

**L'UNITÀ SINDACALE TRA LE ASPIRAZIONI DELLA BASE
E LA FREDDEZZA DEI CETI DIRIGENTI**

*Resoconto della discussione sullo stato corrente delle relazioni industriali
tenutasi il 25.11.2008 presso la Fondazione Giovanni Agnelli.*

*All'incontro hanno preso parte esperti di relazioni industriali, esponenti dei sindacati
confederali e delle organizzazioni datoriali, responsabili aziendali di relazioni industriali.*

Il tema dell'*unità sindacale* è uno dei più ricorrenti nella storia delle rappresentanze dei lavoratori in Italia. Al di là dell'alto valore simbolico della parola "unità", l'opportunità di una maggiore coesione dei sindacati sino a una loro confluenza in un unico soggetto è stata di volta in volta invocata per ragioni distinte e in parte complementari.

Si ritiene che una razionalizzazione della rappresentanza, implicando un accrescimento del potere contrattuale possa avere effetti positivi sull'efficacia dell'azione sindacale. Anche la semplificazione delle strutture organizzative e l'economia di risorse che ne conseguirebbero potrebbero offrire un contributo in tal senso. Allo stesso tempo, una riduzione della frammentazione sindacale per mezzo di una rappresentanza unitaria della pluralità di voci esistenti avrebbe effetti positivi per l'intero sistema delle relazioni industriali: agevolerebbe il confronto con la controparte in sede di trattative e offrirebbe anche a questa una maggiore certezza sulle posizioni dell'interlocutore. Secondo alcuni, l'unità è tanto più necessaria in questa fase di grande razionalizzazione organizzativa delle rappresentanze datoriali e di semplificazione del quadro politico.

Un dato su cui vale la pena di riflettere è quello che vuole la base convinta assertrice della necessità di una maggiore coesione. Da una ricerca DS del 2002/03 coordinata da A. Accornero, M. Carrieri e C. Damiano risulta che per il 56% dei lavoratori intervistati richiede "più unità" alle organizzazioni confederali. Tale percentuale sale al 65,3% tra gli iscritti alla Cgil, mentre si attesta al 55% per i lavoratori iscritti a Cisl e Uil. Tuttavia, il dato può essere



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

distorto dal modo in cui è formulata la domanda: la possibilità di fornire risposte multiple al quesito fa ritenere che i lavoratori non rinuncino a segnalare tra le preferenze quella della maggiore unità, dato l'alto valore simbolico di tale opzione, pur segnalandone altre come importanti ("più decisione" 27,4%, "meno politica" 22,4%). Tale ipotesi è confermata quando si analizzano le risposte ad un'indagine successiva, realizzata su un campione nazionale rappresentativo di 6000 lavoratori e curata da A. Accornero e B. Trentin in occasione del centenario Cgil (Ires, 2006). In questo caso si osserva come, messi di fronte alla scelta di una sola risposta alla domanda "Cosa vorresti dal sindacato in questo momento?", è il 36,8% degli intervistati ad optare per "più unità" a fronte di un 34,6% che vorrebbe "più azione contrattuale", un 13,3% che desidera "più ragionevolezza", un 9,1% che si aspetta "più azione politica" e un 6,1% che aspira a "più conflittualità". Se la percentuale di giovani in favore di quest'ultima opzione è relativamente più elevata della media, l'opzione unitaria ha maggiore *appeal* tra i lavoratori più anziani (oltre il 41% tra i lavoratori 45-64enni). La richiesta di una più significativa coesione resta dunque maggioritaria anche se ridimensionata. In un sondaggio (SWG, 2008) tenutosi nei giorni a cavallo del referendum sul Protocollo del Welfare indica che l'importanza di un'azione unitaria è ancora ritenuta considerevole dal 53% dei lavoratori (16% rispondono "molto importante", 37% "importante") e che il 57% di essi ne auspica un rafforzamento. Anche in questo caso, tuttavia, il valore dell'unità si ridimensiona agli occhi dei lavoratori quando viene posto in alternativa a scelte quali "più azione contrattuale per i salari", "più azione politica per fisco e politiche sociali", "più ragionevolezza". Se ne ricava che l'unità sindacale è percepita come un valore in sé e, soprattutto, come uno strumento per meglio conseguire i veri obiettivi: il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita. Si potrebbe anche intravedere un atteggiamento utilitaristico da parte dei lavoratori che ormai hanno imparato che senza l'accordo di tutte le sigle sindacali non si stringono accordi duraturi. Gli accordi separati, infatti, tendono a generare strascichi e contenziosi.

Ma nonostante la base chieda maggiore unità, i gruppi dirigenti dei sindacati confederali sembrano restii ad intraprendere tale strada. Le ragioni di questo contrasto di vedute sono molteplici e spaziano dalla concezione stessa dell'azione sindacale, alle culture politiche di



riferimento, agli interessi delle strutture burocratico-organizzative delle diverse confederazioni. Alcuni ritengono che persista una divergenza nei modelli di azione sindacale di fatto inconciliabili. La Cgil ha un'impostazione più generalista-classista, Cisl e Uil ne hanno una di tipo associativo e funzionale. Tale riflessione, tuttavia, non convince chi rileva una significativa contaminazione dei modelli all'interno di ognuna delle organizzazioni confederali e delle relative azioni sindacali. Vi è dunque chi avanza l'ipotesi che le ragioni delle difficoltà di coesione attengano piuttosto alle diverse culture di riferimento dei gruppi dirigenti che affondano le proprie radici all'inizio del secolo scorso e si ispirano variamente (a) ad un'impostazione pluralista-contrattuale che, arricchitasi della variante concertativa, ha superato il tradizionale astensionismo legislativo, (b) ad un'impostazione classista su cui si è poi innestata l'idea del sindacato dei diritti (Trentin), (c) ad un filone riformista relativamente trasversale alle altre due impostazioni. Questa divergenza di culture politico-sindacali era già piuttosto definita all'inizio degli anni Cinquanta (quando vi fu la scissione del sindacato confederale nelle tre componenti attuali) e persiste tuttora.

Ma al di là di questioni ideologiche e ideali, possono esistere anche fattori contingenti che mutano le prospettive dell'azione sindacale e possono accentuare i contrasti piuttosto che le affinità. I processi di globalizzazione dei mercati, l'intensificazione della competizione internazionale e la pervasività delle crisi finanziarie ed economiche complicano il quadro di riferimento per l'azione dei governi, delle imprese e dei sindacati e possono fungere da amplificatori dei contrasti piuttosto che offrire stimoli all'unità.

Un ulteriore elemento di esasperazione delle divergenze può essere l'esistenza di posizioni di rendita da parte di alcune organizzazioni sindacali che potrebbero trovare vantaggioso sfruttare in modo strategico la divisione. Non firmare un accordo sapendo che anche ai propri iscritti si applicheranno le parti vantaggiose di esso può indurre delle componenti del sindacato ad assumere posizioni da *free rider*. Anche la possibilità di arrivare in ritardo (*laggards*) o per ultimi alla sottoscrizione di un accordo, ottenendo per questo alcune piccole concessioni ulteriori, può massimizzare il risultato e la visibilità di una singola organizzazione a discapito dell'unitarietà d'azione e delle buone relazioni tra sindacati.

Non ultima è la questione relativa agli apparati organizzativo-burocratici, a quelli dirigenziali e alle leadership che, come in ogni organizzazione, tendono a preferire lo status



quo essendo prevedibilmente maggiormente esposti al rischio di penalizzazione nel caso di accorpamento/fusione in un unico soggetto.

Tutte queste ragioni concorrono a spiegare in diversa misura la freddezza dei dirigenti sindacali rispetto all'ipotesi di unione nonostante la base favorisca tale opzione.

La mancanza di compattezza attuale è dunque un problema? No, se si ritiene che il ruolo del sindacato sia ormai limitato nella contrattazione e focalizzato nella gestione delle crisi e nei servizi ai lavoratori. L'“accerchiamento contrattuale” a cui è sottoposto il sindacato in questa particolare fase storica tende a confinare l'azione delle rappresentanze dei lavoratori ad ambiti attenenti alla sola gestione delle crisi e ad attività routinarie o di servizio ai lavoratori (Caaf), con una contrazione della componente d'azione relativa alla rivendicazione acquisitiva che perde quote significative del proprio peso. Per questo motivo la richiesta dei lavoratori dovrebbe intendersi come una spinta a “mettersi d'accordo” sulle questioni essenziali ed in fase di negoziato funzionale, anziché percorrere strade unitarie a livello confederale. In tal senso, ci sarebbe addirittura da auspicare un'inversione di termini rispetto alle relazioni industriali attuali dove si parte con un accordo quadro generale tra organizzazioni datoriali e sindacati confederali per arrivare poi a discutere delle questioni essenziali - orario di lavoro, salario, quantità delle prestazioni, ecc. - solo successivamente, in modo troppo anestetizzato e con le mani troppo legate per intraprendere strade innovative.

Questa idea, però, non convince del tutto quando si rileva che uno stallo delle relazioni tra sindacati a livello confederale comporta inevitabilmente rallentamenti anche a livello di funzioni e negoziati contrattuali sulle singole partite, nonostante nei luoghi di lavoro gli aspetti comuni e le convergenze delle attitudini sindacali siano ben più significative delle divergenze sul piano confederale. Dunque, seppure è auspicabile un maggiore decentramento decisionale, l'unità confederale è propedeutica all'unità funzionale ai livelli inferiori ed è per questo motivo irrinunciabile.

Ma vi è una ragione ancora più cruciale nel determinare l'opportunità di una maggiore coesione sindacale: i tempi dell'economia sono sempre più serrati, vi è una crescente necessità di decisioni tempestive da parte delle imprese che non possono non vedere nella litigiosità e nell'incapacità di comporre i contrasti e pervenire ad una sintesi dal lato sindacale

una fonte di inefficienza e di ritardo nei processi di negoziato. Di conseguenza le imprese sono sempre più orientate a superare le forme attuali delle relazioni industriali volgendo lo sguardo verso le contrattazioni su base individuale con i lavoratori. Nel lungo periodo questo processo potrebbe comportare un significativo ulteriore ridimensionamento dell'azione sindacale fino a minare le stesse ragioni dell'esistenza delle organizzazioni dei lavoratori.

Dato il quadro delineato, quali sono le opzioni sul tappeto?

La prima opzione possibile è ovviamente quella del mantenimento dello status quo. Si tratta tuttavia della prospettiva peggiore perché un'oscillazione costante tra cooperazione e conflitti è, come detto, fonte di sregolatezza e incertezze e potrebbe condurre ad un superamento del sindacato.

Una seconda opzione è quella del rilancio dell'unità organica. Questa sarebbe di gran lunga l'opzione più vantaggiosa e con meno costi, poiché eviterebbe il danneggiamento reciproco e la conseguente razionalizzazione consentirebbe una maggiore aderenza tra interessi delle organizzazioni e quelli dei rappresentati. In un periodo di compressione delle quote di rappresentatività sociale del sindacato, l'unità potrebbe determinare un'inversione di tendenza aggredendo il comune sentire "populistico" che associa il sindacato alla casta autoreferenziale dei politici. Tuttavia, al momento, questa opzione non appare praticabile per alcune delle questioni contingenti accennate e per le scelte strategiche di ogni organizzazione (la Cgil sta al momento privilegiando l'unità interna rispetto a quella confederale, le altre organizzazioni sembrano essere interessate a una forma di "collateralismo" con le associazioni datoriali e col Governo).

Tra questi due estremi esistono almeno altre due possibilità. La prima sta prendendo piede negli ultimi tempi ed è relativa alla definizione di una forma di bipolarismo sindacale. Tale idea – originariamente avanzata da P. Ichino e ripresa da più parti in tempi recenti - accentua rendendola permanente la prospettiva dell'*unità competitiva*. I sindacati si aggregano in poli con piattaforme antagoniste sulle quali chiedono il consenso dei lavoratori; quella che prevale, anche se con margini risicati, sarà portata al tavolo delle trattative. Il parallelismo del mondo sindacale con l'assetto politico istituzionale appare improprio. Quando due partiti si sfidano in un assetto bipolare la posta in gioco è il governo del Paese. Quando due sindacati si

sfidano in un'ottica bipolare la posta in gioco non è il governo dell'impresa o del settore, ma la possibilità di sedersi al tavolo delle trattative (*bargaining unit*), dove s'incontrerà una controparte con la quale pervenire ad un accordo su base negoziale e il cui esito è a priori sconosciuto. Non è un caso che il sistema competitivo non è presente in nessuna economia avanzata caratterizzata da grosse rappresentanze sindacali, fatta eccezione per gli Stati Uniti dove tuttavia si sta coagulando un certo consenso intorno all'ipotesi di revisione del sistema. Una visione agonistica della democrazia sindacale in chiave maggioritaria, può comunque esistere, ma resta un'eccezione e non la regola nell'ambito delle relazioni industriali. Anche perché nell'ambito sindacale, come (e forse più che) nel sistema politico, l'esclusione dalla rappresentanza può dare adito a derive pericolose. Per questo è preferibile una democrazia argomentativa che punta al consenso più largo possibile.

Un sistema che garantisce una maggiore inclusività e potrebbe favorire una maggiore coesione è quello della convivenza regolata. Questa può dar vita a momenti unitari più o meno strutturali, ma non esclude divisioni trasparenti. L'idea di fondo è che vi sia un accordo – anche minimo - sulle regole del gioco con un'accettazione di criteri di rappresentatività certi per misurare il peso dei sindacati e assicurare l'estensione collettiva dei contratti. Meccanismi di questo genere sono già praticati nel settore pubblico, dove è fissata una soglia di rappresentatività (5%) che impedisce l'eccessiva frammentazione, e una soglia del 50,1% dei soggetti firmatari come condizione di validità dei contratti. Di certo questo conduce ad una minore incertezza per i lavoratori e per tutti i soggetti in campo. Dall'esperienza applicativa si ricava che finora la convivenza regolata ha favorito un atteggiamento cooperativo dei sindacati confederali (ma spesso anche degli autonomi) nella firma dei contratti. Tuttavia, può avere effetti positivi anche in un contesto non-cooperativo dando certezza all'applicazione dei contratti anche in caso di firma separata (ad esempio, Protocollo Brunetta del 31 ottobre).

Ovviamente, le regole non risolvono tutti i problemi ma aiutano ad affrontarli. In presenza di regole certe, quando manca la maggioranza le singole organizzazioni sono costrette a modificare le convenienze di corto-respiro e a trovare le adesioni che consentano la firma dei contratti. Le regole possono anche essere declinate in base alle diverse situazioni e ai diversi scopi dell'azione sindacale e non devono necessariamente essere immutabili. Se si ritiene che fissare al 50% la soglia di validità può favorire tentazioni di autosufficienza, si può decidere



di innalzarla (al 60 o 66%) dando maggior impulso ai comportamenti cooperativi e rendendo necessaria la creazione di un vasto consenso che è la prima condizione per la solidità di un accordo.

Resta da capire se è ipotizzabile esportare il sistema del comparto pubblico ad altri comparti. Relativamente a questo tema i dubbi sono molteplici. Sebbene è innegabile che le regole nel comparto pubblico hanno comportato una semplificazione del quadro sindacale limitando il peso delle piccole formazioni nelle trattative, non si può dire che queste abbiano indotto una maggiore unitarietà. Inoltre, il loro successo è in gran parte attribuibile all'esistenza di un soggetto terzo (l'ARAN), istituito con norme di fonte legislativa, che sovrintende all'applicazione delle regole e certifica i risultati delle consultazioni. Nel comparto privato, dove la fonte delle norme è di tipo pattizio e vigono istituti come l'autocertificazione degli iscritti e delle deleghe, il funzionamento delle regole è tutt'altro che scontato. Vi sarebbe dunque la necessità di individuare un soggetto terzo che anche in questo caso funga da arbitro e certificatore dei pesi relativi delle organizzazioni.

Pur con le difficoltà discusse e con i numerosi aspetti da chiarire, una convivenza regolata anche nel comparto privato - fondata sull'introduzione di regole certe quali, ad esempio, l'accesso ai conflitti sulla base della rappresentatività (soglie) - sicuramente migliorerebbe il quadro delle relazioni industriali inducendo una maggiore trasparenza nei comportamenti e vincolando le leadership sindacali ad una maggiore responsabilità nel dare certezza alle controparti sull'applicabilità degli accordi sottoscritti.