CONQUISTE del lavoro
Quotidiano della Cisl

PER MIGLIORARE CON NUOVE REGOLE LA DEMOCRAZIA NEL SINDACATO

La relazione di Franco Marini al Comitato Esecutivo della Cisl

1. La necessità di nuove regole per i rapporti sindacali

Molti parlano della necessità di «regole» per i rapporti sindacali; ma con fini e per motivi diversi. Molti pensano a regole per limitare ed ingabbiare l'azione sindacale.

Noi riteniamo necessarie regole nuove per migliorare i rapporti sindacali, per rendere più forte, responsabile e coerente la nostra azione, per prepararci alle sfide dell'innovazione anche internazionale ed europea; regole che valgono per tutti, per noi come per la controparte. Per noi regole nuove sono funzionali agli obiettivi nuovi che come sindacato ci siamo dati negli ultimi anni ed approfonditi nell'Assemblea dei Quadri e nel Consiglio Generale del 1986.

La necessità di nuove regole deriva dalla analisi che facciamo sulla situazione sindacale odierna.

Il sindacato italiano è un sindacato forte, riconosciuto, con molte responsabilità. Nello stesso tempo deve fronteggiare un mutamento senza precedenti in tutti i rapporti sociali: mutamento positivo per le sue potenzialità ma che rende difficile la rappresentatività generale, e lo stesso concetto di confederalità. Questo mutamento moltiplica infatti le spinte alla diversificazione e alla settorializzazione degli interessi sia dal lato dell'offerta di lavoro (diversificazione delle forme di lavoro con sviluppo delle forme cosiddette atipiche, settorializzazione e miniaturizzazione dei mercati del lavoro con crescente eterogeneità della forza lavoro, diversificazione dei trattamenti) sia dal lato della *domanda* (innovazioni di prodotto e di processo sempre più veloci, ristrutturazioni dell'impresa in forme diverse, dal decentramento estremo, alla concentrazione ed ai raggruppamenti).

Per valorizzare questa realtà diversificata riconducendola ad unità ed evitando la frammentazione occorrono strategie nuove, ma occorrono anche regole di comportamento rigorose.

Le regole del gioco non bastano da sole a risolvere tutti i problemi che abbiamo di fronte; non possono supplire alle carenze di strategia; ma sono essenziali per diversi motivi.

A. Servono a rendere più coerenti ed unitari i comportamenti contrastando le spinte settoriali e centrifughe.

B. Servono a definire meglio i nostri rapporti nei confronti dei lavoratori e delle altre organizzazioni che oggi soffrono di eccessiva informalità e spesso di scarsa chiarezza.

C. Servono a rafforzare la nostra iniziativa rispetto al contesto esterno, economico in particolare: la crescente turbolenza anche internazionale di tale contesto richiede a tutte le grandi organizzazioni di razionalizzare al massimo i propri comportamenti.

D. Definiscono meglio le nostre responsabilità ma anche i nostri diritti e funzioni, nei confronti delle controparti pubbliche e private. Le nostre funzioni si sono arricchite e diversificate non solo sul piano contrattuale, ma anche nei rapporti con le istituzioni. Ad una simile ricchezza di funzioni deve corrispondere maggiore certezza di rapporti attraverso nuove regole. L'informalità è stata utile per l'azione sindacale nel periodo di crescita economica sociale degli anni '60 e '70.

Diventa controproducente in un momento in cui il sindacato si è affermato come autorità sociale e deve affrontare *responsabilmente* le sfide della società complessa, della terziarizzazione e della internazionalizzazione dell'economia.

La necessità di procedere su questa strada è confermata dall'esperienza di altri paesi e sindacati.

La ricerca di nuove regole è un processo politico da costruire in rapporto con la nostra visione strategica, tenendo conto della nostra tradizione.

Per questo noi privilegiamo la ricerca di regole autonome e contrattate rispetto a norme imposte dal potere pubblico, che possano essere limitative dell'autonomia e libertà sindacali.

Per questo ricerchiamo regole che valgano per tutti e quindi siano espressione anch'esse di una scelta *confederale;* ma intendiamo definire tali regole coinvolgendo l'intera organizzazione e facendo tesoro delle esperienze già avviate in diverse realtà categoriali e territoriali.

Pensiamo a regole generali, ma che tengano conto delle diverse realtà categoriali e si specifichino a livello di categoria.

Il nostro proposito è di arrivare alla definizione di un insieme di regole, che riguardino tutti i punti critici dei rapporti sindacali: rappresentanza e rappresentatività, conflitto, contrattazione e partecipazione.

Esse dovranno strutturarsi a *diversi livelli:* dal luogo di lavoro — dove l'assenza di regole è particolarmente grave — al livello categoriale, fino a quello confederale. Al termine del processo pensiamo di proporre un *protocollo o accordo quadro* di nuove regole per i rapporti sindacali da discutere con le altre Organizzazioni sindacali e per alcuni temi da proporre alle controparti private e pubbliche.

2. Regole sulla rappresentatività sindacale

La prima materia su cui trovare nuove regole è la rappresentatività del sindacato.

La maggiore rappresentatività costituisce un criterio ampiamente utilizzato dal legislatore sia nel settore privato sia nel pubblico impiego. Anche recentemente si è continuato a fare ricorso a tale criterio — si veda la legge di riforma del Cnel a proposito della individuazione delle organizzazioni abilitate a nominare rappresentanti in seno al Cnel stesso.

Nella impostazione della legge quadro sul pubblico impiego la maggiore rappresentatività vale anche ai fini della individuazione delle organizzazioni sindacali riconosciute dalla legge stessa quali agenti contrattuali.

Le ragioni che a suo tempo hanno portato a questo particolare impiego del criterio della maggiore rappresentatività (che in verità per qualche tipo di contrattazione — come «i contratti di solidarietà» — è stato impiegato anche per i settori privati) sono da considerare tutt'ora valide.

Una volta compiuta la scelta di strutturare per via legislativa il sistema contrattuale dell'impiego pubblico, costituiva una scelta obbligata quella di prevedere un criterio atto a individuare gli interlocutori negoziali, sottraendo tale scelta alla discrezionalità dei datori di lavoro pubblici.

Evitare la frammentazione degli attori negoziali risponde inoltre all'esigenza — non certo superata — di favorire una contrattazione in grado di non compromettere e anzi sviluppare sempre più la funzionalità degli apparati pubblici.

Le vicende più recenti — a volte di effettiva difficoltà, a volte fin troppo enfatizzate nella loro presunta capacità di scardinare gli assetti istituzionali in atto — non sono tali da compromettere la scelta a suo tempo compiuta. Questo per almeno due ragioni di fondo.

Oltre al ruolo certamente rilevante assegnato alle Confederazioni, la legge riconosce anche il ruolo delle organizzazioni nazionali di categoria nonché di quelle di settore; cosicché il pluralismo organizzativo non risulta affatto negato e a ciascun ambito contrattuale (intercompartimentale, di comparto, decentrato) corrispondono agenti contrattuali la cui rappresentatività è da misurare nello stesso ambito.

In secondo luogo, la maggiore rappresentatività è di per sé un criterio dinamico in grado di registrare le modificazioni che intervengono nella realtà delle relazioni sindacali. Ne deriva che esso non può essere criticato come un espediente per *ingessare* le relazioni sindacali a dispetto del concreto andamento dei rapporti lavoratori-oganizzazioni.

Se si verificano spostamenti significativi del consenso dei lavoratori, il criterio in questione è in grado di recepirle: e noi riteniamo che rispetto a nuove e discutibili forme di aggregazione abbia valore prevalente la conferma di organizzazioni che restano ampiamente maggioritarie.

Ciò premesso, va sottolineato con forza che noi abbiamo interesse a che si affermino forme più *trasparenti* e *precise* di accertamento della rappresentatività.

A favore di questa valutazione non gioca solo la constatazione che vi sono organizzazioni sindacali — dotate in verità di un seguito limitato — le quali fruiscono dei «diritti sindacali» come se si trattasse di organizzazioni formate da milioni di lavoratori.

Attraverso un più formalizzato procedimento di accertamento della rappresentatività risultano infatti perseguibili anche — e forse soprattutto — obiettivi di consolidamento del nostro ruolo. A questo punto, «mettere le carte sul tavolo» non può che essere utile per contrastare gli attacchi al sindacalismo confederale che dall'incertezza (vera o presunta che sia) traggono alimento.

Procedere a momenti elettorali di verifica della rappresentatività può inoltre rappresentare un'occasione per attivare le nostre risorse di militanza, e stimolare così la crescita dell'organizzazione.

Quanto ai *parametri* specifici da considerarsi per la verifica in questione, alcuni esistono già nel nostro ordinamento.

La dottrina giuridica e lo stesso legislatore hanno indicato parametri credibili e ormai ampiamente sperimentati quali — usando le parole della legge recente sul Cnel — l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative, la consistenza numerica degli iscritti, la partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti collettivi.

A nostro avviso, tuttavia, non solo perché non abbiamo niente da temere, ma anche perché consideriamo intrinsecamente positive forme che consentano ai lavoratori di esprimersi direttamente in modi non alternativi a quelle tipiche della vita sindacale, riteniamo che i predetti parametri di valutazione possano essere utilmente *integrati* dalla considerazione di criteri di misurazione di carattere *elettorale.*

Nell'individuazione di questi ultimi occorre senz'altro tener conto delle peculiarità e tradizioni dei diversi settori. Dove — per esempio come nei settori industriali e in larga parte dei servizi — si procede alla formazione delle strutture sindacali di base *anche* con apposite elezioni, si possono considerare gli esiti di queste.

Dove viceversa — come accade in molti comparti del pubblico impiego — si dispone già di occasioni elettorali per l'elezione di rappresentanti sindacali in seno a particolari organismi — come Commissioni del personale, Consigli di amministrazione, altri organi collegiali, ecc. — si può pensare di utilizzare i risultati di queste, procedendo — ove necessario — a modifiche che ne assicurino la significatività sia a livello nazionale che decentrato.

In ogni caso, valorizzando le nuove esperienze di consultazione-/controllo attraverso organismi misti compiute in diversi settori, si potrebbe procedere con opportuni interventi legislativi alla creazione di organismi aventi funzioni consultive e di controllo in merito alla programmazione e gestione dell'attività dei diversi apparati pubblici, cogliendo in questo modo una diffusa esigenza di arricchimento e qualificazione delle forme di presenza sindacale.

Detti organismi andrebbero collocati anche a livelli decentrati, in considerazione delle peculiarità dei diversi comparti.

L'elezione — su liste sindacali — dei rappresentanti dei lavoratori in detti organismi fornirebbe altresì quel misuratore della rappresentatività nei diversi comparti di cui si è sottolineata l'opportunità. Tenendo conto di come tradizionalmente si sia assunta la presenza nel Cnel quale indice di rappresentatività, si potrebbe continuare su questa strada prevedendo — con apposita modifica legislativa — che i rappresentanti dei lavoratori dipendenti in seno al Cnel debbano essere eletti direttamente dagli stessi lavoratori su liste presentate dalle organizzazioni.

In questo modo si avrebbe una forma di misurazione della distribuzione del consenso — di carattere integrativo o quanto meno suppletivo — valevole soprattutto per le Confederazioni in quanto tali, ma non priva di rilievo nei grandi settori (industria, agricoltura, commercio, pubbliche amministrazioni) stante già la scelta della legge n. 936 del 1986 di richiedere rappresentanze differenziate per tali aree.

3. L'impiego del referendum

Noi abbiamo sempre guardato all'uso del «referendum» con cautela, mettendo in guardia contro il pericolo di considerare questo istituto come un facile rimedio a questioni complesse.

Anche per questo — alla luce delle esperienze realizzate sia in settori privati che pubblici — ci riteniamo legittimati a proporre motivi di considerazione critica di questo istituto.

Non si tratta per noi di una novità, ma è opportuno ribadire che il referendum, per la sua portata semplificatoria — la quale richiede risposte semplici a domande omogenee ed univoche — mal si adatta ad una realtà composita come il contratto collettivo, che può essere valutato positivamente in un punto e negativamente in un altro.

In situazioni in cui le mediazioni contrattuali risultano difficili, il ricorso al referendum ad accordo siglato può rivelarsi controproducente, sollecitando rincorse e spinte irresponsabili, nonché la trasformazione di dissenso su qualche punto specifico in un rifiuto dell'intero compromesso negoziale se non della complessiva politica contrattuale del sindacato.

Molto pericoloso è anche l'assunto da cui sembra muovere l'infatuazione di alcuni verso il referendum, legata all'idea che questo costituisca una formula adatta a superare le difficoltà insorgenti nel rapporto del sindacato con i lavoratori.

Al contrario, infatti, l'uso eccessivo del referendum non può che deresponsabilizzare e alla lunga delegittimare quella rete di militanti e di quadri di base ed intermedi sulla cui capillare azione si fonda l'esistenza stessa delle organizzazioni sindacali.

L'esperienza dei sindacati che hanno più frequentemente praticato il referendum (Rep. Fed. Tedesca, Svezia) dimostra che tanto più questo strumento può risultare utile o meno «pericoloso», quanto più sono operanti i normali strumenti di democrazia associativa e di base.

Preso atto che non si hanno alternative ai tradizionali strumenti di accompagnamento dell'azione contrattuale (legati al ruolo attivo dei quadri aziendali, alla funzionalità piena delle strutture di base e degli organi ai vari livelli nonché agli stessi momenti assembleari), non si tratta per noi di dare un definitivo e completo ostracismo all'istituto referendario, ma piuttosto di precisare — anche in rapporto con le altre organizzazioni — *situazioni* in cui utilizzarlo, *procedure* di svolgimento nonché *soggetti* abilitati a promuoverlo. Senza fornire per ora indicazioni definitive, si può a riguardo distinguere fra *referendum decisorio e referendum esplorativo o espressivo.*

Inserito in una prassi più ampia di partecipazione e consultazione dei lavoratori, il *referendum esplorativo* potrebbe essere utilizzato per individuare l'orientamento maggioritario tra i lavoratori su questioni rilevanti per decisioni che il sindacato è chiamato ad assumere.

L'impiego del *referendum decisorio* — in cui cioè una certa scelta è *a priori* e completamente rimessa al risultato del referendum stesso — andrebbe viceversa considerato

La risoluzione conclusiva sull'uso del referendum

In riferimento al rischio di un consolidamento della tendenza ad un uso indiscriminato e senza regole del referendum come strumento di decisione rispetto ad attività e funzioni fondamentali del sindacato, il Comitato Esecutivo della Cisl rileva *che una tale tendenza a quello associativo e di democrazia delegata tipico dell'esperienza sindacale italiana e, in ogni caso, organico alla cultura e alla prassi della Cisl;* sottolinea *che i problemi attuali di rappresentatività del sindacato traggono origine da fattori complessi, solo in parte riconducibili a questioni di democrazia sindacale e che, per questa parte, non possono comunque trovare soluzione se non in un più efficace funzionamento dei meccanismi e delle forme di democrazia rappresentativa;* valuta *come inadeguato e improprio l'uso del referendum anche come strumento di consultazione, di verifica e di ricerca del consenso dei lavoratori non iscritti, verso i quali rimane fondamentale il ruolo attivo dei quadri, dei militanti, delle rappresentanze di base, attraverso strumenti — come assemblea — che assicurino una reale dialettica democratica basata sul dibattito e sul confronto collettivo.*

Il C.E. della Cisl giudica pertanto necessario ed urgente definire e delimitare i casi e le condizioni in cui forme referendarie di consultazione e di accertamento del consenso possono essere utilizzate come un opportuno correttivo della democrazia delegata, con particolare riferimento alle situazioni di più debole sindacalizzazione.

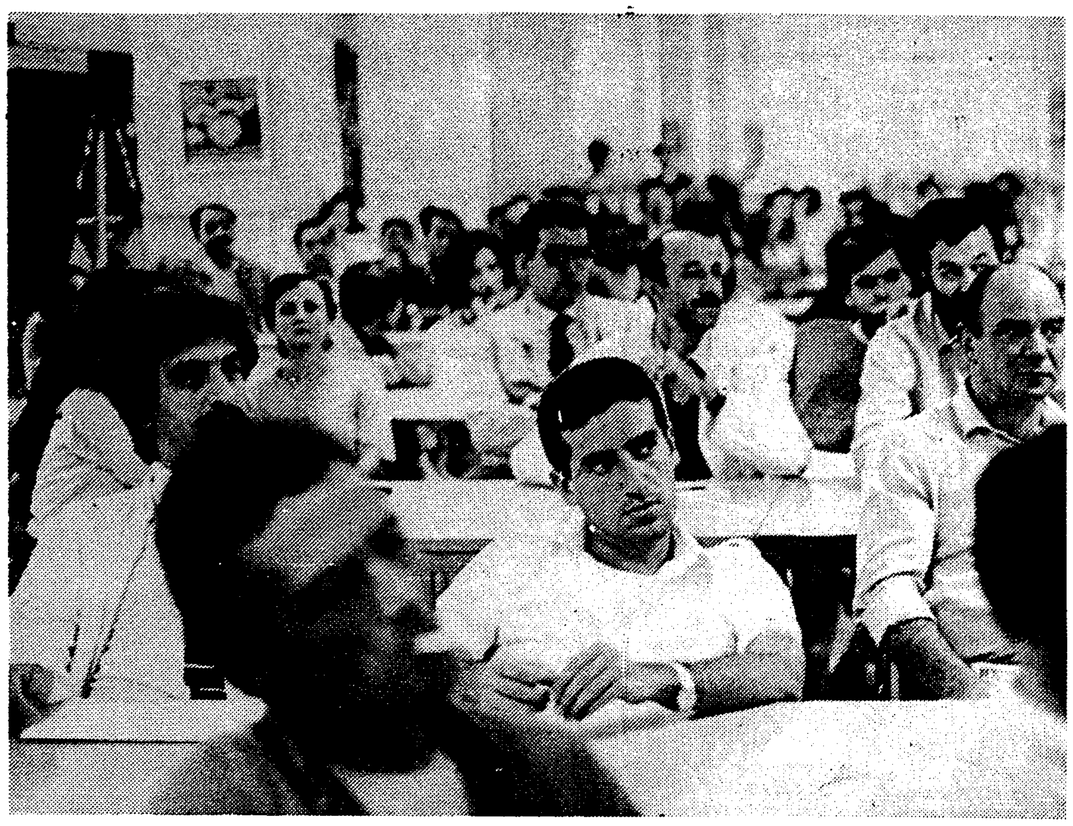
L'uso del referendum decisorio, in cui cioè una determinata scelta è rimessa in via definitiva all'esito del referendum stesso, deve costituire, comunque, una soluzione-limite per questioni specifiche proponibili chiaramente in termini di opzioni alternative, che le strutture interessate ritengano unitariamente di delegare alla decisione dell'insieme dei lavoratori.

Ciò esclude in linea generale che possano essere sottoposti a referendum decisorio gli esiti finali dei negoziati per i rinnovi contrattuali e per ogni altra forma di accordo collettivo, per i quali rimane decisivo il giudizio, e la conseguente assunzione di responsabilità, delle organizzazioni interessate. Esclude, altresì, e sempre in linea generale, il ricorso al referendum come strumento di approvazione formale delle piattaforme contrattuali, restando chiaro in ogni caso e nell'ipotesi che tale approvazione sia comunque intervenuta, che la stessa non può costituire un mandato rigido e vincolante rispetto alla conduzione del negoziato e ai contenuti della sua conclusione.

Il C.E. dà mandato *alla Segreteria confederale di avviare, su queste basi, il necessario confronto con Cgil e Uil con l'obiettivo di definire un protocollo comune sull'uso del referendum, sottolineando la necessità che, fino a quando la materia non sarà unitariamente regolata, le Organizzazioni di categoria della Cisl decidano di concerto con la Segreteria confederale ogni eventuale iniziativa referendaria, sulla base della presente risoluzione* (approvata all'unanimità, 1 astensione).

CONQUISTE del lavoro
Quotidiano della Cisl

PER MIGLIORARE CON NUOVE REGOLE LA DEMOCRAZIA NEL SINDACATO



La relazione di Franco Marini al Comitato Esecutivo della Cisl

zione del consenso — di carattere integrativo o quanto meno suppletivo — valevole soprattutto per le Confederazioni in quanto tali, ma non priva di rilievo nei grandi settori (industria, agricoltura, commercio, pubbliche amministrazioni) stante già la scelta della legge n. 936 del 1986 di richiedere rappresentanze differenziate per tali aree.

3. L'impiego del referendum

Noi abbiamo sempre guardato all'uso del «referendum» con cautela, mettendo in guardia contro il pericolo di considerare questo istituto come un facile rimedio a questioni complesse.
Anche per questo — alla luce delle esperienze realizzate sia in settori privati che pubblici — ci riteniamo legittimati a proporre motivi di considerazione critica di questo istituto.
Non si tratta per noi di una novità, ma è opportuno ribadire che il referendum, per la sua portata semplificatoria — la quale richiede risposte semplici a domande omogenee ed univoche — mal si adatta ad una realtà composita come il contratto collettivo, che può essere valutato positivamente in un punto e negativamente in un altro.

In situazioni in cui le mediazioni contrattuali risultano difficili, il ricorso al referendum ad accordo siglato può rivelarsi controproducente, sollecitando rincorse e spinte irresponsabili, nonché la trasformazione di dissenso su qualche punto specifico in un rifiuto dell'intero compromesso negoziale se non della complessiva politica contrattuale del sindacato.

Molto pericoloso è anche l'assunto da cui sembra muovere l'infatuazione di alcuni verso il referendum, legata all'idea che questo costituisca una formula adatta a superare le difficoltà insorgenti nel rapporto del sindacato con i lavoratori.

Al contrario, infatti, l'uso eccessivo del referendum non può che deresponsabilizzare e alla lunga delegittimare quella rete di militanti e di quadri di base ed intermedi sulla cui capillare azione si fonda l'esistenza stessa delle organizzazioni sindacali.

L'esperienza dei sindacati che hanno più frequentemente praticato il referendum (Rep. Fed. Tedesca, Svezia) dimostra che tanto più questo strumento può risultare utile o meno pericoloso», quanto più sono operanti i normali strumenti di democrazia associativa e di base.
Preso atto che non si hanno alternative ai tradizionali strumenti di accompagnamento dell'azione contrattuale (legati al ruolo attivo dei quadri aziendali, alla funzionalità piena delle strutture di base e degli organi ai vari livelli nonché agli stessi momenti assembleari), non si tratta per noi di dare un definitivo e completo ostracismo all'istituto referendario, ma piuttosto di precisare — anche in rapporto con le altre organizzazioni — *situazioni* in cui utilizzarlo, *procedure* di svolgimento nonché *soggetti* abilitati a promuoverlo. Senza fornire per ora indicazioni definitive, si può a riguardo distinguere fra *referendum decisorio e referendum esplorativo o espressivo.*

Inserito in una prassi più ampia di partecipazione e consultazione dei lavoratori, il *referendum esplorativo* potrebbe essere utilizzato per individuare l'orientamento maggioritario tra i lavoratori su questioni rilevanti per decisioni che il sindacato è chiamato ad assumere.

L'impiego del *referendum decisorio* — in cui cioè una certa scelta è *a priori* e completamente rimessa al risultato del referendum stesso — andrebbe viceversa considerato come soluzione limite e comunque per ipotesi ben tipizzate, attinenti a situazioni in cui il sindacato stesso si interroga su posizioni specifiche da assumere o rispetto ad aree di debole sindacalizzazione. In ogni caso è da escludere che, laddove venga usato in apertura di vertenza contrattuale come richiesta di mandato a trattare, possa impegnare in maniera rigida e vincolante i soggetti negoziali sui contenuti della piattaforma, né a conclusione della vertenza possa sostituire il giudizio finale sui risultati da parte delle organizzazioni sindacali.
Non minore attenzione andrebbe riservata all'individuazione dei soggetti promotori, riservando in particolare la decisione del ricorso al referendum alla valutazione *unanime* delle organizzazioni sindacali.
Data l'esigenza di questa specifica materia proponiamo subito *un protocollo* sull'uso dello strumento da concordare con Cgil e Uil.

4. Le regole della contrattazione e della partecipazione

Il momento è maturo per darsi indirizzi e regole generali anche sugli strumenti principali di azione sindacale: la contrattazione collettiva, i diritti di informazione e di partecipazione. E' maturo anche perché non siamo in una fase economica di emergenza, ma di relativo anche se insufficiente sviluppo.
Il fatto che la contrattazione abbia ripreso a funzionare ci dà l'opportunità di migliorarne la qualità e l'efficienza: non possiamo limitarci a riprendere la contrattazione in modo tradizionale sui temi tradizionali.

Il padronato privato ha elaborato proposte di regolare la contrattazione che sono significative dell'importanza del problema. Dal padronato si avanza esclusivamente l'esigenza di mettere ordine nei rapporti fra livelli contrattuali, con l'obiettivo di controllare la contrattazione decentrata. Noi condividiamo la necessità di un riordino del *sistema* contrattuale, ed anche di una maggiore certezza nei rapporti reciproci ma non possiamo accettare che si usi questo come pretesto per ingabbiare la contrattazione decentrata, che proprio in rapporto ai processi di trasformazione tecnologica e organizzativa riacquista un ruolo di grande rilevanza.
Nuove regole servono a rendere più coerente e solidale la nostra strategia contrattuale in tutti i settori privati e pubblici, ad evitare politiche contrattuali frammentate e corporative. Ciò vale anzitutto in materia salariale, come abbiamo già indicato nel nostro ultimo Esecutivo; ma vale per ogni rivendicazione.
La regola fondamentale della nostra azione contrattuale è quella solidaristica. Si può discutere sui modi e sulle forme con cui attuarla, ma essa implica che l'azione contrattuale ai vari livelli si ispiri a guidelines ed a criteri comuni in materia sia salariale sia normativa. Solo così il sindacato può mantenere un ordine solidaristico, evitare il riaprirsi di gravi diseguaglianze, contribuire sia ad una più equilibrata distribuzione del reddito sia ad un indirizzo della crescita e dell'occupazione.
Sulla base di tali principi comuni si deve migliorare il coordinamento della iniziativa contrattuale anzitutto all'interno del sindacato, fra i livelli categoriali e con il livello decentrato. Sulla stessa base si possono concordare con le varie controparti regole per una equilibrata distribuzione di *competenze* fra i vari livelli contrattuali che evitino sovrapposizioni e diano il massimo possibile di certezze soprattutto alla contrattazione decentrata (sia sui tempi e sia sui costi).
La ricerca di regole sulla contrattazione però non può limitarsi a questo né a dare certezza alla controparte. Va finalizzata a rendere certi e ad allargare gli spazi dell'azione e della partecipazione sindacale sui temi critici:

a) dell'innovazione e della sua gestione e dei suoi risultati;
b) dell'occupazione (mercato del lavoro e formazione professionale);
c) della nostra presenza nelle piccole imprese.

Lo sviluppo di questi spazi di partecipazione è un nostro obiettivo strategico fondamentale.
Noi vogliamo regole e procedure che facilitino tale sviluppo.
I diritti di informazione e le forme di concertazione sperimentate in alcuni grandi gruppi vanno generalizzati e rafforzati nel settore privato; ma vanno rafforzati anche nella P.A. dove la partecipazione dei lavoratori deve esprimersi in maniera più adeguata.
L'obiettivo è di coinvolgere i lavoratori rappresentati dal sindacato nelle scelte decisive dell'impresa e della pubblica amministrazione, nei risultati della innovazione e della produttività. Questa è la nostra sfida per costruire un modello di relazioni sindacali più sicuro e stabile ma insieme più partecipativo.
La nostra linea non è la moltiplicazione indifferenziata delle rivendicazioni, ma una corresponsabilità vera nelle scelte di sviluppo e di produttività.
Le nuove relazioni sindacali che noi vogliamo devono basarsi su uno scambio fra maggiore certezza di regole e più ampi spazi di contrattazione e partecipazione.
Il problema di trovare qualche regola nuova vale anche nei rapporti fra sindacati e le massime istituzioni del paese, governo e parlamento. Questi rapporti sono stati improntati finora ad una totale informalità, che è stata talora casualità, con il concentrarsi spesso affannoso di incontri su temi e in momenti specifici (esempio «La finanziaria»). Questa è una materia particolarmente delicata che va approfondita per la natura degli interlocutori e per la necessità stessa di non appesantire di vincoli istituzionali l'azione del sindacato.
In ogni caso si deve trattare di regole «leggere», ad es. che prevedano audizioni e incontri non solo con il governo ma anche con il Parlamento, se del caso valorizzando il ruolo del CNEL.
Tuttavia l'esigenza esiste e si pone anche nel quadro del dibattito attuale sulle riforme istituzionali.

5. Le regole sul conflitto

1. L'ultima area su cui intervenire è quella del conflitto.
Per noi è l'ultima, perché la sua soluzione dipende da quella degli altri problemi sostanziali dei rapporti sindacali.
Noi riteniamo infatti che solo un migliore funzionamento della rappresentanza sindacale, della contrattazione e della partecipazione possa risolvere equilibratamente le questioni che stanno alla base dei conflitti.
Possiamo dire con orgoglio che ad una impostazione corretta dei problemi della regolazione dello sciopero il sindacato confederale, e la CISL in particolare, ha dato un contributo decisivo.
Abbiamo contrastato con successo i tentativi di imporre una regolazione per legge dello sciopero, denunciandone la pericolosità; abbiamo contrastato altrettanto nettamente le proposte che con il pretesto della necessaria garanzia dei servizi minimi a tutela degli utenti tendevano a limitare pesantemente la libertà di sciopero e a mettere in dubbio la sua stessa natura di diritto fondamentale dei lavoratori.

La proposta elaborata da Cgil-Cisl-Uil ha segnato una svolta nel dibattito e ha favorito il formarsi di una vasta area di consenso fra i partiti ed in sede parlamentare.
Tanto è vero che il dibattito si è incentrato sulle linee da noi indicate ed il progetto varato dalla Commissione del Senato ne ripercorre l'ispirazione fondamentale.
Il punto da noi affermato e ripreso dal progetto è che spetta al sindacato, sia in via di autoregolamentazione sia di contrattazione con la controparte, la responsabilità di definire le regole minime sui servizi da garantire in caso di sciopero per tutelare i beni costituzionalmente rilevanti.
La legge fissa alcuni principi generali sul preavviso, sulla garanzia di tali minimi, sulle sanzioni in caso di inosservanze, valorizzando la responsabilità delle parti e predisponendo una garanzia di ultima istanza, con la precettazione riformata e depenalizzata in caso di pregiudizio grave degli interessi costituzionali rilevanti degli utenti.
Si tratta di una combinazione di legge, autoregolamentazione e contrattazione che noi consideriamo equilibrata e che ottimizza il contributo di questi tre strumenti per una regolazione dei conflitti nei servizi pubblici.
Ma noi sottolineiamo l'importanza di altre regole nuove, che possono contribuire positivamente al miglioramento delle relazioni sindacali, specie nel delicato settore dei servizi.
Alcune di esse sono recepite nel progetto del Senato. Altre le proponiamo qui perché siano adottate.

2. Ci riferiamo alle proposte dirette a migliorare i rapporti sindacali e il funzionamento delle procedure di contrattazione collettiva nel pubblico impiego, le cui distorsioni sono all'origine di molte proteste e conflitti: la modifica dell'intervento della Corte dei Conti, che eviti ritardi ingiustificati nella recezione degli accordi siglati nel pubblico impiego; l'estensione dell'art. 28 sulla repressione del comportamento antisindacale anche alla pubblica amministrazione; la previsione di forme conciliative per la soluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro, che può razionalizzare l'attuale situazione di gravi ritardi ed inefficienze della giustizia del lavoro nel settore pubblico; più in generale la previsione di sanzioni per i comportamenti dilatori e scorretti della parte pubblica nella conclusione e gestione degli accordi.

Un'importanza particolare riveste l'istituzione della Commissione per le relazioni sindacali nei servizi pubblici con compiti di indagine, di chiarimento e di monitoraggio delle regole del conflitto e dei rapporti sindacali in genere.

Si tratta di una proposta che può introdurre importanti elementi di razionalità e trasparenza prospettando con adeguata pubblicizzazione davanti all'opinione pubblica i termini veri dei conflitti, che ora sono spesso confusi ed oscurati.
L'Italia è uno dei pochi paesi avanzati che non ha ancora istituti autorevoli di indagine e mediazione del tipo che hanno fatto buona prova in ordinamenti a noi vicini.
Una sperimentazione positiva di simili istituti potrebbe aprire la strada alla introduzione di vere e proprie forme di *arbitrato* per le controversie relative all'applicazione dei contratti collettivi, dove si verifica spesso un notevole spreco di «conflittualità».

La diffidenza storica che ha circondato questo istituto, può essere superata se la sperimentazione si fa in modo graduale, consapevole, e se la posta in gioco è la prevenzione della microconflittualità.
Noi concordiamo inoltre che si debbano ricercare più in generale migliori procedure per la prevenzione ed il raffreddamento dei conflitti.

Nel settore dei servizi essenziali, più che altrove, molti conflitti scoppiano perché non si è fatto abbastanza per prevenirli, non si sono fatti tentativi adeguati di risolvere controversie che si trascinano a lungo per poi scoppiare «improvvise».
Noi proponiamo di sperimentare procedure di raffreddamento, cioè di sospensione dell'azione diretta per un tempo occorrente al tentativo di composizione pacifica delle controversie relative sia al rinnovo dei contratti sia alla loro applicazione. Partiamo dalla convinzione che le controversie si risolvono meglio se sono discusse a «bocce ferme» da ambedue le parti. Proposte simili sono state sperimentate con relativo successo in settori privati, a cominciare dal protocollo Iri-sindacato del luglio 1986.
Su questa tematica un primo appuntamento ed occasione di verifica è l'accordo intercompartimentale per il pubblico impiego.
Qui andiamo a verificare la volontà del Governo di contribuire veramente al miglioramento dei rapporti di lavoro nei servizi pubblici e quindi anche alla prevenzione dei conflitti in precisi delicati settori.

La risoluzione conclusiva sull'uso del referendum

In riferimento al rischio di un consolidamento della tendenza ad un uso indiscriminato e senza regole del referendum come strumento di decisione rispetto ad attività e funzioni fondamentali del sindacato, il Comitato Esecutivo della Cisl rileva *che una tale tendenza a quello associativo e di democrazia delegata tipico dell'esperienza sindacale italiana e, in ogni caso, organico alla cultura e alla prassi della Cisl;* sottolinea *che i problemi attuali di rappresentatività del sindacato traggono origine da fattori complessi, solo in parte riconducibili a questioni di democrazia sindacale e che, per questa parte, non possono comunque trovare soluzione se non in un più efficace funzionamento dei meccanismi e delle forme di democrazia rappresentativa;* valuta *come inadeguato e improprio l'uso del referendum anche come strumento di consultazione, di verifica e di ricerca del consenso dei lavoratori non iscritti, verso i quali rimane fondamentale il ruolo attivo dei quadri, dei militanti, delle rappresentanze di base, attraverso strumenti — come assemblea — che assicurino una reale dialettica democratica basata sul dibattito e sul confronto collettivo.*

Il C.E. della Cisl giudica pertanto necessario ed urgente definire e delimitare i casi e le condizioni in cui forme referendarie di consultazione e di accertamento del consenso possono essere utilizzate come un opportuno correttivo della democrazia delegata, con particolare riferimento alle situazioni di più debole sindacalizzazione.
L'uso del referendum decisorio, in cui cioè una determinata scelta è rimessa in via definitiva all'esito del referendum stesso, deve costituire, comunque, una soluzione-limite per questioni specifiche proponibili chiaramente in termini di opzioni alternative, che le strutture interessate ritengano unitariamente di delegare alla decisione dell'insieme dei lavoratori.

Ciò esclude in linea generale che possano essere sottoposti a referendum decisorio gli esiti finali dei negoziati per i rinnovi contrattuali e per ogni altra forma di accordo collettivo, per i quali rimane decisivo il giudizio, e la conseguente assunzione di responsabilità, delle organizzazioni interessate. Esclude, altresì, e sempre in linea generale, il ricorso al referendum come strumento di approvazione formale delle piattaforme contrattuali, restando chiaro in ogni caso e nell'ipotesi che tale approvazione sia comunque intervenuta, che la stessa non può costituire un mandato rigido e vincolante rispetto alla conduzione del negoziato e ai contenuti della sua conclusione.

Il C.E. dà mandato *alla Segreteria confederale di avviare, su queste basi, il necessario confronto con Cgil e Uil con l'obiettivo di definire un protocollo comune sull'uso del referendum, sottolineando la necessità che, fino a quando la materia non sarà unitariamente regolata, le Organizzazioni di categoria della Cisl decidano di concerto con la Segreteria confederale ogni eventuale iniziativa referendaria, sulla base della presente risoluzione* (approvata all'unanimità, 1 astensione).