

“Rappresentanza, rappresentatività, partecipazione.”

L'approvazione dello Statuto dei lavoratori rappresentò nel 1970 il coronamento di una battaglia iniziata nell'immediato dopoguerra: la proposta di uno Statuto dei lavoratori fu inizialmente sostenuta, a partire dal 1952, dal segretario generale della CGIL Giuseppe Di Vittorio su un progetto sviluppato da un gruppo di giuristi che si raccoglieva intorno a Ugo Natoli, che era allora direttore della Rivista giuridica del lavoro, e successivamente fatta propria da tutto il movimento sindacale.

Eppure, alcune parti dello Statuto dei lavoratori, non solo durante i lavori parlamentari ma anche all'approvazione definitiva, furono criticate non solamente da “destra”, ma anche da “sinistra”.

È stato molto bene ricordato come l'articolo 19, che legava il diritto a costituire Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA) all'appartenenza a confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, fu vissuto in modo negativo da parte di molte comunità di lavoro, in quegli anni, particolarmente attive e combattive.

Nei Comitati Unitari di Base si era sperimentata una grande esperienza di assemblearismo, partecipazione, e quindi per una parte di questi lavoratori l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che riconduceva la possibilità di costituire terminali sindacali solo nell'ambito delle organizzazioni confederali (e di fatto di Cgil, Cisl, Uil), fu vissuto come una sorta di “macigno” o “gabbia”.

Le esperienze unitarie e partecipative rischiavano di essere delegittimate e le RSA potevano essere viste come un “coperchio”, una sordina alle lotte ed un limite per la partecipazione diretta di tutti i lavoratori.

Si deve ad una scelta virtuosa del sindacalismo confederale (unitario) degli anni '70 se questa cesura fra istanze di base e organismo di rappresentanza fu risolta grazie alla scelta politica di riconoscere il Consiglio dei delegati, i Consigli di fabbrica, come l'organismo rappresentativo dei lavoratori (RSA) legittimato dalle confederazioni maggiormente rappresentative.

Le confederazioni sono riuscite a trarre linfa in senso ascendente dalla rappresentanza dei lavoratori in fabbrica e l'esperienza dei Consigli è stato motore e cemento di un periodo di unità sindacale a livello orizzontale e verticale: orizzontale tra le confederazioni e verticale tra i consigli di fabbrica dei delegati e le istanze sindacali superiori.

Quando si è rotto questo meccanismo? E quando è andato in crisi il concetto di maggiore rappresentatività contenuto nell'art. 19?

I primi segni si registrano a partire dal 1978, quando inizia la fase in cui al sindacato viene chiesto di moderare le richieste, di farsi partecipe della crisi economica, e poi, negli anni '80, di derogare per via contrattuale ad alcuni diritti e conquiste (cosiddetto “neocorporativismo”).

È in questo periodo, ed a seguito di queste scelte, che va in crisi l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e da lì inizia quella “lunga marcia”, come fu definita nel '91, per la riforma delle regole sulla rappresentanza e rappresentatività

Tante le proposte che si sono susseguite per superare la crisi del modello di maggiore rappresentatività contenuto nell'art. 19: dai CARS alle RSU, all'ipotesi di abrogazione attraverso il referendum della disciplina contenuta nello Statuto dei lavoratori.

Una svolta è rappresentata dal referendum del 1995, con il suo esito beffardo: positivo per il settore pubblico, estremamente negativo per il settore privato.

Perché positivo per il settore pubblico? Perché l'abrogazione totale della previsione normativa in vigore, che ricalcava l'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, ha reso indispensabile porre mano ad una legislazione di riforma della rappresentanza e della rappresentatività nel settore pubblico.

L'idea base della proposta riformatrice si coglie nel legare l'elezione dei rappresentanti sul luogo di lavoro alla misurazione della rappresentatività del consenso che hanno le organizzazioni sindacali tra i lavoratori, tra tutta la platea dei lavoratori, sindacalizzati e non sindacalizzati.

Ricordo in sintesi qual è il meccanismo dell'attuale Testo Unico n. 165 del 2001, già introdotto con il d.lgs. n. 396 del 1997: l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori sul luogo di lavoro, nell'ente o amministrazione pubblica avviene in base alla presentazione di liste sindacali e non di liste che possono essere presentate da lavoratori al di fuori di una associazione sindacale; è così possibile misurare ad ogni livello, da quello territoriale fino a livello nazionale, la rappresentatività reale, vera, di ogni sindacato.

Una volta verificata la capacità rappresentativa tramite i voti ricevuti nelle elezioni per le RSU e attraverso la percentuale di sindacalizzati di ogni sigla (il dato da prendere in considerazione è ricavato dalla media dei due indici), è possibile "pesare" ogni sindacato e quindi conferire ad esso una capacità rappresentativa proporzionale al gradimento che riscuote tra i lavoratori.

Conseguentemente l'art. 43 del T.U. stabilisce che l'ARAN sottoscrive i contratti collettivi verificando previamente, sulla base della rappresentatività accertata, che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51%, come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60% del dato elettorale nel medesimo ambito.

A distanza di 8 anni, da quando il nuovo sistema è andato a regime, è possibile trarre un bilancio e verificare che alcune critiche avanzate al momento della sua entrata in vigore si sono rivelate, in gran parte, infondate.

In particolare, si era sollevato il dubbio che la riforma, così come pensata, avrebbe prodotto un ulteriore aumento del numero di organizzazioni sindacali con una eccessiva frammentazione del panorama sindacale pubblico; che ci sarebbe stato uno iato tra la rappresentanza sul luogo di lavoro e il sindacalismo organizzato; che la normativa andava a confliggere con le previsioni costituzionali, in primo luogo con l'art. 39, in quanto si prevedeva che la contrattazione collettiva avesse efficacia *erga omnes*.

Oggi è possibile rilevare che la temuta frammentazione degli agenti rappresentativi non si è verificata: piuttosto si sono avuti processi di ricomposizione ed unificazione degli agenti rappresentativi; che ha funzionato il rapporto, la relazione virtuosa tra rappresentanti dei lavoratori sul posto di lavoro e organizzazioni sindacali; che è andata completamente delusa la preoccupazione di una inconstituzionalità della disciplina: neanche è approdata alla Corte Costituzionale la richiesta di esame delle paventate "eccezioni di costituzionalità".

A tal proposito, si segnala un solo intervento della Corte Costituzionale (Ord. n. 233/2002) - che tra l'altro affronta la questione soltanto incidentalmente in una controversia riguardante il rinvio alla contrattazione nazionale delle clausole contrattuali su cui vi sono diverse interpretazioni - in cui si afferma che la disciplina prevista per il settore pubblico sulla rappresentanza e la contrattazione non è in contrasto con l'art. 39.

Dall'analisi e dall'andamento delle controversie insorte in questi anni, due, a mio avviso, sono i problemi emersi, che tuttavia possono essere risolti abbastanza facilmente nel settore pubblico.

Il primo riguarda la titolarità della negoziazione a livello di RSU.

Il comma 7 dell'art. 42 T.U. prevede che agente della contrattazione a livello negoziale sia la RSU, eventualmente integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto; la disciplina contrattuale, invece, vuole che l'agente contrattuale sia composto dalla RSU e dai rappresentanti sindacali delle sigle firmatarie il contratto nazionale. In tal senso, si configurerebbe, una "super RSU", una delegazione contrattuale che non coincide con la RSU eletta dai lavoratori, ma di cui fan parte anche i rappresentanti delle associazioni firmatarie dei contratti collettivi (con il rischio di alterare la proporzionalità della rappresentanza espressa dai lavoratori).

Si sconta l'assunto che i rappresentanti sindacali unitari sarebbero cosa diversa dalle associazioni sindacali. Quest'ultima opinione non è condivisibile, in quanto nel momento genetico

della RSU le liste dei candidati sono presentate proprio da un'associazione sindacale, ed il rappresentante unitario, pur passato al vaglio del gradimento di tutti i lavoratori, è "figlio" del sindacato.

Il secondo aspetto su cui occorre una riflessione, e sulla scorta di questa proporre una manutenzione della disciplina vigente, è quello relativo ai diritti sindacali in favore di tutte le organizzazioni sindacali. Come noto, soltanto le organizzazioni sindacali che hanno una capacità rappresentativa superiore alla soglia del 5% godono dei diritti di agibilità sindacale, come per esempio il diritto ad indire assemblee retribuite, il che non sembra rispettoso dei principi di libertà sindacale in quanto anche al sindacato minoritario dovrebbe esser riconosciuta la possibilità di svolgere attività e proselitismo, con l'obiettivo di aumentare il consenso tra i lavoratori.

L'esito del referendum del 1995, cui prima si accennava, è stato beffardo nel settore privato; infatti è stata abrogata soltanto la lett. a) dell'art. 19, lasciando la capacità rappresentativa, e quindi la possibilità di costituire RSA, esclusivamente ai sindacati firmatari il contratto collettivo applicato nella singola impresa, rimettendo in sostanza, e come insegna la vicenda della FIOM nel settore metalmeccanico, la decisione di conferire la patente di sindacato rappresentativo alla compagine datoriale.

Nel settore privato si è, quindi, cercato di estendere il modello vigente per il settore pubblico attraverso diverse proposte di legge, addirittura 14, poi unificate in un unico testo dalla Commissione lavoro (in quanto su di essa confluiva il consenso di tutti i partiti politici) di, ormai, due legislature fa (si tratta della cosiddetta proposta di legge "Gasperoni", dal nome del primo firmatario).

Questa proposta, voglio ricordarlo, nasceva da una esigenza avvertita anche dalle parti sociali, tanto che nel Protocollo del 1993 vi era l'impegno di estendere il modello di rappresentanza aziendale fondato sulle RSU a tutto l'universo mondo del lavoro. Senonché, con l'avvicinarsi della proposta in aula e con l'approvazione degli articoli (se ne approveranno alla Camera dei deputati 9 su 12) inizia un fuoco di sbarramento ad opera, principalmente se non esclusivamente, di Confindustria. Quest'opera di interdizione agisce in vari modi e su più livelli: a livello politico, sul Governo dell'epoca presieduto da D'Alema; tra e con la comunità scientifica, con la diffusione di una sorta di appello contro la proposta di legge firmato da 61 giuristi del lavoro. A rileggere oggi le critiche contenute nell'appello si ha l'impressione che esse fossero il frutto più di una strumentalizzazione, che di un serio convincimento.

Basti pensare che sulla proposta di legge "Gasperoni" un autorevole giuslavorista nel giro di pochi mesi abbia cambiato completamente posizione: solo alcuni mesi prima della firma dell'appello sosteneva "che l'impianto generale funziona, è un testo utile per selezionare le organizzazioni sindacali in base alla loro rappresentatività e un modo per fare chiarezza"; nell'appello la medesima proposta di legge lo induceva a sollevare numerosi rilievi critici e a segnalare gravi difetti tra i quali l'alterazione dei delicati equilibri delle relazioni sindacali italiane.

Ritirata, ad approvazione quasi conclusa, per volontà del Governo D'Alema, la proposta di legge Gasperoni, la "lunga marcia per la riforma della rappresentanza", con il successivo Governo (Berlusconi), viene del tutto interrotta: nel Libro Bianco del 2001 si chiarisce che non esiste un problema di riforma della rappresentanza e della rappresentatività, essendo le relazioni sindacali a livello aziendale ben regolate dalla lett. b) dell'art. 19.

E veniamo alle vicende più recenti. Cosa è accaduto in quest'ultimo lustro nel settore privato? Non solo non si è andati verso una risoluzione dei problemi della rappresentanza e della rappresentatività, ma si è registrato un ulteriore peggioramento: si pensi alla vicenda del rinnovo contrattuale dei metalmeccanici con il tentativo di isolare (attraverso la firma separata del contratto collettivo, malgrado questo espliciti i suoi effetti con una efficacia sostanzialmente generalizzata) il sindacato più rappresentativo; si pensi alla possibilità da parte di sindacati senza una rappresentatività verificata di stipulare contratti-regolamentazioni in deroga a previsioni legislative o perché ad essi rimessa la possibilità di integrare il precetto legale (basti pensare ai rinvii operati dal d.lgs. n. 276 del 2003); si pensi al perdurare di effetti distorti della disciplina contenuta nella

lett. b) dell'art. 19 di legare la possibilità di godere di diritti sindacali, di essere presenti sul luogo di lavoro, alla firma del contratto collettivo, per cui la rappresentanza può essere negata al sindacato che raccoglie l'adesione dell'intera comunità di lavoro, ma che non è firmatario del contratto.

Si potrebbe affrontare questi tre aspetti problematici in modo differente, tenendoli slegati tra loro, ma la strada tracciata nel settore pubblico non può essere scartata a priori considerato che, come sopra rilevato, ha dato buona prova di funzionamento.

La prima ipotesi su cui ragionare è quella di riprendere il progetto Gasperoni che prevedeva le RSU in tutti i luoghi di lavoro - ed anche nelle piccole imprese attraverso la possibilità di costituire una rappresentanza unitaria a livello territoriale (un po' come previsto per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) -, la verifica a livello nazionale della capacità rappresentativa di ogni sindacato e l'efficacia del contratto collettivo firmato dalla delegazione, sottoponendo l'ipotesi contrattuale raggiunta alla verifica di un voto fra tutti i lavoratori.

Occorre domandarsi se questa strada sia praticabile in punto di diritto. Una risposta positiva si può formulare se si considera che attraverso l'elezione della RSU si quantifica quella capacità rappresentativa che l'art. 39 della Costituzione fa discendere dal solo dato associativo. Certo, la previsione costituzionale va letta con "lenti aggiornate", di modo che il significato della personalità giuridica non sia medesimo di 40 o 50 anni fa, la registrazione non significhi andare sotto gli occhi del prefetto e del questore, e la verifica della capacità rappresentativa sia demandata ad organismi bilaterali o "civili" (ad es. agli Enti previdenziali).

Insomma, nell'ipotesi in cui l'agente negoziale sia il risultato di una verifica della capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali che lo compongono, con un potere di rappresentanza proporzionale, non si cozzerebbe con il "nucleo duro", come lo definiva D'Antona, dell'art. 39 della Costituzione.

La seconda ipotesi da prendere in considerazione, ed è quella che espone a meno dubbi di costituzionalità, è quella di riconsiderare la rappresentanza e la rappresentatività all'interno del contratto collettivo di diritto comune. Non potrebbe, infatti, essere sottoposta a critica costituzionale una legge che, per esempio, preveda dei requisiti di validità ed efficacia del contratto collettivo, come contratto tipico, qualora esso sia o non sia stipulato da organizzazioni sindacali che abbiano un peso maggioritario all'interno della categoria rappresentata.

Così facendo, il contratto collettivo non sarebbe efficace *erga omnes*, anche se sappiamo che poi socialmente lo diventerebbe.

L'ipotesi di regolamentare un contratto collettivo "tipico" rappresenta, quindi, un ottimo espediente, intanto per sottrarsi ad eventuali critiche di legittimità costituzionale, ma anche un modo per spingere in avanti la democrazia sindacale, un tentativo virtuoso per far ritornare l'accordo fra quei due fratelli nemici che sono la rappresentanza e la rappresentatività.

È un modo per far sì che l'agente negoziale sia un soggetto veramente rappresentativo, valorizzando il rapporto tra rappresentato e rappresentante, per esempio, attraverso la verifica dei risultati raggiunti da parte di tutta la comunità dei lavoratori interessata al corretto esercizio del mandato conferito ai rappresentanti.

Ecco quindi che il tema del "referendum" sull'ipotesi contrattuale raggiunta dalla delegazione può porsi, anche in tale prospettiva, come un tema importante che lega il concetto di rappresentanza con il concetto di rappresentatività e che può essere automatico qualora i rappresentanti del contratto collettivo non rappresentino la maggioranza dei lavoratori, cioè non abbiano la maggiore rappresentatività, oppure può essere eventuale, ad esempio attraverso la previsione del raggiungimento di determinate soglie per poter indire il referendum.

Il tema in esame non sarebbe completo senza accennare al tema della partecipazione.

È un tema questo che può lasciare perplessi ed anzi evoca ipotesi lontane dalla nostra storia, dalla nostra esperienza. Ricorda temi, da un lato che ci riportano all'insegnamento di Pio XI, alla dottrina sociale della chiesa; dall'altro che richiama concezioni ed esperienze a noi estranee, come quelle nel Nord Europa (la cogestione in Germania oppure le esperienze svedesi).

La via italiana alla partecipazione, che pure si è tentata negli anni '80, ha portato a risultati molto modesti tanto che come massima espressione si è avuta la costituzione di Comitati paritetici la cui sola funzione è stata quella di esprimere pareri non vincolanti sulle scelte aziendali (si pensi al Protocollo Iri o poco più, ed all'esperienza della Zanussi che pure non ha prodotto molti risultati).

Quindi non c'è molto "trasporto" nel trattare il tema della partecipazione.

Tuttavia, se si pensasse alla partecipazione come diritto di informazione, come diritto di negoziazione, come obbligo a trattare, come, in estrema sintesi, "interdizione del potere imprenditoriale", allora l'istituto avrebbe tutt'altra pregnanza.

Sotto questo profilo abbozzo soltanto alcune idee.

Intanto, è necessario sfatare la convinzione e confutare la tesi per cui l'interesse delle organizzazioni sindacali debba andar distinto da quello dei lavoratori nell'impresa: la partecipazione non può essere posta su un altro piano rispetto a quello su cui si pone la contrattazione.

Se si vedesse la partecipazione dialetticamente connessa con la contrattazione, si dovrebbe convenire che l'agente partecipativo non debba essere un agente diverso da quello sindacale. L'esperienza dei rappresentanti per la sicurezza dimostra come sia possibile non innalzare muri tra i rappresentanti con funzioni istituzionali e i rappresentanti sindacali, tanto che è possibile, ed anzi incentivato, che sia uno dei rappresentanti sindacali a svolgere anche il ruolo di rappresentante per la sicurezza.

Si dovrebbe, poi, recuperare il concetto di rappresentanza anche all'interno della partecipazione e modularlo a seconda delle fattispecie che si debbono affrontare non prima però, considerato che festeggiamo lo Statuto dei lavoratori, di aver recuperato una delle conquiste "partecipative" che si è andata perdendo, cioè la partecipazione delle organizzazioni sindacali nel controllo e gestione del mercato del lavoro.

Quanto era stabilito nell'art. 33 dello Statuto aveva una funzione importantissima di partecipazione sindacale, perché il tema della ripartizione delle occasioni di lavoro, del controllo del mercato del lavoro, incide notevolmente sulla dignità del lavoro e sulla possibilità di raggiungere il lavoratore anche disperso, anche parcellizzato, per poterlo rappresentare ed organizzare.