

LA RIFORMA DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

di Gino Giugni

Rappresentanza e rappresentatività sindacale: dalla “Costituzione di fatto” una “Costituzione formale” – L’urgenza di superare la legge quadro del pubblico impiego – Individuare le forme dei necessari rapporti triangolari – Al di là della riforma del salario, la vasta, reale materia del confronto di giugno sulla contrattazione.

1. Il sistema sindacale italiano è chiamato a dare il suo contributo alla Grande Riforma. E, come e in parallelo con il sistema politico, sulla sua quota di riforma si giova le proprie capacità di sopravvivenza come protagonista nei rapporti sociali.

Anche questa Riforma, come l’altra, consiste di un profondo mutamento delle regole del gioco. Ma, e vale ancora il parallelo con il sistema politico, le regole del gioco non sono un’astrazione rispetto alle condizioni socio-economiche e rispetto alle ideologie che da queste traggono linfa, o che a queste fanno da copertura. La domanda ormai presume per nuove regole dirette a governare il sistema delle relazioni industriali nasce dal grande mutamento in atto delle strutture produttive e dell’organizzazione del lavoro, nonché dalla crisi delle ideologie che hanno prima allevato e nutrito un movimento sindacale non ancora in grado di camminare da solo, ma poi ne hanno reso difficile ed esitante il cammino verso l’autonomia.

2. Un’occhiata retrospettiva appare utile se non necessaria. Il governo delle relazioni sindacali, nei decenni che hanno seguito la riconquista della libertà sindacale, è stato assicurato dal controllo di fatto, vera e propria egemonia, delle tre grandi confederazioni. Da esse, in una prima fase in accanita concorrenza, e dopo in una convergenza che giunse alle soglie dell’unità organica, dipendeva la scansione dei processi di contrattazione, il coordinamento strategico, un minimo di regole di rispetto per l’utenza nei conflitti. Fu così governato il grande processo di trasformazione che segnò definitivamente l’ingresso dell’Italia nel novero delle potenze industriali: una Cgil con profonde radici nel mondo contadino ed oscillante tra la disciplina stalinista e l’antica vocazione anarchica con le sue forti radici proprio nel Mezzogiorno contadino; una Cisl più rapida a cogliere i segni della mutazione in atto, ma essa stessa in forte tensione con le varie espressioni del mondo cattolico, dalla gerarchia ecclesiastica al partito cristiano; una Uil attraversata dai conflitti interni ai partiti del ceppo socialista e socialdemocratico: tutte queste forze insieme generavano un sistema in apparenza ingovernabile e

destinato ad una conflittualità esasperata – come fu e restò per lungo tempo, per fare un utile parallelo, in Francia.

Ed invece, il calabrone si mostrò capace di volare, la giraffa di camminare. E da un sindacato costruito come cinghia di trasmissione secondo la dottrina leninista ripudiata già dai tempi di Novella e di Santi; da un altro che attingeva nuovi quadri dal mondo delle parrocchie e dal clima di estraneità al mondo moderno che vi regnava, generando ideologie reazionarie o, in apparente opposizione, millenaristiche; e infine da un altro sindacato, più occidentale nei valori, ma alquanto arretrato sul piano cultural e ritenuto poco affidabile per un eccesso di pratica a basso profilo: da questi presupposti tutt'altro che promettenti si sviluppò un'esperienza di riformismo sindacale, praticato anche quando non professato, che si accompagnò agli anni del miracolo economico, e riuscì anche, sua pure con enormi difficoltà, cedimenti, concessioni, ad attraversare le acque turbolente del decennio '70. L'autentico capolavoro venne prodotto nell'autunno caldo, quando le energie contestative, dirette in un primo tempo contro il sindacato, furono arruolate sotto le bandiere di quest'ultimo, consentendogli di raggiungere livelli di potere negoziale e politico mai conosciuti, ma costringendolo anche a fare i conti con una condizione altrettanto nuova, di sbilanciamento a proprio favore dei rapporti di forza.

Non è questa la sede per discutere se e come esso abbia condotto tale prova: è sufficiente rilevare che qualche errore deve esser stato commesso, se la Triplice, insediata quasi senza opposizioni al governo delle relazioni industriali, riuscì a crearsi forti ostilità nell'opinione pubblica e a vedere sorgere i primi fenomeni di forte contestazione tra gli stessi lavoratori: e ciò, nonostante gli indiscutibili meriti acquisiti nella lotta al terrorismo e nella difesa delle istituzioni.

3. Non c'è dubbio comunque che fino agli albori del decennio ora terminato il sistema sindacale appariva per così dire sotto controllo. Se crisi vi era, aveva caratteri di congiuntura, non di struttura. Anche il sindacato dei consigli, ampiamente mitizzato nella letteratura di sinistra per le sue reminiscenze gramsciane, partecipative, solidaristiche, fu nella realtà una componente, sia pur sovente dialettica, di un sistema di governo delle relazioni industriali ad impronta nettamente confederale.

La crisi di ingovernabilità si presenta più tardi, e trae origine proprio dal mutamento dei due fattori richiamati dall'inizio. La riorganizzazione industriale e lo spostamento del baricentro occupazionale nelle imprese di minor dimensione, e soprattutto nel terziario, quello produttivo e avanzato, di

pari passo con quello improduttivo e arretrato, rappresentato soprattutto dal pubblico impiego, mutano profondamente le basi oggettive del sistema sindacale. Dall'esperienza delle lotte agrarie, in cui si formò lo stesso Di Vittorio, a quelle della rapida e diffusa industrializzazione, che trovarono espressione nella funzione guida nel mondo metalmeccanico, si passa ad una struttura che sarebbe arduo compito definire per grandi tratti, e appare preferibile individuare con un riferimento d'esperienza attuale: oggi fa più cronaca, e forse anche storia, un contratto nel pubblico impiego, che non la pur sofferta vicenda del rinnovo dei metalmeccanici.

4. L'altro fattore di crisi consiste dello sgretolamento dei sistemi di solidarietà costruiti sulle ideologie. Se esser comunista o cattolico, o socialista, non genera rapporti di spontanea solidarietà, vien meno uno dei canali di consenso e di governo del sistema. Sentirsi parte di una classe, dividerne la condizione umana, le speranze e le utopie era il primo passo verso la solidarietà sindacale, come propria della nostra esperienza e in genere di quella europea. Oggi non è questa percezione quella che ispira l'azione dei macchinisti delle ferrovie e della metropolitana romana o dei medici. Qui trionfa la convergenza meccanica degli interessi, la solidarietà è somma di sfere del particolare contrapposte ad altri particolari, o all'interesse generale. Nessun rimpianto, certamente, per il mondo leninista di trattare la classe, 'massa astratta nella presa di un'idea astratta', per usare una felice espressione di Selig Perlman: autore americano oggi un po' dimenticato, ma verso il quale non pochi operatori sindacali e studiosi della prima generazione interamente postfascista hanno un debito intellettuale, per aver la lettura dei suoi saggi contribuito in modo sostanziale a liberarli dalle spire avvolgenti di cui gramscismo li aveva circondati. Ma neanche rimpianto per il ben più genuino solidarismo che ha accompagnato la storia del sindacato europeo per un intero secolo. Non rimpianto, che non è reazione costruttiva, bensì constatazione.

Ed è questa constatazione a fornire il fondamento principale alle tesi qui svolte.- Dove si disgrega un tessuto di osservanza spontanea, necessaria è la formulazione di chiare regole del gioco, o, per dirlo in altre parole: il passaggio dalla Costituzione non scritta alla Costituzione formale.

Anche a tal proposito, tuttavia, non possiamo prescindere dalla storia. Il sindacato rinato dalla parentesi fascista subì pesantemente l'onda d'urto del rigetto, pressoché unanime da parte dei partiti di classe, della tradizione riformista, di cui era stata parte rilevante, anche se deliberatamente cancellata dalla memoria del movimento, un forte grado di 'istituzionalizzazione' dei

rapporti sindacali, segna da esperienze contrattuali e di gestione del mercato del lavoro secondo solo a quelle della socialdemocrazia tedesca. L'egemonia culturale gramsciana impose il dogma per cui la sola esperienza valida sarebbe stata quella, peraltro fallimentare, dei consigli di fabbrica e dell' "Ordine Nuovo". E fu solo un'indimenticabile lettura di Angelo Tasca, negli anni '50, ad attraversare la coltre di questa grande rimozione e a rivelare, a quanti vollero capirla, una vicenda storica di costruzione paziente, tenace e graduale di contratti, di borse del lavoro e di collocamento, di rappresentanze di fabbrica.

Ma il nucleo duro della cultura del sindacato dopo la Liberazione, anche quando acquisì, sia pure al prezzo di gravi sconfitte e di non lievi sofferenze umane, la necessità di una lunga coesistenza con l'avversario di classe, nondimeno rimase refrattario all'idea stessa di patti di durata che in qualche modo comportassero un riconoscimento reciproco tra le parti: un metodo che invece aveva segnato, e in modo positivo, le sorti del sindacato del Nord Europa fin dagli anni '30. E la reazione di rigetto si estendeva verso tutti i tentativi di definizione formale dei rapporti: dalle famose clausole di tregua degli anni '60, rispettate più come spontanea osservanza che come ottemperanza ad un impegno, al rifiuto di stabilire uno statuto negoziale della rappresentanza aziendale, o una distribuzione razionale dei livelli di contrattazione. La stessa politica dei grandi accordi, come è noto, non è durata più di due tornate.

5. Nel complesso, è consentito affermare che, fino ad oggi, i rari esempi di "costituzione scritta" – con eccezioni come il protocollo Iri, che però sembra non funzioni – siano il prodotto di circostanze, o di convenienze contingenti; generalmente, tali impegni più che voluti appaiono subiti in momenti di sfavorevole rapporto di forza: non rivelano pertanto né una politica né una dottrina, e costituiscono anche una prassi irregolare.

Come già posto in evidenza, la necessità di regole del gioco predeterminate in modo formale appare oggi invece dettata da esigenze più profonde e permanenti. Questa è quanto meno la sfida, o una delle più ardue sfide degli anni '90.

Su quali punti dovrà concentrarsi questa nuova costituzione delle relazioni sindacali?

In primo luogo, va affrontato il problema della rappresentatività, ovvero dei criteri per l'individuazione di essa. E' soprattutto a tal proposito che il metodo informale e, se vogliamo altrimenti designarlo, della legittimazione "di fatto" ha mostrato la corda. In una fase di tendenziale frammentazione

degli interessi e della percezione di essi – i fenomeni di ribellismo sono troppo noti per tentare un elenco – la funzione selettiva garantita in passato dalla mediazione confederale è diventata sempre più ardua, specie nel settore terziario o in quelli ad esso contigui. Né minore allarme destano le manifestazioni di dissenso che trovano un improprio sbocco nella vertenzialità giudiziaria. Nel pubblico impiego, poi, il legislatore ha fallito il suo scopo. La formula della ‘maggiore rappresentatività’ in cui si è esaurita la sua fantasia è stata inflazionata da una benevola interpretazione dei giudici amministrativi, mentre la predeterminazione di soglie di accesso al tavolo negoziale realizzata un paio di anni fa non ha prodotto l’atteso sforbiciamento delle affollate e ingovernabili delegazioni. Né è da ignorare, come a dire il vero si tende a fare, il diffondersi di un tipo di conflitto fino a ieri rarissimo, mentre è endemico nei Paesi anglosassoni: vale a dire il conflitto tra organizzazioni, o gruppi spontanei, che si affermano, e non di rado lo sono, come rappresentativi di interessi specifici nell’ambito delle più vaste categorie o comparti in cui si articola tradizionalmente la nostra prassi contrattuale. E questo è anzi il problema di più difficile soluzione sul piano delle regole formali.

6. La soluzione che viene abitualmente proposta a tutti questi problemi consiste in un richiamo alle regole della democrazia. Ma di quali regole si tratti, non è mai stato detto con chiarezza. Sovente, specie nel linguaggio di esponenti dell’area comunista, la stessa posizione del problema si diluisce, e si confonde, in una contrapposizione tra democrazia di mandato (buona) e democrazia di ratifica (cattiva), corrispondenti grosso modo alla fase di formazione della piattaforma la prima, e alla votazione di massa delle ipotesi di accordo la seconda. Ma è un falso problema, generato da una venerazione eccessiva per la democrazia diretta, e da una sciatta considerazione dei problemi della democrazia rappresentativa: il problema vero è quello, elementare e primario in ogni forma di democrazia rappresentativa – cui, nonostante la predicazione sessantottina contro la democrazia per delega nessuna grande organizzazione può sottrarsi –, di stabilire con chiarezza inequivocabile l’identità del rappresentato e quella del rappresentante.

I metodi per realizzare tale obiettivo sono molti. Ma occorre, prima di reperire la soluzione tecnica adeguata, sciogliere ancora un nodo di principio, che vede tuttora il sindacato italiano diviso tra quanti si cullano nell’onda dei movimenti (salvo poi, come di fatto avviene, imprimere ad essi una guida oligarchica) e quanti si preoccupano piuttosto di garantire la coesione organizzativa, la stabilità della rappresentanza, la continuità dei processi

negoziali. Non sarebbe certamente utile una soluzione che, come quella, veramente sorpassata, dal famoso e fortunatamente inattuato art. 39 della nostra Costituzione, riconoscesse dignità di ruolo solo ai lavoratori iscritti al sindacato. Ma neppure si potrebbe ragionevolmente ritenere possibile una diluizione della rappresentanza sindacale nel fluido di un voto soggetto a variazioni anche umorali, e tale da impedire l'esercizio del mandato con la necessaria stabilità.

7. Il secondo problema, che poi è un profilo del primo, è dato dalla ben accertata necessità di cambiare le rappresentanze nel luogo di lavoro. I consigli di fabbrica hanno costituito una stagione di rinnovamento, e il tentativo operato da una certa sinistra di trasformarli in tempio mistico per l'esercizio del culto operaista non ne ha deformato il carattere di genuine ed unitarie rappresentanze. Ma essi hanno fatto il loro tempo, o quanto meno hanno fatto il loro tempo sulla versione originariamente spontaneista, non regolata da statuti né da contratti, sia le precarie procedure a cui sono stati affidati nel prosieguo di un tempo, in perdurante mancanza di un contesto normativo certo. Questo è anzi il campo in cui occorrono con urgenza regole nuove e chiare. La rappresentanza nei luoghi di lavoro è la struttura costitutiva di ogni esperienza sindacale, ed è l'istituzione a cui gli stessi lavoratori sono più disposti ad attribuir credito. E verrebbe naturale a tal proposito chiedere un esame di coscienza a tutti i nostri dirigenti e militanti sindacali, ponendo l'imbarazzante questione del come e perché l'elaborazione di nuovi modelli rappresentativi a tale livello appare ancor proiettata in un incerto futuro.

8. E solo poche parole merita la vecchia e consunta alternativa tra legge e contrattazione. Perché, come è stato confermato dalla recentissima esperienza della legge sullo sciopero nei servizi essenziali, tale contrasto non esiste nella natura delle cose, ma è piuttosto l'onda lunga o il trascinamento di una scelta di principio che, m ragionevole quando venne effettuata, lo è molto meno oggi. Gli eventi hanno provato che la rappresentanza per auto legittimazione, ossia per dominio di fatto delle entità confederali storiche, non regge ormai all'urto di forti contestazioni. In queste condizioni, come fu nel 1969, occorre tornare alla fortunata formula della legislazione di sostegno. I testi giacciono già in Parlamento. La discussione di essi tra gli esperti del mondo sindacale è da tempo avviata. Il tempo per un confronto tra Parlamento e sindacato è immaturo. E d'altra parte non va dimenticato che oggi la contrattazione nel pubblico impiego ha acquistato una centralità, per certi versi patologica, ma

comunque reale. E tale contrattazione ha già un suo quadro legale rigido, che anzi presenta vistosissime crepe: e che forse e senza forse andrebbe modificato nel modo più radicale, quale deriverebbe dalla transizione della più larga parte del pubblico impiego nel regime privatistico.

9. Ma i contenuti della riforma non si esauriscono qui, anche se quelli ora indicati ne costituiscono i presupposti e le fondamenta. Poste le quali, ricostruita cioè la certezza della rappresentanza a tutti i livelli, questa deve proporsi lo sviluppo di una rete di relazioni adeguata alle nuove condizioni e ai nuovi bisogni. E qui occorre guardarsi dalle impostazioni riduttive. Il problema che si porrà con le trattative di giugno non è solo quello della riforma salariale e, nell'ambito di questa, di introdurre una riduzione ulteriore alla capacità di copertura della scala mobile: che anzi, dopo la riforma del 1986, si presenta così ridotta da consentire ben pochi (a mio parere: nessuno) margini di cambiamento sostanziale.

I temi da affrontare, pur sempre nell'ambito della cornice generale della contrattazione, sono ben altri, e vanno dalla ridefinizione dei livelli, alla piena valorizzazione delle istituzioni bilaterali, alle procedure partecipative che forse e senza forse, visto che se ne parla da almeno 15 anni senza nulla spremere, possono ultimamente incanalarsi su flessibili meccanismi negoziali, e rispondere in tal modo anche alle spinte che provengono dalle istituzioni comunitarie, con un ben scarso appello, che non sia di mero omaggio verbale.

10. Ma la costruzione di un nuovo telaio per i processi di negoziazione non è tutto. Un sistema razionalizzato di relazioni industriali non può non spingersi fino all'ultima frontiera. Ed essa è costituita dall'instaurazione di rapporti triangolari, che coesistono, formandone una cornice più ampia, con quelli bilaterali. E' il ritorno a forme di concertazione ad apparire inevitabile, se si vogliono dare al sistema fondamenti solidi. Questo non significa che sia proponibile un puro e semplice ricalco dei modelli del 1983 e del 1984. Ma significa realisticamente chiedersi se la realizzazione di una profonda riforma del pubblico impiego, e con essa il superamento dell'infelice esperienza della legge quadro; se la trattazione dei temi dell'occupazione e degli strumenti per garantirne la continuità e l'ampliamento; e persino di quelli della struttura del salario in tutte le componenti e i fattori che vi incidono: se tutti questi problemi possono continuare ad essere affidati alla pratica di audizioni parlamentari o di negoziati con il Governo il cui adempimento rinvia poi ad imprevedibili decisioni parlamentari o presuppone una funzionalità dell'apparato amministrativo che sappiano non esistere.

11. Una nuova costituzione delle relazioni sindacali non si forma in un solo giorno né in una sola tornata contrattuale; non si forma con un negoziato da cui sia del tutto assente il protagonista pubblico, e nemmeno in un rapporto con una sola organizzazione degli imprenditori. Anche il mondo produttivo ha i suoi problemi di rappresentatività, e quanto è avvenuto con la vicenda della metalmeccanica ne dà una conferma; e va anche riconosciuto che il monopolio rappresentativo da parte della sola organizzazione degli industriali ha sempre meno ragione d'essere a fronte dell'accresciuta importanza dei settori non industriali dal punto di vista della produzione di reddito e dell'occupazione.

È un compito arduo ma importante quello che i nostri sindacati, questi protagonisti forse oggi un po' sospinti ai margini dell'attenzione dell'opinione pubblica dopo i fasti dell'altro decennio, sono prossimi ad affrontare. Ma da esso dipende una componente primaria del processo di rinnovamento e modernizzazione del Paese. E se questo riassetto, che è ideale e di esperienza vissuta nello stesso tempo, si svolgerà secondo ritmi veloci, come chiede l'incalzare degli eventi, sarà forse anche maturo il tempo dell'unità, idea che pian piano riaffiora, sebbene con estrema ma giustificata cautela.