

# **Il divenire della Cisl.**

## **Il modello organizzativo ieri, oggi e domani<sup>1</sup>**

**di Domenico Paparella**



*Domenico Paparella (1947-2010) è stato operaio e militante sindacale all'Ansaldo di Genova, dirigente provinciale e nazionale della Fim Cisl e dell'Flm, direttore del Cesos (Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali, promosso dalla Cisl), esperto, a livello internazionale, di relazioni industriali, con un'attenzione particolare alla partecipazione dei lavoratori.*

*Ha scritto queste note poco prima che una particella di amianto, maledettamente respirata in gioventù, si risvegliasse nel suo corpo e ne causasse la morte prematura.*

---

<sup>1</sup> Pubblicato in *Domenico Paparella. Operaio, sindacalista, intellettuale*, Edizioni Lavoro, Roma, 2011.

## **Premessa**

Questa riflessione riguarda l'evoluzione del modello organizzativo della Cisl con l'obiettivo di individuarne le persistenze ed esaminare criticamente l'evoluzione degli assetti organizzativi. Le linee evolutive del modello organizzativo vengono esaminate correlandole alle condizioni di contesto esterno e alle dinamiche interne che ne hanno orientato, nel tempo, le diverse scelte. La riflessione si propone di indicare le linee direttrici (problematiche) dei possibili cambiamenti atti ad adeguare l'assetto organizzativo della Cisl alla nuova situazione ed ai nuovi compiti che il sindacato è chiamato ad assolvere.

Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione del processo evolutivo del modello organizzativo della Cisl che prende le mosse dal dibattito nella Cgil unitaria e si sostanzia nell'affermazione della nozione di sindacato fondato sull'autogoverno delle categorie.

Il secondo capitolo riflette sull'evoluzione del sindacato fondato sulle categorie che connota l'insieme dell'esperienza Cisl nei settori industriali, nel lavoro pubblico, in quello agricolo e dei servizi. In questo capitolo vengono anche esaminate l'evoluzione delle strutture territoriali e le relazioni che intercorrono tra esse e lo sviluppo delle categorie.

Il terzo capitolo approfondisce le caratteristiche del «sindacato industriale», ne precisa la concezione originale e le caratteristiche innovative che esso assume nella esperienza della Cisl.

Il quarto capitolo riguarda l'evoluzione della struttura sindacale orizzontale e l'affermarsi della dimensione territoriale dell'azione collettiva che porta a compimento la nozione di sindacato industriale quale autonomo soggetto politico. In questo capitolo si delineano i processi evolutivi che il sindacato industriale conosce, sia nella dimensione orizzontale, con la costituzione delle strutture regionali, sia in quella verticale, con gli accorpamenti delle categorie affini.

La quinta parte esamina, inquadrandoli in un più generale processo che investe anche l'esperienza del sindacato internazionale, i fenomeni di riorganizzazione e di fusione tra i sindacati categoriali di settori non affini.

Il sesto capitolo delinea le principali sfide al modello organizzativo della Cisl che la situazione attuale propone.

L'ultimo capitolo, il settimo, è dedicato alla presentazione problematica delle linee evolutive del modello organizzativo della Cisl e alle condizioni culturali e politiche che per realizzarle.

## **1. L'onere del nuovo: autogoverno della categoria**

Il fondamento della rappresentanza della Cisl è costituito dalla categoria.

Il patto fondativo della Cisl afferma che la nuova organizzazione sorge per impostare il movimento sindacale «sull'autogoverno della categoria esercitato nel quadro della solidarietà sociale e nelle esigenze generali del paese».<sup>2</sup>

La proposta di un sindacato fondato sulle categorie era già presente nel dibattito interno alla Cgil unitaria ed aveva visto la convergenza della corrente cristiana e componenti significative della corrente socialista, in particolare quelle che facevano riferimento all'allora segretario generale della Cgil unitaria, Bruno Buozzi.

Si trattò di una scelta che segnerà l'intera storia della Cisl che, per affermarsi, ha richiesto un lungo e difficile processo non privo di conflitti interni che hanno segnato il primo decennio di vita dell'organizzazione. La categoria come struttura portante del sindacato costituisce una delle persistenze di successo del modello Cisl.

---

<sup>2</sup> Secondo comma del «Patto di unificazione delle forze sindacali democratiche», in Prefazione allo Statuto della Cisl. I lavori e gli atti, Primo Congresso nazionale Cisl, Napoli 11-14 novembre 1951.

La scelta di fondare la nuova organizzazione sull'autogoverno delle categorie prende spunto da una molteplicità di ragioni: alcune fortemente condizionate dalla situazione politica connessa alla scissione; altre, quelle prevalenti e decisive, collegate alla concezione sindacale che la Cisl andava elaborando nel pieno della contrapposizione culturale e politica con la Cgil.

La proposta della Cisl capovolge il paradigma organizzativo tipico della tradizione italiana che vedeva la rappresentanza del lavoro organizzata su base territoriale, con le Camere del lavoro.

La struttura territoriale, nel conflitto politico e sociale che caratterizzava il dopo-guerra presentava – agli occhi degli organizzatori sindacali – una maggiore capacità di raccogliere le aspettative e le possibilità di mobilitazione politica dei lavoratori.

La Cgil era allora alla ricerca di un ruolo sindacale d'opposizione e di classe. Questa collocazione politica presupponeva una politica rivendicativa fortemente centralizzata e una diffusa capacità di mobilitazione sociale quale espressione del radicamento dell'organizzazione nel territorio. La struttura territoriale consentiva l'affermarsi di questa concezione nella quale prevaleva la dimensione politica dell'azione sindacale – per sua natura centralizzata – e che determinava in periferia un rapporto con gli iscritti di tipo assistenziale, giudicata – da alcuni severi osservatori – da «ente parastatale».<sup>3</sup>

La scelta della Cisl risponde invece alla necessità di innovare la pratica sindacale su due aspetti fondamentali: da una parte, quello di sostituire il collante ideologico con una nuova concezione sindacale sulla quale costruire una prospettiva solidaristica tra i lavoratori e, dall'altro,

---

<sup>3</sup> M. Regini, E. Reyneri, Introduzione a S. M. Lydset, M. A. Trow, J. S. Coleman, Democrazia sindacale, Etas Kompass, Milano 1972.

sviluppare una struttura sindacale funzionale al nuovo ruolo del sindacato quale agente contrattuale.

La prospettiva solidaristica da offrire ai lavoratori e per la quale sviluppare l'azione sindacale, viene fondata sulla comune condizione di lavoro, sull'omogeneità degli interessi dei lavoratori, a prescindere dalle scelte ideologiche.

La concezione della Cisl si arricchisce e si articola intorno all'idea centrale che assume il sindacato come soggetto autonomo, non dipendente da altri attori politici e sociali, che vede nell'organizzazione per categoria lo strumento per la partecipazione, l'organizzazione, la mobilitazione e la tutela contrattuale dei lavoratori.

Si delinea così, grazie all'elaborazione della Cisl, la nozione di sindacato industriale,<sup>3</sup> che si fonda sull'autogoverno della categoria e promuove la prospettiva solidaristica di tutta la classe lavoratrice basandola sulla condivisione di una comune condizione e non su una visione ideologica della società.

Il nuovo sindacato cambia alla radice il rapporto di delega con il lavoratore: non più una delega ad una rappresentanza parapolitica, fondata su un'adesione ideologica, ma una delega fondata sulla domanda di tutela delle concrete condizioni di lavoro da realizzare con il metodo contrattuale. I lavoratori vengono sollecitati ad associarsi nella categoria, su base volontaria, per migliorare le proprie condizioni mediante la contrattazione collettiva.

Il sindacato come associazione su base categoriale è perciò in grado di contribuire – attraverso l'adesione alla Confederazione – anche alla rappresentanza della generalità dei lavoratori perché fonda la sua legittimazione nelle condizioni materiali di impiego piuttosto che nelle convinzioni politico ideologiche ed è portatore di istanze conciliabili con gli interessi generali dei lavoratori e del Paese.

La contrattazione, o meglio il metodo contrattuale, costituisce l'elemento di stabilità e di continuità di rapporto tra l'associazione sindacale di categoria e il movimento dei lavoratori.

La contrattazione è lo strumento con il quale le categorie aderenti alla Cisl costruiscono, consolidano ed ampliano la loro rappresentanza e la loro legittimazione di attori sociali.

Il centro del sistema contrattuale diviene la federazione sindacale provinciale di categoria, unità organizzativa fondamentale del nuovo sindacato, il principale agente contrattuale del sistema di relazioni industriali italiano.

## **2. Il sindacato di categoria**

### **2.1. La dimensione nazionale**

La Cisl è, in primo luogo, un insieme di sindacati nazionali di categoria<sup>4</sup>.

Gli interessi dei lavoratori nelle singole unità produttive sono tutelati in quanto iscritti ad una federazione nazionale di categoria, portatrice di un progetto rivendicativo e programmatico da proporre ed applicare in tutti i luoghi di lavoro mediante la contrattazione gestita dal sindacato provinciale sotto la guida degli organi dirigenti dell'associazione sindacale.

La categoria nazionale accentua la natura federale dell'esperienza Cisl. Le singole federazioni provinciali di categoria, fortemente radicate nelle realtà locali, godono di una autonomia di governo sostanziale. Esse sono chiamate ad elaborare, nel contesto nazionale, una strategia

---

<sup>4</sup> G.P. Cella, Il sindacato, Edizioni Laterza, Bari 1999. Il sindacato industriale comprende i lavoratori di un intero settore, a prescindere dalla loro qualifica. Si tratta di un modello di organizzazione della rappresentanza alternativo a quello di mestiere. Il modello di «sindacato industriale» viene adottato dalla Cisl in tutti i settori produttivi (industria, agricoltura, pubblico impiego e servizi).

rivendicativa comune nella quale collocare e salvaguardare le loro peculiarità territoriali.

La federazione nazionale di categoria diviene uno strumento di azione solidaristica tra i diversi territori, ma anche la fonte di una precisa identità sindacale.

La federazione nazionale si caratterizza e si legittima con la stipula del contratto nazionale di categoria, che costituisce lo strumento concreto per l'affermazione di una visione solidaristica del sindacato.

L'azione sindacale, legata alla stipula dei contratti nazionali, è quella che più di altre concorre a produrre «l'identità associativa», a concretizzare la «rappresentanza dei membri»,<sup>5</sup> in cui si sostanzia la concezione associativa della Cisl.

È lo stesso modello di relazioni industriali, fondato sulla contrattazione sui due livelli, nazionale e decentrato, che si occupa di ridefinire e consolidare la natura associativa e federativa dell'esperienza della Cisl.

Il sindacato di categoria diviene anche un fondamentale strumento di democrazia interna, in grado di sviluppare una dialettica democratica – tra centro confederale e categoria – nella definizione degli orientamenti generali dell'organizzazione e nella composizione dei gruppi dirigenti.

Il sindacato di categoria e il metodo contrattuale, che lo legittima agli occhi dei lavoratori, sono anche strumenti per selezionare e formare i gruppi dirigenti.

L'affermarsi del metodo contrattuale fa emergere la figura dell'operatore sindacale che fonda la sua legittimazione sociale sulla sua abilità contrattuale e sulla sua capacità di organizzatore sindacale.

---

<sup>5</sup> G. Romagnoli, op. cit.

Con l'avvento del sindacato industriale, che ha per obiettivo fondamentale la contrattazione collettiva, viene a formarsi un ceto sindacale professionale – gli operatori sindacali – che soppianta i vecchi organizzatori, la cui azione principale si caratterizzava con la propaganda e il proselitismo politico.

L'operatore sindacale della Cisl è un dirigente preparato ad un lavoro specifico, libero da verifiche di tipo politico-ideologico, che si afferma tra i lavoratori sulla base dei risultati dell'azione contrattuale ed utilizza la contrattazione e i suoi risultati come strumento principale di sindacalizzazione dei lavoratori.

## **2.2. L'associazione nei luoghi di lavoro**

La scelta del sindacato contrattualista e dell'attenzione alle condizioni materiali di lavoro pone, in termini nuovi, il problema della presenza sindacale nei luoghi di lavoro. L'estensione della contrattazione decentrata metterà in crisi la centralizzazione confederale necessitata nella prima decade del dopoguerra e proporrà, come centro

dell'azione sindacale il luogo di lavoro.

Per la Cisl si pone quindi il problema della presenza e del ruolo del sindacato nei luoghi di lavoro. La presenza diretta dell'associazione nei luoghi di lavoro è ritenuta necessaria sia per rompere il clima di paternalismo autoritario presente nelle imprese che per superare l'atteggiamento della Cgil verso le Commissioni interne. Queste ultime sono considerate dalla Cgil come l'espressione della rappresentanza di massa, nucleo portante dell'organizzazione e strumento capillare per la mobilitazione dell'insieme dei lavoratori. Per la Cisl si pone invece la necessità di affermare l'esclusività del sindacato come agente contrattuale che deve, in quanto tale, assumere il «monopolio della rappresentanza» in azienda.



Con essa, e solo mediante essa, la Cisl ha la possibilità di istituire un moderno sistema di relazioni industriali, fondato su una più equa ripartizione del reddito in cambio di collaborazione all'incremento della produttività.<sup>6</sup> Il sindacato nei luoghi di lavoro è perciò visto come fattore essenziale per garantire il successo della contrattazione e delle forme di partecipazione al miglioramento della produttività aziendale.

Di qui la scelta di istituire la Sezione aziendale sindacale. La Sas ha il compito di sindacalizzare l'ambiente di lavoro, formare i quadri, organizzare la comunicazione tra sindacato provinciale e azienda, eleggere i delegati ai congressi di categoria.<sup>7</sup>

In effetti la Sas viene concepita come «anello di congiunzione tra movimento sindacale e la vita aziendale, per dar luogo al collegamento, all'assistenza, all'indirizzo degli organismi rappresentativi in azienda e per promuovere l'azione salariale a livello aziendale».<sup>8</sup>

Viene così di fatto ridimensionato il ruolo della Commissione interna – struttura unitaria elettiva – che aveva compiti di rappresentanza dell'insieme dei lavoratori e di controllo dell'applicazione delle norme contrattuali e di legge. Nella prospettiva associativa e contrattualistica promossa dalla Cisl, la Commissione interna rappresentava un ostacolo allo sviluppo dell'azione sindacale.

Il nuovo tipo di rappresentanza e di azione politica centrata sulla contrattazione fa emergere nel luogo di lavoro la crisi della Commissione interna, la cui legittimità è fondata su una rappresentanza universale, di

---

<sup>6</sup> F. Archibugi, La tendenza di fondo della contrattazione collettiva, in «Politica Sindacale», Roma.

<sup>7</sup> T. Treu, Sindacato e rappresentanze aziendali, il Mulino, Bologna 1971.

<sup>8</sup> Ordine del giorno del Consiglio generale del 29-31 luglio 1954 in Documenti Ufficiali dal 1950 al 1958, Roma 1959.

tipo elettorale ma con poteri di intervento limitati nella determinazione delle concrete condizioni dei lavoratori.

La Sezione aziendale sindacale costituisce la sede di partecipazione dei lavoratori al sindacato, ma la contrattazione avviene – per prevenire degenerazioni aziendalistiche – con la partecipazione del sindacato provinciale di categoria.

Il radicamento del sindacato nei posti di lavoro costituisce un elemento di grande novità nell'esperienza sindacale italiana, di cui la Cisl può vantare merito.

La novità consiste nella scelta di costituire nei luoghi di lavoro un nucleo «associativo» di rappresentanza.

L'elaborazione dell'esigenza di una rappresentanza sindacale di natura organica nei luoghi di lavoro è direttamente collegata all'elaborazione di un modello contrattuale articolato, fondato sulla diversificazione della politica salariale per settore ed azienda in relazione ai differenti tassi di redditività, mediante il ricorso ad una «prassi di accordi integrativi di azienda».<sup>9</sup>

L'altro aspetto della concezione della Cisl che concorre alla scelta di organizzare la rappresentanza nei luoghi di lavoro è la scelta dell'associazionismo. Il «socio» è chiamato ad esercitare il suo ruolo nell'associazione contribuendo, nella rappresentanza costituita dal basso, all'autonomia di governo delle organizzazioni provinciali.

La funzione centrale che il sindacato assume in azienda è, perciò, quella di assicurare le relazioni tra le parti ed il successo delle forme di collaborazione alla crescita della produttività.

---

<sup>9</sup> Consiglio generale Cisl, Mozione conclusiva, in Cisl, Documenti ufficiali dal 1959 al 1958, Roma 1959.

La Sas assume il ruolo di organizzazione democratica dei lavoratori iscritti al sindacato, di istanza congressuale, di strumento di integrazione del nucleo di iscritti nell'impresa nella struttura provinciale.

La contrattazione diviene così, ancora una volta, il criterio ordinatore delle scelte organizzative della Cisl, strumento per il suo radicamento nei luoghi di lavoro, per la legittimazione dei suoi gruppi dirigenti.

### **2.3. La diffusione del sindacato di categoria**

La Cisl considera il controllo delle condizioni di lavoro centro della sua iniziativa e si sforza di tenere separata la contrattazione dall'azione politica generale.

L'azione della Cisl, anticipatoria rispetto a quella delle altre organizzazioni, propone l'adozione del metodo della contrattazione come terreno di azione del sindacato valido per l'insieme di tutti i lavoratori.

Il terreno dell'azione collettiva non è l'azione politica generale ma le condizioni comuni a tutti i lavoratori, quali i salari, le qualifiche, i cottimi, gli orari ecc.

La forma del sindacato industriale, democratico, fondato sull'autogoverno della categoria e che basa la sua legittimazione nella capacità di incidere sulle condizioni materiali di lavoro con il metodo della contrattazione, viene applicato dalla Cisl, fin dalle origini, a tutti i settori del lavoro.

Il disegno organizzativo della Cisl si afferma nella pubblica amministrazione, nel settore agricolo e in quello dei servizi. Anche in questi contesti si assiste alla formazione della dimensione categoriale finalizzata all'esercizio della contrattazione collettiva a livello nazionale e nei luoghi di lavoro e alla definizione di spazi politici originali dell'azione sindacale. La politicità dell'azione della Cisl si evidenzia nell'agricoltura,

con l'intervento nella politica agricola nazionale ed europea, e nel pubblico impiego, con l'azione per la riforma della pubblica amministrazione.

Tre furono i riferimenti politici e concettuali che guidarono la crescita della Fisba in un ambiente difficile come quello agricolo, nel quale si trovò a fronteggiare, con una proposta innovativa quanto inedita, la concorrenza della Cgil ma anche l'ostilità della Coldiretti, sostanzialmente alleata alla Confagricoltura.

Il primo riguarda l'azione per affermare nelle campagne nuovi equilibri sociali, volti a favorire la crescita economica in un clima di libertà e di democrazia.

Il secondo riguarda la contrattazione collettiva, che venne concepita come metodo permanente, come mezzo fondamentale per la creazione dei nuovi equilibri sociali.

Il terzo riferimento dell'azione della Fisba consisteva nella convinzione che lo sviluppo dell'agricoltura dovesse collocarsi nel quadro dello sviluppo globale dell'economia del Paese. La Fisba era perfettamente consapevole che un'economia agricola debole, non concorrenziale, inefficiente, avrebbe pesato sugli altri settori produttivi, provocando squilibri allo sviluppo del paese.

La Fisba sviluppa, facendo proprio il modello di organizzazione verticale, una forte identità di categoria, partecipa alla vita della confederazione, sia allorché sostiene gli interessi generali di categoria, sia nel coordinare tali interessi con quelli più generali del movimento dei lavoratori concorrendo all'elaborazione delle scelte politiche generali della Cisl.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A. Zanibelli, Trent'anni di politica agraria della Cisl, in G. Baglioni (a cura di), Analisi della Cisl, Roma 1980.

La Fisba attua un progressivo decentramento della contrattazione a livello provinciale con la costituzione del sindacato provinciale come principale soggetto contrattuale.

Anche nella pubblica amministrazione la Cisl si afferma mediante la politica contrattuale fondata sullo scambio, tipico delle situazioni industriali e privatistiche e con un assetto organizzativo proprio del sindacato industriale.

La confederazione indica tre linee di azione per affermare la presenza del sindacato nella Pubblica amministrazione<sup>11</sup>: piena legittimità dell'organizzazione sindacale nella Pa e del ricorso autoregolato al diritto di sciopero; opposizione alle tendenze settoriali e corporative; unità dei pubblici dipendenti nelle categorie nazionali, superando i vincoli e la frammentazione posti dall'organizzazione del lavoro definita «ad alveare». La Cisl fonda su due direttrici lo sviluppo dell'azione nella pubblica amministra-

zione: modello organizzativo industriale, decentramento dell'azione sindacale.

La politica organizzativa della Cisl nella Pubblica amministrazione si ispira ad indirizzi non diversi da quelli applicati in ogni altro settore produttivo. Il fatto che la sede ultima nella quale viene definita ogni questione che riguarda le condizioni d'impiego del lavoro, fossero il Parlamento o i ministeri centrali non è, per la Cisl, una buona ragione per avallare le tendenze alla centralizzazione delle prerogative negoziali negli organismi nazionali di categoria.

La scelta è quella di rafforzare le strutture provinciali e di costituire organismi di rappresentanza della Cisl in tutti i luoghi di lavoro pubblico.

---

<sup>11</sup> A. Pandolfo, La Cisl e il pubblico impiego, in G. Baglioni (a cura di), Analisi della Cisl, Roma 1980.

Si avvia così un lungo processo di coordinamento delle azioni rivendicative, di accorpamento delle organizzazioni nazionali a carattere professionale allora esistenti verso la formazione di categorie che riflettono via via l'evoluzione organizzativa e del lavoro pubblico e le trasformazioni della pubblica amministrazione.

## **2.4. La struttura territoriale**

Il sindacato di categoria si afferma come il modello sindacale della Cisl nell'arco di un decennio con un processo segnato da discontinuità e conflitti.

Nella fase iniziale le forze trainanti per l'affermazione e la diffusione del nuovo sindacato nel territorio nazionale, sono state le strutture territoriali. Sono le Unioni provinciali che hanno assicurato, in una logica di sussidiarietà economica ed organizzativa, il sostegno alle nascenti strutture categoriali.

Peraltro il consolidamento della nascente organizzazione nella dimensione territoriale appariva l'unica possibile data nell'estrema difficoltà, per il sindacato, ad affacciarsi nei luoghi di lavoro. La struttura territoriale veniva ad assumere il ruolo di pro-mozione della diffusione e del radicamento del sindacato categoriale, la cui tenuta economica ed organizzativa – a volte precaria – era assicurata dai collettori che raccoglievano i contributi dei lavoratori.

La Confederazione era allora ben consapevole di questa situazione: «l'autonomia delle strutture categoriali non può essere solo garantita per l'esistenza di decise enunciazioni statutarie ma deve trovare il più valido riscontro nella solidità e nell'efficienza degli organismi predetti»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Consiglio generale 24-26 febbraio 1953, Ladispoli, cit.

A questo orientamento segue l'avvio del processo di unificazione delle organizzazioni verticali affini, ordinate dall'esigenza di dare sempre più significato e sostanza all'autonomia di categorie realizzandone una maggiore funzionalità<sup>13</sup>.

La mozione che attuava le linee per il rinnovamento delle strutture organizzative del sindacato decise dalla terza Assemblea organizzativa, invitava le Unioni provinciali a fornire l'assistenza tecnica necessaria alle attività di promozione delle strutture verticali, sia nei luoghi di lavoro sia a livello provinciale<sup>14</sup>.

Nel disegno organizzativo della Cisl, per tutti gli anni Cinquanta, e per buona parte degli anni Sessanta, le strutture orizzontali sono chiamate ad esercitare un'azione di coordinamento e di promozione dell'insediamento delle strutture categoriali nell'ottica dell'interesse generale dell'organizzazione.

L'intervento delle strutture territoriali e della confederazione nelle vertenze sindacali era previsto – sul piano statutario – esclusivamente in occasione del ricorso allo sciopero in settori interessanti la generalità dei cittadini e nei servizi indispensabili. In questi casi le agitazioni dovevano essere attuate sulla base di decisioni congiunte tra categoria e organismo confederale.

Il temperamento tra l'azione di categoria e il bene comune svolto dalle strutture orizzontali si sostanzia con interventi sulle politiche rivendicative – che debbono rispondere a criteri di compatibilità sociale ed economica – nella determinazione delle forme di lotta che ciascuna categoria adotta quando coinvolgono gli altri settori e l'insieme dei cittadini.

---

<sup>13</sup> Consiglio generale 18-19 gennaio 1955, Roma, cit.

<sup>14</sup> Mozione sul rinnovamento organizzativo del sindacato. Consiglio generale, Roma, 20-22 luglio 1958, cit.

La dimensione territoriale si focalizzava piuttosto sulla dimensione locale, sulle

«Zone sindacali» come strumento di aggregazione nel territorio di tutti i lavoratori che operano in settori nei quali l'organizzazione fordista della produzione non ha trovato applicazione.

Questa dimensione organizzativa si rivelò particolarmente vitale fra i braccianti ed i salariati agricoli, tra i coloni e i mezzadri, fra piccoli produttori e coltivatori diretti, tra i lavoratori edili, gli stagionali e gli artigiani.

Quando, per obiettive difficoltà insite nelle dimensioni delle imprese, la Sas non può essere costituita, o in situazioni di instabilità e mobilità dell'occupazione, la Zona territoriale è chiamata ad assolvere la funzione di unità associativa di base.

La presenza territoriale della Cisl svolge almeno fino alla fine degli anni Sessanta una funzione di sostegno alle categorie e solo successivamente, negli anni Settanta acquisisce un proprio originale ruolo politico nell'azione sindacale che andava articolandosi anche nella dimensione sociale. Questa evoluzione sarà oggetto dell'approfondimento nel quarto capitolo.

### **3. Il sindacato industriale**

L'affermazione del modello organizzativo della Cisl fondato sulle categorie raggiunge la piena maturità nella prima metà degli anni Sessanta che, con il compimento del processo di verticalizzazione, si sostanzia nella formula del «sindacato industriale», versione italiana del modello anglosassone della *Industrial Union*.

L'organizzazione del sindacato fondato sulle categorie costituisce l'innovazione più rilevante introdotta dalla Cisl nell'esperienza italiana, in seguito adottata anche dalla Cgil e dalla Uil.

Il sindacato industriale costituisce il modello d'aggregazione e di rappresentanza del sindacalismo italiano negli anni della sua maturazione. Viene così sconfitto il modello sindacale costruito sulla



classe che, per sua natura, è destinato ad andare continuamente oltre l'ambito sindacale, oscillando tra il ruolo di sindacato di «regime» a sostegno del governo amico, e quello di antagonista politico del governo<sup>15</sup>.

Al di là delle definizioni statutarie, il sindacato industriale, nella sua declinazione cislina ha costituito la condizione per il radicamento nei luoghi di lavoro, per l'estensione della sindacalizzazione e della definitiva affermazione del ruolo del sindacato nella società italiana. Nel suo divenire, il sindacato industriale incarna tutti i paradigmi organizzativi che fondano l'esperienza della Cisl e ne costituiscono le persistenze che hanno determinato il suo successo storico:

– *la concezione dell'autonomia*: la struttura categoriale è la forma assunta dall'idea di sindacato autonomo, in quanto è stata in grado di determinare uno spazio sociale per un'azione solidale in qualche modo indipendente dalle condizioni politiche e sociali della società esterna ai luoghi di lavoro;

– *la libera associazione dei lavoratori*: l'associazione sindacale reclama un'adesione volontaristica, che è riuscita a imporre, anche in una realtà fortemente politicizzata come quella italiana, il sindacato come l'organizzazione dei lavoratori in grado di fornire agli associati una propria identità sociale ed un senso di appartenenza non derivato da altre esperienze e culture;

– *unicità della rappresentanza*: intangibilità della formula di un unico sindacato per ogni settore produttivo e in ogni luogo di lavoro, nel solidale interesse di operai ed impiegati;<sup>16</sup>

– *agente contrattuale*: la forma organizzativa della Cisl è stata concepita allo scopo primario di assicurare l'esercizio della contrattazione. Si stabilisce così un nesso inscindibile tra struttura della rappresentanza e azione contrattuale: gli assetti contrattuali costituiscono l'elemento ordinatore degli assetti organizzativi;

– *la democrazia interna*: il sindacato associazione di categoria si caratterizza come una società governata dai lavoratori soci che assicura un regime di democrazia interna fino ad allora sconosciuto nell'esperienza del sindacato italiano;

---

<sup>15</sup> G. Della Rocca, *La Cisl come organizzazione*, in G. Baglioni (a cura di), *Analisi della Cisl*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980.

<sup>16</sup> *Consiglio generale, 11-13 febbraio 1952*, cit.

– *il nuovo tipo di delega tra lavoratori e sindacato*: il sindacato di categoria riceve la sua legittimazione dalla rappresentanza degli interessi dei lavoratori associati esercitata nella contrattazione. I lavoratori aderiscono al sindacato e lo sostengono sulla base dei risultati dell'azione collettiva piuttosto che su una adesione di tipo ideologico;

*la presenza del sindacato nei luoghi di lavoro*: la contrattazione collettiva legittima la presenza del sindacato nei luoghi di lavoro e diviene lo strumento di relazione tra l'associazione sindacale e l'insieme dei lavoratori. Questa presenza ha consentito di sostituire la cosiddetta «democrazia di massa», con un insieme ordinato di diritti e di pratiche democratiche che consente un confronto permanente tra sindacato e lavoratori (assemblea, consultazione ecc.) determinando un rapporto stabile e duraturo tra associazione sindacale e movimento collettivo;

– *la politicizzazione delle condizioni specifiche*: il sindacato di categoria non è un sindacato apolitico; esso individua degli interessi specifici che giustificano la pratica dell'azione collettiva, visibile e verificabile in risultati circoscritti, ottenuti con la più ampia partecipazione dei lavoratori. L'esperienza del sindacato industriale ha rotto il mito della indistinguibilità tra economico e politico, riscoprendo una politica propria dell'azione sindacale, depurando il conflitto sindacale e l'azione collettiva dalle implicazioni immediatamente politiche;

– *la parzialità della rappresentanza*: il sindacato industriale esprime un rapporto con le altre forme di rappresentanza e regola le relazioni con gli altri corpi sociali sulla base della composizione degli interessi che si realizza con il metodo contrattuale;

– *i rapporti con lo Stato*: il sindacato industriale si pone l'obiettivo di limitare il potere dello Stato sottraendo la gestione di determinati interessi dei lavoratori associati alla mediazione politica e alla gestione dello Stato, affermando la democrazia degli organizzati e dei corpi intermedi, a partire dallo sviluppo di organismi bilaterali e degli enti di patronato;

– *il primato dell'autonomia collettiva sulla legge*: che si sostanzia nel rifiuto di interventi legislativi volti a regolare l'attività del sindacato o l'attività collettiva come lo sciopero – di qui il rifiuto dell'applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione – affidando alla legge una mera funzione di sostegno e di estensione della piena espressione

dell'autonomia collettiva.<sup>17</sup>

### **3. L'intervento nella società**

Il modello organizzativo della Cisl ha anticipato, condizionandola, l'evoluzione del sindacato italiano.

Le scelte politiche ed organizzative della Cisl vengono riprese dalle altre organizzazioni confederali che adattano i loro assetti organizzativi agli esiti dell'esperienza della Cisl.

L'azione industriale, nelle sue diverse espressioni di mobilitazione e di sciopero, diviene la forma che il conflitto sociale assume nelle imprese e nella società, quella che produce il protagonismo sociale del sindacato e la partecipazione dei lavoratori in forme originali, non mutuate dai processi tipicamente politici.

La modifica dei rapporti di forza nei luoghi di lavoro che il sindacato industriale ha prodotto ha come corollario, a partire dagli anni Settanta, la crescita della visibilità e di ruolo del sindacato nella società.

Lo sviluppo della contrattazione ha rafforzato il ruolo autonomo del sindacato e ha proposto il suo rapporto diretto con lo Stato e con gli altri corpi sociali senza la mediazione della politica.

L'avvio di quella stagione, che si protrasse per tutti gli anni Settanta con la politica delle riforme e negli anni Ottanta e Novanta con l'esperienza della concertazione, avvenne con la cosiddetta «svolta dell'Eur», con la quale il sindacato confederale unitario si costituì soggetto politico autonomo, che accettava le compatibilità economiche e assumeva l'obiettivo dello sviluppo qualificato del paese come priorità della sua azione.<sup>18</sup>

La politicità conquistata dal sindacato industriale ha posto la questione delle nuove aree di intervento sindacale nella società, intervento che richiedeva, tra l'altro, l'adeguamento della sua struttura organizzativa. Questo divenne il tema oggetto dell'elaborazione delle

---

<sup>17</sup> F. Carinci, *La Cisl fra legge e contratto*, in G. Baglioni (a cura di), *Analisi della Cisl*, Roma 1980.

<sup>18</sup> *Assemblea dei Consigli generali unitari e dei delegati*, Roma, 13-14 febbraio 1978; Relazione di Luigi Macario, in *La Cisl dal 1997 al 1981*, Roma 1981.

assemblee organizzative alla fine degli anni Settanta<sup>19</sup>.

Occorre tenere presente che in quel periodo era stato attuato il dettato costituzionale che prevedeva l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario con potestà legislative su un numero molto limitato di materie. Nel contesto di quel dibattito politico ed istituzionale emerse nel sindacato, come linea di azione politica prioritaria, quella dell'intervento nel territorio come conseguenza e sbocco del potere acquisito dal sindacato nei luoghi di lavoro. L'azione sindacale rispondeva alla necessità di promuovere un'azione collettiva esplicitamente rivolta a condizionare le decisioni e l'operato del governo e delle istituzioni locali nelle scelte di sviluppo e nell'organizzazione dei servizi locali con l'intento di accrescere le opportunità di lavoro e la qualità della vita dei lavoratori e dei cittadini.

Accanto a questi obiettivi politici emerse anche la necessità di estendere l'area della rappresentanza del sindacato agli strati marginali del mercato del lavoro che a quell'epoca cominciava a frammentarsi con l'apparire di figure di lavoratori a domicilio e di lavoratori dalle microimprese create dal decentramento delle imprese manifatturiere maggiori.

Le forze condizionanti del riassetto organizzativo necessarie per affrontare la nuova dimensione territoriale dell'azione sindacale non erano solo di tipo strutturale, legate alla segmentazione del mercato del lavoro o al proliferare delle piccolissime imprese: era viva nel sindacato la percezione che lo sviluppo aveva generato nuove disuguaglianze di tipo orizzontale, tra le diverse aree del paese nella dotazione di servizi fondamentali quali la casa, la salute, i trasporti ecc.

L'evoluzione del sindacato verso un ruolo di maggior protagonismo politico veniva, in quella fase, a coincidere con la crisi del sistema politico-istituzionale. I partiti faticavano ad elaborare risposte e visioni globali della società a causa della crisi dei tradizionali canali di formazione della rappresentanza politica e del venir meno delle visioni ideologiche che le avevano accompagnate nel dopoguerra.

In questo nuovo contesto politico e strategico le linee del

---

<sup>19</sup> L'espressione più compiuta di questa riflessione si riscontra nella relazione introduttiva di Mario Colombo al Convegno della Federazione Cgil-Cisl-Uil, Montesilvano, 3-7 novembre 1979, in *La Cisl dal 1997 al 1981*, cit., da cui sono ricavati i riferimenti citati.

cambiamento organizzativo del sindacato riguardavano principalmente le strutture territoriali – con l’obiettivo di superare il puro e semplice ruolo di coordinamento delle azioni categoriali e di sintesi politica interna al sindacato – attuando iniziative rivendicative sui temi delle disuguaglianze sociali che si generano fuori dei luoghi di lavoro.

Per meglio realizzare queste linee di azione si ritenne di identificare nel comprensorio (area vasta sovra comunale) il nucleo portante della struttura sindacale. La scelta del territorio corrispondeva alla prospettiva del cambiamento istituzionale che pare- va orientato al superamento delle province e alla istituzionalizzazione dei comprensori con compiti di programmazione dello sviluppo locale.

L’Unione sindacale territoriale (Ust) diviene, così, sede congressuale e del tesseramento sindacale. La rappresentanza dei lavoratori venne assicurata con l’estensione dei consigli dei delegati dai luoghi di lavoro a livello territoriale creando i Consigli di zona.

Nella Cisl questo dibattito venne approfondito elaborando la nozione di «nuova confederalità», che riassume l’idea di una strategia solidaristica da attuare nel territorio con il coinvolgimento delle categorie.

La scelta delle Ust coincidenti con i comprensori venne assunta consapevolmente anche con l’obiettivo di anticipare l’esito del dibattito riguardante le forme del de- centramento istituzionale.

La Cisl pervenne alla seguente sistematizzazione delle strutture:

– l’Unione sindacale provinciale venne superata dando vita alle Unioni sindacali territoriali, coincidenti con i comprensori disegnati come aree vaste di programmazione, omogenee ed integrate sul piano produttivo, funzionali alle politiche rivendicative territoriali;

– l’Unione regionale assunse il ruolo di direzione e coordinamento delle politiche di programmazione e di contrattazione dei comprensori.

Questa riforma organizzativa venne in seguito corretta con il ritorno dell’organizzazione territoriale nei confini della provincia istituzionale. Le ragioni di questa correzione furono due: la prima riguardava la mancata riforma istituzionale che lasciò inalterato l’assetto delle Province mantenendo le competenze degli interlocutori istituzionali in quella dimensione, mentre la seconda rispondeva alla necessità di ridurre i co- sti dei presidi comprensoriali che si erano rivelati eccessivamente onerosi sia per le strutture orizzontali che per le stesse categorie.

Da quel dibattito emersero due elementi che continuano a persistere nell'esperienza della Cisl. Si pose allora l'esigenza di integrare il ruolo del patronato nell'azione del sindacato nel territorio e indicare la nuova sensibilità del sindacato a farsi carico delle problematiche personali e familiari del lavoratore che ha generato, nel tempo, la scelta di una organica strategia di servizi rivolti agli iscritti. L'altro elemento di persistenza organizzativa riguarda le forme di coinvolgimento delle categorie nella linea della nuova confederalità.

Per garantire un rapporto più omogeneo tra azioni aziendali e azione generale sul piano delle riforme vennero avviati gli accorpamenti tra categorie omogenee.

Gli accorpamenti categoriali erano volti alla riduzione del numero delle categorie in vista della valorizzazione delle politiche settoriali nel contesto dello sviluppo programmato dell'economia. L'accorpamento prevedeva l'aggregazione delle organizzazioni categoriali espressione di realtà economiche e produttive omogenee, con l'obiettivo di ridurre la dispersione contrattuale e di rafforzare l'azione politica a livello settoriale del sindacato.

Nel contesto della nuova confederalità, le categorie erano chiamate ad assumere atteggiamenti e strategie contrattuali coerenti con le linee di sviluppo territoriali e, sul piano nazionale, a divenire attori delle politiche industriali. Le categorie si dotarono, nella logica della partecipazione allo sviluppo della nuova confederalità, di proprie strutture regionali.

La progressiva evoluzione dell'intervento del sindacato nel terreno più propriamente politico generale, ha visto emergere, a partire da quegli anni, come soggetto partecipe dei processi di concertazione, la centrale confederale.

Con la partecipazione ad essi, per almeno un ventennio e fino ai giorni nostri la Confederazione ha esercitato il ruolo di rappresentanza generale dell'insieme dei lavoratori sulle questioni generali del paese.

L'esercizio di questo ruolo si è realizzato senza la necessità di adeguamento degli assetti organizzativi, ma ha comportato una crescita di peso politico della centrale confederale nella determinazione dell'insieme degli equilibri interni.

#### 4. Le tendenze internazionali

Il processo di riorganizzazione delle categorie è continuato nel tempo anche se con obiettivi e contenuti molto diversi.

La tendenza all'integrazione e, in alcuni casi, alla fusione tra i sindacati di categoria è emersa sin dalla fine degli anni Ottanta in tutti i Paesi occidentali.

La scelta di adottare una strategia di cooperazione rafforzata o di fusione tra le organizzazioni sindacali di categoria è stata giudicata come una strategia difensiva<sup>20</sup> volta a fronteggiare e a contenere l'impatto delle trasformazioni nel mercato del lavoro e nella composizione della classe lavoratrice che ha interessato i paesi occidentali negli ultimi venti anni.

Queste trasformazioni hanno pesantemente influito sulle organizzazioni sindacali in termini di composizione e numero delle adesioni<sup>21</sup>.

Al calo della sindacalizzazione, più accentuato per gli uomini rispetto alle donne, ha fatto riscontro l'aumento dei costi di mantenimento e di gestione dell'organizzazione. Le trasformazioni del sistema economico e produttivo hanno portato al ridimensionamento delle attività manifatturiere ed alla crescita dei servizi, con profondi cambiamenti nella composizione della forza lavoro.

La caduta dell'occupazione ha riguardato principalmente i settori manifatturieri nei quali era maggiormente concentrata la presenza delle organizzazioni sindacali, colpendo in particolare le organizzazioni sindacali organizzate su base aziendale o settoriale.

Un ulteriore fattore di crisi e di declino del sindacato categoriale organizzato su base settoriale è rappresentato dall'indebolimento dei confini merceologici che erano stati posti alla base dei criteri organizzativi.

Hanno contribuito a determinare questa nuova situazione i fenomeni di riorganizzazione delle imprese che, anche a seguito dei

---

<sup>20</sup> W. Streek, J. Visser, *La dinamica evolutiva delle organizzazioni sindacali*, in «Quaderni di Rassegna sindacale», 3/2002.

<sup>21</sup> Per la disamina delle tendenze della sindacalizzazione internazionale si rinvia a J. Visser, *Union Membership Statistics in 24 Countries*, in «Monthly Labour Review», gennaio 2006.

processi di liberalizzazione e di privatizzazione, si sono diversificate mediante le acquisizioni di attività lontane dal loro precedente *core business*. Queste trasformazioni hanno anche generato tensioni competitive tra le organizzazioni sindacali di categoria dei settori manifatturieri e quelle dei servizi.

Hanno contribuito a ridurre la capacità di sindacalizzazione della struttura categoriale l'instabilità e la frammentarietà delle carriere lavorative, particolarmente acuta al momento dell'ingresso al lavoro e che presentano numerose discontinuità nel corso della vita lavorativa.

Anche l'incremento delle forme di lavoro temporaneo, che costituiscono ormai un elemento strutturale del mercato del lavoro dei paesi occidentali, è fonte di indebolimento delle possibilità di sindacalizzazione dato che i lavoratori coinvolti in queste forme contrattuali hanno sempre minori probabilità di svolgere la loro carriera lavorativa nella stessa azienda o nello stesso settore.

Un dato ulteriore, che segnala l'affermarsi di processi di forte mobilità della manodopera, riguarda il turn-over dei lavoratori con effetti dirompenti nella stabilità dell'occupazione e della sindacalizzazione. Le federazioni di categoria sono impegnate in una straordinaria fatica per mantenere il numero di adesioni dell'anno precedente.

Insieme con questi fattori esogeni che hanno influito sulle politiche di riorganizzazione del sindacato vanno anche identificate ed approfondite le condizioni e le dinamiche interne alle organizzazioni di categoria che hanno indotto l'adozione di strategie di fusione, o per usare il termine anglosassone di *merger*.<sup>22</sup>

Uno dei fattori vitali del successo del sindacato di categoria basato sul settore merceologico è costituito dalla sua dimensione organizzativa e finanziaria.

Le piccole organizzazioni categoriali sono esposte alle difficoltà di sostenere le loro articolazioni organizzative a livello locale e a vedere ridotta la loro influenza nelle confederazioni a cui appartengono. La piccola dimensione limita fortemente le capacità d'influenza nei confronti delle controparti e delle istituzioni politiche.

I sindacati occidentali hanno tentato di dare risposte all'insieme di questi fenomeni con l'adozione delle strategie di *merger*, cioè di

---

<sup>22</sup> Per un approfondimento del fenomeno a livello internazionale vedi M. Kahmann, *Changes in National Trade Union Structures*, Etui, Bruxelles 2003.



unificazione di sindacati che operano in settori merceologici diversi con la costituzione di nuove organizzazioni di categoria su basi multisettoriale che, nel linguaggio anglosassone vengono definite come *General Union*.<sup>23</sup>

Il fenomeno ha seguito linee evolutive comuni in tutti i paesi occidentali, anche se le situazioni nazionali hanno inciso in maniera significativa sullo sviluppo di questi processi e sulle motivazioni che li hanno generati.

In taluni casi sono stati favoriti da cambiamenti legislativi, dalla struttura stessa delle organizzazioni sindacali, dalla politica dei governi e degli imprenditori.

I fattori che accomunano queste diverse esperienze vanno letti essenzialmente negli obiettivi di carattere strategico che nelle diverse situazioni le organizzazioni sindacali hanno inteso perseguire, ovvero:

- economie di scala nella gestione dell'organizzazione;
- il superamento di duplicazioni organizzative;
- la riduzione delle aree di competizione distruttiva tra le organizzazioni sindacali;
- il riconoscimento ed il ruolo delle organizzazioni nella contrattazione decentrata;
- il rafforzamento della capacità di proselitismo.

Nel dibattito sindacale europeo ed internazionale prevalgono le valutazioni positive dell'esito di questi processi.

Le fusioni hanno portato ad una maggiore efficienza delle strutture interne e ad una migliore allocazione delle risorse. I sindacati di grandi dimensioni hanno maggiore potere contrattuale, dispongono di maggiori risorse organizzative e politiche ed esercitano una maggiore influenza politica<sup>24</sup> sia nelle organizzazioni confederali che verso le controparti e le istituzioni.

I processi che sono alla base delle iniziative di *merger* a livello internazionale ed i fattori prima descritti sono presenti anche nel

---

<sup>23</sup> Ver.di, in Germania, rappresenta 30 comparti produttivi e più di 1.000 professioni.

<sup>24</sup> In Germania, dopo i processi di unificazione dei sindacati si è pervenuti ad una riduzione di sindacati da 17 ad 8, con la formazione di tre grandi raggruppamenti sindacali: il primo che fa capo alla IG Metall che comprende anche i sindacati dei settori tessili-abbigliamento, e del legno-mobili. IG Metall raggruppa così oltre 3 milioni di lavoratori. Ver.di comprende il sindacato degli impiegati pubblici e privati, quello del commercio, delle banche, delle assicurazioni e, supera, come numero di iscritti la IG Metall. L'altro grande sindacato di categoria è quello dei lavoratori chimici che comprende anche i cartai.

nostro Paese.

Oltre a quelli citati, che accomunano la situazione italiana a quella dei principali Paesi competitori, è opportuno segnalare anche l'emergere di rapporti di competizione organizzativa tra le categorie che hanno assunto, per estensione ed intensità, una portata fin qui sconosciuta nell'esperienza della Cisl che rende difficile l'esercizio del ruolo di mediazione della centrale confederale.

Quello che colpisce, nell'analisi delle esperienze internazionali oltre alla molteplicità degli obiettivi che le diverse esperienze di unificazione perseguono, è l'assenza di riferimenti «oggettivi», di tipo strutturale, che possano suggerire le combinazioni organizzative ottimali, esportabili nei diversi paesi.

L'elemento fondamentale che pare guidare questi fenomeni è quello della «solvibilità organizzativa»<sup>25</sup> ovvero la soglia minima di iscritti in grado di sostenere – nel tempo – il complesso della struttura (sedi, operatori, formazione dei quadri, servizi agli iscritti ecc.) e la capacità di esercitare la contrattazione collettiva e l'azione di influenza verso le istituzioni.

Nell'esperienza italiana, ed in particolare in quella della Cisl, i processi di unificazione categoriale hanno avuto una presenza costante nella storia dell'organizzazione.

Si è trattato, almeno per il passato, di processi che hanno coinvolto sindacati che esprimevano rappresentanze in settori merceologici affini. Nel passato più recente i casi più innovativi riguardano veri e propri *merger* come nei casi della costituzione della Fai, che unifica i sindacati della filiera agroalimentare, con la fusione tra Fisba e Fat; della Femca, che unifica il sindacato dei comparti della chimica e dell'energia con quelli del sistema moda con la fusione tra Flerica e Filta e la costituzione della Fps, che comprende tutte le categorie del pubblico impiego ad esclusione di quelle della scuola. Le difficoltà di completamento dei processi di monocomposizione<sup>26</sup>, alcuni dei quali

---

<sup>25</sup> W. Streeck, J. Visser, *op. cit.* Gli autori valutano la solvibilità organizzativa in Olanda in 500.000 iscritti e in Germania in 2.000.000 di iscritti!

<sup>26</sup> Per monocomposizione si intende l'unificazione di sindacati diversi che pervengono, nel processo di fusione, a meccanismi unici di legittimazione dei gruppi dirigenti, superando la rappresentanza elettiva espressione delle organizzazioni preesistenti alla fusione.

sono ancora in corso dopo decenni<sup>27</sup>, testimoniano che i processi di fusione tra i sindacati non sono mai semplici, facili e rapidi anche se necessari e condivisi<sup>28</sup>.

Le tre esperienze di fusione citate sono esperienze di successo. La fusione tra Fisba e Fat ha portato ad una aggregazione di filiera produttiva, che integra il ciclo produttivo del settore agro alimentare ed ha sicuramente potenziato il peso e l'influenza politica delle organizzazioni che vi hanno partecipato, sia all'interno della Cisl che all'esterno, verso il mondo politico ed imprenditoriale.

I principali benefici ottenuti dalle organizzazioni che hanno partecipato alla fusione sono, perciò, di tipo politico e di rafforzamento dell'identità dell'organizzazione.

La fusione delle organizzazioni del pubblico impiego ha avuto quale riferimento principale la natura pubblica omogenea delle controparti e, a partire dall'accordo del 1993, un sistema contrattuale organico che esalta il protagonismo della categoria nella determinazione delle compatibilità macroeconomiche oltre che nella negoziazione delle condizioni d'impiego a livello di singolo comparto.

Tra i benefici più importanti colti dalle categorie dei lavoratori pubblici che hanno partecipato al processo di integrazione c'è il rafforzamento delle strutture nel territorio, dove esse sono poste, per dimensioni e per capacità di influenza, in grado di esprimere un'azione rivendicativa decentrata orientata alla riorganizzazione dei servizi e ad un accresciuto protagonismo nelle vicende interne delle strutture territoriali della Cisl.

Più complessa è l'esperienza della Femca, nella quale sono confluite due federazioni manifatturiere storiche della Cisl, la Filta e la Flerica, a loro volta frutto di successive fusioni di sindacati di categoria che si legittimavano in precedenza anche sul piano degli assetti contrattuali in quanto, ciascuna di esse, negoziava importanti contratti nazionali di lavoro. Il successo della Femca dimostra che anche la pluralità di organizzazioni imprenditoriali e di controparti contrattuali non impedisce una politica di razionalizzazione e di potenziamento della presenza del sindacato nel territorio e nella determinazione

---

<sup>27</sup> È il caso della Fit Cisl, Federazione dei lavoratori dei trasporti.

<sup>28</sup> G. Baglioni, *La tendenza merger nel sindacato*, ciclostilato, Cesos, Roma 1999.

delle politiche settoriali. La Femca infatti, oltre ad aver consolidato la sua capacità di presidio territoriale della sindacalizzazione e della contrattazione, ha conquistato e gestisce tavoli di concertazione per le politiche industriali sia per il settore chimico che per il sistema moda acquisendo un ruolo estremamente significativo nella *governance* dei processi industriali, come recenti accordi di portata internazionale dimostrano<sup>29</sup>.

## 5. Le sfide al modello Cisl

L'evoluzione organizzativa della Cisl non è solo tributaria delle felici intuizioni politi- che ed organizzative che trovarono il loro fondamento in lontane esperienze sindacali e sociali prefasciste e nelle novità che erano maturate nella breve stagione unitaria, ma è anche frutto dello straordinario apprendimento organizzativo che migliaia di uomini e di donne hanno compiuto nei sessant'anni della sua storia e che forse costituisce uno dei successi più significativi dell'organizzazione.

Da questo apprendimento è dipesa «l'elaborazione di un modello evolutivo del tutto originale che ha retto nel tempo a fronte del potente travaglio di un Paese rurale che diventava industriale e proseguiva poi su ulteriori vie»<sup>30</sup>.

Il modello Cisl, così come si è stratificato in cinquant'anni di esperienza, è un modello complesso, che si fonda su un sistema diffuso di autonomie e di capacità di autogoverno che costituisce un patrimonio dell'organizzazione, che esalta la sua capacità di adattarsi nel tempo alle sfide delle trasformazioni del sistema economico e politico nazionale ed internazionale.

Il modello organizzativo della Cisl deve oggi fare i conti con fenomeni di carattere strutturale, culturale, sociale e politico che ne insidiano la rappresentanza ed il radicamento e sfidano la sua capacità «cognitiva» nel tradurre in azioni coerenti i cambia- menti che intervengono nel contesto esterno e nel mondo del lavoro.

---

<sup>29</sup> Eiro, *Responsible care nell'industria chimica italiana. Piattaforma comune sindacati e imprese del settore tessile abbigliamento per lo sviluppo*, in [www.eiro.eurofound.eu.int](http://www.eiro.eurofound.eu.int), Fondazione europea, Dublino 2004.

<sup>30</sup> A. Carera, *Fare la Cisl. Una prospettiva storica*, in «Quaderni della Fondazione Giulio Pastore», Edizioni Lavoro, Roma 2003.

«L'agenda sindacale è segnata dalla diversità: livelli di contrattazione, tendenza alla decentralizzazione, eterogeneità della forza lavoro, gestione nel mercato del lavoro nel territorio, partecipazione con forme e intensità diversa»<sup>31</sup>.

Esiste una situazione di crisi del sindacato che è ben documentata almeno nei suoi tre aspetti fondamentali.

Il primo indicatore di crisi è la caduta del tasso di sindacalizzazione<sup>32</sup> che riguarda tutti i comparti produttivi.

La caduta degli iscritti è più accentuata nei settori manifatturieri e la crescita che si è avuta nel settore del terziario non compensa la riduzione generale. Anzi, nonostante la crescita di adesioni, anche in questo comparto il tasso di sindacalizzazione cade nonostante la crescita dell'occupazione<sup>33</sup>.

È indicativo quanto riferito a proposito della desindacalizzazione nelle imprese ad alta tecnologia del Regno Unito<sup>34</sup>. I tassi di sindacalizzazione in imprese con meno di 10 anni di vita è inferiore di almeno un terzo rispetto al tasso rilevato nel resto delle imprese che operano nello stesso settore da più tempo.

Nel 1980 non vi erano differenze rilevabili sul livello di sindacalizzazione tra imprese nuove e vecchie.

Il secondo indicatore di crisi è costituito dalla riduzione dell'estensione della contrattazione decentrata. Secondo i dati della Banca d'Italia, negli ultimi dieci anni il numero delle imprese coinvolte nella contrattazione aziendale si è ridotto di circa il 30%, passando da una media del 35% ad una del 25%. Questo dato può essere in qualche modo considerato meno grave per il contemporaneo sviluppo delle esperienze della programmazione contrattata che costituisce un segnale di vitalità e di efficacia dell'azione sindacale a livello territoriale<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> G. Baglioni, Introduzione a *Fare sindacato oggi. La regolamentazione della diversità*, Edizioni Lavoro, Roma 2004 (in corso di pubblicazione).

<sup>32</sup> P. Feltrin (a cura di), *La sindacalizzazione in Italia*, ciclostilato, 2004.

<sup>33</sup> P. Feltrin (a cura di), *La sindacalizzazione* (in *Rapporto Cnel-Cesos 2006-2007* in via di pubblicazione [al momento del presente scritto, 2008, N.d.R.]).

<sup>34</sup> T. Boeri, *Il sindacato: un declino davvero resistibile*, in «Stato e Mercato», 1/2003.

<sup>35</sup> Cnel, *Lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2006*, Roma 2007.

Si tratta però, ed è utile tenerlo presente, di accordi il cui obiettivo principale è lo sviluppo locale e non la regolazione delle condizioni di impiego.

Il terzo indicatore di crisi riguarda quella che Crouch e Visser chiamano «solvibilità organizzativa» cioè il livello minimo di adesioni che consente di sostenere l'organizzazione. Nel nostro caso la «solvibilità organizzativa» non può essere letta solo nella dimensione nazionale, ma anche nella sua articolazione territoriale. Il soggetto portante nella struttura sindacale della Cisl è costituito dalla federazione provinciale di categoria. La sostenibilità di una struttura, se si assume come criterio la presenza di un operatore a tempo pieno, si colloca intorno ai 600 iscritti. Per garantire però un minimo di operatività della struttura il numero degli iscritti deve collocarsi almeno a 1.000. Questo parametro quantitativo è valido nelle situazioni in cui gli iscritti sono concentrati in un numero limitato di aziende (sotto le 30). Se le imprese da seguire sono di più, le risorse non sono sufficienti a supportare un secondo operatore.

Si tratta comunque di strutture che non hanno risorse per investimenti organizzativi volti all'ampliamento della rappresentanza, alla formazione dei quadri e al supporto alla contrattazione. Queste strutture finiscono con il far gravare parte dei loro costi fissi sull'Unione sindacale.

L'insieme dei problemi prospettati mette in discussione gli assetti organizzativi fin qui consolidati. Si tratta di un dibattito che coinvolge l'insieme dell'organizzazione.

Il problema che si pone al sindacato industriale, in un contesto così frammentato, è quello di accrescere il suo contributo di «attore innovativo»<sup>36</sup> degli equilibri sociali ed economici e dello sviluppo del paese. Per delineare le possibili traiettorie evolutive dell'organizzazione, vengono di seguito approfondite sei aree di criticità che tendano a sollecitare e a mettere in discussione l'organizzazione attuale della rappresentanza:

- rispazializzazione dell'azione sindacale;
- le nuove rappresentanze;
- decentramento istituzionale;
- il sistema di relazioni industriali e gli assetti contrattuali per il governo

---

<sup>36</sup> G. Baglioni, introduzione, *op. cit.*

- del mercato del lavoro;
- la tutela del cittadino lavoratore;
  - la partecipazione alla *governance*.

## 5.1 La rispazializzazione dell'azione sindacale

Mauro Magatti<sup>37</sup> ci offre una lettura della globalizzazione come una rottura degli equi- libri costruiti dopo la seconda guerra mondiale. Le linee di frattura aprono contemporaneamente nuove possibilità di sviluppo nelle dinamiche sociali, dagli esiti assolutamente indeterminati.

Tra gli effetti che Magatti sottolinea – e che qui è interessante recuperare – troviamo il superamento dell'idea nazionale della politica, la frantumazione dei legami sociali, l'esaurirsi delle fonti della solidarietà sociale, l'appannarsi delle identità individuali e collettive.

In queste trasformazioni si accentua la responsabilità pubblica dei soggetti che fanno parte della società civile e che hanno il compito di lavorare per una ricomposizione dello spazio sociale in un'ottica nella quale l'assunzione di responsabilità personale crei le basi per nuovi legami sociali.

Per gli attori sociali si creano allora spazi di azione collettiva inediti nei quali l'attore sindacale è pienamente coinvolto e che si possono articolare in quattro dimensioni:

- l'aspetto simbolico dell'azione collettiva, che deve consolidare la sua capacità di produrre identità e senso di appartenenza;

l'azione collettiva deve fare i conti con la frammentazione delle esperienze e con la molteplicità delle condizioni. Tenere insieme i diversi, accettare e valorizzare la frammentarietà delle condizioni, dare peso alle persone, alle loro capacità ma anche alle loro aspirazioni ed ambizioni;

- l'elaborazione degli interessi, che vanno identificati, elaborati e tutelati in permanenza;
- estendere la capacità di mobilitazione e di azione collettiva in spazi sociali e territoriali diversi, nuovi, attivando risorse in grado di valorizzare e di orientare le individualità, cogliendo le potenzialità

---

<sup>37</sup> M. Magatti, *Rispazializzazione e azione sindacale*, in «Quaderni della Fondazione Giulio Pastore», Edizioni Lavoro, Roma 2003.

dell'azione sociale di creare convergenze e comunanze su nuove basi valoriali.

La creazione di nuovi spazi dell'azione collettiva, diversi da quelli tradizionali, presuppone lo sforzo di identificazione, elaborazione, tutela e promozione dei mille soggetti e delle mille condizioni differenziate nelle quali si articola il lavoro nel territorio, che costituisce un'area problematica fondamentale alla quale il riassetto organizzativo del sindacato è chiamato a rispondere.

## 5.2 Le nuove rappresentanze

Gian Primo Cella<sup>38</sup> invita a riflettere sul fatto che l'impianto regolativo che il sindacato ha elaborato negli anni di massima affermazione dell'industria fordista riguarda ormai meno della metà dei lavoratori.

L'*Industrial Union*, da cui la Cisl ha tratto ispirazione per elaborare il suo originale modello sindacale fondato sulla categoria, non appare idoneo alla sindacalizzazione dei lavoratori non standard.

Questa realtà segna in maniera decisiva il sistema di relazioni industriali italiano, che non si è rivelato idoneo a tutelare i lavoratori non standard e non è stato fin qui creato un altro.

Si ha un sistema di relazioni industriali, secondo Cella, quando si afferma un sistema contrattuale.

Nonostante alcuni esempi anche significativi e frutto di sforzi di grande generosità da parte dei dirigenti impegnati in queste attività, per i lavoratori non standard non esiste una contrattazione collettiva che sia in grado di assicurare rappresentanza e protezione sociale e di generare un sistema di relazioni industriali. Tantomeno questi lavoratori hanno acquisito cittadinanza nelle agende rivendicative delle maggiori categorie. La tutela per legge di questi lavoratori non è soddisfacente, perché quando la legge sostituisce la contrattazione finisce per creare le condizioni per il suo superamento: con la mancata applicazione si finiscono per creare condizioni di deroghe, eccezioni, dualismi, come sta già accadendo con alcune norme della cosiddetta Legge Biagi, che

---

<sup>38</sup> G. P. Cella, *La rappresentanza dei lavoratori atipici: un ritorno al passato?*, in G.P. Cella, G. Provasi (a cura di), *Lavoro, Sindacato, Partecipazione. Studi in onore di Guido Baglioni*, Franco Angeli, Milano 2001.



paiono risultare eccessivamente vincolanti rispetto a prassi aziendali fin qui accettate dal sindacato.

Il problema riguarda perciò l'intera esperienza del sindacato industriale che ha perso il controllo del mercato interno del lavoro, mentre il confine tra mercato del lavoro interno e quello esterno è diventato permeabile.

In alcuni settori, specie quelli dei servizi più avanzati, l'occupazione non standard raggiunge il 30% degli occupati.

Questa situazione mette profondamente in crisi il modello sindacale fondato sulla demarcazione settoriale – il sindacato di categoria – così come è stato concepito e si è affermato e che ha avuto uno straordinario successo grazie alle intuizioni della Cisl.

Occorre allora ripensare ai modelli di sindacalismo occupazionale<sup>39</sup>, per riportare i lavoratori non standard in un'area di regolazione collettiva.

Nei contesti ad alta mobilità del lavoro quello che conta è il rafforzamento del potere contrattuale di ciascun gruppo professionale e, ove non sia possibile nella dimensione collettiva, nel potenziamento individuale della posizione nel mercato del lavoro. Un rafforzamento che si può ottenere impedendo la caduta della capacità occupazionale dei singoli, attraverso benefici, assistenza, reti solidaristiche e di servizi di emanazione bilaterale e controllando le condizioni di concorrenza operante in un determinato mercato locale del lavoro o per una determinata occupazione.

Questa prospettiva potrebbe costituire una risposta verso i due poli della questione della rappresentanza delle figure esterne al *core business* delle imprese che si muovono e si offrono sui mercati locali del lavoro. Questi lavoratori comprendono sia figure ad elevata qualificazione ma anche quelle a basso livello di qualificazione.

La rappresentanza di queste figure può trovare fondamento nella capacità del sindacato di governare a livello locale il mercato del lavoro in una logica che integri quello esterno e quello interno, il dentro e il fuori. La possibilità di offrire – grazie alla rete di istituzioni bilaterali o d'organizzazione – sostegno tecnico nelle fasi di transizione

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

professionale, politiche di riduzione del rischio di obsolescenza delle competenze, servizi qualificati di incontro tra domanda ed offerta e ammortizzatori sociali su base mutualistica per attenuare le fasi di caduta o di riduzione del reddito costituiscono i potenziali strumenti della tutela e di estensione della rappresentanza.

All'unificazione del mercato del lavoro tra interno ed esterno può contribuire significativamente la contrattazione a livello locale delle condizioni di impiego per i lavoratori non standard, grazie anche alla legittimazione di questo livello negoziale offerta dalla Legge Biagi.

Si tratta di valutare, in ogni contesto locale, la convenienza se procedere a fissare regole e condizioni di impiego di queste figure per aree territoriali o per professione, ma sempre in una logica di mercato del lavoro integrato intersettoriale, o per dirla nel

«lessico familiare» dalla Cisl, intercategoriale, che porta a considerare le segmentazioni merceologiche o contrattuali ormai superate.

La reale libertà sul mercato di queste figure – che il sindacato è chiamato a sostenere – non si fonda sull'autonomia professionale o sull'assenza di rapporto di lavoro subordinato. L'azione sindacale a livello territoriale deve essere ispirata dall'idea di una sostanziale uguaglianza del potere contrattuale tra lavoratori standard e non, che includa potenzialmente tutti i lavoratori impegnati nel ciclo del valore di un determinato processo produttivo.

In questo quadro è anche possibile articolare una risposta al crescente individualismo.

Il sindacato si trova infatti coinvolto in una forte crescita del potenziale dell'azione individuale che provoca l'indebolimento dei legami sociali sui quali ha costruito la sua esperienza storica. Il sindacato deve trovare nel suo ruolo di promotore di equità il fondamento per una nuova capacità di aggregazione di queste figure, valorizzando le professionalità e le individualità assumendo e trasformando in azione collettiva e nuovi diritti, le aspettative e le ambizioni individuali.

### **5.3 Decentramento istituzionale**

Guido Baglioni, nel testo citato, indica due direzioni strategiche per lo sviluppo dell'azione sindacale: la direzione della presenza politica, dell'operare sul piano politico istituzionale, avendo come interlocutore lo Stato e le altre istituzioni, e quella delle relazioni industriali, avendo

come interlocutori essenziali le imprese e le loro associazioni.

Nel plasmare la presenza del sindacato nella direzione della presenza politica un ruolo rilevante sarà assunto dai processi di devoluzione politica e amministrativa in atto.

Le istituzioni regionali e, per alcune materie, Province e Comuni, sono chiamate a svolgere un ruolo preminente nelle scelte di sviluppo, nelle politiche industriali dei principali settori, nelle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, nella erogazione di servizi sociali che connotano le politiche di welfare.

In questo quadro la direzione della presenza politica del sindacato non potrà non conoscere un accentuato sviluppo nella dimensione orizzontale a livello regionale, provinciale e locale.

Questi processi concorrono a riconfermare la necessità di una qualificata presenza organizzativa del sindacato a quei livelli mediante una più accentuata specializzazione di ruoli delle strutture orizzontali. Occorre comunque conservare la consapevolezza, come ci ricorda Michele Salvati<sup>40</sup>, che l'influenza nei confronti del sistema politico ed istituzionale non è un dato acquisito per sempre. La legittimazione alla presenza politica è sempre fondata dall'effettiva rappresentanza nei luoghi di lavoro. Di qui, la constatazione che l'azione politica deve sempre trovare il suo fondamento di legittimità nella rappresentanza e nel ruolo che il sindacato esercita nei luoghi di lavoro.

#### **5.4 Il sistema di relazioni industriali e gli assetti contrattuali per il mercato del lavoro locale**

La direzione delle relazioni industriali costituisce il terreno più solido per lo sviluppo dell'azione sindacale.

La contrattazione collettiva è destinata ad assumere due direzioni di sviluppo, connaturate alle funzioni che le sono proprie.

La prima riguarda la determinazione delle condizioni d'impiego, nella nuova dimensione della pluralità dei mercati locali del lavoro.

Le trasformazioni nei mercati del lavoro non sono governabili nei singoli posti di lavoro, tanto meno con strumenti «lontani» dalle

---

<sup>40</sup> M. Salvati, *Il sindacato: quanto conta la rappresentanza effettiva?*, in «Stato e Mercato», 1/2003.

effettive condizioni nelle quali vengono erogate le prestazioni lavorative come i contratti nazionali. La gestione dei mercati locali del lavoro richiede l'esercizio dell'azione sindacale nella dimensione inter-categoriale e a livello territoriale.

La contrattazione territoriale intercategoriale costituisce il luogo per accrescere la capacità di ricomposizione del mercato del lavoro, per cogliere la pluralità delle condizioni ma anche le omogeneità di condizione che il lavoro salariato continua a proporre.

I «sistemi professionali», ovvero le professionalità necessarie all'andamento delle diverse attività produttive e di servizio, sono sempre più omogenei<sup>41</sup>, le imprese agiscono in una logica di rete o di filiera, l'azione dei poteri pubblici determinano, con l'offerta di servizi, la qualità della condizione di vita nei singoli territori.

Il sistema produttivo articola la sua catena del lavoro nei territori con continui processi di scomposizione e ricomposizione del ciclo produttivo che integrano il valore aggiunto prodotto da imprese per le quali i vecchi confini merceologici non rivestono alcun significato pregnante nella determinazione delle loro politiche di gestione del personale, in primis di quelle salariali.

Il presidio territoriale in un'ottica intercategoriale è destinato ad assumere, anche per scelte della Cisl<sup>42</sup> che si sono imposte nel confronto con le altre organizzazioni e con le controparti, un ruolo di perno del sistema di relazioni industriali<sup>43</sup>.

Il livello territoriale può divenire, in questa prospettiva, la sede di governo del mercato del lavoro, da realizzare mediante la contrattazione intercategoriale e lo sviluppo delle istituzioni bilaterali.

---

<sup>41</sup> Obnf, *Indagine sui fabbisogni professionali dell'industria italiana*, Rapporto di ricerca, Roma 2004. Secondo questa indagine, nell'intera industria manifatturiera oltre i due terzi dei lavoratori sono costituiti da figure professionali trasversali, comuni a tutti i settori merceologici. Solo un terzo delle circa settanta figure professionali di riferimento, che costituiscono l'intero sistema professionale del comparto manifatturiero, risultano essere specifiche per i diciotto settori manifatturieri che sono stati analizzati.

<sup>42</sup> Cfr. l'Accordo interconfederale per l'artigianato del 18 marzo 2003, che istituisce il livello di contrattazione territoriale. Cfr. anche Eiro, *Nuovi assetti contrattuali per il settore artigiano*, feature, in [www.eiro.eurofound.eu.int](http://www.eiro.eurofound.eu.int), Fondazione europea, 2004.

<sup>43</sup> Cfr. il documento *Linee di riforma della struttura della contrattazione*, Cgil, Cisl e Uil, 12 maggio 2008.

Questo livello è anche il luogo ove il sindacato esercita il proprio ruolo di autorità salariale per la tutela dei redditi da lavoro rispetto all'andamento del costo della vita che si produce a livello locale.

Il livello territoriale costituisce perciò il luogo idoneo per la distribuzione dei benefici di produttività che il sistema locale delle piccole e medie imprese è riuscito a realizzare.

La contrattazione territoriale intercategoriale dovrebbe perciò assumere il ruolo di baricentro del sistema contrattuale anche per gli altri comparti, come i servizi e la pubblica amministrazione. Le stesse condizioni di omogeneità professionale del mercato del lavoro, sia pure nella pluralità delle tipologie dei rapporti di lavoro evidenziate per l'industria manifatturiera, sono presenti per gli altri settori e la contrattazione territoriale intercategoriale ha le potenzialità per svilupparsi nelle due dimensioni descritte: esercizio dell'autorità salariale e governo del mercato del lavoro.

Per la pubblica amministrazione e per il comparto dei servizi la dimensione territoriale poi, assume il significato di luogo privilegiato per intervenire sull'organizzazione del lavoro, sull'assetto e la qualità dei servizi offerti al pubblico. L'azione sindacale può costituire un rilevante contributo al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, allo sviluppo locale e alla qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Un sistema di relazioni contrattuali fondato su due pilastri, quello nazionale e quello territoriale intercategoriale, presuppone l'adeguamento degli assetti organizzativi delle categorie a questa nuova dimensione. Per esercitare un ruolo di regolazione del mercato del lavoro le categorie sono chiamate ad estendere la loro rappresentanza dai singoli luoghi di lavoro alla dimensione territoriale mediante forme di rappresentanza intercategoriale.

La questione che si pone è come il sindacato industriale, fondato sulla categoria, diviene capace di interiorizzare il superamento dei confini tra mercato del lavoro interno ed esterno, come è in grado di esercitare il suo ruolo di agente contrattuale e organizzatore della rappresentanza nella molteplicità dei luoghi di lavoro e nei territori.

## **5.5 La tutela del cittadino lavoratore**

Il territorio resta sempre la dimensione nella quale il sindacato esercita la propria capacità di tutela della condizione dei lavoratori in quanto cittadini e delle loro famiglie. Questa necessità, unitamente alla riforma

dello Stato sociale, costituisce l'area di specializzazione funzionale della struttura orizzontale del sindacato, sia a livello provinciale che a livello regionale. La tutela del lavoratore cittadino è il terreno nel quale la struttura orizzontale ricava legittimazione sia agli occhi degli iscritti che nei confronti della pubblica opinione e delle istituzioni.

È del tutto evidente che queste funzioni, pur costituendo un'importante conquista dell'esperienza sindacale italiana e della Cisl in particolare, sono pur sempre generate da una solida capacità del sindacato di regolare per via contrattuale le condizioni di impiego e di organizzare la rappresentanza nei luoghi e nei mercati locali del lavoro.

A questo fine, le scelte organizzative, in termini di attribuzione delle risorse, debbono essere orientate a privilegiare la capacità d'intervento del sindacato nelle azioni di tutela delle condizioni di impiego e nel governo dei mercati del lavoro che costituiscono la base di legittimazione non sostituibile per esercitare l'influenza sulle scelte politiche anche a livello regionale, provinciale e locale.

## **5.6 La partecipazione alla governance**

Tra le funzioni fondamentali della contrattazione collettiva vi è quella di governo dei processi di ristrutturazione e di innovazione tecnologica e organizzativa industriale, ovvero di sede di elaborazione di regole destinate ad influenzare le modalità e le condizioni di esercizio della competitività delle imprese e di contribuire alla realizzazione di una gestione democratica dell'impresa e alla estensione della democrazia industriale<sup>44</sup>.

L'attuale articolazione della rappresentanza su base settoriale riduce fortemente le possibilità di intervento per via negoziale del sindacato sui temi dello sviluppo industriale e delle condizioni nelle quali si realizzano i processi di competitività nei comparti manifatturieri e dei servizi.

Le possibilità di intervento su queste materie dipendono dall'ampliamento della portata dei contratti di lavoro verso grandi accordi plurisettoriali, in grado di regolare le condizioni di impiego (e perciò di competitività) dei diversi settori. Per la gestione di contratti

---

<sup>44</sup> G.P. Cella, *op. cit.*

nazionali di lavoro che debbono assumere il ruolo di veri e propri «statuti dei lavori» definiti contrattualmente è necessario che l'assetto organizzativo delle federazioni di categoria coincida con le filiere produttive per le quali si esercita l'autorità contrattuale. I grandi contratti di filiera possono essere negoziati e gestiti solo da organizzazioni multisettoriali.

Questa dimensione multisettoriale appare altrettanto necessaria per costituire tavoli nei quali le parti possono operare per la definizione delle condizioni di sviluppo dei grandi comparti merceologici.

Il governo delle politiche industriali si caratterizza per l'utilizzo di fattori orizzontali che possono sostenere la competitività: innovazione, ricerca, formazione, internazionalizzazione. Questi fattori, per esplicare la loro azione, vanno elaborati per una pluralità d'impresa appartenenti a filiere omogenee ed applicati ai sistemi territoriali di imprese. L'elaborazione e la negoziazione a livello nazionale e territoriale di queste politiche presuppone l'esistenza di soggetti sindacali legittimati, ai due livelli, locale e nazionale, dall'essere attori rappresentativi perché dotati di titolarità contrattuale.

Le politiche concertative confederali<sup>45</sup>, che hanno dato buona prova quando si è trattato di dare stabilità al sistema economico e alle relazioni industriali, si rilevano poco funzionali quando occorre promuovere innovazione e competitività.

Si tratta perciò di definire nuove sedi diverse da quelle della concertazione macroeconomia dove conseguire, per via negoziale e concertativa, riforme strutturali nell'assetto dei diversi comparti economici per promuovere innovazione, competitività e sviluppo dell'occupazione, a livello sia nazionale che europeo.

Queste sedi, costruite su solide basi nei rapporti diretti tra sindacato e associazioni imprenditoriali, devono trovare anche momenti istituzionali di confronto per il potenziamento dell'azione congiunta delle parti sociali nella *governance* del sistema produttivo nazionale.

Le esperienze dei settori della chimica e del tessile dimostrano la praticabilità di questa linea.

---

<sup>45</sup> G. Baglioni, *op. cit.*

## 6. Le possibili linee evolutive

Una volta indicate le aree di criticità che mettono in discussione gli attuali assetti organizzativi, si tratta di identificare le possibili linee evolutive dell'organizzazione della rappresentanza che facciano salve le caratteristiche peculiari dell'esperienza della Cisl.

Il paradigma organizzativo che la lunga storia della Cisl ha determinato è riassumibile nella formula di sindacato di categoria organizzato su base settoriale, in grado di assolvere un ruolo di soggetto politico autonomo nella società.

Queste dimensioni che l'esperienza ha definito, sono sfidate dal quadro evolutivo attuale.

La rispazializzazione delle imprese e del lavoro, il decentramento istituzionale, la frammentazione del lavoro suggeriscono cambiamenti profondi per adeguare la formula organizzativa. Questi adeguamenti vanno fatti salvaguardando le caratteristiche genetiche della Cisl di sindacato che fonda la sua legittimità nella libera e volontaria associazione dei lavoratori di cui assume la rappresentanza degli interessi da far valere con il metodo della contrattazione.

Si tratta di produrre innovazioni che, come tutte le innovazioni significative della tradizione sindacale, non avvengono<sup>46</sup> secondo adattamenti continui ma con rotture e cambiamenti di portata generale in grado di imprimere una svolta al sistema di relazioni industriali.

Con tutta probabilità la Cisl si trova oggi a dover compiere una scelta per alcuni versi analoga a quella compiuta nel momento della sua fondazione – sindacato a base categoriale contro sindacato a base territoriale – considerata da Guido Romagnoli<sup>47</sup> una scelta «contro il mercato» politico e sindacale di allora. Si trattò allora di una scelta difficile e impopolare, per molti versi «inattuale» perché anticipata sullo stesso sviluppo delle forze produttive.

Il modello organizzativo della Cisl era perfettamente conseguente con l'idea di sviluppo economico e sociale che essa intendeva perseguire e che si collegava strettamente all'idea di sistema di relazioni industriali e di ruolo della contrattazione che la Cisl

---

<sup>46</sup> G.P. Cella, *op. cit.*

<sup>47</sup> G. Romagnoli, *op. cit.*



dell'origine aveva prefigurato. Si trattò allora di una eccezionale capacità di leggere le linee evolutive del sistema capitalistico che la Cisl deve a Giulio Pastore e Mario Romani. Con molta più modestia, oggi l'organizzazione deve prefigurare alcune linee guida evolutive degli assetti organizzativi sulla quale interrogarsi ed agire:

- la ricomposizione della rappresentanza e della tutela contrattuale del lavoro standard e non standard è possibile in ambito territoriale in una logica intercategoriale. Le organizzazioni di categoria sono sfidate ad adattare la loro struttura a questa nuova dimensione. Nella ricomposizione delle strutture intercategoriale occorre tenere ben presente la questione della «solubilità organizzativa» come vincolo essenziale dei nuovi assetti;

- la devoluzione di poteri fa assumere agli attori istituzionali periferici un ruolo centrale nella determinazione della qualità della vita dei cittadini. La confederalità, espressa dalle strutture orizzontali e dalla loro capacità di creare «coalizioni sociali» per l'attuazione di efficaci politiche di welfare, costituisce un patrimonio di esperienze da sviluppare in un'ottica di accentuata specializzazione del loro ruolo;

- l'assetto plurisettoriale delle categorie deve corrispondere alle esigenze di governo dei processi di sviluppo e di regolazione pattizia delle condizioni di impiego per filiere economiche ampie, per le quali la capacità di intervento nelle politiche di sviluppo ai livelli nazionale ed europeo è strettamente connessa all'organizzazione della rappresentanza, all'assetto della contrattazione collettiva ed alle pratiche partecipative realizzate nelle imprese e nei territori;

- la centrale confederale deve sempre più, spogliandosi dei compiti impropri di supplenza, affermare la sua funzione di sintesi politica e culturale dell'organizzazione, di struttura in grado di produrre cultura ed identità, di assicurare la rappresentanza di tutto il mondo del lavoro e di partecipare alla *governance* generale del sistema Italia nella dimensione europea.

Nell'accingersi ad assumere decisioni che dovranno incidere profondamente nel suo assetto organizzativo, la Cisl deve aver ben presenti almeno quattro elementi che concorrono a produrre cambiamenti efficaci.

Il primo riguarda la distribuzione delle risorse interne all'organizzazione. Vanno decisamente favorite le organizzazioni del *front line* mediante forme di finanziamento che incentivino il tesseramento dei lavoratori

Il secondo elemento di riflessione è costituito dal regime di democrazia interna. La democrazia nella Cisl ha fondamento rappresentativo, il potere viene esercitato attraverso dei rappresentanti, eletti dagli iscritti. I cambiamenti che si prefigurano debbono assumere il vincolo di potenziare il ruolo ed il rilievo che nell'organizzazione assume l'iscritto che intende partecipare alla vita organizzativa.

Il terzo elemento da tener presente è che lo straordinario successo del modello organizzativo della Cisl è stato prodotto da un processo culturale che ha coinvolto milioni di lavoratori e che ha fatto diventare le idee forza della Cisl sulla natura e sul ruolo del sindacato in una società capitalistica complessa «opinione comune».

I cambiamenti organizzativi debbono perciò fondarsi su un processo culturale volto a sviluppare l'apprendimento organizzativo degli iscritti e dei dirigenti e divenire componente essenziale dell'identità dell'organizzazione e della sua comunicazione interna ed esterna.

L'ultimo aspetto riguarda la tendenza – innata nel sindacato come in tutte le grandi organizzazioni – a conservare l'esistente.

L'innovazione di per sé non produce legittimazione<sup>48</sup> politica e consenso. Solo una modifica dei meccanismi di legittimazione dei gruppi dirigenti, coerente con le innovazioni che si intendono introdurre nelle forme della rappresentanza – unita ad un profondo cambiamento culturale – può produrre innovazione e cambiamento, condiviso ed efficace

---

<sup>48</sup> B. Manghi, *L'immaginazione bloccata*, in *L'organizzazione tra presente e futuro*, Edizioni Lavoro, Roma 1985.