiede) e i cittadini. Una prassi che evoca il modello peronista nel rivolgersi direttamente al popolo e quello thatcheriano nel non riconoscere il ruolo della rappresentanza sociale.

Il sindacato, in quanto libera associazione di rappresentanza, può essere preso come riferimento di democrazia e partecipazione diffusa: non è il solo voto congressuale che legittima un dirigente eletto a una delega in bianco per quattro anni. Esiste, infatti, un processo costante di confronto, di dibattito e di verifica. Si pensi, ad esempio, ai percorsi di costruzione e di approvazione dei contratti collettivi ai vari livelli o all'articolazione della rappresentanza che arriva fino ai livelli aziendali (Rsu e Rsa). Va, infatti, considerato il livello di coinvolgimento dei lavoratori in modo capillare e diffuso su materie e su scelte su cui non traggono impressioni da slogan o spot televisivi, ma sulle quali hanno piena e diretta conoscenza.

È, quindi, evidente che una compressione del ruolo del sindacato e della contrattazione (in quanto espressione primaria dell'attività sindacale) equivale a una compressione della democrazia praticata e diffusa. E lo stesso si

può sostenere in termini concettuali per tutte le organizzazioni di rappresentanza democratica.

Oggi più che mai abbiamo bisogno di un modello concertativo-partecipativo, di un confronto a livello centrale e sul territorio tra istituzioni e parti sociali che sappia individuare le grandi scelte per lo sviluppo economico e sociale e acquisire il consenso necessario delle parti e la relativa assunzione di responsabilità per remare per il bene comune. I provvedimenti e le leggi che scaturiscono da questa prassi vedono comunque nel Parlamento il soggetto sovrano senza equivoco di espropriazione o di confusione di ruoli. Le misure da adottare avranno, piuttosto, il beneficio di una più mirata individuazione e condivisione frutto della conoscenza delle parti coinvolte e del consenso e della responsabilità necessarie per la loro attuazione.

La dimensione micro – a livello di impresa e di territorio – trova armonico e coerente sviluppo all'interno di un quadro generale di riferimento e appare di portata strategica per rilanciare una ripresa economica socialmente compatibile basata su qualità, innovazione, produttività, competitività.

- *Un sistema di relazioni industriali di tipo partecipativo*

Un sistema di relazioni industriali di tipo partecipativo è, in questo senso, decisivo per individuare soluzioni mirate, capaci di attivare innovazione organizzativa, di processo e di prodotto, di perseguire efficienza, di valorizzare il lavoro come fattore strategico di competitività.

Gli strumenti possono essere questi:

*Contrattuali.* Dando attuazione e implementazione agli accordi interconfederali attraverso un coerente ammodernamento dei contratti nazionali in termini di minor costo e maggior ruolo di governance, e con ruolo e diffusione della contrattazione di secondo livello più significativi.

*Legislativi.* Sviluppando una legislazione di sostegno alla modernizzazione delle relazioni industriali intrapresa autonomamente dalle parti sociali.

*Culturali.* È forse l'aspetto più importante. La partecipazione ha certamente bisogno di regole ma difficilmente si realizza per imposizione. Bisogna lavorare per una cultura della partecipazione come idea e pratica diffusa. L'informazione, la trasparenza, la formazione, il senso dell'etica, la coerenza dei comportamenti sono fattori essenziali.

Per la realizzazione di questo progetto le parti sociali sono attori fondamentali.

Il concetto di democrazia diffusa interpretato dai corpi intermedi della

società trova un campo di coniugazione particolarmente intenso proprio nell'ambito del sindacato e proprio nei due ambiti che caratterizzano l'essenza stessa del sindacato: rappresentanza e contrattazione.

È mettere le persone in grado di esprimersi liberamente e con cognizione di causa che fa democrazia diffusa e partecipata.

L'opera di ammodernamento delle nostre relazioni industriali, culminata nell'accordo del 10 gennaio 2014 sul Testo unico sulla Rappresentanza sottoscritto con Confindustria, va completata sia in ordine agli strumenti e alle scadenze previste dall'accordo stesso, sia rispetto all'implementazione in qualità e quantità della pratica della contrattazione di secondo livello. La contrattazione diffusa nelle aziende e nel territorio è, infatti, lo strumento principale per conseguire incrementi di produttività e di competitività, che sono componenti strategiche per rilanciare la crescita nel nostro paese.

### **3. Costruire un moderno sistema di relazioni industriali**

L'accordo del 22 gennaio 2009 sul nuovo modello contrattuale (non sottoscritto dalla Cgil) è scaduto senza che ne sia stato fatto un vero monitoraggio né una valutazione compiuta e, soprattutto, in assenza di qualsiasi segnale rispetto alla necessità di rinnovarlo.

L'accordo del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) può essere considerato come tappa fondamentale di una sorta di ordinamento – autonomamente definito dalle parti sociali – per l'esercizio della contrattazione, la regolazione della rappresentanza e i processi per la validazione e l'efficacia dei contratti collettivi ai vari livelli.

In parte questo percorso rappresenta anche un processo di ammodernamento del sistema di relazioni industriali, per i riflessi importanti che le regole hanno sulla contrattazione e per gli aspetti contrattuali di merito che all'interno degli accordi sono stati affrontati.

Un'opera, quindi, da completare nel merito dei contenuti, degli obiettivi e degli orientamenti della contrattazione.

Quest'esigenza era resa urgente da due fronti di pressione concomitanti, e in parte convergenti: i percorsi e gli strumenti di governance economica dell'Unione europea e l'approccio, assunto in modo crescente dagli ultimi governi del nostro paese, che tende ad azzerare la prassi concertativa e a far prevalere la normativa di legge rispetto a quella contrattuale.

#### **4. Il Testo unico sulla Rappresentanza: punto di approdo e di partenza per le nuove relazioni industriali**

L'accordo del 10 gennaio 2014 tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria «Testo unico sulla Rappresentanza» costituisce l'ultima fondamentale tappa e il coronamento di un percorso di ammodernamento della struttura e delle regole delle relazioni industriali del nostro paese avviato con la piattaforma unitaria del maggio 2008 per il nuovo modello contrattuale.

Questo accordo, oltre alla grande importanza di merito, dimostra ancora una volta la rilevanza del ruolo delle parti sociali e la loro capacità di condurre a sintesi culture e posizioni spesso diverse e di assumersi la responsabilità di scelte nell'interesse dei lavoratori, delle imprese e dell'intero paese.

L'accordo del 10 gennaio rappresenta anche un esempio di quel principio di uguaglianza effettiva attraverso la partecipazione del lavoro all'organizzazione politica, economica e sociale del paese sancito dall'articolo 3 della nostra Costituzione.

L'accordo ha un particolare valore perché – in virtù della propria natura di Testo unico sulla Rappresentanza – costituisce un riferimento unificante e completo di tutta la disciplina relativa alla rappresentanza e rappresentatività sindacale in azienda e alle regole relative all'esercizio e alla validazione della contrattazione ai vari livelli.

In questo senso il Testo unico si pone in termini di attuazione e specificazione dei contenuti dei precedenti accordi con Confindustria del 28 giugno 2011 e 31 maggio 2013, mentre modifica e attualizza le norme dell'accordo del 20 dicembre 1993 in materia di Rsu.

Il valore e l'utilità dell'accordo si pongono in termini sia politici sia operativi. Si recupera, infatti, un approccio sindacale unitario rispetto ai due temi cuore dell'essenza stessa del sindacato: la rappresentanza e la contrattazione.

Vengono superate e condotte a sintesi condivisa posizioni diverse che rispecchiano non solo il pluralismo culturale del sindacalismo italiano, ma anche posizioni politiche contrapposte che hanno impedito nel recente passato di affrontare unitariamente importanti passaggi di ammodernamento del nostro sistema di relazioni.

L'accordo non è solo un segnale forte per la politica ma anche – e soprattutto – per chi vuole investire e lavorare nel nostro paese. Le regole chiare in tema di rappresentatività, di efficacia ed esigibilità dei contratti, di presidio del sistema, anche con la previsione di sanzioni per qualunque delle parti violi

le regole, rendono oggi il nostro sistema di relazioni industriali più credibile e affidabile e creano le premesse per un forte contributo della contrattazione non solo per gestire la crisi ma per rilanciare la crescita e l'occupazione.

L'accordo definisce – in termini efficaci e innovativi – un quadro procedurale di raffreddamento e sanzionatorio in caso di inadempienze che si riferisce in termini di pari dignità e vincolatività tanto alle organizzazioni imprenditoriali quanto a quelle sindacali. Si tratta di una novità di rilievo che conferisce maggiore peso al sistema di regole, alla sua credibilità e autorevolezza. Si supera finalmente la concezione che sia solo il sindacato a dover essere tenuto sotto controllo e che, quindi, solo per il sindacato si possano prevedere sanzioni. Le sanzioni non solo non sono un limite dell'accordo ma – per come sono poste (pari dignità e mai verso i singoli lavoratori) – ne rappresentano uno dei punti di qualità e di innovazione.

L'accordo nel suo complesso – e questa parte in particolare – mette in evidenza la strumentalità di alcune voci che già si sono levate a lamentare «l'espropriazione dei diritti sindacali». Appare, infatti, ancora più evidente come – alla luce di regole precise e di pari valenza e dignità – tale lamento si configuri in termini conservatori (sia dal punto di vista culturale che operativo) dei «diritti» di sottrarsi al vincolo e alla trasparenza di norme chiare di rappresentatività, responsabilità e coerenza rispetto agli impegni assunti. È il classico atteggiamento di chi vuole sempre tenersi «le mani libere» e che cade in contraddizioni evidenti. Forse qualcuno pensa che il consenso sulle regole possa essere espresso se queste restano solo principi e che quando si passa al piano pratico, prevedendo anche sanzioni per gli inadempienti, sia meglio trovare il pretesto per sottrarsi.

Tutto ciò nulla ha a che vedere con la democrazia: ne rappresenta, anzi, la negazione più evidente in nome di un non meglio classificato movimentismo e indeterminatezza delle regole. Fattori, questi, che hanno rappresentato un limite evidente del nostro sistema di relazioni industriali e che hanno rischiato di pesare in negativo sulla credibilità del nostro sistema paese e di fare perdere opportunità di crescita vitali sia per le imprese sia per i lavoratori.

## **5. La struttura del Testo unico**

Alcune delle norme introdotte dal Testo unico, come punto di attuazione e di sintesi della ridefinizione delle regole della rappresentanza, costituiscono



no non solo elemento di innovazione dal punto di vista operativo e normativo, ma anche un notevole cambiamento di natura culturale e concettuale dell'impianto di legittimazione su cui poggia il sistema di relazioni industriali e il sistema stesso della rappresentanza.

La legittimazione a essere parti contrattuali risulta, con le nuove norme, da una verifica numerica derivante dalla ponderazione del dato associativo con quello elettorale delle Rsu. Questo introduce sicuramente un effetto benefico in termini di trasparenza e di democrazia verificata ma sovverte un sistema di relazioni che era nato ed era cresciuto sulla base dell'autoriconoscimento reciproco tra le parti. Autoriconoscimento che non vuol dire autoreferenzialità, ma che si presta sicuramente a critiche soprattutto in una fase storica caratterizzata dall'offuscarsi dei valori della rappresentanza, della militanza e dell'impegno sociale.

Il Testo unico lascia irrisolto un aspetto della rappresentanza: la misura e la certificazione della rappresentanza e della rappresentatività continuano a riguardare esclusivamente le organizzazioni sindacali, mentre per quelle datoriali il tema pare dato risolto per definizione.

Il Testo unico è un sistema aperto.

Potremmo usare questa definizione: aperto ma non spalancato, cioè si aderisce a condizione di accettarne integralmente le regole.

Volendo identificare la diversa natura degli aderenti al Testo unico si potrebbero utilizzare le seguenti denominazioni: «soci fondatori», «firmatari aggiunti», «aderenti» e «richiedenti».

Soci fondatori: Cgil, Cisl, Uil, Confindustria.

Firmatari aggiunti: Ugl, Confsal, Cisa, Asgb, Savt, Confail.

A oggi al Testo unico hanno aderito circa cento organizzazioni oltre a quelle facenti parte del sistema Cgil Cisl Uil: molte di queste organizzazioni hanno valenza esclusivamente settoriale e locale. È, quindi, impensabile che possano «concorrere» a essere parti negoziali di contratti nazionali mentre il loro interesse si configura come limitato ad ambiti specifici relativi alla presentazione di liste per le Rsu.

## 6. La non-cultura delle regole

La realtà è che le regole è più facile invocarle (magari per gli altri) che costruirle e, soprattutto, essere coerenti nell'impegno a rispettarle. Questa

mancanza di cultura e, forse, persino di attitudine per regole definite è uno dei limiti più gravi della mentalità che si è diffusa in questi anni nel nostro paese, complice l'esempio venuto da una certa classe politica.

Ogni sistema politico, sociale o economico deve avere le proprie regole definite in modo chiaro, razionale e nel segno dell'eguaglianza e dell'equità.

Questa è una condizione essenziale e irrinunciabile per ogni sistema che si richiami a principi di giustizia e di democrazia: regole e, anche, sanzioni per chi non le rispetta.

Ma ciò che fa vivere ed evolvere un sistema di regole e la società tutta non è il deterrente della «punizione» per chi non le rispetta ma, appunto, quella cultura diffusa, radicata, convinta che fa vivere a ciascuno come «normale» rispettare le regole per essere a propria volta rispettati.

Il terribile equivoco, la distorsione culturale, valoriale e, anche, pratico-gestionale è che il non rispetto delle regole viene spesso interpretato come una sorta di «differenziale competitivo» da applicare nei vari campi della vita del nostro paese.

Ecco allora che sul terreno economico questo «differenziale competitivo» viene attuato attraverso l'evasione/elusione fiscale, il ricorso al lavoro irregolare, al non rispetto dei contratti, alla contraffazione, al non rispetto delle regole di salute e sicurezza, all'abbassamento degli standard di qualità, alla concorrenza sleale, all'abbassamento degli investimenti in innovazione e ricerca a favore di quelli speculativi e a ritorno di utile immediato. In questo modo il «differenziale competitivo» si realizza davvero ma alla rovescia! Se nel breve può, infatti, produrre qualche convenienza questo tipo di «strategia» è di corto respiro e nel medio-lungo periodo è destinata a divenire perdente e a relegare le nostre imprese nella marginalità dello scenario competitivo internazionale.

Allo stesso modo in politica il rischio è che questo differenziale venga ricercato attraverso la rissosità, la calunnia, l'insinuazione, la personalizzazione della competizione e del modello gestionale dei partiti, l'occupazione della cosa pubblica a tutti i livelli, la corruzione diffusa piuttosto che sulla proposta, la capacità, la trasparenza e lo spirito di servizio. Ecco allora che il sistema politico non solo perde la propria efficienza e capacità di interpretare i bisogni del paese, ma, addirittura, smarrisce la propria credibilità e la possibilità stessa di essere riconosciuto come interprete di un mandato di rappresentanza politica. A questo punto è la tenuta – e la natura stessa – democratica del paese a essere in pericolo.

Applicata alla realtà sindacale la non cultura delle regole ha trovato in questi ultimi anni interpreti «autorevoli» proprio in quei soggetti che – a parole (sempre strillate) – parlano di democrazia (spesso accompagnata dall'aggettivo diretta), privilegiano assemblee vocianti e manifestazioni di protesta, usano una comunicazione basata sugli slogan e sulle parole d'ordine e aborriscono, ovviamente, qualsiasi confronto rigorosamente basato sul merito (anche di natura tecnica) sostenendo che il problema è sempre «politico» per definizione. È chiaro che all'interno di una concezione di questa natura non trova spazio una misurazione rigorosa del consenso e della rappresentatività e, tanto meno, una sanzionabilità del non rispetto delle regole che viene – attraverso un vero e proprio ribaltamento concettuale – dipinta come «antidemocratica». Abbiamo già definito questo tipo di atteggiamento come quello «delle mani libere». Se questo diventa il modello del fare sindacato, le conseguenze sono evidenti: la non credibilità, la non affidabilità che derivano dall'incapacità/indisponibilità ad assumersi responsabilità portano alla marginalizzazione di chi rappresenta il lavoro e alla marginalizzazione (o alla frammentazione) del lavoro stesso. Le scelte (che comunque vanno fatte) assumeranno sempre più il segno dell'unilateralità tanto nella dimensione d'impresa, che in quella di territorio fino a quelle di settore e a quelle di carattere generale che interessano l'intero paese. E questo non è – come qualcuno oggi strumentalmente sostiene – un benefico processo di semplificazione dei processi gestionali che ne favorisce l'efficienza e l'efficacia. Sappiamo bene, infatti, che la conoscenza, la comprensione, la condivisione delle scelte (e la partecipazione alla loro attuazione e gestione) sono una condizione essenziale per il loro successo e, spesso, per la loro stessa applicabilità.

Ecco perché questo percorso di modernizzazione delle relazioni industriali e della rappresentanza è così importante. Ecco perché è così importante aver recuperato su questo terreno l'unità delle grandi confederazioni sindacali. Questa può veramente essere una nuova fase costituente per il sindacato italiano e per le relazioni sindacali. Una costituente che ha il pregio di realizzarsi per autonoma iniziativa delle parti sociali andando a colmare – nello spirito della costituzione – alcuni vuoti di fondamentale importanza per l'assetto sociale del paese, per le sue capacità di ripresa economica e per il consolidamento del nostro tessuto democratico.

## **7. Dare attuazione al Testo unico sulla Rappresentanza**

Una prima valutazione va riferita al fatto che la conclusione del percorso di modernizzazione delle relazioni industriali e delle regole della rappresentanza riguarda al momento solo una parte (sia pure importante) del settore privato, mentre il settore pubblico sulla rappresentanza ha fatto da apripista già molti anni fa. Oltre a Confindustria questo percorso integrato ha interessato a oggi solo l'ambito di imprese facenti capo a Confservizi, alle Centrali cooperative e a Confcommercio. L'intendimento di Cgil Cisl Uil resta quello di perseguire un modello generale da attuare in tutti i settori della produzione e dei servizi con gli opportuni adattamenti necessari in riferimento alle oggettive specificità dei differenti contesti. Una strada che va, quindi, proseguita attivando gli opportuni confronti.

Una seconda valutazione riguarda il fatto che il Testo unico sulla Rappresentanza contiene norme e regole di diversa natura: a) di applicabilità immediata come, ad esempio, la parte riferita all'elezione delle rappresentanze sindacali in azienda e all'approvazione degli accordi aziendali; b) di applicabilità subordinata all'attuazione di una serie complessa e articolata di misure e attivazione di strumenti in riferimento a tutta la parte che riguarda la misurazione e la certificazione della rappresentanza, la gestione delle misure transitorie e le procedure di raffreddamento e sanzioni. Gli adempimenti sono, a loro volta, suddivisi in una parte di diretta competenza delle confederazioni Cgil Cisl Uil e di un'altra demandata alle singole federazioni di categoria attraverso accordi sia endosindacali sia con le proprie controparti a livello di settore.

## **8. Il «fiorire» di proposte di legge**

Paradossalmente è stato proprio in coincidenza con la firma dell'accordo del Testo unico sulla Rappresentanza – e con l'avvio del relativo percorso di attuazione – che ha ripreso vigore il dibattito intorno a una regolazione per legge della rappresentanza sindacale.

Per la verità le varie proposte di legge appaiono caratterizzate da approcci politico-culturali diversi. Schematizzando e guardando solo agli approcci più estremi si può cogliere, da un lato, un intento di natura «invasiva» teso a considerare poco la capacità di autoregolazione delle parti sociali (e più in

generale il loro ruolo) e a puntare, quindi, su un intervento legislativo «forte»; dall'altro, invece, un intervento più soft che può realizzarsi o come intervento normativo di default, che si attiva solo in caso di assenza/carenza di intervento normativo pattizio delle parti sociali, oppure, adottando l'impianto regolativo definito dalle parti per via negoziale, e «completandolo» con l'attribuzione di valore *erga omnes* agli esiti della contrattazione (una volta approvati secondo le regole pattizie). Intervento, quest'ultimo, che solo la legge ha la potestà di svolgere in termini compiuti.

Le varie proposte di legge sono spesso inadeguate a regolamentare in modo generale la rappresentanza sindacale (come dovrebbe fare una legge). Alcune, infatti, sono troppo ritagliate sulla realtà della grande azienda e sarebbero del tutto inapplicabili in quella di piccole aziende (addirittura «estranee» in una realtà come, ad esempio, l'artigianato dove le Rsu sono praticamente inesistenti).

La storica scarsa propensione di alcune organizzazioni sindacali (la Cisl in particolare) verso interventi di legge sulle questioni del lavoro non è di natura ideologica ma pragmatica. Essa poggia, infatti, sulla convinzione che sulle tematiche contrattuali, della regolazione dei rapporti di lavoro e della rappresentanza sia più efficace la capacità di regolazione delle parti sociali in ragione della conoscenza diretta degli specifici contesti e della possibilità di trovare soluzioni più adeguate, «su misura» e in termini di maggiore flessibilità.

A ciò si aggiunge un concetto di democrazia diffusa e di partecipazione dei lavoratori/cittadini che va ben oltre l'espressione del voto nelle scadenze canoniche e si esercita con maggiore frequenza, intensità e grado di conoscenza e consapevolezza quasi quotidianamente nei luoghi di lavoro e sul territorio. L'esercizio della contrattazione e della rappresentanza sono, appunto, i terreni più importanti in cui democrazia diffusa e di rappresentanza si evidenziano. È il tessuto del paese che si rende vitale attraverso il ruolo dei corpi sociali intermedi e non attraverso il loro accantonamento.

### **9. Serve una legge dopo l'accordo sul Testo unico sulla Rappresentanza?**

La riforma delle relazioni industriali, completata dal Testo unico sulla Rappresentanza, si pone come un vero e proprio ordinamento autonomo com-

pleto sia per quanto riguarda l'esercizio della contrattazione, sia per la regolazione della rappresentanza e dei processi per la validazione e l'efficacia dei contratti collettivi ai vari livelli.

Vi è in questo ordinamento una valenza di tipo costituzionale che non richiede ulteriori interventi di sovrapposizione legislativa che potrebbero appannarne la razionalità d'impianto e la stessa autorevolezza.

L'accordo costituisce, infatti, un punto di riferimento sia per la rappresentatività dei soggetti firmatari sia per la completezza e organicità di fondamenti normativi, e rappresenta, quindi, un modello a cui riferire – con gli opportuni adattamenti – ulteriori accordi con le organizzazioni imprenditoriali di altri settori.

Il fondamento principe per la regolazione dei rapporti di lavoro, per la validazione dei contratti collettivi ai vari livelli e per la certificazione della rappresentanza e rappresentatività trova la propria sede più naturale ed efficace nell'ambito dell'autonoma capacità di definizione delle parti sociali.

Non prevedere (in qualche proposta di legge) le Rsa non è solo politicamente inaccettabile ma rende impossibile la rappresentanza sindacale in alcuni settori dove non esistono le Rsu. È, inoltre, un freno alla stessa sindacalizzazione: quando il sindacato «entra» in un'azienda di solito lo fa come singola organizzazione che, come prima forma di rappresentanza, nomina una Rsa.

Se proprio si dovesse accedere all'idea di una legge, l'unico impianto possibile sarebbe un «combinato disposto» tra legge e contrattazione collettiva: la legge dovrebbe fissare i fondamentali (ad esempio i criteri per la misurazione della rappresentanza, gli obblighi per gli enti pubblici individuati per collaborare), e sancire l'*erga omnes* per i contratti collettivi di ogni livello. La contrattazione – su esplicito rinvio della legge (in modo da acquisire essa stessa forza di legge) – dovrebbe per ogni settore coniugare i criteri dei fondamentali (in alcuni settori l'incrocio dei dati associativi ed elettorali è impraticabile), definire le modalità elettorali (dove possibile fare elezioni), stabilire i criteri di approvazione dei contratti, le procedure di conciliazione e arbitrato, la tipologia di sanzioni per gli inadempienti. Tutti questi ultimi titoli potrebbero, ovviamente, essere previsti dalla legge come criterio ma affidati alla contrattazione per la loro declinazione.

Occorre, inoltre, aggiungere che una legge sulla rappresentanza non può limitarsi al sindacato ma deve riguardare tutte le organizzazioni di rappresentanza e, quindi, anche quelle datoriali. Appare, infatti, del tutto impro-

prio – in un contesto di democrazia rappresentativa – considerare il sindacato una sorta di «sorvegliato speciale» e le organizzazioni imprenditoriali trasparenti e rappresentative per definizione. Non a caso le verifiche di rappresentatività che la Commissione europea svolge – attraverso Eurofound – rispetto alle parti sociali nei vari paesi europei riguardano allo stesso modo organizzazioni sindacali e datoriali.

### **10. L'importanza della posta in gioco**

Occorre avere piena consapevolezza che nei prossimi mesi le parti sociali – e il sindacato confederale in particolare – si giocheranno non solo una parte importante della propria credibilità ma anche della possibilità di svolgere un ruolo significativo nel paese, nei settori, sui territori e nelle singole aziende.

Il Testo unico sulla Rappresentanza costituisce un sistema di regole, un vero e proprio ordinamento intersindacale che interagisce con l'ordinamento giuridico statale nelle sue massime espressioni (dalla Costituzione alle sentenze della Corte costituzionale) affermando un proprio spazio autonomo di «determinazione giuridica» vincolante per le parti e che definisce aspetti fondamentali per la vita del paese in ordine alla propria realtà sociale, economica e alla natura stessa del nostro tessuto democratico.

Sull'attuazione puntuale, trasparente e funzionante di questo impianto il sindacato italiano sarà pesato, valutato, giudicato di qui a pochi mesi. Nulla sarà più uguale a prima a seconda di come Cgil, Cisl, Uil saranno capaci di attuare questo progetto: nel bene e nel male.

### **11. La proposta unitaria di Cgil, Cisl, Uil per un moderno sistema di relazioni industriali**

Il documento unitario per un nuovo e moderno sistema di relazioni industriali – approvato dagli Esecutivi unitari di Cgil, Cisl, Uil del 14 gennaio 2016 – rappresenta una novità di rilievo nel panorama sindacale e dei rapporti sociali nel nostro paese. Esso segna un cambio di passo nei rapporti tra le tre grandi confederazioni rispetto alle profonde divaricazioni degli ultimi anni: rappresenta, infatti, un approdo comune di natura strategica e non meramente tattica o riferita alle emergenze del momento. In questa proposta le

regole della rappresentanza sono uno dei tre pilastri – insieme a contrattazione e partecipazione – su cui attestare il ruolo del sindacato nei prossimi anni.

## 12. Conclusioni

Il tema della rappresentanza resta, quindi, centrale anche in questo recentissimo aggiornamento/riposizionamento politico-culturale e strategico del sindacato confederale italiano e costituisce un asse centrale di confronto con le organizzazioni datoriali e col governo.

La scelta delle regole come pilastro del sistema di relazioni industriali è un atto di responsabilità e di modernità del sindacato italiano destinato a rendere il sistema stesso più affidabile e a divenire un elemento di maggiore attrazione di investimenti italiani ed esteri: fattore indispensabile per promuovere la crescita.

Sarebbe normale aspettarsi un atteggiamento favorevole da parte istituzionale piuttosto che una reiterata «minaccia» di regolamentazione per legge, soprattutto in considerazione del fatto che i ritardi di applicazione delle regole degli accordi sulla rappresentanza non sono imputabili al sindacato, ma, in gran parte, agli stessi soggetti istituzionali.

### ABSTRACT

*È in gioco una concezione della democrazia che emargina i «corpi intermedi» attraverso il rapporto diretto tra il governo (o chi lo presiede) e i cittadini. Una prassi che evoca il modello peronista nel rivolgersi direttamente al popolo e quello thatcheriano nel non riconoscere il ruolo della rappresentanza sociale. Il sindacato può essere preso come riferimento di democrazia: non è il solo voto congressuale che legittima un dirigente eletto. Esiste, infatti, un processo costante di confronto, di dibattito e di verifica: ad esempio, i percorsi di costruzione e approvazione dei contratti collettivi ai vari livelli o l'articolazione della rappresentanza che arriva fino ai livelli aziendali (Rsu e Rsa). Il ruolo delle parti sociali, del dialogo sociale e della contrattazione è essenziale. Un arretramento su questo terreno ci colloca fuori dal dettato costituzionale e ci allontana dal modello sociale europeo. L'accordo del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria e il documento unitario per un moderno sistema di relazioni industriali – presentato il 14 gennaio 2016 – stabiliscono regole per l'esercizio della rappresentanza e della contrattazione come fattori di democrazia e di crescita.*



SOCIAL PARTNERS AS PROMOTERS OF DEMOCRACY AND PARTICIPATION

*A kind of concept of Democracy, that keeps the intermediate bodies away from any involvement between Government (whoever chairs it) and the citizens, is at stake. This practice evokes the Peronist model in dealing with people directly, or the Thatcherian one in recognizing any role to the social participation. Trade Union is ranked a benchmark for democracy: it's actually not only a vote who ratifies the elected leader. The participatory practice through discussion, debate and audits, does really exist and the implementation and the adoption of the collective agreements at the different levels of negotiations is an example, like the different level of representation in public and private sector, specially the participation at the company level. The role of the social partners, the social dialogue and the collective bargaining is crucial in this respect. Backtracking on past would place us outside of the constitutional requirements rather than getting us away from the European social model. Rules and principles on Collective bargaining and representativeness as stated in the agreement of January 10th 2014 (Consolidated Law on Representativeness) between Cgil, Cisl and Uil and Confindustria, and the standard document for a modern industrial relations system, presented in January 14th 2016, are supposed to contribute to strenghten democracy and to promote growth.*