



Atti del seminario
IL SISTEMA DELLE RELAZIONI SINDACALI
NEL PUBBLICO IMPIEGO

Il Seminario si è svolto a Roma
in prima edizione il 25 giugno 2002
in seconda edizione l'8 ottobre 2002

L'importanza delle rappresentanze di base. Il secondo ciclo delle Rsu

Prof. Mimmo Carrieri

Docente di Sociologia del Lavoro - Università di Teramo

1. Perché le Rsu
2. L'apprendimento organizzativo
3. Rappresentanti e rappresentati
4. Rsu e sindacato
5. Il rapporto con le controparti
6. Il funzionamento interno
7. Una sintesi provvisoria

1. Perché le Rsu

Sono varie le angolature da cui analizzare la questione della rappresentanza sociale. Qui scegliamo di farlo dal lato delle rappresentatività: delle modalità con cui si misura l'effettiva consistenza rappresentativa dei diversi soggetti sindacali. L'introduzione delle Rsu (Rappresentanze sindacali unitarie) nel 1993 ha colmato questa lacuna del sistema italiano di relazioni industriali, ma con differenze tra i diversi settori produttivi.

Per la prima volta nel 1998 e poi ancora nel 2001, in coincidenza con le elezioni dei rappresentanti sindacali nel lavoro pubblico, si è assistito ad una campagna elettorale in piena regola.

Manifesti, riunioni di candidati, primarie, persino affissioni per le strade: è il caso ad esempio dell'Ugl, che, da neofita, ha partecipato massicciamente e diversamente dal passato a questo

momento elettorale.

Con il decreto legislativo Bassanini che ha aperto la strada, in questa occasione elettorale lo scenario si è modificato rispetto ad un processo elettorale a singhiozzo e intermittente.

Si è così prodotto un avvicinamento tra elezioni politico-partitiche e elezioni delle rappresentanze funzionali. Un avvicinamento che presenta sicuramente la faccia positiva di una maggiore solennità e generalità dell'elezione dei rappresentanti dei lavoratori. Ma che presenta - come insegna il caso francese - anche il rischio di un sindacato troppo legato al momento elettorale, e che trascura - o è inadeguato rispetto a - altre dimensioni dell'azione collettiva.

Per questa ragione è utile tornare sull'esperienza applicativa delle Rsu nel corso del primo ciclo elettorale post 93-94, e interrogarsi anche sul ruolo e sul senso delle strutture di base nell'azione sindacale.

Ragionare sulle Rsu prossime venture è possibile farlo in modo più fondato a partire dai risultati pratici, tanto positivi che critici, conseguiti sul campo.

Un atteggiamento più sanamente empirico che può aiutare le organizzazioni sindacali a migliorare le loro prestazioni nei luoghi di lavoro.

Ed anche un utile rovesciamento rispetto ad un'ottica deduttiva - purtroppo radicata negli attori sociali - che tende a ricavare i comportamenti da principi o idee molto generali. Un vizio di questo genere è presente sicuramente - ed è un limite - nel dibattito che ha accompagnato in passato i progetti di legge sulla rappresentanza, che si proponevano di estendere all'insieme del tessuto produttivo criteri di misurazione stabili della rappresentatività sindacale.

Infatti le regole del gioco nel campo della rappresentanza - perché di questo si tratta - debbono tradurre alcune istanze sindacali, come quelle di una maggiore trasparenza democratica. Ma debbono - o dovrebbero proporsi - anche di dare risposte efficaci ad alcuni quesiti pratici: come quello di una piena funzionalità di questi organismi tanto sul versante della capacità di canalizzare le domande dei lavoratori, che su quello di un approccio competente e problem solving verso le questioni contrattuali.

Ad una legge sulla rappresentanza è più opportuno chiedere quello che può dare e non di più. Se i sindacati hanno una crisi di rappresentanza è difficile che la legge da sola possa risolverli. Perché la legge può incentivarli - e soltanto incentivarli - ad essere più rappresentativi e più democratici.

La legge - qui parliamo di un metodo, piuttosto che di una proposta precisa che in questo momento non è all'ordine del giorno - ha un ruolo ben preciso ed essenziale: quello di offrire all'insieme dei lavoratori dipendenti, in modo generalizzato, l'opportunità di accesso a rappresentanze organizzate dei loro interessi nei luoghi di lavoro.

E' probabile che nei settori privati questa generalizzazione continuerà ad incontrare ostacoli strutturali, a causa del carattere frammentato e di piccole dimensioni della struttura produttiva. Ciononostante si potranno ottenere soglie di copertura decisamente più ampie di quelle conseguite negli anni passati.

Accanto a questo la legge può gettare le basi non per la soluzione di aspetti che sono divenuti sempre più metafisici: come se bisogna rappresentare di più e meglio tutti i lavoratori o solo gli iscritti, rispetto a cui la legge - come già fa il decreto legislativo n. 396 - più modestamente può trovare criteri per pesare e far pesare voti e iscritti.

Piuttosto le norme possono aiutare alla costruzione di una strumentazione efficace per lo svolgimento delle funzioni tipiche delle strutture di base (almeno in Italia, dove godono di una contitolarità negoziale): di espressione della base lavoratrice e sua rielaborazione in attività contrattuale utile (e quindi capace di contemperare gli interessi in gioco) e non solo dimostrativa.

In diversi paesi europei ed anche all'estero si assiste ad una rinnovata stagione di interesse e di studi nei confronti delle rappresentanze di base (si vedano per esempio Rogers e Streeck, 1995).

Le ragioni sono di diverso tipo.

La più importante è che in un periodo - ormai ultradecennale - di difficoltà della sindacalizzazione in molti paesi le strutture di base costituiscono l'antidoto più importante per rafforzare il radicamento sociale dei sindacati. Non vi sono sindacati forti e rappresentativi senza solidi e diffusi organismi nei luoghi di lavoro. Si può verificare piuttosto il contrario. Ed in effetti possiamo segnalare almeno due casi interessanti. Quello olandese, nel quale proprio il rilancio di questi organismi ha consentito - insieme ad altri aspetti - di invertire un lungo trend di difficoltà e di declino organizzativo dei sindacati, gettando le basi per costruire l'inversione del ciclo. L'altro è quello inglese, dove proprio le rappresentanze aziendali hanno contribuito a tamponare il collasso nelle iscrizioni subito nell'ultimo ventennio dalle Unions, il più grave e accelerato caso di caduta sindacale della storia recente (in parte imputabile, oltre che alla politica antisindacale dei governi conservatori, allo stesso modello britannico di decentramento organizzativo e contrattuale).

Questa ragione di interesse è stata rafforzata negli ultimi anni dal ritorno in molti paesi - dopo la parentesi degli anni ottanta - di politiche di concertazione centralizzata (spesso denominate patti sociali), dovute alla necessità di costruire politiche dei redditi consensuali per impostare provvedimenti economici rigorosi, ma anche equi, come richiesto dai parametri di Maastricht. Proprio il carattere di scambio centrale - tra le leadership politiche e quelle delle grandi organizzazioni di rappresentanza dei datori e dei lavoratori - ha imposto l'esigenza di rafforzare un contrappeso socialmente più radicato in ambito decentrato, peraltro in sintonia con la domanda di decentramento e di flessibilità che viene dalle imprese.

A questo riguardo è importante notare come cambi la natura del rapporto tra centro e periferia del sistema di relazioni industriali. La concertazione classica - quella descritta nella letteratura degli anni settanta e ottanta - configurava forme di decentramento (di poteri e contrattuali) compatibili con le decisioni centrali, che fungevano da baricentro del sistema. Ora la situazione si presenta rovesciata. E' piuttosto il momento di coordinamento centrale - via concertazione tripartita - ad essere impostato ed accettato solo in quanto compatibile con il tasso di decentramento necessario per il dinamismo dell'intero sistema socio-economico. Del resto le stesse Rsu e le modalità del decentramento contrattuale (il secondo livello di contrattazione) sono nate attraverso un Protocollo centrale triangolare, come quello del luglio 1993. In effetti si parla di «decentramento controllato» o anche di «decentramento centralizzato»: ma senza evocare un gioco di parole potrebbe anche essere usata la metafora dell' «accentramento decentrato». In questo bilanciamento centro-periferia che sembra destinato a caratterizzare anche in futuro le relazioni industriali, le strutture di base sul modello delle Rsu sembrano quindi destinate a giocare un ruolo di equilibrio e di temperamento tra istanze differenti.

Un'altra ragione che motiva l'importanza delle rappresentanze di base consiste nei fenomeni di localismo in campo politico ed economico e di allocazione decentrata di decisioni che praticano molte imprese (anche se le più grandi e transnazionali adottano comunque una verticalizzazione delle decisioni strategiche). L'affermazione di questo scenario era stata già segnalata (Streeck, 1984) all'inizio degli anni ottanta, ma è diventata più impetuosa e problematica con il progredire della crisi del modello produttivo fordista. Ciò che viene deciso e realizzato, in termini di performance economiche, in ambito aziendale conta più che in passato, e c'è una sfera maggiore di autonomia e di possibilità di incidere sui risultati della propria unità produttiva (e questo riguarda nello stesso modo i servizi e il pubblico impiego).

L'effetto di questo cambiamento - nel senso di una regolazione (ancora incerta) postfordista - è duplice. Le strutture di base diventano più importanti tanto nel sistema sindacale che in quello aziendale. Infatti esse sono premute - per essere utili - a passare da attività di controllo a funzioni di intervento attivo e partecipativo nella vita produttiva. Per poter incidere nella loro realtà debbono essere più propositive. E in questo senso giovano anche agli interessi datoriali, perché aiutano a migliorare la comunicazione interna e i rapporti con i dipendenti (questa è la tesi di Streeck che li interpreta come organismi con funzioni sempre più sostanzialmente bilaterali). La conseguenza per i sindacati è che se in passato le strutture di base - i vecchi

consigli dei delegati - potevano anche limitarsi ad un ruolo di terminale passivo delle strategie di rappresentanze, ora sono chiamate a svolgere un ruolo di terminale attivo, più esposto e nello stesso tempo più autonomo nella ricerca di soluzioni.

E questo è in effetti l'interrogativo più importante: le Rsu nei loro cicli di attività sono riuscite a funzionare bene, a non essere stritolate dal triangolo in cui si muovono: condannate ad essere utili per i lavoratori, per i datori di lavoro pubblici e privati, per il sindacato? Ma anche a svolgere il ruolo di garante essenziale e di promozione delle domande e degli interessi dei lavoratori rappresentati? Nel settore pubblico l'Aran ha ben mostrato che solo un'assistenza continua, rivolta tanto alle amministrazioni che ai sindacati, può consentire di fronteggiare in modo adeguato i microproblemi - spesso procedurali - che si ripresentano continuamente e che richiedono agli attori una costante capacità di adattamento.

2. L'apprendimento organizzativo

Che senso ha parlare delle Rsu a quasi un decennio di distanza dalla loro prima istituzione?

Si è già detto che si è messo in opera un ciclo con caratteri largamente inediti, che hanno messo alla prova il modello organizzativo Rsu e la capacità degli attori sociali di misurarsi con un sistema di rappresentanza più esteso.

Ma soprattutto un'indagine sul funzionamento delle rappresentanze di base - quale quella cui si fa riferimento - si situa intorno alle esperienze effettuate e ai risultati conseguiti in chiave di apprendimento organizzativo.

Rispetto alle intenzioni originarie i sindacati si sono trovati ad operare in una situazione diversa. I rapporti tra le tre confederazioni che sembravano avviati all'unità non hanno certamente fatto passi avanti (ed anzi hanno subito forti battute d'arresto). Questo ha reso più arduo far funzionare molte Rsu come organismi davvero unitari e coesi. In alcuni casi, soprattutto nel pubblico impiego, questo eccesso di pluralismo (con conflitti tra le organizzazioni, anche quelle confederali) ha reso impraticabile la continuazione di un'esperienza comune. Inoltre molte organizzazioni autonome ed extraconfederali non hanno partecipato al primo ciclo elettorale, rendendo più difficile il cammino dei rappresentanti eletti, continuamente chiamati a dichiarare la loro effettiva rappresentatività.

Questi difetti sono ora in buona misura superati grazie alle norme che regolano la rappresentanza nel settore pubblico. Esse infatti costituiscono un buon compromesso tra competizione e solidarietà tra i sindacati. Costringono tutte le sigle a misurare - attraverso il voto (ed anche le deleghe) - la loro rappresentatività effettiva, se vogliono accedere alla contrattazione. Ma impongono di pensare alle Rsu - una volta superata la competizione elettorale - come a organismi unitari e pluralisti, se vogliono svolgere in modo efficace le loro funzioni di rappresentanza e di contrattazione.

Per Cgil, Cisl e Uil si tratta di mettere alla prova quanto hanno appreso negli anni passati, quando dopo una prima fase di investimento e di entusiasmo legato alle potenzialità delle Rsu (qualche volta sopravvalutate) c'è stato il rientro - in molti casi non sempre - in una routine disattenta.

Questa è stata l'ottica con la quale abbiamo analizzato i dodici casi, che sono stati oggetto delle interviste in profondità che hanno caratterizzato l'indagine.

Lo scopo era capire quello che ha funzionato e quello che non ha funzionato nell'esperienza applicativa delle Rsu, partendo dalle percezioni e dalle osservazioni dei delegati - spesso per la prima volta - direttamente impegnati in questa esperienza.

In modo da identificare punti di forza e aree critiche e aiutare progetti organizzativi dei sindacati più mirati.

In particolare le aree indagate sono state:

- il rapporto con i lavoratori, per capire se l'introduzione delle Rsu hanno incentivato, o meno, rapporti migliori e più costanti;
- il rapporto con le organizzazioni sindacali esterne per verificare la capacità di coordinamento tra «sindacato interno» e «sindacato esterno»;
- il rapporto con le controparti, mirato a mettere a fuoco l'evoluzione delle relazioni con i datori di lavoro;
- il funzionamento interno degli organismi eletti, per inquadrare la loro efficacia e il fabbisogno di competenze necessarie per affrontare i loro diversi compiti.

3. Rappresentanti e rappresentati

Alla radice della costituzione delle nuove rappresentanze si trova un lungo dibattito sull'affievolimento dei rapporti tra sindacati e lavoratori che si è trascinato lungo tutti gli anni ottanta.

Alle Rsu si faceva quindi carico di ristabilire un canale di rapporto costante, un termometro continuamente in funzione degli umori e delle domande dei lavoratori.

Non c'era una reale dotazione di nuovi strumenti. Piuttosto si può parlare di incentivi verso un rapporto più democratico con i delegati eletti.

Infatti l'incentivo più importante consiste proprio nel ritorno all'elettività periodica degli organismi.

Questo avrebbe dovuto favorire un ricambio di quadri rispetto ad una lunga fase di ingessatura nella quale molti delegati erano rimasti in carica per lungo periodo, mescolando tratti di militanza disinteressata e di professionismo politico separato.

In alcuni casi, come nei meccanici e in altre categorie, i sindacati si erano accordati per procedure di verifica democratica più stringente e più diretta (come consultazioni e referendum) rispetto alle decisioni più rilevanti, come quelle sulle materie contrattuali.

Quindi la normalità è costituita dal ripristino di una corretta democrazia rappresentativa. Mentre in alcuni casi si dà luogo anche a meccanismi di democrazia partecipativa, che assume un carattere necessariamente integrativo rispetto alla prima.

La sfera della rappresentanza è stata quella nella quale sono stati conseguiti i migliori risultati, soprattutto nella fase iniziale di mobilitazione collettiva: una mobilitazione sicuramente non spontanea come quella che portò alla nascita del «sindacato dei consigli» (secondo la classica definizione di Trentin), ma prodotta dalle organizzazioni, e quindi diversamente dall'altra molto più legata all'impegno e alla volontà del sindacato.

Piuttosto il problema più critico sul versante della democrazia e della rappresentanza - e non va sottovalutato - è quello del (relativamente) limitato numero di Rsu elette. Come già altre volte è stato detto il bacino di utenza delle Rsu fuori del settore pubblico non ha superato i tre milioni di lavoratori.

Quindi il nodo maggiore è che la maggioranza dei lavoratori dipendenti è allo stato priva di una rappresentanza sindacale di base. Aspetto sul quale ha ovviato, almeno nel settore pubblico, il quadro normativo delineato nel 1997.

La materialità dei rapporti quotidiani, pur non esente da difficoltà e problemi, si è svolta lungo una linea di sviluppo positiva, come indicano i nostri studi di caso.

L'istituzione delle Rsu ha portato ad un ricambio, parziale o più largo, dei delegati,

accompagnato da un buon rinnovamento generazionale. Ha quindi consentito, anche se non dappertutto, di superare il collo d'imbuto costituito dai professionisti della rappresentanza sindacale, spesso divenuti poco rappresentativi.

Soprattutto l'elezione è stata vista come un'occasione per rafforzare i legami con i lavoratori, come un vincolo ad assumere le decisioni più importanti in stretto contatto con la base.

Il consenso effettivo, e non il semplice atto dell'elezione, è stato il punto di riferimento dell'azione della maggioranza dei delegati: a conferma che la rappresentatività non è data una volta per tutte, ma si conquista sul campo.

Ciò non toglie che non emerga un ritratto idilliaco o senza problemi.

I delegati sono al centro di una rete di comunicazioni. Su di loro si scaricano molte e disparate richieste, che toccano anche gli aspetti più privati. In genere si tratta di domande individuali legate a microproblemi dentro le quali i delegati corrono il rischio di perdersi. Spesso queste domande si traducono in tensioni e microconflittualità che il delegato deve sapere contenere e regolare.

C'è quindi la prevalenza della comunicazione informale faccia a faccia. Le sedi formali - come le assemblee - sono spesso svuotate di significato. O hanno un senso quando sono affrontate in modo non retorico e per gruppi di lavoratori più piccoli e più specifici.

Ma nello stesso tempo si lamenta spesso la carenza di comunicazione e la necessità di rafforzare e socializzare l'informazione: in questo campo contano più i contatti personali con i lavoratori che i mezzi di comunicazione (tipo comunicati e volantini tradizionali e un po' standardizzati).

Il profilo del delegato che emerge è quello di un assistente a tempo pieno, una specie di confessore pronto ad ascoltare ed assorbire le questioni più disparate: a cui si richiede un grande impegno sul luogo di lavoro, ma spesso anche molta disponibilità fuori, dal momento che viene raggiunto da telefonate a casa.

La democrazia sindacale si è arricchita, ma anche in questo caso con la prevalenza di meccanismi informali piuttosto che con il rispetto di procedure ben codificate.

Non c'è dubbio che vi sia l'esigenza di rispettare regole precise, per evitare di cadere, com'è successo in passato, in rapporti con i lavoratori casuali e burocratizzati. Non bisogna però dimenticare che secondo molti si tratta di una questione interna alle organizzazioni, che difficilmente può tradursi in norme generali.

Accanto all'effetto positivo di questa maggiore trasparenza democratica, bisogna però segnalare il rischio di un effetto non voluto: la spinta a dissociarsi di una parte dei lavoratori, la spinta verso l'incrementalismo, verso il chiedere di più rimanendo insoddisfatti.

Questo è un profilo che si intravede in alcune situazioni limite da noi analizzate (specie in presenza di ristrutturazioni e riduzioni di personale). In questi casi i delegati si trovano su una frontiera ripida e sono continuamente criticati, per il solo fatto di poter proporre ai lavoratori rappresentati solo concessioni e non anche acquisizioni.

La sfera della democrazia nell'ambito delle rappresentanze del lavoro rimane dunque in un equilibrio delicato, dal momento che non è facile mantenere il consenso in presenza di risorse scarse, e in mancanza di ricette sicure.

Il bilancio che si può fare in questa sfera è quindi sostanzialmente positivo anche se si vede il rischio di inclinare verso il delegato omnibus che per svolgere bene la sua attività dovrebbe intendere il suo ruolo come militanza a tempo pieno e con un impegno totale.

E questa disponibilità non scompare, ma appare ridimensionata dalla prevalenza di ragioni pratiche e pragmatiche nella scelta di fare i delegati: il voler fare qualche cosa di utile, il voler

Intervenire sulle condizioni di lavoro della propria azienda prevalgono rispetto a motivazioni generali e politiche. Ma questo significa anche che per molti delegati l'impegno non ha i caratteri di una scelta globale, ed è collegato al fatto di essere o di sentirsi utili, di modificare i dati della realtà.

In molte risposte i delegati fanno vedere che le loro aspettative iniziali sono state deluse e di non ritenere utile la loro attività, almeno nel senso della capacità di produrre effetti collettivi (beni pubblici).

Molto spesso si assiste ad un paradosso: che i delegati dichiarino di aver tratto un vantaggio individuale da questa esperienza - aver aumentato le conoscenze, essere «cresciuti» - ma senza ricadute significative sugli altri.

Se il rapporto con i lavoratori è sostanzialmente buono e rinvigorito, pure emerge la difficoltà di tradurre i problemi più avvertiti da semplici esigenze individuali in richieste collettive e negoziali: come nel caso di aspetti specifici dell'organizzazione del lavoro e dei carichi, degli orari, della mobilità e della professionalità.

E' evidente che un miglioramento in questo campo dipende non solo da una migliore capacità di auto organizzazione delle Rsu (più facile nelle realtà produttive con molti delegati), ma da un impegno attivo delle organizzazioni sindacali a non lasciare soli i delegati, a inserirli in una rete.

A supportarli, in primo luogo con le attività di formazione che sono molto richieste, e poi aiutandoli a smistare richieste (verso strutture specializzate, o verso i competenti in materia), oppure con staff tecnici: spesso il ruolo preferito del sindacato esterno è quello del consulente.

4. Rsu e sindacato

Le Rsu, come dice il loro nome, sono anche un pezzo di organizzazione sindacale, quella che appunto opera nei luoghi di lavoro. Si tratta di una specificità italiana e di pochi altri paesi, che si traduce nell'esercizio del potere negoziale in ambito decentrato: un potere che è appunto in generale riservato alle organizzazioni sindacali e non a semplici organismi elettivi dei lavoratori.

Questa peculiarità italiana appare destinata a restare. Infatti l'ipotesi avanzata inizialmente dal disegno di legge Gasperoni della passata legislatura di rafforzare il carattere di rappresentanze solo dei lavoratori (e non anche sindacali) delle strutture di base appare tramontata. Anche sul piano lessicale. In quanto la sigla Rul (rappresentanze unitarie dei lavoratori), molto contestata per questo suo significato simbolico, è stata nuovamente rimpiazzata da quella Rsu (rappresentanze sindacali unitarie).

Ma il loro inserimento nel tessuto vivo dell'organizzazione sindacale è tutt'altro che automatico.

Ed è anche largamente incerta l'area di attività concretamente occupata dalle Rsu e dalle organizzazioni territoriali (esterne ai luoghi di lavoro), che - in base al Protocollo del luglio 1993 - condividono la responsabilità della contrattazione nel secondo livello, aziendale o territoriale. Che cosa fa l'uno, e cosa l'altro. Cosa significa e come si esercita questa contitolarità?

In mancanza di risposte definitive e di una chiara divisione dei ruoli su questo punto - e non sembra che neppure il disegno di legge sopra richiamato ne dia di precise - appare quindi utile capire come hanno funzionato concretamente i rapporti tra questi diversi segmenti, tra il «sindacato interno» e quello esterno, come sono stati definiti efficacemente.

Sarà utile richiamare qui schematicamente la possibilità che si dia vita a tre tipi di rapporto, che corrispondono anche a culture diverse (ed obiettivi strategici sensibilmente diversi):

- rapporti bilaterali a dominante sindacale, nei quali è il sindacato esterno a giocare il ruolo principale e gerarchicamente sovraordinato;
- rapporti centrati sull'azienda e il ruolo di perno delle rappresentanze aziendali, con

relazioni più meno conflittuali con il sindacato esterno, che appare come una appendice;

- rapporti che tendono a strutturare su basi sostanzialmente paritarie una rete di cooperazione e di lavoro comune dai ruoli non nettamente definiti tra rappresentanze in azienda e sindacato organizzazione.

Questa terza è la modalità più diffusa nei casi che abbiamo esaminato. In una sostanziale linea di continuità con il passato, come avevano dimostrato ricerche sul funzionamento dei Consigli dei delegati (in particolare quelle condotte da Ida Regalia), in quanto questi rapporti erano un aspetto intrinseco all'attività sindacale e quindi ricercati come abituali, anche se con intensità variabile ed oscillante e non sempre con produttività (e con soddisfazione di entrambi i soggetti).

E' vero che sono presenti - e ne abbiamo trovato le tracce - le altre due culture, quella del dirigismo sindacale, che nel settore pubblico conserva importanti eredità, e quella dell'autosufficienza delle strutture di base, che inseguendo il miraggio dell'autonomia, sconfinava assai spesso in una chiusura corporativa (particolaristica).

Ma c'è sicuramente una novità che va valorizzata, e cioè che si è attenuata l'idea di un dirigismo meccanico e verticale da parte degli organismi territoriali del sindacato, che hanno imparato a fare i conti - senza riuscirci sempre in modo efficace - con il pluralismo delle spinte e delle domande presenti nella base lavoratrice.

5. Il rapporto con le controparti

Ogni organismo di base si regge se è sostenuto da leggi, che ne promuovono l'attività, o se è riconosciuto da entrambe le parti, e quindi anche dai datori di lavoro, come essenziale canale di espressione delle domande dei dipendenti.

La presenza dei consigli di fabbrica, subito più che riconosciuti dalle controparti, era stata troppo a macchia di leopardo, anche per la difficoltà di trovare un accordo generale tra le grandi organizzazioni di rappresentanza: almeno le tre Confederazioni e la Confindustria.

Con le Rsu si è arrivati per la prima volta dall'epoca delle Commissioni interne ad accordi tra le parti sull'implementazione delle strutture di base. Non solo l'inserimento solenne nel Protocollo triangolare del 1993, ma anche accordi bilaterali, incluso - e si tratta di un'importante innovazione - il settore pubblico (Accordo Aran-sindacati dell'aprile 1994).

E' stato fatto un passo avanti, ma non è bastato ad allargare in modo sostanziale la base del sistema di rappresentanza.

Dalle indagini condotte negli anni scorsi emerge un faticoso processo di apprendimento del gioco, che ha consentito una migliore circolazione di informazioni e di conoscenze tra le parti. E nella sostanza il riconoscimento delle Rsu si è tradotto in regole materiali condivise.

Ciò non toglie che questo passaggio non si sia accompagnato a nuovi stili relazionali da parte del mondo imprenditoriale. Nel settore pubblico spesso stenta ad emergere un vero e proprio profilo datoriale nelle amministrazioni periferiche. Gli atteggiamenti e i modelli organizzativi rimangono sostanzialmente inalterati. E se prevale l'accettazione delle rappresentanze sindacali - uno stile «costituzionale» - i comportamenti oscillano come sempre tra paternalistici, strumentali, collaborativi, e non mancano anche momenti o atteggiamenti conflittuali: tutti ingredienti che nel settore pubblico possono scivolare verso non dimenticate confusioni di responsabilità e sovrapposizione di ruoli.

In realtà non sono modificate in profondità le culture precedenti dei datori di lavoro privati e pubblici e non si verifica un passaggio chiaro a una cultura più cooperativa, nonostante la spinta a muoversi in questa logica venuta dall'introduzione del salario legato ai risultati (perno della contrattazione decentrata post-luglio 1993). E' possibile che la responsabilità sia da attribuire ad entrambi i soggetti - sindacati e datori di lavoro -, ma in molti casi sono questi ultimi ad

apparire, nelle indagini sul campo, i più restii ad incamminarsi su una strada innovativa.

L'istituzione delle Rsu ha toccato solo la superficie del sistema delle imprese (e dei datori di lavoro pubblici).

Questo appare vero:

- sul piano dell'estensione dal momento che larga parte delle unità produttive più piccole ha mantenuto un orientamento diffidente, ed è stata estranea alla penetrazione del sistema di rappresentanze di base;
- sul piano della profondità dell'impegno, dal momento che non si è verificato un forte investimento di risorse organizzative dei datori di lavoro in questa direzione. Cosa che ha reso spesso le aziende (e i padroni pubblici in particolare) poco attrezzati tecnicamente ai compiti della contrattazione decentrata.

Le Rsu sono state viste dall'insieme di questo mondo come una necessità, piuttosto che come una risorsa per migliorare le relazioni di lavoro, e canalizzare le domande collettive dei lavoratori in modo più funzionale, per coinvolgere i dipendenti e migliorare le performance d'azienda (non parliamo di più democrazia nei luoghi di lavoro, perché dal punto di vista dei datori di lavoro questa è una variabile residuale).

L'ipotesi di Streeck (nel volume citato, 1995) che le rappresentanze di base stiano diventando - all'interno dello sviluppo di forme di partecipazione - uno strumento di lavoro per entrambe le parti non prende piede in Italia. E non tanto per la permanenza di una tradizione conflittuale del movimento operaio (che è stata sicuramente rielaborata negli anni scorsi), ma per la staticità organizzativa del tessuto diffuso dei datori di lavoro. Quindi non tanto le organizzazioni collettive di rappresentanza datoriale, quanto i comportamenti micro di imprenditori, manager e dirigenti pubblici (come mostrato nell'indagine condotta per l'Aran da Bordogna) come attori individuali stentano ad adeguarsi alla nuova situazione.

Alla freddezza media del mondo datoriale, va aggiunto un altro elemento complicante, che ha riguardato in modo peculiare il settore pubblico (come emerge dalla già citata ricerca). I rappresentanti dell'azienda-Stato hanno dimostrato nei nostri casi resistenza a farsi responsabilizzare: manca in ambito decentrato una rappresentanza adeguata degli interessi degli enti pubblici in quanto datori di lavoro. Non solo scarsa responsabilizzazione, ma anche attitudini tecniche ed operative spesso insufficienti. A quanto sembra, nel settore pubblico sono proprio le controparti dei sindacati ad avere maggiore necessità di apprendimento delle implicazioni della contrattazione decentrata (comunque più regolata che negli altri settori).

Le Rsu si sono comunque pienamente legittimate, nelle realtà in cui operano, come rappresentanze nei luoghi di lavoro, e sono state anche legittimate dalle loro controparti.

Ma anche nei casi nei quali i rapporti tra le parti sono buoni e costanti - cosa che avviene nella maggior parte delle realtà - questo non garantisce automaticamente buoni risultati condivisi, di natura «sistemica». Perché manca un investimento verso la piena bilateralità, capace di utilizzare appieno il potenziale non solo contrattuale (più tradizionale), ma anche partecipativo delle Rsu.

Piuttosto le attività condotte dalle strutture di base hanno contribuito a far crescere tra i delegati eletti uno stile di rappresentanza più complesso, attento non solo alle esigenze della base, ma anche ai vincoli e obiettivi aziendali: aspetto su cui si registra una novità rispetto alla storia dei Consigli e sulla quale aveva giustamente richiamato l'attenzione Bruno Manghi.

6. Il funzionamento interno

Lo stile più complesso di rappresentanza a cui sono costrette le Rsu ci introduce al principale nodo-sfida dell'azione recente delle rappresentanze di base.

Una rappresentanza con più variabili si presenta di per sé faticosa e di difficile riuscita. Questo era già vero in passato, visto che nel nostro paese si è configurato un sistema a canale unico, nel quale un solo soggetto (in questo caso la Rsu, ma in precedenza i consigli dei delegati) assomma un insieme di funzioni, dalla rappresentanza dei lavoratori, a quella delle organizzazioni, fino alla stessa azione negoziale. E in passato Aris Accornero (1992) aveva messo in guardia i sindacati dal rischio di far soccombere i delegati sotto il peso di una volontà titanica di rappresentanza: in cui però forte era la forbice tra intenzioni e capacità operative.

Questa forbice ha sicuramente inciso sul lento declino dei consigli e il loro progressivo deperimento in termini di capacità di esercizio di funzioni: dato accompagnato spesso da vitalità e andamenti sussultori, come ha ben evidenziato Ida Regalia (1984), mostrando anche che molti consigli hanno fatto bene anche dopo gli anni felici, e che si sono verificati percorsi ed esiti quantomeno differenziati.

E questo problema si è riproposto sotto specie di dilemma anche negli anni scorsi. A fronte di una crescita potenziale del ruolo di questo organo di rappresentanza, impegnato non solo ad aggregare la pluralità di interessi presenti nei luoghi di lavoro (attività anch'essa complicata dalla diversificazione delle domande e di questi interessi), ma anche a muoversi in un logica più partecipativa, aiutando le aziende a essere più efficienti e competitive. Quindi la ricerca di un difficile - e non scontato - equilibrio tra interessi dei dipendenti e obiettivi aziendali.

Per questa ragione è stato messo l'accento su due diverse esigenze:

- la costruzione di azioni formative più o meno permanenti per assicurare la crescita di competenze dei delegati;
- l'attenzione, maggiore che in passato, da riservare al modo di lavorare, in modo da evitare il doppio rischio della sovrapposizione e della dispersione delle attività condotte dai delegati.

Un bilancio sul primo punto è sostanzialmente positivo. Varie iniziative hanno contribuito a sviluppare un'offerta di questo tipo. Anche se non bisogna dimenticare che molte aree sono state trascurate, e molti interventi sono risultati frammentari. Ma non c'è dubbio che la formazione viene percepita dentro i sindacati come una risorsa importante, sia credendoci che magari semplicemente adeguandosi ad un trend.

Quanto alla seconda direzione, una prima traccia è costituita dall'introduzione di criteri di divisione del lavoro tra i delegati, certo possibili a partire da Rsu di medie dimensioni. Una qualche divisione del lavoro che impegni alcuni in modo più specialistico sul versante contrattuale, altri nel collegamento con i microproblemi quotidiani dei lavoratori, altri in modo pressoché esclusivo come rappresentanti per la sicurezza (infatti i delegati eletti in questo ambito non contrattuale fanno parte della Rsu) e così via.

L'idea di una qualche divisione del lavoro piace ai delegati intervistati. Sia perché li sgrava potenzialmente da alcuni compiti, e quindi riduce le tensioni e il dispendio di tempo di una vita condotta in prima linea. Sia perché il modello del delegato-leader, generalista e impegnato a tempo pieno, perde colpi nell'immaginario dei nuovi delegati, soprattutto più giovani.

Ma nonostante questa idea riscuota successo, essa si è tradotta poco in linee di azione strutturate, dando vita al massimo a forme embrionali di lavoro comune.

Piuttosto che una specializzazione troppo marcata, in modo adattivo ed informale i delegati hanno coltivato più conoscenze e più attività, riuscendo sembra - nella maggioranza dei casi - ad evitare il pericolo del sovraccarico e dell'implosione.

Per definizione il delegato tende a muoversi su più fronti e a fare più cose: l'importante è che le sappia fare bene.

Emerge così un ruolo dei delegati polivalente, ma più informato, non generico ed

omnicomprensivo come in passato.

Una recente indagine condotta in Emilia parla di delegati «policompetenti» e smentisce anch'essa la diffusione di prassi di specializzazione (Poli, 1997).

Altra questione riguarda le regole di funzionamento organizzativo della Rsu, che resta un organo unitario e plurale: più opinioni, ma anche più organizzazioni sindacali rientrano nel suo perimetro.

Prevale l'informalità nella definizione delle modalità di riunione, di selezione dei problemi e delle decisioni.

E l'informalità costituisce l'abito tradizionale del sindacalismo italiano. Difficile da modificare, spesso utile, ma in molti casi inadeguata alle necessità di rapporti interni allo stesso tempo snelli e democratici. Comunque distante da procedure codificate e seguite con impegno, come in altri sistemi: ad esempio quello tedesco che soffre all'opposto di un eccesso di giuridificazione e di dettaglio procedurale.

Una maggiore strutturazione della vita interna si ha attraverso la nomina di un esecutivo (nelle realtà più grandi) o di un coordinatore, che rientrano nel campo della continuità con l'esperienza precedente dei Consigli. Oppure con l'inserimento di clausole che vincolano la Rsu a riunioni periodiche allo scopo di evitare che la gestione quotidiana sia in mani ristrette: e qui si vede qualche novità in più, che delinea delle terapie apprezzabili per i rischi di isolamento autoreferenziale dei delegati.

Vale qui solo la pena di ricordare che questo rimane il punto dolente dell'azione sindacale nel nostro paese (e forse configura anche caratteri tipici dell'identità nazionale). Un'azione capace di grandi slanci e quindi di sussulti organizzativi in congiunture importanti o epiche. Ma incapace di gestire la quotidianità senza cadere in routine poco efficienti e qualche volta paralizzanti (del resto le modalità di lavoro interno del sindacato sono state ben descritte nei loro paradossi da Manghi, 1996, che le interpreta come «tempo perso», ma anche come un pedaggio da pagare per coinvolgere corpaccioni organizzativi così grandi).

E comunque l'informalità ha alcuni pregi, ma anche gravi difetti. Il pregio principale è il non ingessamento del lavoro e dei rapporti (anche umani) tra i delegati. Favorisce adattamenti omeostatici a situazioni nuove.

Ma c'è un grande difetto.

L'informalità è il terreno che favorisce meccanismi chiusi ed elitari, e tutt'altro che democratici. Grazie ad essa si affermano i più attivi, i più militanti. Se decide chi c'è, sono premiati i più presenti. Grazie ad essa sono avvantaggiate le minoranze nel governo di questi organismi: minoranze che però non sono legittimate, e tendono a rinchiudersi in circuiti di comunicazione parziali.

L'informalità non è più trasparente: è meno trasparente e meno controllabile. Essa allontana dall'impegno lavoratori e delegati che si sentono messi ai margini.

Per questa ragione anche le interpretazioni sociologiche più favorevoli all'informalità sono divenute più problematiche. E colgono che questa, se è stata in passato una risorsa, si traduce oggi in problema per l'azione collettiva dei sindacati.

7. Una sintesi provvisoria

Nel bene e nel male le rappresentanze di base sono un riflesso della regolazione sociale italiana. In cui è elevata la dimensione informale e volontarista, spesso virtuosa. Ma è carente, e da rafforzare, quella della istituzionalizzazione dei processi, in modo da favorire vantaggi di sistema (Regini, 2000). Questa appare anche la condizione perché non si disperda l'impegno sociale volontario dei delegati, che in questo momento è poco noto, e poco valorizzato anche dagli

stessi sindacati.

E possa favorire reti sociali più ampie mediante il quale si possono innescare meccanismi di sviluppo «virtuosi» a livello micro nelle pubbliche amministrazioni e nei luoghi di lavoro.

Tanti operatori e tanti delegati hanno affinato, grazie a questi strumenti, negli anni scorsi la loro cultura tecnica, hanno arricchito le loro conoscenze e competenze, hanno acquisito risorse per risolvere problemi.

Spesso questo lavoro quotidiano, sotterraneo ed ingrato, è poco conosciuto e misconosciuto. Le iniziative dell'Aran, relativamente al settore pubblico, hanno avuto il merito di farlo venire a galla e di valorizzarlo.

Si tratta di una delle più grandi esperienze di apprendimento evolutivo operate in modo sinergico da attori sociali distinti, ma obbligati a trovare aree di scambio e di cooperazione.

Questo può consentire di evitare la sottoutilizzazione tanto delle potenzialità della rappresentanza sociale (la risorsa sociale di disponibilità volontaria su cui abbiamo insistito), che dell'intelligenza collettiva (la funzione di coordinamento e di indirizzo) delle organizzazioni formali.

Bibliografia

Accornero A., La parabola del sindacato, Bologna, Il Mulino, 1992.

Bordogna (a cura di), Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni, Milano, Angeli, 2001.

Carrieri M., Le Rsu nel sistema italiano di relazioni industriali, in Lavoro e diritto (1996), n.1.

Manghi B., Il tempo perso, Venezia, Marsilio, 1996.

Regalia I., Eletti e abbandonati, Bologna, Il Mulino, 1984.

Rogers J. e Streeck W. (ed.), Works Council: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations, Chicago, Chicago University Press, 1995.

Streeck W., Le relazioni industriali neo-corporative e la crisi economica in Germania, in **Carrieri e Perulli**, Il teorema sindacale, Bologna, Il Mulino, 1984.