

Tratto dal libro

PROFILI ORGANIZZATIVI E TRASPARENZA FINANZIARIA DEI SINDACATI

di *Chiara Cristofolini*

Il sindacato come organizzazione – pag. 27

soggetti di diritto privati costituiti in forma associativa o unione volontaristica e stabile di più individui volto a promuovere un loro comune interesse.

Uso e abuso del potere di commissariamento - pag. 39

Le tutele nei confronti degli organismi oggetto di commissariamento non sembrano essere sufficienti ad evitare che l'istituto si trasformi nel mezzo per reprimere il dissenso, attraverso una riorganizzazione della struttura di livello inferiore.

Tre ipotesi di commissariamento analizzate:

- 1) commissariamento per situazioni di ingovernabilità
- 2) commissariamento per violazioni di carattere amministrativo, finanziario
- 3) commissariamento per ragioni di carattere politico-sindacale

Sulla seconda tipologia si osserva che i dubbi riguardano non tanto l'oggetto contestato quanto l'indeterminatezza delle clausole che lascia pensare ad un uso eccessivamente discrezionale dell'istituto. Si veda il caso della CISL FP di Verona, della CISL FP di Torino, della CISL FP del Piemonte orientale e della CISL FP di Napoli. Le decisioni hanno suscitato forti reazioni all'interno della Confederazione in ragione **del mancato riconoscimento del diritto di difesa e di contraddittorio, oltre all'assenza di momenti di interlocuzione con le strutture commissariate.**

Sulla terza tipologia, di carattere politico sindacale, l'incidenza del commissariamento sugli equilibri associativi solleva problematiche ancora più delicate. (Art 40 statuto CISL). Da questa tipologia nascono le questioni più controverse in quanto **la genericità delle accuse si traduce nella possibilità di commissariare gli organismi inferiori a fronte di atti o comportamenti considerati in contrasto rispetto alla linea unitaria della Confederazione.**

Si veda il caso della FAI-CISL nazionale in relazione alla mancata fusione con la FILCA- CISL nazionale secondo le indicazioni imposte dal vertice confederale. Gli organismi della FAI sono stati sciolti a seguito della votazione contraria alla fusione durante il congresso straordinario appositamente convocato. La votazione contraria è stata ritenuta dalla Confederazione nazionale una irragionevole violazione delle scelte confederali e categoriali.

Unica tutela del gruppo inferiore è riposta nell'obbligo dell'esecutivo confederale di assumere la decisione a maggioranza qualificate dei 2/3 dei presenti. Ma il quadro delle tutele dovrebbe quantomeno comprendere la sussistenza della **gravità degli addebiti e garantire il contraddittorio attraverso il coinvolgimento di tutte le parti interessate.**

In sostanza vengono a mancare i diritti di difesa della parte oggetto di provvedimento da parte dell'accusa. L'indebolimento della mediazione politica, come strumento di governo dei rapporti interni, mette sotto una luce diversa rispetto al passato la questione del bilanciamento tra la tutela della libertà sindacale individuale e la salvaguardia dell'autonomia organizzativa.

Si consideri che con il commissariamento vengono destituiti i rappresentanti sindacali e vengono sciolti

organi di associazioni statutariamente autonomi, sorge l'esigenza di riequilibrare le prerogative di partecipazione e di controllo degli iscritti così come dei gruppi di minoranza.

La tutela degli iscritti nel sistema disciplinare - pag 60

La competenza a decidere sulle controversie interne è ripartita tra il livello categoriale e quello confederale. In primo grado, i conflitti interni alle singole categorie competono al Collegio dei probiviri delle federazioni nazionali di categoria, mentre le controversie del livello orizzontale sono affrontate dal collegio dei probiviri delle Unioni regionali- interregionali. Le decisioni di questi organi possono essere impugnate innanzi al Collegio dei probiviri della Confederazione, che assume la funzione di organo di seconda istanza.

Sono esclusi da questo procedimento i segretari generali delle Unioni regionali, i segretari confederali nazionali, i segretari generali delle Federazioni di categoria. Per questi dirigenti è prevista un'unica istanza (art. 11 dello statuto CISL). Le sanzioni previste sono: il biasimo scritto, la sospensione da iscritto, l'espulsione dall'organizzazione. Si possono intimare ulteriori sanzioni per i membri con incarichi interni: dalla sospensione, dalla destituzione dalle cariche (art. 14 statuto CISL).

L'ampio potere riconosciuto dal diritto statutario agli organi di giustizia interna richiede di essere temperato da una rigorosa terzietà e imparzialità dei suoi componenti, che dovrebbero essere super partes, equidistanti rispetto agli interessi costituiti. Da tempo è stato segnalato che gli organi giudicanti denotano scarsa affidabilità in quanto le norme statutarie non ne assicurano l'autonomia rispetto agli organi politici.

La disciplina statutaria CISL si limita a stabilire l'incompatibilità tra l'esercizio della funzione di Probiviro e quella di membro di organi deliberanti. In tutti i casi i Probiviri sono eletti dal Congresso (art. 20 statuto CISL) ma sono indicati dalle segreterie.

Il problema della terzietà e dell'imparzialità dell'organo di giustizia interna costituisce il nodo attorno al quale si concentrano i conflitti tra le posizioni di minoranza e quelli di maggioranza. Sicché perdono di significato le garanzie di contraddittorio (previste dagli artt. 3 e 6 norme gen. proc.

della CISL). La designazione dei Probiviri pone questioni estremamente delicate in relazione alla tutela della libertà dell'individuo e dei gruppi di minoranza. La garanzia di terzietà e imparzialità costituisce un valore etico intrinseco al compito di giudicare l'altrui contesa. Tanto che la sua mancanza contraddice l'essenza stessa del giudizio.

Pensiamo al labile confine tra la sospensione e la destituzione dell'incarico del dirigente per la violazione dell'obbligo di difesa dell'immagine del sindacato. Gli organi statuari considerano poi fuori dall'organizzazione chi per materie interne ricorre al giudice ordinario.

Il caso Scandola è emblematico. Egli viene espulso dalla CISL per aver divulgato documentazione sui trattamenti economici retributivi di alcuni dirigenti sindacali per dimostrare la reiterata violazione dei tetti massimi previsti dal regolamento interno.

Secondo l'art.10 dello Statuto CISL l'attività del Collegio dei probiviri deve essere improntata ai principi di autonomia e indipendenza.

Ma come è possibile garantire in pratica autonomia, indipendenza ed imparzialità, come dovrebbe essere, se i componenti, sono 5 di cui 1 presidente, sono emanazione della confederazione e sono designati tra coloro che hanno rivestito cariche apicali nel recente passato.

Sarebbe più corretto che i probiviri avessero una diversa provenienza da quella del mondo sindacale. Per garantire la loro terzietà dovrebbero essere per lo meno designati tra ex magistrati in

pensione, ex avvocati, in sostanza tra soggetti che non hanno alcun legame con il sindacato. Solo in questo modo potrebbero garantire una opportuna imparzialità di giudizio.

Il procedimento di selezione degli organismi direttivi pag. 45

La partecipazione degli iscritti e dei gruppi di minoranza al momento del rinnovo delle cariche apicali è fondamentale perché l'elezione costituisce il principale strumento di partecipazione degli iscritti ed il principale test di rispondenza tra le politiche sindacali e le istanze della base associativa.

Solo la votazione consente di conoscere quale realmente sia l'opinione maggioritaria. In più permette alla minoranza di organizzarsi per provare a diventare maggioranza. Tale dialettica è fondamentale per la vitalità dei rapporti interni. Infatti come nel sistema politico la democrazia esiste dove l'opposizione organizzata è tollerata e il totalitarismo si insinua là dove non lo è, nelle organizzazioni di interessi si può dire che la democrazia esiste dove esistono le minoranze e la burocrazia avanza dove queste vengono represses. Nello statuto CISL (art. 6) è previsto il diritto degli iscritti ad eleggere i propri rappresentanti e di partecipare all'elaborazione della politica sindacale dell'organizzazione.

Tale diritto non è solo un valore sintomatico della democrazia organizzata ma è un elemento strutturale della relazione diritti-obblighi del rapporto associativo. L'iscritto non ha solo il dovere di pagare la tessera, di osservare lo statuto, di uniformarsi alle delibere sindacali ma anche i diritti di cui sopra. Tali diritti possono farsi valere in occasione della stagione congressuale.

Tuttavia il corpo degli associati può esprimere il proprio voto soltanto nei Congressi di base, mentre nei livelli successivi la partecipazione avviene attraverso il meccanismo della rappresentanza delegata. Gli studiosi si dimostrano divisi tra quanti ritengono che lo strumento della democrazia diretta sia essenziale per un effettivo coinvolgimento della base e chi lo ritiene irrealistico quando la formazione sociale supera una certa dimensione.

Ma la partecipazione di tipo indiretto nasconde il rischio di manipolazioni e distorsioni molto frequenti. Ciò rende decisivo il processo congressuale nel quale viene regolamentata la partecipazione degli iscritti e dei delegati ai diversi livelli. E' attraverso il regolamento, anziché con lo statuto, che si può verificare l'adeguatezza dell'apparato di tutele e di partecipazione democratica degli iscritti ai diversi stadi congressuali.

Ciò è emerso con evidenza dalla fine degli anni '90 quando è stata rilevata l'assoluta difficoltà degli sfidanti esterni, non sponsorizzati dal gruppo dirigente uscente, ad essere eletti. Le procedure congressuali emerse si sono affermate in tre modelli diversi. *A competizione leggermente aperta, a competizione negoziata, e a competizione vincolata.* Viene applicato il sistema dello scrutinio segreto in ogni grado del processo elettivo.

Le elezioni avvengono, di norma, su scheda bianca e con un numero di candidati superiore al numero degli eleggibili. Il sistema elettivo della CISL non si può definire a competizione completamente aperta. L'effettivo funzionamento risulta filtrato attraverso prassi collaudate dirette a orientare e condizionare le preferenze di voto dei delegati. Il sistema più rilevante è il "lenzuolino", per cui ad ogni capo delegazione al congresso nazionale viene fornito un foglio contenente alcuni nominativi che costituiscono le preferenze "fisse": ciascuna delegazione riceve un "lenzuolino" personalizzato in modo da creare un sistema ad incrocio per regioni.

In ragione di questa prassi non si può sostenere l'esistenza di una competizione aperta in quanto viene impedita del tutto la libera votazione. In CGIL il procedimento congressuale avviene mediante una competizione negoziata tra i vertici sindacali.

Il voto segreto riguarda solamente l'elezione dei delegati da parte delle assemblee di base, mentre nelle

istanze congressuali successive la votazione avviene in modo palese. Ulteriori vincoli alla libera competizione elettorale sono rappresentati dal diritto di proposta del segretario uscente e dal sistema delle cooptazioni, non previste nel regolamento, ma espressi nello statuto o risultanti da consolidate prassi sindacali.

In concreto i delegati al Congresso non scelgono gli organi esecutivi dell'associazione ma designano i componenti di rappresentanza generale (Consiglio generale nella CISL). In una fase successiva ad essi compete l'elezione degli organismi: le Segreterie e gli esecutivi. La proposta preceduta da una fitta rete di consultazioni con le strutture sindacali si conclude con l'espressione di un'unica candidatura.

Così la competizione elettorale di fatto si svolge con un solo candidato a segretario generale e ciò che conta è il numero dei voti ottenuti. L'assenza di una reale competizione tra diversi candidati finisce per accentuare il carattere rituale del momento elettivo. Il secondo filtro è rappresentato dallo strumento delle cooptazioni. Nella CISL gli statuti riconoscono ai direttivi confederali e categoriali la facoltà di cooptare membri non eletti nella misura del 5%, nella FIM-CISL del 10%, finanche del 20% (ai sensi dell'art. 21 dello statuto CISL). Spesso la cooptazione è frutto del rapporto personale fra dirigenti e "nuovo adepto". In questa ipotesi si incrina la legittimazione dei rappresentanti.

Queste esigenze volte alla salvaguardia della coesione strutturale interna non garantiscono il diritto di partecipazione, scelta e controllo degli associati, **riconosciuto sia dagli statuti interni che dalla Costituzione dall'art. 39, Co 1°, nella parte in cui tutela la libertà sindacale individuale.** Senza adeguate forme di partecipazione democratica, l'organizzazione non rappresenterebbe uno strumento di emancipazione delle situazioni di svantaggio e mancherebbe la garanzia che il sindacato agisca nell'interesse dei propri iscritti. Tali prerogative dovrebbero trovare adeguata protezione nell'ordinamento giuridico.

In conclusione dalla disamina si riscontra una crescente partecipazione degli iscritti alla vita sindacale, grazie al numero massimo di mandati, alle incompatibilità funzionali, al coinvolgimento della base associativa.

Accanto a queste misure innovative che hanno ricomposto alcune fratture democratiche l'indagine ha evidenziato anche dinamiche infraorganizzative che sollevano l'esigenza di riequilibrio, ex art. 39, co.1, Cost., circa la protezione della libertà sindacale individuale con la tutela dell'autonomia organizzativa.

Così l'esercizio del potere di commissariamento è sembrato aver perso il carattere di eccezionalità, senza essere temperato dall'introduzione di un rigoroso apparato di tutela, a causa della scarsa indipendenza degli organismi di controllo.

Altrettanto rilievi critici sono emersi con riferimento alla procedura congressuale, dove prevalgono le ragioni di tutela dell'apparato rispetto all'esigenza di coinvolgere la base associativa nella definizione delle candidature. Ciò mette in discussione l'adeguatezza della tutela dei diritti degli iscritti ed emerge la prevalenza della tutela dell'autonomia sindacale protesa verso spinte verticistiche come qualsiasi altra organizzazione.