

Legge sindacale: le ragioni del no

di Michele Tiraboschi

Una legge sulla rappresentanza sindacale? Se ne parla da oltre sessant'anni, in ragione della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 23 luglio 2013, che trae spunto dalla dura contrapposizione tra Sergio Marchionne e Maurizio Landini, non ha fatto altro che ravvivare un dibattito mai sopito. Lo testimoniano le numerose proposte di legge elaborate nel corso degli anni, a partire dal celebre "progetto Rubinacci" presentato alla Camera il 4 dicembre 1951. Solo nel breve scorcio della XVII Legislatura sono ben cinque i testi depositati in Parlamento¹.

Basterebbe invero ripercorrere con attenzione le ragioni più profonde di sessant'anni di astensionismo legislativo per placare la frenesia e l'iperattivismo di chi prospetta un comodo intervento parlamentare che, nel mettere finalmente d'accordo Fiat e Fiom, sciolga in un sol colpo nodi storici legati a visioni profondamente contrapposte circa il ruolo e la funzione del sindacato in una società moderna. Questo era quanto pronosticato prima della pausa estiva da alcuni colleghi prestati alla politica, che già parlavano di un accordo tra Fiat e Cgil sui testi proposti, senza che però agli annunci abbiano fatto seguito passi concreti. Anzi, contro la legge sindacale si sono pronunciati i segretari delle maggiori organizzazioni sindacali Luigi Angeletti, Raffaele Bonanni, il Presidente della Commissione lavoro del Senato (e con esso metà della coalizione di Governo) e anche, seppure in modo prudente e perlopiù informale, il Ministro del lavoro Giovannini.

Alla base delle diverse posizioni sin qui emerse non vi sono, in ogni caso, questioni di ordine tecnico, come tali più o meno facilmente risolvibili, quanto una profonda contrapposizione nel modo di intendere il ruolo e i compiti del

¹ Vedili in M. TIRABOSCHI (a cura di), [*Rappresentanza: le ragioni del dissenso su una legge sindacale*](#), Bollettino Speciale ADAPT, 28 agosto 2013, n. 23.

sindacato in una società moderna e pluralista². È sufficiente rileggere gli Statuti di Cgil, Cisl e Uil per avere conferma di visioni assai lontane e non conciliabili, se non nella prassi della azione sindacale, di cosa sia il sindacato. Una frattura che ha profonde radici nella storia tra una idea di democrazia rappresentativa e una idea di democrazia diretta. Il mandato contro il voto. La rappresentanza libera e volontaria contro la rappresentanza legale di tutti i lavoratori come entità ontologica, la classe³.

Se così non fosse saremmo probabilmente ancora alla Cgil unitaria dell'immediato dopoguerra e non avremmo conosciuto, con la nascita prima della Cisl e poi della Uil, quel marcato pluralismo che, nella contrapposizione tra sindacato di classe e sindacato dei soci, caratterizza il nostro peculiare sistema di relazioni industriali. In termini di relazioni industriali il nodo è tutto qui: una questione politica, non certo tecnica, che spiega la paralisi di ogni iniziativa legislativa in materia dalla approvazione della Costituzione ai giorni nostri. Una legge sindacale non potrebbe conciliare, se non con soluzioni dirigistiche e coercitive o di precario compromesso, visioni così contrapposte che si sono radicate nella storia e nella evoluzione del nostro sistema di relazioni industriali.

Una convivenza tra tali visioni pare in effetti possibile solo attraverso accordi tra gli interessati, non certo mediante scelte di campo e invasioni della politica e del Legislatore. Una legge sindacale, a ben vedere, complicherebbe e non faciliterebbe la convivenza tra queste contrapposte visioni impersonificate nei tre principali soggetti sindacali italiani.

Questo è un aspetto importante da considerare. A meno che una legge sulla rappresentanza, nel fare esplodere le contraddizioni all'interno del mondo sindacale, non voglia servire ai promotori quale comodo grimaldello per avviare in modo surrettizio un processo di deregolazione del mercato del lavoro. A riguardo molti, infatti, hanno sostenuto questa posizione sul presupposto che la scelta sia tra sindacato vecchio, conservatore, conflittuale, che non aiuta ad

² Lungo la stessa prospettiva di analisi si è sviluppato il dibattito scientifico sul rapporto tra Stato e sindacato nel Regno Unito che ha visto contrapposte la dottrina pluralista, facente capo agli autori della Scuola di Oxford (tra tutti, A.D. FLANDERS, *The Tradition of Voluntarism*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1974, vol. 12, 352-370), e la concezione classista del fenomeno sindacale (tra tutti, R. HYMANN, *Pluralism, Procedural Consensus and Collective Bargaining*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1978, vol. 16, 16-40). Una lettura del sistema di relazioni sindacali italiano in chiave pluralista è stata data da M. GRANDI, *In difesa della rappresentanza sindacale*, in *DLRI*, 2004, n. 104, 627-650.

³ Per una ricostruzione storica delle diverse posizioni di Cgil, Cisl e Uil rispetto al ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva si veda, tra i primi, G. GIUGNI, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Giuffrè, 1964.

andare verso la modernità, e sindacato pragmatico e riformista. Sul punto è certamente importante la transizione verso la modernità, ma nel pieno rispetto della libertà sindacale, non eliminando i soggetti e gli attori sindacali.

Quel che è certo, nonostante alcune prime approssimative letture, è che la sentenza della Corte costituzionale dello scorso luglio non impone l'urgenza, e tanto meno l'obbligo, di un intervento del Parlamento sulla rappresentanza sindacale e l'esigibilità dei contratti collettivi di lavoro. È la stessa Corte costituzionale a qualificare il proprio intervento, nei limiti di quanto sollevato dai giudici di merito, come "additivo" nel senso cioè di stabilire un principio interpretativo al quale un giudice (e non necessariamente il Legislatore) dovrà ispirare, in futuro, la propria decisione. In concreto l'art. 19 Stat. lav. non potrà più essere interpretato nel senso di negare, come sostenuto da Fiat, la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali a un soggetto rappresentativo come la Fiom anche là dove decida, nel legittimo esercizio della propria attività sindacale, di non firmare i contratti collettivi applicati dalla azienda.

Rispetto alla vicenda Fiat, che di per sé è del tutto peculiare e che certo non può esaurire le articolate e multiformi relazioni tra sindacati e imprese, una legge sindacale non potrebbe pertanto disporre nulla di diverso da quanto già statuito dalla Consulta. Anche perché il nodo della vicenda Fiat non è tanto o non solo la rappresentanza quanto l'esigibilità del contratto collettivo; un tema che può essere affrontato, come dimostrano alcuni recenti disegni di legge e come indica l'esperienza comparata, anche senza passare necessariamente da una legge sulla rappresentanza sindacale.

La Corte costituzionale, come è scritto testualmente nella motivazione della sentenza, non affronta in ogni caso il più generale problema della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. limitandosi semmai a indicare, in modo aperto e del tutto generico, possibili linee di intervento qualora il Parlamento decidesse, in piena autonomia, di affrontare il tema. Rispetto a un possibile intervento legislativo la Corte parla, più precisamente, di mera "evenienza" e questo penso sia un aspetto importante per impostare correttamente il tema ed evitare quelle forzature, espresse soprattutto in ambito parlamentare, volte a convincere il decisore politico della necessità e urgenza di un intervento in materia.

Sgombrato il campo dall'equivoco di un presunto vuoto normativo e dalla conseguente urgenza di intervenire in materia è possibile affrontare con maggiore serenità il confronto sulla legge sindacale e valutarne, nel merito, la reale utilità rispetto ai delicati equilibri del nostro sistema di relazioni industriali. Non senza aver prima ricordato che rimedi legislativi non hanno mai prodotto, nella esperienza comparata, risultati soddisfacenti. Ciò tanto più rispetto a quelle soluzioni maggioritarie che catalizzano ora l'attenzione degli addetti ai

lavori e che tuttavia, nel mettere in competizione tra di loro le diverse anime del sindacato, finiscono con l'indebolire la rappresentanza esasperando le divisioni e destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso⁴.

Da studioso delle relazioni industriali vorrei piuttosto ricordare che un riformista come Marco Biagi ci ha da tempo avvertiti, sulla scorta di una meticolosa analisi monografica della esperienza di altri paesi, che richiamarsi alla legge o al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, «è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti e non farebbe altro che esasperare le divisioni già profonde tra le nostre organizzazioni sindacali, destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso»⁵.

La regola maggioritaria applicata alle relazioni industriali finirebbe insomma per rafforzare e radicalizzare quelle posizioni massimaliste del sindacato più demagogico e deresponsabilizzato che pure, almeno a parole, i sostenitori della legge sindacale intendono marginalizzare. Salvo che i proponenti non intendano invece radicalizzare lo scontro in termini manichei nel senso di dentro o fuori; in molti casi, però, agendo come portavoce di istanze aziendali molto peculiari che consentirebbero ai veri promotori una comoda e forse auspicata fuga in altri Paesi lasciando tutti gli altri che non possono fuggire nelle maccerie della legge sindacale.

Dopo l'art. 18 Stat. lav. (e bene abbiamo visto gli effetti pratici dell'intervento legislativo e lo scarto tra obiettivi e esiti) siamo dunque alla ricerca di un pretesto per il regolamento finale dei conti tra capitale e lavoro?

Si discute infatti da tempo se il bivio vero riguardante la crescita stia o meno nella deregolamentazione del mercato del lavoro. Tra economisti e giuslavoristi abbondano argomentazioni in favore tanto dell'una quanto dell'altra tesi. Ciò che invece solleva più di una perplessità è che, preso atto delle deboli misure contenute nel pacchetto lavoro recentemente approvato dal Parlamento e dei fallimenti della legge Fornero, una deregolamentazione del mercato lavoro debba necessariamente passare attraverso una legge sulla rappresentanza sindacale.

Di cosa parliamo allora? di una legge per misurare la forza del sindacato per sapere che esiste e che conta? o di un tentativo di regolazione dei rapporti di forza con le imprese o, anche, tra le diverse anime del sindacato?

⁴ Sull'origine della crisi del sindacalismo americano, si veda il saggio di G. GIUGNI, *Il sindacalismo americano: una dimensione provinciale?*, in *Economia e Lavoro*, 1968, vol. 1, 25.

⁵ [M. BIAGI in *Votare sui contratti esaspera le divisioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2001.](#)

Forse il nodo è qui, un regolamento di conti nella lotta tra capitale e lavoro, ma anche tra le diverse posizioni che oggi si fronteggiano sulle modalità di tutela e rappresentanza del mondo del lavoro. Questa è la recente vicenda degli accordi separati che producono certamente profonde lacerazioni. La storia del nostro Paese dimostra, tuttavia, che si sono potute gestire e superare situazioni assai più gravi e dirimpenti di quelle evidenziate dal caso, del tutto peculiare, di Fiat, senza mettere mano a una legge che, nel misurare la forza del sindacato, lo espone inevitabilmente a ingerenze o forme di controllo da parte dello Stato. Ciò tanto meno se la soluzione all'orizzonte sta nella regola maggioritaria del progetto Ichino, su cui è clamorosamente fallita l'esperienza sindacale statunitense e che, come più volte ha affermato Raffaele Bonanni, finirebbe per privilegiare, nel lungo periodo, un sindacato demagogico di natura assembleare e corporativo.

La scelta, indubbiamente obbligata, tra il modello neocorporativo con sistemi di rappresentanza politica e di validazione assembleare e quello di un libero sindacato che si confronta con la libera azienda è propria del solo sistema di relazioni industriali come sistema di democrazia pluralista, sussidiaria e partecipata e delle personali opzioni associative dei lavoratori. Là dove fosse una legge dello Stato a riconoscere il fenomeno sindacale con la relativa patente di rappresentatività, oltre a svilire di significato la scelta di adesione o meno a un sindacato, si finirebbe per ingessare le dinamiche intersindacali comprimendone l'attività all'interno di logiche stataliste.

La verità è che l'art. 39 Cost. non ha sin qui trovato attuazione proprio perché incentrato su un modello neocorporativo di sindacalismo⁶. Lo stesso sindacato, nemmeno dopo la lacerante rottura del fronte unitario con la nascita prima della Cisl e poi della Uil, mai ha ritenuto di dover appellarsi al Legislatore per risolvere conflitti di legittimazione interni alla libera dialettica sindacale e che solo in essa possono trovare una vera e adeguata soluzione. Semmai, con lungimiranza, è stato il sindacato riformista ad aver inteso nella non attuazione legislativa dell'art. 39 (della Costituzione) una opportunità per consolidare un sistema di relazioni industriali incentrato sul principio del libero e mutuo riconoscimento di rappresentatività anche a livello aziendale.

L'opzione dell'astensionismo in sindacale è stata confermata nel corso del tempo dal Legislatore che, sino ad oggi, si è opportunamente limitato a recepire gli esiti della libera dialettica sindacale senza privilegiare aprioristicamente un determinato modello di rappresentanza. Ciò ha consentito di valorizzare appieno il ruolo del sindacato, lasciando che fossero i rapporti di forza tra le

⁶ Si veda, sul punto, P. MERLI BRANDINI, *Per una storia delle relazioni industriali e di lavoro in Italia: dal totalitarismo alla democrazia*, in *DRI*, 2011, n. 2.

parti, piuttosto che una velleitaria o paternalistica imposizione dello Stato, a stabilire le linee di sviluppo del sistema di relazioni industriali tanto nella forma conflittuale, che da tempo caratterizza la Fiom, quanto in quella collaborativa e partecipativa propria di Cisl e Uil.

La questione della legge sindacale è tutta qui, nella distinzione tra libera rappresentanza su base associativa degli iscritti e rappresentanza *ope legis* di tutti i lavoratori così come ricordato anche da Riccardo del Punta. E poco potrebbe allora un Governo, tanto più se debole e composito come quello guidato da Enrico Letta che, se davvero riuscisse a far passare una legge sulla rappresentanza sindacale, finirebbe per ratificare una soluzione compromissoria di matrice neo-corporativa.

Solo un sindacato debole può sentire il bisogno di meccanismi legislativi volti a sostenerlo con l'estensione anche ai non iscritti della efficacia dei contratti collettivi che stipula. Ciò al caro prezzo, però, di far perdere completamente di significato l'atto libero e responsabile di adesione a un sindacato che sarebbe inesorabilmente avviato, una volta sancito il primato della politica sulle vicende sociali, verso una sostanziale marginalizzazione.

Non è certo un caso che un sindacato capace di ottenere sul campo il riconoscimento della controparte ha sempre visto con giustificato orgoglio la non attuazione dell'art. 39 Cost., là dove la richiesta di una legge che ne certifichi la forza, oltre a legittimare l'intervento del giudice nelle dinamiche delle relazioni industriali, è l'ammissione della incapacità di conseguire i propri obiettivi e di misurare, nel libero confronto con tutte le controparti, la propria rappresentatività. E non sarà allora certo una legge dello Stato a poter risolvere la disputa, propria della attuale dialettica intersindacale così come enfatizzata dallo spinoso caso Fiat, sul ruolo e le funzioni del sindacato in una società democratica e pluralista.

Soprattutto nei momenti di crisi e lacerazione del confronto politico-sindacale, ciò di cui non si sente affatto bisogno è la prospettiva di una società chiusa, in cui qualcuno, grazie a una misurazione formalistica della propria rappresentatività, dia ad intendere di possedere l'unica verità. Chi davvero crede in un progetto libero e pluralista di relazioni sindacali e ancor di più nella stessa modernizzazione del mercato del lavoro non può invece che aderire a una concezione aperta e pluralista della società: una società che vive e si alimenta anche di conflitti e che nasce dalla libertà proprio perché in essa nessuno può permettersi di assolutizzare, tanto meno con l'intervento di una legge o del giudice, le proprie visioni del mondo.

E dunque, ancora la stessa domanda: una legge sindacale per far cosa? Il nodo è quello la rappresentanza o, piuttosto, l'efficacia generalizzata del contratto

collettivo? Se il vero obiettivo è il secondo non si deve in effetti necessariamente passare dalla rappresentanza: lo dimostra la nostra giurisprudenza e lo dimostra l'esperienza comparata con interventi dell'attore pubblico volti a recepire ed estendere a tutti i lavoratori i prodotti delle libere dinamiche del sistema di relazioni industriali.

Più ancora rileva la visione di un sistema di relazioni industriali libero e responsabile che non accetta la supremazia della legge e delle logiche pubblicistiche che la sostengono. In una società aperta e pluralista compete alle sole parti sociali definire le linee della propria azione ed organizzazione senza che sia il Legislatore o un giudice dello Stato a indicare chi, nella dialettica intersindacale, debba prevalere. È questo il solo modo per tutelare un principio costituzionale di libertà sindacale che si fonda sulla legittimazione degli associati e il riconoscimento della controparte e non certo su una rappresentanza legale di tutti i lavoratori che finisce con lo svuotare di significato l'atto di adesione o meno a una organizzazione sindacale facendo del sindacato niente altro che una grande struttura parastatale e burocratica.

È nella forza di questa visione che si spiegano, del resto, sessant'anni di convinto astensionismo legislativo in un campo di libertà e autonomia sociale dove la politica, a ben vedere, ha davvero ben poco o nulla da dire salvo l'obiettivo della legge sindacale non sia altro.

Qualcuno dubita della reale rappresentatività di Cgil, Cisl, Uil? serve arrivare una conta per capire quale modello scegliere? è questo il bene per il nostro sistema di relazioni industriali o serve invece altro? e questo conflitto permanente tra diverse visioni che serve anche alle imprese?

Per il nostro sistema di relazioni industriali servono, piuttosto, leggi promozionali sulla azione di un soggetto rappresentativo, non sulla rappresentanza. In questa ottica sono di particolare interesse i temi della partecipazione, della bilateralità, dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011, nonché la titolarità collettiva e l'equilibrio tra interessi nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali disciplinato dalla l. n. 146/1990.

A riguardo ricordo il citato art. 8 del d.l. n. 138/2011, che semmai può essere corretto, integrato, circoscritto ma che indica una direzione e una evoluzione. Il CCNL non è più la *common rule*, la regola comune. Il decentramento e gli incentivi mirati, come la detassazione e la decontribuzione, rappresentano la via per ridurre il costo del lavoro e aumentare la produttività.

Seguendo la stessa logica ricordo anche i disegni di legge, nelle diverse versioni, sulla partecipazione dei lavoratori alle imprese. Questa è la strada da perseguire, e non una legge sindacale maggioritaria e divisiva che marginalizza o estremizza, a seconda dei casi, il ruolo conflittuale e antagonista del sin-

dacato. Su queste basi ben venga anche una legge sulla partecipazione in senso anche forte.

Se poi per qualcuno rimane il problema dell'*erga omnes* non resta che una riforma della Costituzione, per diversi aspetti e in primis perché sembra essere molto debole – e contestabile – il tentativo di costruire una franchigia della contrattazione aziendale rispetto al precetto costituzionale. Proprio la recente sentenza sull'art. 19 Stat. lav. ci ha mostrato una Corte costituzionale attenta a leggere (o meglio rileggere) la legislazione ordinaria alla luce della evoluzione del sistema di relazioni industriali che, nel 1948, non si è posto il problema della efficacia del contratto aziendale non certo per creare una zona franca, ma perché non era presente nella realtà del sistema di relazioni industriali post-corporativo. In secondo luogo perché l'esperienza comparata mostra come sia possibile raggiungere l'obiettivo della efficacia generale del contratto collettivo senza passare per la via della istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale. Sul punto il disegno di legge a firma di Giuliano Cazzola pare essere il più saggio.