



Università degli Studi di Catania  
Facoltà di Giurisprudenza

*Bruno Caruso*

## **Verso un insolito (evitabile?) destino: la postdemocrazia sindacale**

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 28/2005



© Bruno Caruso 2005  
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Catania (I)  
bcaruso@lex.unict.it

ISSN – 1594-817X  
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”  
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145  
centrostudidantona@lex.unict.it  
[www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione)

## **Verso un insolito (evitabile?) destino: la postdemocrazia sindacale\***

**Bruno Caruso  
Università di Catania**

Democrazia sindacale e democrazia politica: "simul stabunt simul cadent".....	2
Perchè attecchisce il "tarlo" della postdemocrazia sindacale.....	4
Sulle tracce della postdemocrazia sindacale: la funzione di governo.....	8
Sindacato e funzione di rappresentanza negoziale: una via di fuga dalla post democrazia. ....	15
Un vaccino contro il virus della postdemocrazia sindacale: ...urge! .....	20
Bibliografia.....	23

---

\* Di prossima pubblicazione per la rivista Quaderni di Rassegna Sindacale 2005

## **Democrazia sindacale e democrazia politica: "simul stabunt simul cadent".**

Chi oggi, da giuslavorista, continua a coltivare interessi scientifici su un tema apparentemente 'retrò' come quello della democrazia sindacale (da ultimo Fontana 2004) , non può non rimanere incagliato o "affascinato", ma anche preoccupato, dalle dinamiche del "post".

Colin Crouch (2003) suggerisce un uso euristicamente proficuo di tale concetto: l'idea del «post», al di là del suo uso corrivo nel dibattito contemporaneo (il post industriale, il postmoderno, il post liberale, il postironico) (Minda 2001, p. 367 ss), indica non la negazione del passato ma la sua parabola: la fase successiva contiene elementi caratterizzanti la fase pregressa ma ne contiene altri, predominanti rispetto ai primi, che ne indicano il superamento.

Tale analisi riguarda la democrazia e la rappresentanza politica ma essa non può non riflettersi sulla democrazia e la rappresentanza sindacale, ovviamente *mutatis mutandis*. Com'è stato ampiamente sviscerato nell'ampia letteratura formatasi sul tema (per tutti Caruso 1986), non sono ammissibili meccaniche trasposizioni concettuali o incaute ibridazioni tra l'uno e l'altro dominio: rappresentanza politica e rappresentanza di interessi hanno logiche di selezione delle domande e degli interessi, di comunicazione dialogica tra rappresentanti e rappresentati, di formazione delle decisioni, di fondamento, funzionamento e controllo delle procedure, che rispondono in massima parte a logiche diverse.

Non pare tuttavia revocabile in dubbio che nei sistemi politici pluralistici le vicende della democrazia politica e della democrazia sindacale, storicamente, camminano in parallelo: insieme si evolvono e insieme probabilmente declinano, perché sono governati e retti da medesimi "insiemi" di valori.

Sono note le teorizzazioni della letteratura sociologica americana degli anni '50 e '60 (Barbash 1967; Lipset, Trow, Coleman 1956; Coleman 1960) e del pensiero neocorporativo degli anni '80 (Offe 1981; Sabel 1981; Streeck 1982) sulla relativa autonomia delle organizzazioni di interessi dai vincoli (ma anche dai valori) della democrazia procedurale in favore della democrazia dei fini; sulla convenienza della democrazia governante rispetto a quella deliberativa; sulla necessaria struttura, centralistica, gerarchica e autoritaria delle organizzazioni di interessi come strumento di efficienza dell'azione di tutela degli interessi immediati degli associati, ovvero, nella versione neocorporativa, di realizzazione di politiche pubbliche di medio e lungo respiro, mediante il coinvolgimento delle élite sindacali nella classe politica di governo.

Ebbene, queste teorizzazioni non sembrano aver intaccato la sostanziale simmetria di principi e valori, se non di regole operative, tra democrazia e rappresentanza politica e democrazia e rappresentanza di interessi.

In estrema sintesi: i sistemi politici democratici non possono tollerare formazioni intermedie la cui logica di azione e di organizzazione si ispiri a principi non democratici. Per questo profilo, la disposizione dell'art. 39 3° comma della nostra Costituzione mantiene un valore paradigmatico e generale che va al di là del contesto regolativo specifico e contingente in cui è inserita (il meccanismo di registrazione dei sindacati per l'effetto *erga omnes* dei contratti collettivi di categoria condizionato all'assetto associativo democratico) (Caruso 1986).

Le cause e le ragioni della crisi, così come la ricerca dei rimedi per ritardare se non impedire il declino dei due formanti della democrazia, quello politico e quello sindacale, vanno pertanto esplorate separatamente ma nella consapevolezza che *simul stabunt simul cadent*.

Per questo scopo occorre dare per acquisiti alcuni presupposti che riguardano innanzitutto la democrazia politica. Bisogna, intanto, partire da un ragionevole pessimismo della ragione. La democrazia politica occidentale è un valore assoluto ma così non sono le forme storiche della sua realizzazione.

Come ci spiega Amartya Sen (2004), più credibilmente dei teorici della fine della storia (Fukuyama 2003), democrazia e rappresentanza politica, nella versione occidentale, non sono il portato di regole ed istituzioni né universali, né a-storici.

In secondo luogo, la ricerca dei rimedi al loro declino deve essere fatta con la consapevolezza della gravità dei problemi che l'affliggono: meglio un atteggiamento di modestia in questa ricerca, che la vanagloria. È davvero difficile, infatti, oggi, inebriarsi della retorica della esportazione, anche *manu militari*, delle istituzioni della democrazia nelle parti del mondo dove i suoi valori e i suoi principi hanno difficoltà ad attecchire (si veda, invece, Fukuyama 2005).

Se realisticamente si è preso atto da tempo che la democrazia politica, nel suo formante istituzionale pluralistico occidentale, non è la forma di governo migliore in assoluto ma, storicamente, la "meno peggio" (Sartori 1972; id. 1993), proprio per questo i fenomeni recenti che ne mettono in discussione le sue invarianti sostanziali e di valore devono essere avvertiti come inquietanti campanelli d'allarme. Lo sono anzi al punto, ma questa è una personale valutazione, da non rendere ormai tranquillizzante e confortante quella laica, un po' scettica e quindi "cool" acquisizione della sociologia politica.

Fenomeni quali l'atrofizzazione della democrazia elettorale e dei suoi strumenti privilegiati di aggregazione del consenso, i partiti; l'apatia diffusa del *demos* cui fa da *pendant* la ipersensibilità e porosità delle élite politiche all'opinione pubblica epidermica, rilevata mediante sondaggi; il peso crescente e ormai determinante delle lobby finanziarie nella determinazione diretta delle politiche e nella stessa selezione delle élite; la trasformazione totalizzante del cittadino (con il rischio di pensionamento anticipato del concetto di cittadinanza) in consumatore di prodotti politici venduti in stile commerciale e il relativo adeguamento del linguaggio e della comunicazione politica alle regole della pubblicità mercantile; la nevrotica e nevrotizzante attenzione all'immagine, alla forma del leader che fa sempre più aggio sui contenuti delle proposte. E poi, la difficile tenuta delle formazioni intermedie e dell'aggregazione solidale di fronte all'atomizzazione della vita privata anche sotto la martellante influenza del messaggio mediatico (Putnam 2004); l'enfasi sul rapporto immediato e diretto, con una semplificazione populista del linguaggio, tra rappresentanti e rappresentati (Crouch 2003; Amato 2002; Mény & Surel 2004), e via elencando.

Sono questi alcuni, soltanto alcuni purtroppo, fattori di declino della democrazia e della rappresentanza politica nella fase "post", nei cui confronti i rimedi non sono né semplici né a portata di mano (Crouch 2003 p. 117 ss.; Putnam 2004, p. 467 ss).

## **Perchè attecchisce il "tarlo" della postdemocrazia sindacale**

Sul fronte della democrazia e della rappresentanza sindacale non c'è sicuramente da essere più ottimisti. In questo numero della rivista gli interventi di Hyman in generale e Fontana con riferimento alla situazione italiana, mettono nitidamente a fuoco i punti di crisi del sistema di democrazia e rappresentanza sindacale.

I luoghi di lavoro storici dove si sono esercitate le differenziate prassi e si sono configurati i molteplici moduli della partecipazione, della democrazia e della rappresentanza sindacale (Caruso 1992), tendono a svaporare o ad animarsi di soggetti diversi da quelli alla ribalta negli anni gloriosi del "contropotere" sindacale democratico.

C'è un legame che non può essere negato tra l'identità sindacale e la solidarietà collettiva, e le pratiche (ma anche le regole) storiche di partecipazione e della rappresentanza democratica del sindacato.

La tradizionale identità coesiva di cui tale soggetto era portatore era saldamente inchiodata e solidamente costruita sulla solidarietà operaia intesa come rapporto tra pari e/o legame sociale in una comunità che

generava inflessibilità e unitarietà dei progetti di vita e di lavoro (la solidarietà "meccanica" descritta da Rainer Zoll 2003). Identità collettiva e solidarietà operaia sono stati i fondamenti sostanziali delle pratiche e degli istituti formali della partecipazione e della rappresentanza collettiva degli anni '60 e '70 .

Oggi flessibilità e identità differenziate (Bauman 2003; Sen 2002, Castells 2003; Accornero 2002) impongono di ripensare strategie di solidarietà e itinerari procedurali di emersione e fissione delle stesse molto più difficili e complesse.

Un esempio per tutti: l'immissione sempre più massiccia degli immigrati nei luoghi di lavoro, tipiche minoranze identitarie, rende praticabili i meccanismi di partecipazione e rappresentanza collettiva che hanno nel loro DNA la omogeneità identitaria etnica? Bisogna spingere, anche per il versante della rappresentanza e delle regole formali di partecipazione nel sindacato, sull'assimilazione o valorizzare la differenza regolativa?

Il sindacato dei consigli negli anni '70 fu in parte costruito ad immagine e somiglianza dell'identità nel lavoro dagli immigrati del Sud portatori di una forte carica coesiva (per tutti Pizzorno 1978).

Allora (con il senno di poi) non fu eccessivamente complicato comporre la frattura fra le aristocrazie operaie del Nord e i giovani operai dequalificati del Sud in un grande progetto inclusivo di riorganizzazione del sindacato e delle sue strutture di rappresentanza. Oggi è ancora possibile ricomporre in nuovo e unitario progetto di rappresentanza democratica le identità multiple che affollano la scena del mercato del lavoro?

E', infatti, evidente come i contratti senza futuro, le carriere frantumate in una serie indifferenziata di progetti individuali, la convivenza atomizzata senza il legame scaturente da una identità collettiva (l'organizzazione del lavoro nei call center) rendono *off tune* quelle pratiche di rappresentanza e partecipazione collettiva calibrate sui luoghi/fabbrica (i padiglioni, i cortili, le mense aziendali) della identità coesiva, ove il lavoro era esperienza continua, verticale, piena e non frammentata e frammentaria (Accornero 2004, id. 2002; Stone 2004).

E', allora, sufficiente una strategia che si limiti ad estendere a questi frammenti <sup>1</sup> che si fanno ogni giorno più ampi diritti di partecipazione e di rappresentanza dello statuto dei lavoratori che presuppongono ben altra identità e pratiche di solidarietà?

---

<sup>1</sup> A voler sorvolare sugli sconcertanti ripensamenti, a tutela degli insider, come nel caso dell'esclusione dei lavoratori a termine dall'elettorato attivo e passivo nella regolamentazione delle elezioni delle RSU.

Oggi che la prospettiva esistenziale dei nuovi lavoratori è il *carpe diem* (*il presente migliore per ciascuno*), come è possibile calibrare su questi bisogni ed interessi i modelli di rappresentanza e partecipazione che fisiologicamente presuppongono strategie rivendicative mirate ad un *futuro migliore per tutti*?

Anche le dinamiche di rappresentanza e le stesse forme di conflitto dei soggetti tradizionalmente rappresentati dal sindacato sembrano, a volte, aver cambiato di segno: sempre più spesso si presentano come difese egoistiche e particolaristiche di privilegi residui (Caruso 2002), nella incertezza della globalizzazione (Castel 2004), piuttosto che come affermazione di istanze di emancipazione in grado di produrre solidarietà collettive e di aggregare comunità più vaste (anche se non mancano significative eccezioni come è di recente avvenuto a Melfi) (Castronovi 2004; Cerosimo 2004; Di Siena 2004).

Non basta: tra le diverse funzioni storicamente svolte dal sindacato (di rappresentanza collettiva ed individuale, di regolazione normativa, di servizio, di governo e di amministrazione pubblica) (Ewing 2005), tendono, un po' ovunque (già Korpi per il caso svedese 1980), a ridursi le prime (di rappresentanza e, con riferimento alla funzione negoziale, di regolazione normativa) a favore delle altre, dove il sindacato non ha bisogno di alcuna legittimazione consensuale ma solo di una legittimazione politica, a volte autoreferenziale.

Basti pensare in Italia al tradizionale ruolo del sindacato come pubblico potere (Giannini 1986; D'Antona 1987 ora 2000) e alla sua funzione sempre più marcata di soggetto chiamato direttamente a regolare il mercato del lavoro, oggi attraverso la pubblicizzazione gli enti bilaterali come previsto dalla l. n. 30/03 e da d.lgs. n. 276/03 (AAVV 2003); per non parlare della stessa programmazione negoziata, della negoziazione legislativa e della concertazione sociale nazionale. Tendenza, per altro, confermata nell'ordinamento europeo ove il ruolo para legislativo dei sindacati europei è ormai oggetto di disposizioni costituzionali.

E', allora, evidente che più il sindacato diventa potere pubblico, si istituzionalizza, più finiscono per essere inadeguati gli schemi della rappresentanza democratica pensati per la funzione di mera rappresentanza negoziale, più si afferma la tendenza non a sostituirli ma semplicemente a disfarsene.

E' proprio in questo delicato snodo che si insinua un problema teorico di ampia portata che è, ed è stato, un chiodo fisso nel dibattito dei giuslavoristi negli anni '80 e '90 e che ha intellettualmente inquietato gli ultimi anni della esistenza di Massimo D'Antona (1998a; 1998b ora 2000): la regolazione democratica della rappresentanza sindacale attiene

alla sfera della sua autonomia o riflette pure un interesse generale che schiuderebbe e giustificerebbe un intervento di regolazione eteronoma?

Questo snodo, un vero tormentone per i giuristi del lavoro, non pare eludibile se non pagando i costi politici che anche l'attuale governo (paladino della non interferenza regolativa nella rappresentanza<sup>2</sup>) pare stia pagando (Caruso-Zappalà 2005).

Non a caso i puntelli pubblici, anche in termini di regolazione normativa democratica della rappresentanza, alla caduta della *union density*, come per es. avvenuto con la riforma del 2004 in Francia, non sono ideologicamente osteggiati, sono anzi benvenuti dallo stesso mondo sindacale (Ray 2004; Moreau 2005).

In questo quadro, il mito, per quei giuslavoristi che ancora lo coltivano, della libertà sindacale come assoluta immunità, con il relativo dogma del parallelismo tra autonomia sindacale e autoregolazione, sembra definitivamente tramontato.

E' allora evidente che per il sindacato, la cui storia si nutre, al contrario dei partiti, delle sue forme di democrazia e rappresentanza, che gli sono consustanziali, i dilemmi della postdemocrazia sono ancora più marcati e, per certi versi, laceranti: attengono alla sua stessa legittimazione come soggetto che svolge, insieme, una funzione politica e una funzione sociale alle quali è intrinseca quella di agire in nome e per conto.

Da cui i dubbi, una volta sussurrati, ora apertamente dichiarati anche in ambienti culturali non ostili al sindacato: quando l'azione sindacale coinvolge interessi altri (fuori della sfera, per quanto ampiamente concepita, degli interessi economico-professionali: i tempi di vita, gli orari della città, le politiche di ordine pubblico, l'ambiente, l'organizzazione amministrativa) cosa legittima il sindacato (sempre più chiuso in se stesso) a rappresentare istituzionalmente spicchi di società civile che lo trascendono? Verrebbe da chiedersi, in maniera forse eccessivamente brusca, perché il sindacato deve essere considerato attore socialmente e istituzionalmente titolato alla sussidiarietà orizzontale e alla relativa funzione di regolazione e, per esempio, le ONG o i gruppi ambientalisti no (Napoli 2002)? Cosa legittima il sindacato ad essere inserito nelle strutture di governance dell'ordinamento sovranazionale in costruzione? Come direbbe Umberto Romagnoli, è solo questione di pedigree o c'è dell'altro?

---

<sup>2</sup> Si rinvia al III capitolo sulle Relazioni industriali del Libro Bianco del governo sul mercato del lavoro in Italia, Roma 2001.

E' un dibattito, lo si segnala soltanto, che fa ampiamente capolino nella riflessione sull'Europa sociale e sui modelli della sua *governance* (Armstrong 2002; De Schutter 2002; Wilkinson 2003).

A questo punto la domanda sorge spontanea: il destino della postdemocrazia sindacale è ineluttabile ?

Nelle pagine che seguono si tenterà di tracciare un quadro a tinte meno fosche sui destini della democrazia e della rappresentanza sindacale, cercando di tracciare qualche linea di percorso verso l'evitabilità del "post". Si tratta solo di spunti di riflessione provenienti da chi ha a cuore il sindacato come soggetto di democrazia e come oggetto di riflessione scientifica, non certo di ricette rivolte a chi fa il diverso mestiere di operare attivamente nel sindacato.

In questo senso si metteranno in parallelo le diverse funzioni del sindacato e i problemi della democrazia e della rappresentanza sindacale; in particolare, la funzione di governo (di governo privato la definiva M. D'Antona 1988 ora 2000; pure Regalia 1999) e la funzione di rappresentanza e di regolazione diretta tramite negoziazione collettiva. Le osservazioni saranno necessariamente sintetiche e pertanto oltremodo semplificate.

### **Sulle tracce della postdemocrazia sindacale: la funzione di governo.**

Occorre distinguere due profili del rapporto tra la funzione di governo e rappresentanza del sindacato; nella funzione di governo, per altro, si innerva anche la funzione *indirettamente regolativa* attuata attraverso la legislazione negoziata ove il sindacato regola per mezzo del parlamento o dello stesso governo (in questo caso la legge si appropria dei contenuti dell' accordo sindacale, generalizzandoli) .

Il primo profilo riguarda *la compatibilità* della rappresentanza democratica del sindacato con la funzione di governo che è chiamato ad assumersi. Il sindacato, in tal caso, partecipa della funzione come soggetto a legittimazione originaria, di tipo politico istituzionale, non derivata, quindi, da meccanismi consensuali di rappresentanza (arg. ex art. 39 comma 1 Cost.); in questi luoghi la sua funzione non ha bisogno, dunque, di alcuna legittimazione democratica: né di un mandato elettorale extrassociativo, né di un mandato associativo privatistico.

Anzi - si afferma - la democratizzazione della rappresentanza per questa funzione ne renderebbe vischioso l'esercizio o, addirittura, l'impedirebbe. Ci sarebbe, pertanto, una strutturale incompatibilità tra rappresentanza democratica e funzione di governo del sindacato.

Nella concertazione centralizzata e in altre funzioni di governo il problema della democratizzazione della rappresentanza istituzionale sarebbe, dunque, logicamente improponibile.

Il discorso solo per comodità d'analisi si limita alla dimensione nazionale di tale funzione ma potrebbe essere esteso anche ai livelli decentrati: per esempio il livello regionale se la concertazione e la negoziazione legislativa dovessero ivi attecchire anche in seguito alla entrata a regime della riforma regionalista attuata con la legge costituzionale n. 3/2001 (Regalia 2003a; in generale Caruso 2001a); ma potrebbe riguardare anche il livello infraregionale ove patti e accordi locali hanno contribuito a ridare fiato alla funzione di governo territoriale del sindacato (Fontana 2004 e in questa rivista; Regalia 2003b, Caruso 2001b). Il discorso potrebbe, inoltre, essere esteso al livello di governo sopranazionale, con riguardo al dialogo sociale riconosciuto costituzionalmente ora dall'art. I-47 e regolato ora dall'art. III-105 (ex art. 138 TCE) e dall'art. III-106 (ex art. 139 TCE) del Trattato per la costituzione europea.

Le cose stanno davvero così? La funzione di governo del sindacato è dominio incontrastato della postdemocrazia?

Sul piano squisitamente teorico il discorso porterebbe molto lontano. Mi limito pertanto ad un solo argomento, per così dire, di ragion pratica.

Che l'assunto della incompatibilità tra funzione di governo e rappresentanza democratica del sindacati sia tutt'altro che inconfutabile è dimostrato dall'esperienza italiana dei grandi accordi di concertazione e negoziazione legislativa. Di tale esperienza, e per questo specifico profilo, se ne è fatta una puntuale ricostruzione relativamente alla stagione degli anni '80 e '90 (Baccaro 2000). In questo lavoro si sostiene che i risultati della concertazione italiana (gli accordi sul costo del lavoro negli anni '80 fino alla abolizione della scala mobile nel '92 e poi definitivamente nel '93, oltre che la riforma delle pensioni del '95), non dimostrano alcuna incompatibilità tra l'esercizio della funzione di governo del sindacato confederale e possibilità di ricorso a momenti di democratizzazione del procedimento decisionale<sup>3</sup>.

Sul piano storico ed empirico, dunque, non è affatto dimostrata una strutturale incompatibilità tra rappresentanza democratica e funzione di governo del sindacato. La storia della concertazione italiana dimostra,

---

<sup>3</sup> Le cifre riportate nel saggio di Baccaro 2000 sono eloquenti: 40.000 assemblee nei luoghi di lavoro per la discussione e l'approvazione del protocollo Ciampi che ratificava l'abolizione della scala mobile; 42000 assemblee nelle principali aziende ed uffici ed un referendum a scrutinio segreto dove parteciparono al voto, 4,5 milioni di lavoratori con una approvazione del 64%, ( 58% dei lavoratori attivi) in occasione dell'accordo sulle pensioni.

invece, che il rapporto è quanto meno relativo e storicamente determinato: l'accostamento di momenti (e moduli) di rappresentanza democratica alla funzione di governo del sindacato dipende, infatti, da scelte spesso legate ai concreti contenuti degli accordi di concertazione, da valutazioni ed equilibri politici contingenti, da capacità di intuizione delle leadership ecc.

Detto questo siamo ancora a metà del percorso: il passaggio logico successivo riguarda il *dover essere*. In particolare:

- i) *l'utilità* della democratizzazione della rappresentanza sindacale nella funzione di governo e quindi la possibilità di una sua "regolarità" oltre che di una coerente regolazione.

Se si superasse, poi, questo passaggio si porrebbero come questioni logicamente consequenziali:

- ii) *l'opportunità di uno strumento* di regolazione anziché un altro (autoregolazione unilaterale o convenzionale, auto regolazione indotta dalla legge o direttamente predisposta dalla stessa ecc.).
- iii) il *modulo normativo* cui accedere per tale regolazione (consultazione, legittimazione attraverso il criterio di selezione della rappresentatività comparata o soglia, e di che qualità, istituzionale o misurata, a che livello, intercategoriale, professionale, riguardante pure le associazioni imprenditoriali, ecc.).

Mi soffermerò, per ragioni di sintesi, sul primo punto vale a dire l'utilità di una riforma democratica della rappresentanza istituzionale del sindacato. Accennerò soltanto agli altri due punti.

Anche in tal caso conviene fare riferimento alla ricerca prima citata (Baccaro 2000). Essa dimostra che le procedure di democrazia, contingentemente utilizzate, lungi da rendere vischiosi o impraticabili i patti sociali nazionali, hanno finito per "stabilizzare" i risultati della concertazione e sono stati, pertanto, *utili* nella misura in cui hanno reso più efficiente la funzione di governo dei sindacati.

Si può aggiungere che l'esperienza della generalizzazione delle RSU negli anni '90 (Fontana 2004), ha, pure, dimostrato che l'allargamento della base democratica della concertazione nazionale abbia finito per rafforzarne i risultati e che, dunque, la diffusione centralmente orientata di istituti di partecipazione indiretta di livello decentrato non è ad essa necessariamente disfunzionale.

Si può, allora, arguire che i risultati della concertazione "consensuale" siano più stabili rispetto a quelli della "concertazione giacobina"; gli accordi non legittimati dalla consultazione aprono, infatti, maggiore spazio al dissenso spontaneo; accrescono, non proporzionalmente alla realtà effettiva, il peso specifico della *voce* di minoranze conflittuali intense. Nella concertazione proceduralmente

democratizzata il dissenso e il conflitto vengono, infatti, assorbiti all'interno del procedimento e la legittimazione che ne consegue, come l'esperienza storica dimostra, rende, alla fine, più forte l'accordo raggiunto perché espressione di volontà non solo di apparati ma della maggioranza "dei consultati".

Una plastica evidenza dell'instabilità e della debolezza della "concertazione giacobina" è data, oggi, dal tentativo, in massima parte fallito, di concertazione minore o dialogo sociale, secondo la nomenclatura del Libro bianco, ricercato dal governo in carica.

Senza potere indugiare, e rinviando per un'analisi più articolata ad un prossimo scritto, si segnala soltanto che il tentativo di concertazione separata culminato nel patto per l'Italia del 5 luglio 2002 si è fondato su una serie di postulati, non sempre chiaramente e decisamente perseguiti, ma tuttavia evidenti:

- la funzione di governo dei sindacati attraverso, il metodo della concertazione, non deve essere impeditiva dell'azione politica del governo; la concertazione, cioè, non deve contraddire la democrazia "governante", non può concedere nulla alla democrazia deliberativa.
- Ne consegue che il governo deve ricercare l'accordo con la maggioranza delle sigle sindacali ma non con tutte: soltanto con i sindacati che ci stanno (purché comparativamente rappresentativi). Il principio di maggioranza in tale visione va, cioè, riferito (e, nella versione più radicale del Libro bianco, solo se possibile) ai sindacati, intesi quali istituzioni che non vanno "pesate" (in termini di effettiva rappresentatività) ma, più draconianamente, "contate". Oltretutto, appare evidente, in questa concezione, lo stravolgimento del principio di maggioranza associativa implicito nel disegno dell'art. 39 IV comma della Costituzione, non pensato ovviamente per la concertazione ma che costituisce un principio generale di regolazione del pluralismo sindacale nel sistema italiano (D'Antona 1998a ora 2000; Proia 1994, Mariucci 2005, 26).
- Il dissenso sociale che può scaturire dalla drastica selezione politica degli interlocutori sindacali può essere assorbito nel medio lungo periodo in relazione ai risultati che - è stata questa la scommessa del metodo giacobino della concertazione nella presente legislatura - avrebbero dovuto premiare (con alti tassi di sviluppo economico) le politiche di modernizzazione e di competitività perseguite, restituendo legittimazione anche in termini di consenso politico sia al governo sia ai sindacati coinvolti.

Questo il disegno originario dell'attuale governo, non semplicisticamente riducibile, come spesso strumentalmente si è fatto "da sinistra", ad una, per giunta mal riuscita, iconografia neo-liberale.

Vero è, invece, che la ricetta della concertazione giacobina una volta applicata non sembra aver dato i frutti sperati anche per errori soggettivi - mancato rispetto degli impegni assunti, marchiani errori nelle previsioni economiche, mutamento repentino delle policy e della stessa filosofia del governo - su cui non è il caso di indugiare.

Qualcosa ovviamente non ha funzionato se il dialogo sociale si è trasformato, ben presto, in monologo autistico (la vicenda della riforma delle pensioni).

Si avanza una spiegazione che pare dotata di una certa persuasività e che trascura altre di sapore più contingente: il fallimento<sup>4</sup> della concertazione giacobina e la ripresa dell'unità oppositiva delle grandi confederazioni sindacali dimostra che se un governo può fare a meno, nel breve periodo, del consenso sociale, ciò non è invece possibile per le organizzazioni di interessi che non possono essere assimilate - neanche nella funzione che appare essere la più lontana dalla rappresentanza, quella di governo - a mere agenzie pubbliche.

Nè sono ammissibili semplificazioni mimetiche: il caso olandese della decisione solitaria, in opposizione ai sindacati, del governo socialdemocratico sulle riforme del welfare, agli inizi degli anni '90, si inseriva in un clima generale che non metteva in discussione lo spirito di Wassenaar, la "madre di tutti gli accordi di concertazione su cui si fonda il miracolo olandese. Malgrado quell'incidente di percorso la concertazione olandese è sempre rimasta di tipo "responsiva" (Visser 1997, 582, 597, 605).

Non si pensa di essere lontano dal vero, allora, se si afferma che una delle ragioni strutturali, al di là delle ragioni politiche contingenti, della instabilità e del fallimento del Patto per l'Italia, e del modello di concertazione su cui si fondava, stia proprio nella sua natura "giacobina"; cioè, nei contraccolpi sugli attori sindacali (in primo luogo la CISL e la UIL ma probabilmente pur la UGL) che il dissenso non solo sociale (messo forse in conto almeno nella vicenda dell'art. 18 dello statuto) ma anche organizzativo (*exit* associativo: calo degli iscritti) e di *voice* procedurale (risultati elettorali non positivi per gli attori del patto nelle ultime elezioni delle RSU sia nel settore privato sia nel settore pubblico<sup>5</sup>) ha finito per produrre.

---

<sup>4</sup> Allo stato di questo si tratta come implicitamente riconosce lo stesso governo: si veda la lettera di Sacconi sul Corriere della Sera del 22.02.2005 con un pressante invito rivolto alla Cisl perché ritorni al dialogo. "Si torni al dialogo Pezzotta non aspetti la CGIL" e la risposta negativa del leader sindacale sulla Stampa del 25-02-05 "Governo distante dai veri problemi del paese".

<sup>5</sup> Si vedano i risultati delle elezioni delle RSU a Termoli con la penalizzazione di Fim e Uilm dopo la forzatura governativa dell'accordo separato (dati in Di Siena 2004, 202-203) e i

Oltretutto la *policy* che attraversa il Libro bianco, e le successive scelte del governo di centro destra, ispirate al modello giacobino, hanno finito per trascurare insegnamenti provenienti da altri sistemi, come il Regno Unito ove, con successo, sono state sperimentate politiche di isolamento di gruppi dirigenti radicali dalla maggioranza moderata dei rappresentati. In quelle esperienze, non sono state utilizzate ricette giacobine e semplificatorie, bensì altre, sicuramente più complesse, ispirate ad un metodo opposto: l'imposizione per legge di procedure di democrazia per indebolire l'organizzazione e rafforzare le ragioni dell'individuo, del singolo lavoratore, "contro" l'apparato sindacale. Esperienze che Marco Biagi conosceva molto bene per averle studiate (Biagi 1986). Nell'Inghilterra conservatrice degli anni '80 e '90 la scelta di ridimensionamento del ruolo del sindacato nella società britannica è passata, infatti, anche attraverso una regolamentazione legale, autoritaria per il contesto e la funzione che ad essa si volle attribuire (Caruso 1986, 190 ss.), che imponeva al sindacato modelli rigidi ed eteronomi di democrazia partecipativa (il *ballot* obbligatorio nel conflitto) ed associativa (le elezioni altrettanto obbligatorie dei gruppi dirigenti, il rafforzamento legale dei diritti associativi del singolo "contro" l'organizzazione) (Ewing 2005).

A prescindere dalle, sempre storicamente possibili, strumentalizzazioni antisindacali delle regole della democrazia procedurale, quel che si vuol, in conclusione, affermare è che non si può escludere *a priori* un possibile contro-esito, genuinamente democratico, della funzione di governo del sindacato. Il discorso è, ovviamente, aperto molto dipendente, com'è, da equilibri e volontà politico-sindacali.

Alcune indicazioni di massima si possono tuttavia trarre, anche se in maniera oltremodo schematica.

La concertazione è un metodo di produzione di politiche pubbliche cui è associata la funzione di governo e indirettamente regolativa del sindacato. L'efficienza del metodo non è elemento estrinseco ai suoi risultati ma pre-condizione della sua utilizzabilità. Una maggiore formalizzazione procedurale di tale metodo può rafforzarne la stabilità, l'efficienza e l'efficacia dei risultati. Fu questo il tentativo, invero non pienamente riuscito, della stagione della concertazione sotto i governi dell'ulivo alla fine del decennio scorso; in particolare, con il Patto di Natale del 22 dicembre 1998, ove l'abbozzo di un quadro procedurale più certo con riguardo alla problematica dell'attuazione delle direttive

---

recenti risultati delle elezioni delle RSU nel pubblico impiego che, in attesa di conferme ufficiali, sembrerebbero segnare un travaso di consensi verso la CGIL (comunicato stampa del segretario generale della CGIL funzione pubblica del 20.11.2004 )

comunitarie affidata alle parti sociali (Bellardi 1999. 95); e con il Patto di concertazione sui trasporti del 23 dicembre 1998, ove il tentativo di dare un quadro di certezze procedurali, comprensive della regolazione della rappresentatività degli attori, al sistema di relazioni industriali nel settore dei trasporti (D'Antona 1999, ora 2000).

Scorciatoie giacobine a tale – occorre riconoscere - difficile ricerca, costituiscono rimedi peggiore del male: la concertazione fallita del governo Berlusconi ne è dimostrazione eloquente. Una maggiore formalizzazione regolativa del metodo della concertazione e della negoziazione legislativa (il "come" è questione che si lascia volutamente aperta) può essere utile al suo rafforzamento.

Una più intensa formalizzazione non può, però, trascurare l'aspetto della democratizzazione della rappresentanza istituzionale, in funzione di governo, del sindacato, pena la sua deriva postdemocratica.

In questo senso le linee direttive su cui lavorare potrebbero essere due:

a) la selezione efficiente degli attori della concertazione con lo strumento più rilevante ancor oggi a disposizione della rappresentanza di interessi: la rappresentatività effettiva maggioritaria di livello confederale o professionale estesa anche all'associazionismo imprenditoriale. Indicazioni conformi provengono anche dal dialogo sociale europeo e dalla stessa giurisprudenza europea pur nella consapevolezza che sulla rappresentatività di livello sovranazionale c'è molto da riflettere. A quel livello i margini dell'innovazione istituzionale, mirata alla rilevazione della sua effettività, senza necessarie deleghe in bianco ai sistemi nazionali, si presentano, invero, ancora molto ampi. Ciò pur nella consapevolezza che, in tale incandescente materia, non si può realisticamente procedere altrimenti che attraverso processi di coordinamento soft di tipo induttivo (l'armonizzazione riflessiva dei sistemi nazionali). Le critiche intense all'eccesso di istituzionalismo della nozione di rappresentatività come criterio di selezione degli attori del dialogo sociale, suscitate dalla decisione della Corte di I istanza sul caso UEAPME, sono tuttavia testimonianza che qualcosa si può fare (Barnard 2002; Kenner 2003, 246 ss.).

b) Spetta poi agli attori sindacali, storici protagonisti della vicenda della concertazione, la sensibilità politica per valutare i potenziali effetti positivi - anche scaturenti da una razionalizzazione procedurale del metodo - che comportamenti ricorrenti, perché auto o bilateralmente regolati, di rilevazione del consenso dei rappresentati, possano sortire.

In tal caso si tratta di saper individuare (tenendo presente che la sensibilità politica non è regolabile, sono regolabili invece i comportamenti pratici che ne conseguono) i momenti tipici in cui la

consultazione diretta dei rappresentati (non solo gli iscritti nella esperienza storica italiana) diventa apprezzabile momento per purificare la rappresentanza istituzionale; ciò mediante bagni di democrazia e di consenso idonei a rafforzare i prodotti della funzione di governo del sindacato, allontanando, allo stesso tempo, le spire della postdemocrazia.

### **Sindacato e funzione di rappresentanza negoziale: una via di fuga dalla post democrazia.**

Nella funzione di regolazione diretta, tramite il metodo della negoziazione collettiva, il sindacato, storicamente, sublima la sua funzione di rappresentanza democratica; essa, nelle diverse esperienze e nei diversi modelli, può riguardare l'insieme dei lavoratori o la cerchia più ristretta degli associati.

Nel viluppo intenso che, storicamente, in Italia ha assunto la cooperazione tra legge e contratto collettivo (svariati moduli di reciproco rinvio tra le due fonti che hanno pochissimi riscontri in altre esperienze) (per tutti Liso 1998), la rappresentanza negoziale del sindacato opera una regolazione che va spesso oltre la tradizionale funzione normativa del contratto collettivo di regolazione delle condizioni economiche e normative del rapporto di lavoro.

Attraverso il prodotto dell'attività negoziale si calibra e si modula la flessibilità del lavoro incidendo anche sull'esercizio del potere imprenditoriale futuro (funzione oggi in qualche modo ridefinita dal d.lgs. n. 276/03) (Carinci 2004; La Macchia 2004; Bellardi 2004); si gestiscono amministrativamente le situazioni di crisi aziendali; si procedimentalizza il potere imprenditoriale; si introducono, in misura maggiore o minore a seconda dell'ampiezza della previsione legale, deroghe autorizzate, anche peggiorative, alle condizioni di trattamento standard; la tendenza all'ampliamento di tale potere, anche se non del tutto chiaramente, si intravede in alcune recenti riforme, in materia di rapporti flessibili (d.lgs. n. 276/03) e di orario di lavoro (d.lgs. n. 66/03) (Ricci 2004).

Il contratto collettivo nel nostro sistema, dunque, svolge funzioni plurime, non ultima di regolazione di rilevanti interessi pubblici e generali. Ciò sebbene, sul piano delle fonti formali, esso non sia equiparato alla legge e malgrado gli encomiabili, ma non del tutto convincenti, tentativi di ricondurlo ad un atto di esercizio dell'autonomia privata collettiva, con la esclusione della natura di fonte di diritto neppure *extraordinem* (Persiani 2004).

In estrema sintesi, alcune di queste funzioni generali:

- Nel settore pubblico, nella chiara ed inequivocabile impostazione che diede il principale protagonista alla riforma, (Massimo D'Antona scritti sul pubblico impiego ora 2000), alla fonte contrattuale (che rimane formalmente di diritto privato) accanto alla tipica funzione regolativa delle condizioni economiche e normative dei dipendenti, è assegnato, pure, un privilegiato ruolo di cambiamento efficiente della pubblica amministrazione, almeno per i profili di micro organizzazione connessi.
- Il continuo richiamo alla fonte contrattuale presente nel d.lgs. n. 276/03, secondo moduli - in parte tradizionali, in parte nuovi, più spesso confusi e contraddittori - implica l'attribuzione ad essa (a volte in concorrenza con la regolazione amministrativa) di un ruolo regolativo rilevante nel complesso meccanismo di effettività di svariate disposizioni in tema di contratti flessibili. Addirittura alla contrattazione collettiva interconfederale è affidato esplicitamente il ruolo generale "della messa a regime del (...) decreto, anche con riferimento al regime transitorio" (art. 86 comma 13); per non parlare del fatto che ad una non meglio specificata verifica con le organizzazioni sindacali (che potrebbe assumere anche la forma della negoziazione) è affidata la ulteriore vigenza di intere parti del decreto richiamate, qualificate come "sperimentali" (art. 86 comma 12).
- Alla contrattazione collettiva (sempre formalmente di diritto comune), infine, la legge (l. n. 146/1990 come modificata e integrata dalla l. n. 83/2000) affida il compito di temperare gli interessi degli scioperanti e gli degli utenti dei servizi pubblici essenziali (titolari diritti fondamentali prevalenti) attraverso la individuazione delle prestazioni indispensabili che devono essere in ogni caso erogate.

A questo sovraccarico di funzioni regolative che la legge affida alla contrattazione collettiva di diritto comune, in Italia, non ha mai corrisposto una equivalente assunzione di responsabilità regolativa della funzione di rappresentanza del sindacato da parte del legislatore.

Il sistema di contrattazione ha assunto, pertanto, una configurazione asimmetrica, pressoché unica nei sistemi europei, con un allungamento (a dismisura) della "gamba" delle funzioni affidate alla contrattazione collettiva e un proporzionale accorciamento della "gamba" della regolazione della rappresentanza e del regime di efficacia del contratto collettivo.

Questa asimmetria, già grave, è diventata parossistica con la recente sbornia regolativa dell'attuale legislatura.

All'astensionismo, formalmente dichiarato nei documenti governativi, in materia di rappresentanza e di regime giuridico del contratto collettivo, ha fatto, invero, da *pendant* un nuovo carico di funzioni regolative alla contrattazione collettiva, questa volta secondo criteri selettivi dei soggetti affidatari dei nuovi poteri di rappresentanza, ispirati alla stessa filosofia della "concertazione giacobina": non solo non si è proceduralizzato e normato il criterio della rappresentatività comparativa, già affetto nella precedente stagione legislativa da un eccesso di istituzionalismo, ma se ne sono esaltati i profili (anche qui seguendo una ispirazione decisionista) di incitamento alla rottura della prassi di unità d'azione e di rappresentanza unitaria.

Si è, cioè, coltivato il sogno di un "orizzonte normale" della pratica degli accordi separati come improbabile panacea per una funzione di rappresentanza già di per sé indebolita: un vero e proprio trionfo di fuochi d'artificio della postdemocrazia sindacale.

La forza delle cose è ovviamente sempre più forte delle ideologie, da qualunque parte esse provengono: le intese precontrattuali dopo la firma separata del contratto dei metalmeccanici, le difficoltà tecniche giuridiche che hanno dovuto affrontare gli imprenditori di fronte ad un contratto di categoria non unitario (la questione dell'ultrattività del precedente contratto e l'evidente discrasia del CCNL separato rispetto all'assetto costituzionale di fatto del sistema di relazioni industriali delineato nel protocollo del '93, formalmente vigente e non impugnato da nessuno) (Mariucci 2004; Lassandari 2003), la stessa vicenda di Melfi con la sconfitta diretta sul campo della pratica e della ideologia degli accordi separati, hanno messo una pietra (si spera) tombale su questo disegno, dimostrando che l'unità d'azione delle organizzazioni sindacali non è solo un dato politico e di valore, ma di *struttura istituzionale* del sistema italiano di relazioni industriali.

Tutto questo induce un'amara riflessione: mentre si perde inutilmente tempo perseguendo mediocri progetti di riassetto istituzionale del sistema di diritto del lavoro e di relazioni sindacali, la postdemocrazia incalza ed incalza anche nei luoghi in cui la funzione di rappresentanza democratica del sindacato ha celebrato i propri fasti.

A prescindere dal contratto collettivo funzionalmente sovraccaricato, ove il problema obiettivamente si complica (Liso 1998), nella funzione classica della contrattazione collettiva, quella normativa, il problema della regolazione democratica della rappresentanza è stato inestricabilmente collegato a quello dell'efficacia *erga omnes* e alla necessità di un intervento legale che mettesse definitivamente in collegamento i due corni, quello della rappresentanza e quello dell'efficacia (Caruso 1992).

Ciò in virtù di un interrogativo tanto semplice, quanto incompreso al punto da rendere probabilmente ancora agitati i sonni dei padri costituenti. Costoro, in effetti, una risposta a quell'interrogativo avevano inteso darla (ancorché con strutture normative un po' *naïve* e quindi discutibili): ad un *surplus* di potere normativo affidato all'attività tipica di soggetti formalmente privati, può corrispondere un loro deficit di legittimazione democratica? I conti ovviamente non tornano neppure nella contabilità, per altro, prudente della Corte Costituzionale (sent. n. 30/90 ove il monito al Parlamento sulla necessaria riforma della rappresentatività, ma pure cenni nella sent. n. 244/96) (Ricci 1999, 197 ss., 241 ss.).

Ci aveva tentato Massimo D'Antona in uno dei suoi ultimi scritti (1998a ora 2000) a spiegare, teoricamente, che il passaggio normativo della messa in collegamento della rappresentanza e del regime di efficacia dei contratti collettivi era ormai ineludibile. In quel saggio, si era sostenuto che la disposizione costituzionale (l'art. 39 II parte) non avrebbe generato effetti ostativi e di rigetto rispetto ad un prodotto di complicata mediazione politica, sindacale e parlamentare (ddl Gasperoni) ispirato alla struttura normativa di fondo, anche se non alle sue specifiche regole operative, del IV comma della Costituzione<sup>6</sup>.

L'argomento era quello tipico finalizzato alle conseguenze, in quel caso di politica legislativa, in qualche misura, dunque, debitore anch'esso dell'anomalia postpositivista del diritto del lavoro italiano degli anni '90; ma la stagione delle grandi riforme imponeva una militanza istituzionale in grado di conciliare progetto di alto profilo e capacità politica operativa.

La necessità del giro di boa verso una coerente, non invasiva, riflessiva, regolazione della rappresentanza negoziale e della efficacia del contratto collettivo è pressoché immutata rispetto a quella stagione e trova oggi ancora lucidi sostenitori (Mariucci 2005, Fontana 2004).

Del resto che il problema non possa essere accantonato con le classiche "spallucce" lo dimostra proprio la recente legislazione francese; in essa si rimette al centro del sistema di efficacia del contratto collettivo il principio di maggioranza; ciò avviene, occorre riconoscerlo, in un modello sindacale fortemente eterodiretto da un legislatore a volte paternalista, a volte un po' presuntuoso, mai sgomento di fronte alla complessità sociale. Questo passaggio viene attuato con modalità complesse riferite alle specificità di quel sistema introducendo regole che mirano ad un recupero della rappresentatività effettiva dei sindacati francesi attraverso la messa in moto di una dinamica *majoritaire* (Ray

---

<sup>6</sup> Per una rivisitazione dell'itinerario legislativo e delle cause dell'insuccesso del ddl, tra cui la stessa uccisione di M. D'Antona, si v. lo stesso firmatario: Gasperoni 2002.

2004) non solo *d'opposition* ma *positivement* affermata (*majority of commitment* nella traduzione inglese di Marie-Ange Moreau 2005).

Oltretutto, i sostenitori del collegamento tra efficacia generalizzata del contratto collettivo e regolazione o, più pudicamente, sostegno legislativo a moduli di rappresentanza negoziale democratica, trovano validi argomenti nella esperienza, giudicata positiva, del regolamentazione del lavoro pubblico con il noto meccanismo di selezione dell'agente sulla base della rappresentatività soglia o minima, *mixata* (elettorale ed associativa) e della validazione dell'accordo sulla base di un meccanismo di rappresentatività maggioritaria (Fontana 2004; *id* in questa rivista ).

Che sia questa la strada da ricominciare a percorrere, come via di fuga dalla postdemocrazia sindacale, secondo le ragionevoli proposte di una nuova stagione di regole legali incentivanti l'autoregolazione democratica della funzione di rappresentanza negoziale del sindacato, non appare revocabile in dubbio.

Con la consapevolezza che un simile percorso, oltre che dipendere dalla volontà di tutti gli attori della vicenda, deve confrontarsi con un dato di struttura, in qualche modo indipendente dalla volontà politica: ogni progetto di riforma deve fare i conti con il fatto che il sistema italiano di rappresentanza sindacale, come le recenti vicende dimostrano, è strutturalmente e istituzionalmente ancorato alla prassi di unità d'azione delle grandi confederazioni e che tale unità, in qualche modo le trascende facendo aggio persino su logiche di organizzazione identitarie ed identificatrici (Accornero 2003); logiche che hanno finito per prevalere negli anni '90 (malgrado la grande occasione dell'autonomia ritrovata dal sistema politico) e agli inizi del nuovo secolo.

Non si vuol sostenere che l'unità di azione costituisca quasi una sorta di coazione pavloviana per le Confederazioni italiane. Essa è soltanto auspicabile per tante nobili ragioni ma non è detto che sol per questo si realizzi (Cella 2003). E' indubbio, tuttavia, che il sistema di relazioni industriali italiano sembra non tollerare e rigettare come un corpo a sé estraneo la concorrenzialità della regolazione contrattuale che è la logica conseguenza del sindacalismo bipolare, all'insegna della disunità organica.

Talché le pallide ( un po' furbe, un po' maldestre, a volte contraddittorie) disposizioni del d.lgs n. 276/03 incitanti la dis-unità d'azione potrebbero alla fine risultare soltanto malinconici residui di una tempesta...in un bicchiere d'acqua.

E' evidente, allora, che ripensare a nuove regole implica che:

- a) meccanismi legali selettivi di efficacia dei contratti collettivi possano essere fondati anche sulla regola maggioritaria (secondo

modalità che attengono ai diversi e plurimi moduli che possono essere utilizzati). Ciò perchè l'effetto di coazione (il potere di vincolo) non può essere sganciato (pena la deriva della postdemocrazia) da qualsiasi principio di legittimazione democratico-procedurale (il profilo della responsabilità dell'agente negoziale).

- b) Questo significa non aborrire come nefasta e distruttiva qualsiasi ipotesi di dissenso verticale e di concorrenza intersindacale nella fase di conclusione degli accordi; proprio per questo esistono regole e principi (tra cui quello di maggioranza che può essere agganciato anche alla nozione di rappresentatività come nello schema attualmente in funzione nel settore pubblico); essi consentono di incanalare il dissenso in soluzioni razionali e alla fine anche più stabili<sup>7</sup>. Il problema è solo di riuscire a calibrare le regole sull'esperienza storica dei diversi sistemi sindacali e sui diversi livelli (nazionale e decentrato) in cui si esercita la rappresentanza negoziale (il che non deve costituire necessariamente la quadratura del cerchio se persino i rissosi sindacati francesi ci sono riusciti).

In sintesi: non è detto che il pluralismo concorrenziale che può pure diventare una spinta al rinnovamento, se non induce logiche distruttive, non possa essere regolato e razionalizzato.

Detto brutalmente: tra accordi separati e di maggioranza, proceduralmente anche se indirettamente verificati, e magari con effetto sostenuto dalla legge, cosa è preferibile e cosa è meno distruttivo per il sistema?

## **Un vaccino contro il virus della postdemocrazia sindacale: ...urge!**

Il virus della postdemocrazia sindacale non è un mutante come quello della flessibilità (Caruso 2005) e tuttavia si presenta egualmente robusto e resistente agli anticorpi. Concentrare gli sforzi per incuneare la rappresentanza democratica in un dominio poco ricettivo (la funzione di governo dei sindacati) e per rilanciarla - anche mediante l'impulso di un intervento legale propulsivo e non invasivo - nel suo dominio elettivo (la

---

<sup>7</sup> Nella ricerca di Baccaro citata, (2000, 491 ss), sulla base dell'analisi comparata delle reazioni dei lavoratori degli stabilimenti Fiat di Termoli e Modugno sulla stessa ipotesi d'accordo del 1994, si dimostra come una pratica dialogica di procedure di democrazia diretta finisca per canalizzare più fluidamente il consenso maggioritario sulle ipotesi di accordo, rendendolo più stabile (quel che avvenne a Modugno rispetto a Termoli).

funzione di rappresentanza negoziale del sindacato), è condizione necessaria per isolarlo e, quindi, combatterlo. Ma è pure sufficiente?

Solo dieci anni fa molti di coloro che si sono occupati dell'argomento, rispondevano affermativamente: considerato assestato ad un livello accettabile, anche se non sicuramente entusiasmante (Regalia 1999), lo standard della democrazia del sindacato associazione (quello fissato delle grandi confederazioni storiche), gli sforzi di ricerca e di proposta di modellistica regolativa, non a caso, si concentrarono sul sindacato organizzazione e sulla sua azione esterna. *Erga omnes* e riforma della rappresentanza nella funzione negoziale tradizionale, a di livello di settore e di impresa, hanno monopolizzato l'attenzione: i risultati di quella stagione e di quegli sforzi, non sono eccelsi ma neppure trascurabili; sono *threefold*, come si direbbe con un anglicismo.

- a) La riforma del sistema di contrattazione nel pubblico impiego, cui si è accennato, con la generalizzazione legislativamente orientata della autoregolazione delle RSU e penetrazione della misurazione elettorale nella determinazione della nozione di rappresentatività.
- b) La generalizzazione del metodo elettivo delle rappresentanze aziendali nel settore privato, per via di accordo interconfederale, anche se con un parziale azzoppamento (presente pure nel Protocollo del 93) di un principio cardine della democrazia rappresentativa come quello di proporzionalità (Fontana in questa rivista).
- c) Il riconoscimento nello stesso protocollo del 93, simbolicamente importante - anche se ormai ridotto a una sorta di sopramobile in disuso dopo l'implosione del ddl Gasperoni - della necessità di un intervento legislativo finalizzato "ad una generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi... espressione della maggioranza dei lavoratori nonché dell'eliminazione delle norme legislative in contrasto con tali principi (punto f, paragrafo Rappresentanze sindacali).

E' troppo? E poco? E' sicuramente insufficiente, oggi, a contrastare il virus. Sarebbe probabilmente insufficiente anche nell'ipotesi in cui il ddl Gasperoni, con il quale si toccò il culmine della parabola del dibattito e della prassi istituzionale sulla democratizzazione della funzione di rappresentanza del sindacato, fosse andato in porto. Così non è stato e la parabola discendente della democrazia sindacale verso la postdemocrazia si è accentuata.

Non sembra, infatti, oggi che la dimensione dei problemi della postdemocrazia sindacale, cui si accennato sopra, possa essere

contrastata semplicemente con le vie di fuga della democratizzazione della funzione di governo e di regolazione negoziale della rappresentanza, ove sono praticabili modelli di ingegneria regolativa adattati alle peculiarità dei sistemi sindacali nazionali.

Ciò per una ragione tanto semplice nell'analisi quanto complessa nei possibili rimedi.

Il virus della postdemocrazia sindacale è un virus globale non soltanto nè semplicemente nazionale; riguarda tutti i sistemi ed è drammaticamente evidenziato dal calo generalizzato della *union density* (anche se non è facile individuare, almeno per gli anni '90, una connessione diretta tra globalizzazione economica e declino della *union membership*: Lange e Scruggs 1999).

Il virus si identifica, dunque, attraverso il ricorso massiccio, che non pare arrestarsi (OECD 2004, III cap.), all'opzione *exit* che, come è noto, per le associazioni volontarie, come i sindacati, costituisce la variante di mercato della logica della democrazia (Hirshman 1982).

Tale dimensione sovranazionale del virus è legata a cause strutturali connesse alla modificazione morfologica dei luoghi di lavoro, alla crisi della solidarietà "meccanica" e alla trasformazione delle identità nel lavoro indotte dalla globalizzazione che, mettendo in discussione le dinamiche vitali del consenso, delegittimano, inaridendola, la fonte stessa di legittimazione del sindacato (Regalia 1999, 903; Rosanvallon 1988)

La rappresentanza e la stessa funzione del sindacato, in se considerata, dunque, perde un po' ovunque *appeal*. L'incubo di un sindacato postdemocratico e "neo barbaro" con un apparato autoreferenziale e autolegittimato o legittimato solo istituzionalmente, di cui appare nebuloso il senso e la missione, che negozia privilegi per se e per pochi segmenti di privilegiati, anziché diritti e tutele per gli esclusi e i perdenti, ma che non sa neppure intercettare le domande dei nuovi artigiani della produzione di sapere (Regini 2003); che si limita a "vendere" servizi agli associati secondo il modello del *business* o *managerial unionism* che sembra attecchire in qualche settore nel RU e in Australia (Vines 1998); l'incubo universale rappresentato amaramente nel magnifico film di Denys Arcand (Le invasioni barbariche) dai sindacalisti canadesi (ma chi non li ha riconosciuti come propri?) co-gestori del disservizio pubblico della sanità; l'incubo del sindacato che si oppone, per principio o per ideologia, a processi di modernizzazione e redistribuzione del welfare; ebbene tale incubi rischiano di diventare la realtà della postdemocrazia sindacale.

Qui si tocca il nervo scoperto della rifondazione della rappresentanza sindacale nell'epoca della globalizzazione che è l'unico decisivo vaccino contro il virus della postdemocrazia: con quali strumenti, oltre che

politiche, ridare senso alla solidarietà del lavoro che non può non essere transnazionale nelle forme e nei contenuti (oggi, in particolare, in piena sintonia con i valori e le indicazioni che provengano dalla Costituzione europea); come riorganizzare un nuovo modello di rappresentanza e una nuova confederalità che si misuri e che sia all'altezza della complessità dei problemi della fabbrica senza confini, spalmata sul territorio; come farsi agente di capitale sociale senza perdere i contatti con "l'umanesimo" della propria funzione di rappresentante di chi sta peggio; come sintetizzare vecchie e nuove, molteplici identità, che si formano nel lavoro che cambia e che però non sono riconducibili solo ad esso; identità, fra l'altro, che non possono essere fuse e ricondotte ad omogeneità.

Tutto ciò in un progetto di ripensamento inclusivo delle proprie strutture di organizzazione, di rappresentanza e delle stesse strategie e logiche di azione e tenendo il passo imposto dall'accelerazione del cambiamento che la globalizzazione impone ma non negando, per ciò, la propria storia e la propria memoria. Sono questi i passaggi stretti da attraversare per evitare la postdemocrazia.

Qui il giurista deve desolatamente fermarsi. Può fare qualcosa ma non molto.

## Bibliografia

- AAVV (2003), Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale, *Il Tema, Lav. dir.*, 2, p. 163 ss.
- Accornero A. (2004), L'individualismo di mercato e il lavoro post-fordista, *Quad. Rass. Sind.*, 1, p. 9 ss.
- Accornero A. (2003), La disunione sindacale, *Mulino*, 52, p. 229 ss.
- Accornero A. (2002), La "società dei lavori", *Soc. Lav.*, 80, p. 49 ss.
- Amato G. (2002), *Tornare al futuro*, Laterza, Bari.
- Armstrong K.A. (2002), *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, *Eur. Law Journ.*, 8, 1, p. 201 ss;
- Baccaro L. (2000), *Democrazia sindacale: procedure decisionali nell'esperienza italiana*, *Stato e Mercato*, 60, p. 477 ss.
- Barbash J. (1967), *American Unions: Structure, Government, and Politics*, Random house, NewYork.
- Barnard C. (2002), *The Social Partners and the Governance Agenda*, *Eur. Law Journ.*, 8, 1, p. 80 ss.
- Bauman Z. (2003), *Intervista sull'identità*, a cura di B. Vecchi, Laterza, Bari.
- Bellardi L. (2004), *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, *Lav. Dir.*, 1, p. 1 ss.

- Bellardi L. (1999), *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari.
- Biagi M. (1986), *Sindacato, democrazia e diritto*, Giuffrè, Milano.
- Carinci F. (2004), *Regioni e sindacato nel D.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, *Lav. Giur.*, 3, p. 210 ss.
- Caruso B. (2005), *La flessibilità e il diritto del lavoro italiano: storia di un incontro tra politica, ideologia e prassi*, di prossima pubblicazione negli scritti in onore di G. Ghezzi, Cedam, Padova.
- Caruso B. (2002), *Il conflitto post moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1, p. 93 ss.
- Caruso B. (2001a), *Federalismo e struttura della contrattazione collettiva*, *Lav. Dir.*, 15, 3, p. 437 ss.
- Caruso B. (2001b), *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva. Un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, *Dir. Rel. Ind.* 11, 4, p. 29 ss.
- Caruso B. (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, F. Angeli, Milano.
- Caruso B. (1986), *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, Giuffrè, Milano.
- Caruso B. – Zappalà L. (2005) *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe (1990-2004) (comparative study coordinated by S. Sciarra)*, National Report Italy, di prossima pubblicazione.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Castells M. (2003), *Il potere delle identità*, Egea, Università Bocconi, Milano.
- Castronovi A. (2004), *Fiat di Melfi, dalla partecipazione al conflitto*, *Il Ponte*, 5, p. 85 ss.
- Cella G.P. (2003), *L'unità sindacale possibile*, *Aggiorn. Soc.*, 54, 2, p. 123 ss.
- Cerosimo D. (2004), *La lezione di Melfi*, *Quad. Rass. Sind.*, 4, p. 174 ss.
- Coleman J.S. (1960) *The Compulsive Pressures of Democracy in Unions*, in Lipset & Galeson (ed.), *Labor and Trade Unionism: An Interdisciplinary Reader*, Wiley & S., Inc., New York.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.
- D'Antona (ora 2000), *Opere. Scritti sul pubblico impiego e sulla pubblica amministrazione*, vol. IV, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M. (1999 ora 2000), *Per una storia del patto dei trasporti*, in *Opere*, vol. II, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.

- D'Antona M. (1998a ora 2000), Il quarto comma dell'art. 39, oggi, in *Opere*, vol. II, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M. (1998b ora 2000), Diritto del lavoro di fine secolo, in *Opere*, vol. I, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M. (1988 ora 2000), Nuove regole dell'organizzazione sindacale, in *Opere*, vol. II, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M. (1987 ora 2000), Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente, in *Opere*, vol. III, tomo II, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, Milano.
- De Schutter (2002), Europe in Search of its Civil Society, *Eur. Law Journ.*, 8, 2, p. 198 ss.
- Di Siena P. (2004), Un capitolo nuovo nelle relazioni industriali, *Quad. Rass. Sind.*, 4, p. 195 ss.
- Ewing K.D. (2005), The function of Trade Unions, *Ind. Law Journ.*, 34, p. 1 ss.
- Fontana G. (2004), *Profili della rappresentanza sindacale*, Giappichelli, Torino.
- Fukuyama F. (2005), *Esportare la democrazia, State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Lindau.
- Fukuyama F. (2003), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano.
- Gasperoni P. (2002), La rappresentanza sindacale per via legislative o negoziale?, *Quad. Rass. Sind.*, 1, p. 67 ss.
- Giannini M.S. (1986), *Il Pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Hirschman A.O. (1982), *Lealtà, defezione protesta*, Bompiani, Milano.
- Kenner J. (2003), *EU Employment Law*, Hart Publishing, Oxford.
- Korpi W. (1980), *The Working class in the Welfare Capitalism*, Routledge & Kegan Paul, London.
- La Macchia C. (2004), L'esercizio della rappresentatività sindacale nella riforma del mercato del lavoro del 2003, *Riv. Giur. Lav.*, p. 159 ss.
- Lange P. Scruggs L. (1999), Where have all the members gone? La sindacalizzazione nell'era della globalizzazione, *Stato e Mercato*, 55, 39 ss.
- Lassandari A. (2003), Considerazioni a margine della «firma separata» del contratto collettivo nazionale per i lavoratori metalmeccanici, *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 709 ss.
- Lipset S.M., Trow MA., Coleman J. S. (1956), *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*, Glencoe, Free Press.

- Liso F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 78, 2, p. 191 ss.
- Mariucci L. (2005), *Dopo la flessibilità cosa? Riflessioni sulle politiche del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 52. [Http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/default.htm#2005](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/default.htm#2005)
- Mariucci L. (2004), *Le cd. Intese precontrattuali nel settore metalmeccanico*, *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 115 ss.
- Mény Y. & Surel Y., (2004), *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Minda G. (2001), *Teorie postmoderne del diritto*, Il Mulino, Bologna.
- Moreau M. (2005), *Collective bargaining in France between 1990 and 2004*, (comparative study coordinated by S. Sciarra), *National Report France*, di prossima pubblicazione.
- Napoli M. (2002), *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 93, 1, p. 85 ss.
- OECD (2004), *Employment outlook report*, OECD.
- Offe C. (1981), *L'attribuzione dello status pubblico ai gruppi d'interesse: osservazione sul caso della Germania occidentale*, in S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi, nell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Persiani M. (2004), *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, *Arg. Dir. Lav.*, 1. p. 1 ss.
- Pizzorno A. (1978), *Le due logiche dell'azione di classe*, in AAVV, *Lotte operaie e sindacato. Il ciclo 1968-1972*, Il Mulino, Bologna.
- Proia G. (1994), *Questioni sulla contrattazione collettiva. Legittimazione, efficacia, dissenso*, Giuffrè, Milano.
- Putnam R. D. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna.
- Ray J. (2004), *Les curieux accords dits « majoritaires » de la loi du 4 mai 2004*, *Droit Soc.*, p. 591 ss.
- Regalia I. (2003a), *Per una nuova fase e una ridefinizione dell'azione sindacale*, *Quad. Rass. Sind.*, 1, p. 17 ss.
- Regalia I. (2003b), *Decentralizing Employment Protection in Europe: Territorial Pacts and Beyond*, in Zeitlin-Trubek (eds), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, OUP, Oxford.
- Regalia I. (1999), *Quale democrazia nel sindacato. Note a margine di uno studio sui congressi sindacali in Italia*, in *Studi in onore di Gino Giugni*, vol. II, Cacucci, Bari, p. 897.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, *Stato e Mercato*, 67, p. 83 ss.

- Ricci G. (2004), *Flexible Working Time: the Italian Case*, in *Labour Law and Flexibility in Europe. The Cases of Germany and Italy* (edited by B. Caruso and M. Fuchs), Nomos, Giuffrè, Baden Baden, Milano.
- Ricci M. (1999), *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Cacucci, Bari.
- Rosanvallon P. (1988). *La question syndicale: histoire et avenir d'une forme sociale*, Calmann Levy, Paris.
- Sabel C. F. (1981), *La Politica interna dei sindacati*, in S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi, nell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Sartori G. (1993), *Democrazia cos'è*, Rizzoli, Milano.
- Sartori G. (1972), *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2004), *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano.
- Sen A. (2002), *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano.
- Stone K. V. W. (2004), *From Widgets to Digits*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Streeck W. (1982), *Organizational Consequence of Corporatist Cooperation in West German Labor Unions*, in G. Lehbruch e P. Schmitter, a cura di, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, Beverly Hills.
- Vines J. (1998), *From Trade Union to 21<sup>st</sup> Century Organization*, *Perspectives on Work*, 2,1, p. 31 ss.
- Visser J. (1997), *Due evviva per il neo-corporativismo, uno per il mercato. Il caso olandese*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 76, 4, p. 581 ss.
- Wilkinson M.A. (2003), *Civil Society and the Re-imagination of European Constitutionalism*, *Eur. Law Journ.*, 9, 4, p. 471 ss.
- Zoll R. (2003), *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, Il Mulino, Bologna.