

PROBLEMI DEL SINDACALISMO AMERICANO

Nella scorsa estate, il P. Mario Reina S. J., direttore del Centro Studi Sociali e membro del corpo redazionale della nostra rivista, ha compiuto un viaggio di studio negli Stati Uniti, rimanendovi per circa tre mesi (1). Durante questo periodo, ha avvicinato numerosi studiosi dei problemi del lavoro ed esponenti dei sindacati e del ceto imprenditoriale del paese, allo scopo di rendersi conto, in maniera quanto più possibile diretta, dei più recenti sviluppi della situazione sindacale americana. Nonostante la diversa struttura economico-sociale e la differente evoluzione delle organizzazioni sindacali in Italia e negli Stati Uniti, esistono varie analogie tra i problemi del lavoro nelle due nazioni. La esposizione che segue tiene conto di esse sia nella scelta e accentuazione dei temi sia nei riferimenti che vengono fatti in sede di conclusioni (2).

I SINDACATI DI FRONTE ALLA PUBBLICA OPINIONE

1. La grande maggioranza della pubblica opinione americana ritiene che il sindacato svolga una funzione necessaria, e l'accetta come una delle istituzioni tipiche sulle quali si fonda la vita democratica del paese. Si tratta però, come notava il prof. Jack Barbash dell'Università statale del Wisconsin, di un'accettazione ancora accompagnata da riserve e recriminazioni: « l'enfasi che il sindacato pone sull'azione collettiva urta e indispette il radicato individualismo della nostra classe media; e il fatto che i membri del sindacato siano nella maggioranza lavoratori manuali e operai, i quali non occupano un posto molto elevato

(1) Il viaggio è stato reso possibile dall'assegnazione di una borsa di studio americana ai termini della *Legge Fulbright-Hayes, 1961*, per gli scambi culturali con l'estero.

(2) L'utilità di procedere a raffronti tra sistemi di rapporti sindacali di diversi paesi (in particolare, valorizzando l'esperienza dei paesi più progrediti per illuminare le situazioni sindacali di quelli meno avanzati) sembra confermata, tra l'altro, da uno studio recentemente condotto da un gruppo di università americane, dal quale risulterebbe che lo sviluppo e la diffusione dell'industrializzazione tende ad accen-

nella graduatoria della pubblica stima, non contribuisce certo ad accrescere il suo prestigio » (3).

Queste riserve assumono talvolta il tono di una dichiarata antipatia e ostilità che si manifesta in una lunga serie di accuse e di critiche, che si possono cogliere nei più svariati ambienti americani.

Non pochi accusano il sindacalismo di essere un **movimento corrotto**, i cui capi mantengono stretti rapporti con il mondo della illegalità e dominano le loro organizzazioni con la violenza e la frode. Chi non arriva a pensarla in questo modo sostiene però che i sindacati sono comunque organizzazioni naturalmente accentratrici e non democratiche, nelle quali prevale una burocrazia priva di ogni senso di missione e di servizio, la cui massima preoccupazione è di conservare con tutti i mezzi il proprio potere e i propri privilegi (4).

Guardando le cose da un diverso punto di vista, altri considerano il sindacato come il **principale responsabile dell'inflazione**, dell'aumento dei prezzi, e dello stato di disagio di molte aziende, perchè rallenterebbe sistematicamente l'introduzione di nuove tecniche produttive e costringerebbe le aziende a mantenere un eccessivo ed inutile carico di manodopera. Si accusa inoltre il sindacato di usare politiche discriminatorie nei confronti degli stessi lavoratori per l'egoistica preoccupazione di assicurare il massimo vantaggio ai propri iscritti.

Infine, anche tra coloro che ammettono che le critiche sopra riportate hanno scarso fondamento e al massimo rappresentano ingiuste generalizzazioni di casi isolati e atipici, non manca chi ritiene che ormai il sindacalismo sia, sotto molti aspetti, uno

tuare le uniformità e a diminuire le differenze tra i vari sistemi economico-sociali coinvolti nel processo di sviluppo (cfr. C. KERR, J. T. DUNLOP, F. HARBISON, C. A. MYERS, *Industrialism and World Society*, in *Harvard Business Review*, January-February 1961, pp. 113 ss.; e IDEM, *Industrialism and Industrial Man: The problems of Labor and Management in Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, 1960). Naturalmente il trasferimento dell'esperienza sindacale americana in altri paesi può essere ragionevolmente fatto solo rispettando certi limiti e alcuni precisi criteri (cfr. SOLOMON BARKIN, *Is the U. S. the Model for World Labor and Industrial Relations?*, in *Labor Law Journal*, December 1960, e CHARLES A. MYERS, *The American System of Industrial Relations: Is it Exportable?*, in *Industrial Relations Research Association: Proceedings of the Fifteenth Annual Meeting - December 27-28 1962*, pp. 2 ss.).

(3) Da una conferenza, tenuta dal prof. JACK BARBASH al convegno annuale della *National Catholic Social Action Conference*, svoltosi a Dayton, Ohio, dal 23 al 25 Agosto 1963.

(4) Queste accuse si sono fatte particolarmente insistenti durante le inchieste parlamentari promosse, a partire dal 1957, dalla Commissione presieduta dal senatore McClellan, incaricata dal Congresso di investigare sulla gestione dei fondi sindacali e sulla democrazia interna dei sindacati. Sulla corruzione nei sindacati, spesso risultato di collusioni tra dirigenti sindacali e datori di lavoro e sulle sue cause, cfr. D. J. SAPOSS, *Labor Racketeering; Evolution and Solutions*, in *Social Research*, Autumn 1958, vol. 25, n. 3, pp. 253 ss.

strumento superato e, soprattutto, inadeguato a risolvere i problemi del lavoro nella società odierna. Tale convinzione si fonda sulle seguenti considerazioni:

a) *Le direzioni aziendali hanno imparato la lezione che il sindacalismo doveva loro insegnare*: gli uffici per il personale e per le relazioni industriali, ormai presenti in quasi tutte le aziende, sono riusciti, da una parte, a contrattare efficacemente l'azione dei sindacati, prevenendo le loro stesse richieste (5), e, dall'altra, a creare un nuovo clima di cooperazione nei rapporti tra direzioni e maestranze, che consente a queste di superare quel sentimento di alienazione nei confronti delle imprese, sul quale si fondava l'azione sindacale.

b) *Inoltre, il progresso tecnologico e l'automazione stanno intaccando quella struttura e mutando quella composizione delle forze di lavoro, sulle quali si è finora fondato lo sviluppo del sindacalismo.*

I sindacati infatti raccoglievano le maggiori adesioni tra le masse dei lavoratori generici e semispecializzati di grandi complessi industriali e tra i lavoratori meno qualificati concentrati nei grandi centri urbani; ma oggi, di pari passo con la diffusione delle nuove tecniche produttive, aumenta la differenziazione e la specializzazione delle qualifiche, diminuisce la percentuale dei lavoratori addetti alla produzione mentre aumenta quella degli addetti agli uffici tecnici ed amministrativi, diminuisce il personale maschile mentre aumenta quello femminile, e, infine, i grandi complessi si suddividono in unità minori e abbandonano i centri urbani per quelli rurali e periferici.

c) *A tutto questo poi si aggiunge la crisi della contrattazione collettiva*: se da una parte, come abbiamo accennato, le direzioni aziendali soddisfano più diligentemente certe esigenze dei lavoratori, sorgono, dall'altra nuovi problemi (controllo della disoccupazione, miglioramento della sicurezza sociale, declassificazione dei lavoratori anziani, ecc.), che non possono essere risolti al tavolo delle trattative sindacali; le quali del resto si svolgono in un contesto economico e politico condizionato da altre preoccupazioni, che lasciano assai poca autonomia e libertà di gioco alle parti direttamente interessate all'azione contrattuale.

2. Per valutare l'obiettività di questo complesso di critiche e di riserve occorre tener presente che il sindacalismo americano non è mai stato un movimento unitario né dal punto di vista organizzativo né da quello ideologico.

a) Anche oggi, dopo dieci anni dalla riunificazione delle due grandi confederazioni, l'AFL (American Federation of Labor) e la CIO (Congress of Industrial Organisations), esso presenta una struttura organizzativa assai articolata. Gli organi centrali della AFL-CIO esercitano infatti un controllo molto limitato nei confronti dei 130 sindacati di categoria che ne fanno parte (6).

(5) Particolare interesse e vivaci discussioni ha sollevato il tipo di rapporti sindacali instaurato alla General Electric da L. R. BOULWARE, Vice Presidente della Società incaricato dei rapporti con il personale e con il pubblico. Cfr. B. M. SELEKMAN, *Cynism and Managerial Morality*, in *Harvard Business Review*, September-October 1958, pp. 64 ss.; A. A. BLUM, *Collective Bargaining - Ritual or Reality?*, *ibidem*, November-December, 1961, pp. 68 ss.; H. R. NORTHROP, *The Case for Boulwarism*, *ibidem*, September-October 1963, pp. 86 ss.

(6) Sulla struttura e funzionamento della AFL-CIO cfr. M. REINA,

In ogni sindacato nazionale, poi, il potere è diviso e suddiviso in un notevole numero di organi intermedi, e le 78.000 sezioni sindacali locali, che raccolgono i lavoratori di una determinata circoscrizione territoriale o di una determinata azienda, conservano in molti casi, nei confronti degli organi centrali dei rispettivi sindacati nazionali cui sono affiliate, una **considerevole autonomia organizzativa e contrattuale** (7).

b) Il movimento sindacale americano **manca anche di unità ideologica** e di una comune visione della propria funzione. Si può affermare che in esso esistono almeno due anime; con una certa sorpresa abbiamo infatti notato che le vecchie « trade unions » che facevano capo alla AFL, e i più giovani sindacati industriali che formano la CIO, non si sentono oggi molto più vicini di quanto non lo fossero prima della riunificazione delle rispettive confederazioni. Il primo gruppo, quello dei sindacati di mestiere, conserva una fortissima « job conscience » e impernia ancora la sua azione contrattuale su un rigoroso controllo dell'ammissione dei lavoratori all'apprendistato e alla professione, preoccupandosi scarsamente dei grandi problemi economici del paese. Il secondo gruppo è assai meno esigente per quanto riguarda l'ammissione dei lavoratori e molto più sensibile ai nuovi problemi delle industrie di massa, o comunque connessi con la situazione economica generale, e li affronta cercando di creare nuove forme di solidarietà tra i lavoratori e tra questi e gli altri gruppi sociali (8).

3. Essendo il movimento sindacale così differenziato, **non si possono generalizzare e attribuire a tutti i sindacati colpe e deficienze che si notano solo in una parte di essi**. Perciò gli allarmi e le preoccupazioni, che gli abusi e le sopraffazioni messe in luce dalle commissioni parlamentari di inchiesta hanno suscitato, non sono affatto giustificabili se si riferiscono al complesso del movimento sindacale. E neppure è giusto generalizzare le riserve, che possono sorgere osservando certe prassi o alcuni

Dati sul sindacalismo americano, in Aggiornamenti Sociali, (maggio) 1960, pp. 257 ss. [rubr. 545].

(7) Inoltre, all'interno di un medesimo sindacato si sviluppano spesso due gruppi di potere, tra i quali non di rado si creano situazioni di conflitto: uno è costituito dai dirigenti cui si affida il governo interno del sindacato, l'altro dai dirigenti incaricati della contrattazione collettiva e della rappresentanza dei lavoratori nelle commissioni aziendali. Cfr. A. H. Cook, *Dual Government in Unions: A Tool for Analysis*, in *Industrial and Labor Relations Review*, April 1962, pp. 323 ss.

(8) I due gruppi si distinguono anche chiaramente per il diverso atteggiamento assunto riguardo alla questione razziale. I sindacati di mestiere della AFL continuano anche oggi, in molti casi, ad escludere i negri dalle loro organizzazioni, e solo a fatica alcuni dirigenti più sensibili al problema riescono a fare rispettare le clausole antidiscriminatorie stabilite dalla AFL-CIO. I sindacati della CIO sono invece all'avanguardia nel movimento di riabilitazione dei lavoratori negri: W. Reuther, segretario generale dell'UAW, (sindacato dell'automobile) faceva parte del comitato organizzatore della marcia dei negri su Washington.

atteggiamenti particolari di qualche sindacato, sulla capacità del movimento sindacale ad affrontare i nuovi problemi del mondo del lavoro: esiste infatti tutta una vasta gamma di esperienze e di tecniche, vecchie e nuove, correntemente usate nell'azione sindacale, le quali dimostrano di avere in pratica notevole mordente ed efficacia.

La propaganda antisindacale e l'allarme non sempre giustificato della pubblica opinione hanno però avuto anche un effetto positivo, in quanto, assieme alle trasformazioni economico-tecniche sopra ricordate, hanno contribuito a stimolare un vasto movimento di revisione in seno al sindacalismo americano, che va molto al di là di un semplice tentativo di discolora o della ricerca di un modo qualsiasi per adeguarsi ai tempi. Un'obiettivo valutazione del sindacalismo americano non può quindi essere data se non si premette un attento esame delle reazioni e delle tendenze nuove che si delineano ormai con sufficiente chiarezza.

FATTI E TENDENZE NUOVE DEL SINDACALISMO AMERICANO

1) Garanzie democratiche all'interno dei sindacati.

1. L'unificazione tra l'AFL e la CIO è avvenuta più per una necessità imposta dalle crescenti difficoltà incontrate dal movimento sindacale in questo dopoguerra che per uno spontaneo allineamento dei sindacati americani su principi nuovi. Si deve riconoscere però che, anche a questo riguardo, la Confederazione unitaria ha svolto una funzione quanto mai positiva (9).

L'AFL-CIO infatti non ha soltanto offerto ai sindacati aderenti servizi di assistenza tecnica, ma ha cercato di creare uno stile nuovo nel sindacalismo americano (10).

Così, ad esempio, ha definito e imposto a tutte le organizzazioni aderenti un « codice morale » che regola il comporta-

(9) Non mancano tuttavia persone, le quali ritengono che l'unificazione tra l'AFL e la CIO abbia avuto effetti negativi perchè nella nuova Confederazione prevarrebbero i sindacati di mestiere che riescono a frenare e a condizionare le iniziative innovatrici dei sindacati industriali: cfr. in questo senso P. JACOBS, *Old Before Its Time: Collective Bargaining et 23*, Center for the Study of Democratic Institutions, Santa Barbara, California, 1963, pp. 32 ss.

(10) L'art. 2 della Costituzione dell'AFL-CIO così definisce i principi e gli obiettivi della Confederazione: 1) aiutare i lavoratori a ottenere migliori condizioni di lavoro; 2) assistere i sindacati aderenti per rendere più efficace la loro azione, appoggiando, in particolare, le loro campagne organizzative, nel pieno rispetto sia dei principi del sindacalismo di mestiere, sia di quelli del sindacalismo industriale; 3) promuovere la costituzione di nuovi sindacati e la loro affiliazione alla Confederazione, creare intese e organismi intersindacali a livello cittadino e statale; 4) incoraggiare tutti i lavoratori, senza discriminazione di razza, nazionalità o religione, a partecipare ai vantaggi dell'organizzazione sindacale; 5) adoperarsi per una legislazione favorevole alle organizzazioni sindacali e alla contrattazione collettiva; 6) appoggiare e rafforzare le istituzioni democratiche del paese perchè tutti i cittadini

mento dei dirigenti sindacali e delle organizzazioni secondo norme di correttezza amministrativa, ispirate agli ideali di uno schietto e onesto sindacalismo (11); ha inoltre dettato norme precise per **regolare i conflitti di giurisdizione**, che in passato avevano rotto la solidarietà fra i lavoratori e dato luogo a lotte spietate tra organizzazioni sindacali rivali (12). E in coerenza con queste direttive non ha rinunciato a usare i mezzi a disposizione per invitare le organizzazioni coinvolte in scandali amministrativi o accusate di pratiche antidemocratiche e illegali, a correggere gli abusi, giungendo sino all'espulsione di quei sindacati che non hanno provveduto a regolare la propria posizione (13).

Qualcuno lamenta che, in questo campo, i poteri della Confedera-

godano della pienezza dei loro diritti civili; 7) sostenere la causa della libertà e della pace in tutto il mondo e cooperare a questo fine col movimenti democratici dei lavoratori degli altri paesi; 8) difendere l'integrità e l'autonomia di ogni sindacato affiliato alla Confederazione, esigere che ogni sindacato rispetti la giurisdizione e le prerogative degli altri sindacati, incoraggiare l'unificazione dei sindacati che operano nello stesso settore; 9) favorire la vendita e il consumo delle merci prodotte dalle imprese che riconoscono i sindacati, promuovere la stampa e gli altri mezzi, che possano contribuire all'educazione sindacale dei lavoratori; 10) difendere il buon nome del movimento sindacale, combattendo ogni forma di corruzione e l'infiltrazione comunista o fascista nei sindacati; 11) difendere la democrazia nella vita interna dei sindacati e l'autonomia di ogni sindacato locale o nazionale; 12) preservare l'indipendenza del movimento dei lavoratori da ogni controllo politico, ma insieme incoraggiare la partecipazione dei lavoratori alla vita politica, in particolare all'esercizio del diritto di voto.

(11) Per dare concreta attuazione al dettato del *paragrafo 10 dell'art. 2 della Costituzione dell'AFL-CIO*, che impegna la medesima Confederazione e i sindacati ad essa aderenti a combattere ogni forma di corruzione in seno al movimento sindacale, il Comitato Esecutivo Confederale è autorizzato a condurre indagini sul comportamento di quei sindacati a carico dei quali venissero avanzate accuse di corruzione (*art. VIII, paragrafo 7*), ed è stata costituita una speciale commissione (*Committee on Ethical Practices*) per assistere il Comitato esecutivo nell'espletare questa sua funzione (*art. XIII, paragrafo 1 d*). Gli organi competenti dell'AFL-CIO hanno inoltre emanato cinque codici (*codes of ethical practices*) contenenti un complesso di norme cui i sindacati devono attenersi in questioni particolarmente delicate, come: a) la costituzione, il riconoscimento e l'affiliazione dei sindacati locali da parte delle organizzazioni nazionali di categoria; b) la gestione dei fondi per le assicurazioni sociali controllati dai sindacati; c) la lotta contro persone indesiderabili, (comunisti, fascisti, sfruttatori), che si fossero infiltrate nell'organizzazione sindacale; d) le attività economiche dei dirigenti sindacali che potessero essere in contrasto con gli interessi del sindacato; e) i criteri da seguire nel tenere l'amministrazione dei beni dei sindacati e nel dare pubblicità ai bilanci.

(12) Cfr. *Costituzione dell'AFL-CIO, art. XXI* (approvato dal Congresso nazionale del 1961).

(13) Tra le organizzazioni espulse figurano: l'*International Brotherhood of Teamsters* (il sindacato dei camionisti, uno dei più forti gruppi associati alla AFL-CIO con oltre un milione di iscritti), la *Bakery and Confectionery Workers' Union*, e la *Laundry Cleaning and Dye House Workers' International Union*. Furono invece sottoposti a particolari controlli ed invitati a correggere certi abusi: l'*United Textile Workers of America*; l'*International Jewelry Workers' Union*; la *Distillery, Rectifying and Wine Workers' International Union of America*.

zione non sono sufficienti, perchè essa non può intervenire, nemmeno in casi di patente corruzione, nella vita interna dei sindacati affiliati, e perchè questi, una volta espulsi, continuano nelle loro pratiche; nondimeno l'azione intrapresa esercita un notevole influsso diretto sull'intero movimento, ponendo in modo drastico le organizzazioni recalcitranti di fronte alle loro responsabilità e rendendo meno facile, per la pressione della opinione pubblica che conseguentemente si determina, la tolleranza di certi abusi e scorrettezze.

2. Le iniziative della Confederazione per correggere gli abusi e quindi difendere la reputazione del movimento sindacale sono fiancheggiate e sostenute da altre, anche più incisive, adottate spontaneamente o in forza della legge (14) da vari sindacati.

Molte organizzazioni sindacali hanno, per esempio, istituito speciali commissioni incaricate di vigilare sul pieno rispetto dei principi democratici nella loro vita interna. Particolare menzione merita l'istituzione, nel 1957, da parte del Congresso nazionale del sindacato dell'automobile di una speciale commissione d'appello denominata « **Public Review Board** ».

Tale commissione è composta di sette membri scelti tra persone estranee al sindacato e note per la loro onestà e interesse per i problemi sindacali; ha il compito di esaminare i ricorsi che gli iscritti e i responsabili degli organi periferici volessero presentare, sia per ottenere la revisione di provvedimenti presi a loro carico, sia per invalidare decisioni degli organi direttivi, che fossero ritenute in contrasto con i codici morali della AFL-CIO. Le sue decisioni sono definitive e inappellabili; neppure il Congresso le può invalidare: esso può solo revocare i poteri della commissione e scioglierla (15).

L'istituzione del « **Public Review Board** » costituisce un caso limite di grande interesse: non risulta infatti che altre organizzazioni abbiano mai concesso tanto potere di revisione e di controllo sulle decisioni dei propri organi costituzionali a persone estranee alla organizzazione stessa. Questo esempio ha una importanza che va al di là dello stesso movimento sindacale, e offre utili indicazioni per la soluzione di un problema, che riguarda tutti i grandi organismi, in cui si esprime la vita associata moderna: non si pone infatti soltanto nei sindacati, né in essi con maggiore urgenza, la necessità di trovare efficaci strumenti per tutelare i diritti degli iscritti o, comunque, dei partecipanti (16).

(14) Ci riferiamo in particolare al *Labor-Management Reporting and Disclosure Act* del 1959. Questa legge, assai criticata perché impone, secondo alcuni, eccessivi controlli sulla vita interna dei sindacati, ha prodotto però anche alcuni effetti positivi: essa infatti ha indotto i sindacati: 1) a tenere con regolarità e secondo chiari criteri contabili l'amministrazione dei propri fondi e dei propri beni e a rendere noti i propri bilanci; 2) a tenere regolari e periodiche elezioni e a garantire il rispetto dei diritti dei singoli soci e delle minoranze.

(15) Cfr. *Constitution of the International Union United Automobile Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW)*, art. 31.

(16) J. STEEBER, W. E. OBERER, M. HARRINGTON, *Democracy and Public Review. An Analysis of the UAW Public Review Board*, Center for the Study of democratic Institutions, Santa Barbara, California, 1960.

2) Revisione delle tecniche organizzative.

1. Il sindacalismo americano ha conosciuto il suo **massimo sviluppo** sul finire degli anni « trenta » e agli inizi degli anni « quaranta »; gli iscritti ai sindacati, che erano 5 milioni nel 1937, raggiunsero e superarono i 13 milioni nel 1944; ma negli anni seguenti la seconda guerra mondiale il ritmo di espansione cominciò a diminuire e infine si esaurì, dando luogo a un **processo di involuzione** che continua ancor oggi. Il massimo fu toccato nel 1956 con circa 17.500.000 iscritti; già nel 1958 erano, però, mezzo milione di meno e dopo allora non furono più riconquistate le posizioni degli anni precedenti (17).

In termini percentuali, i lavoratori iscritti, nel 1952, alle organizzazioni sindacali rappresentavano il 40% dei lavoratori sindacalizzabili; la percentuale scese al 39% nel 1960 e al 38% nel 1961 (18).

2. Per spiegare questo fenomeno si ricorre a vari fattori, ma quelli maggiormente determinanti sembrano essere i seguenti: a) le depressioni economiche, susseguites in questo dopoguerra, in particolare del 1957 e 1958, hanno lasciato un sensibile strascico di disoccupazione, mai riassorbito completamente nei susseguenti periodi di ripresa dell'attività economica; b) il progresso tecnologico e la diffusione della automazione, come già abbiamo visto, hanno profondamente trasformato i sistemi di produzione e le caratteristiche della manodopera occupata; c) si aggiungano l'accentuata propaganda antisindacale, le nuove tecniche di direzione del personale, e, soprattutto, l'introduzione in molti Stati della Confederazione di leggi che rendono illegale l'« union shop » (19).

Ma al di là di questi fattori, indipendenti dalla volontà dei sindacati, si fa notare che è pure venuto meno, da parte delle organizzazioni sindacali, lo spirito di proselitismo che aveva caratterizzato le campagne organizzative del passato: in questi ultimi anni, nelle elezioni tenute sotto il controllo del NLRB (National Labor Relation Board), i sindacati, in molti casi, non

(17) Cfr. *Directory of National and International Unions in the United States*, United States Department of Labor, Washington, 1962. p. 47.

(18) Cfr. *18th Constitutional Convention UAW*, Atlantic City, May 4-10, 1962, Proceedings, p. 183.

(19) L'« union shop » è un istituto contrattuale in forza del quale i datori di lavoro, che stipulano un contratto collettivo con i sindacati debitamente riconosciuti, si impegnano a non continuare il rapporto di lavoro con quei dipendenti che dopo un certo periodo dalla stipulazione del contratto o dalla loro assunzione non si iscrivono al sindacato. La legge Taft-Hartley domanda ai singoli Stati la facoltà di dichiarare illegale, se lo ritengono necessario, l'« union shop ». Fino al 1961 gli Stati che avevano usato di tale facoltà erano 19. Per una discussione sulla validità morale e sul significato, nel contesto americano, dell'« union shop », cfr. M. REINA, *Pratiche antisindacali e pensiero sociale cristiano*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio) 1959, pp. 426 ss. [rubr. 104].

hanno neppure conseguito le maggioranze necessarie per ottenere la rappresentanza contrattuale dei lavoratori (20). Inoltre i sindacati non sono riusciti a far breccia tra gli impiegati e le nuove categorie dei lavoratori specializzati e dei tecnici, e neppure si sono impegnati nei confronti degli addetti ai lavori meno retribuiti che, costituendo i gruppi più bisognosi, avrebbero potuto rispondere favorevolmente all'interesse dimostrato per le loro condizioni.

3. Questa situazione è ora avvertita in tutta la sua gravità dai dirigenti sindacali. Il Congresso nazionale dell'AFL-CIO del 1961 dichiarava: « **L'organizzazione della vasta schiera dei lavoratori non organizzati costituisce il problema di gran lunga più grave che il sindacalismo americano deve oggi affrontare** »; e deliberava la costituzione di uno speciale « comitato organizzativo » il quale veniva riconosciuto come organo costituzionale della Confederazione con il compito di studiare e attuare un vasto programma di penetrazione sindacale.

Le linee d'azione proposte da questo comitato, che opera ora sotto la presidenza di Walter Reuther, uno dei più capaci leaders del sindacalismo americano, sono le seguenti:

— sollecitare la collaborazione dei migliori organizzatori sindacali per valutare ed eventualmente aggiornare le tecniche organizzative dei sindacati aderenti alla Confederazione — coordinare le campagne organizzative secondo gruppi di industrie omogenee; — individuare alcuni settori che meritano particolare attenzione e in essi scegliere alcune aziende, nelle quali iniziare appropriate campagne da affidare alla responsabilità di un sindacato, con cui le altre organizzazioni sarebbero invitate a collaborare (21).

Questo programma, di per sé ovvio, è di fatto **profondamente innovatore**. Chiama infatti a collaborare sindacati che finora si erano duramente combattuti proprio sul terreno organizzativo, e affida alla Confederazione compiti di coordinamento e di controllo in materie, che tradizionalmente erano considerate di esclusiva competenza delle singole organizzazioni di categoria; esso suppone l'integrale applicazione delle norme, recentemente approvate, sulla regolamentazione dei conflitti di giurisdizione.

Appunto per queste novità che esso introduce, l'attuazione del programma proposto non sarà facile; ma la sua enuncia-

(20) Secondo la vigente legislazione, un sindacato per poter esercitare la rappresentanza contrattuale in una unità produttiva o di un gruppo di lavoratori, e per poter godere delle protezioni della legge nella espletazione di questa sua funzione, deve ottenere, nel corso di speciali elezioni indette sotto la sorveglianza del Ministero del Lavoro, la maggioranza dei suffragi dei lavoratori che verranno coperti dal contratto collettivo. Negli ultimi anni i risultati di queste elezioni sono stati sempre meno favorevoli ai sindacati: le organizzazioni aderenti alla AFL-CIO hanno perso il 62,4% delle elezioni indette nel 1960, mentre fino al 1957 le sconfitte non avevano mai superato il 40%.

(21) Cfr. 18th Constitutional Convention UAW, cit., pp. 179 ss.

zione e la sua accettazione, anche se per ora soltanto formale, da parte di tutti i sindacati, varrà senz'altro a creare fatti e tendenze nuove, destinati a influire sugli sviluppi futuri del sindacalismo americano.

4. Del resto, proprio l'evoluzione dei sistemi tecnico produttivi sta producendo **situazioni in parte favorevoli a una ripresa del movimento organizzativo.**

Vi è infatti ragione di pensare che il crescente impiego di tecnici nelle grandi industrie di massa e la conseguente standardizzazione delle loro funzioni renderà questa categoria più sensibile ad appropriati richiami dell'azione sindacale; nel settore del pubblico impiego, i sindacati hanno già ottenuto alcuni importanti successi, ad esempio, con la clamorosa azione recentemente promossa dai maestri e professori di New York. Anche le campagne organizzative promosse, in Pennsylvania, South Carolina e California, dall'Industrial Union Department della AFL-CIO hanno ottenuto risultati soddisfacenti (22). La creazione di segretariati col compito speciale di coordinare sul piano nazionale le attività di varie «trade unions», al fine di affrontare organicamente singoli particolari problemi, è un precedente che sembra destinato ad aprire la strada a più vaste e complete intese di coordinamento, da cui risulterà un maggior potenziamento dell'azione sindacale (23).

I PROBLEMI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Gli sforzi che il sindacalismo americano fa per riacquistare tutta la sua vitalità e per superare le difficoltà a cui si trova di fronte non potranno avere un risultato positivo se non sarà risolto, in modo soddisfacente, il problema più grave di tutti, che è quello della contrattazione collettiva. Esaminiamo quindi come questo problema si pone e come si tenta oggi di affrontarne la soluzione.

1) Caratteristiche e contenuto della contrattazione collettiva.

1. Negli Stati Uniti sono oggi in vigore ben **circa 130.000 contratti collettivi che coprono una massa di 18 milioni di lavoratori.** Tali contratti sono per lo più negoziati a livello aziendale da sindacati locali i quali godono, come abbiamo già notato, di notevole autonomia nei confronti degli organi nazionali da cui dipendono.

Le procedure contrattuali e le caratteristiche dei contratti variano da azienda ad azienda, da tipo di industria a tipo di industria, e si adeguano a una grande disparità di situazioni

(22) Cfr. N. ZONARICH, *Prospects for organizing*, in *IUD Digest*, Spring 1963, pp. 3 ss.

(23) B. KARSH, S. B. LEVINE, *The Coming revolution in labor relations in Mill & Factory*, December 1960.

locali. Ma i contratti stipulati da alcune aziende o in alcuni particolari settori industriali esercitano un notevole influsso sulle caratteristiche e sul contenuto degli altri contratti, dando luogo al formarsi di tendenze e di uniformità, che a poco a poco si diffondono in tutto il sistema.

La contrattazione collettiva ha avuto tradizionalmente per oggetto la *regolamentazione delle ore di lavoro, della remunerazione* e di altre condizioni in cui deve svolgersi l'attività lavorativa. Si è poi allargata a comprendere varie forme di assicurazioni sociali (malattie, pensioni, disoccupazione, ecc.) che in altri paesi sono state invece introdotte per via legislativa. Nel 1946 i lavoratori coperti da assicurazioni contrattate dai sindacati erano circa 500.000; nel 1950 erano già più due terzi di tutta la manodopera occupata, cioè circa 12.000.000.

Con altrettanta rapidità si sono pure diffusi altri istituti contrattuali come le ferie pagate, gli aumenti annuali in rapporto agli incrementi della produttività (*annual improvement factor*), e i supplementi ai contributi statali per la disoccupazione (*supplement unemployment benefit plans*), che sono stati rispettivamente introdotti nei maggior contratti nel 1947, nel 1948 e nel 1951 (24).

Importanti conquiste sono state ottenute mediante la contrattazione collettiva per quanto riguarda la *tutela del posto di lavoro*: tutti i contratti contemplan ampi regolamenti circa i diritti di anzianità, che tra l'altro comprendono varie forme di controllo sindacale sui trasferimenti dei lavoratori da una mansione all'altra, sulla composizione delle squadre di lavoro e sui licenziamenti.

La contrattazione collettiva è stata inoltre il mezzo con cui i sindacati hanno ottenuto il *riconoscimento dei diritti e delle competenze inerenti alla loro funzione di agenti contrattuali*; ad esempio, la tenuta dei contributi sindacali da parte delle aziende, l'«union shop» o altre forme per assicurare l'adesione dei lavoratori al sindacato, e particolari garanzie e privilegi per i rappresentanti sindacali nell'interno delle fabbriche.

Grazie alla contrattazione collettiva, infine, si è creata nell'industria americana una vera e propria *democrazia aziendale*; sono state introdotte precise procedure aziendali per la soluzione delle controversie di lavoro concernenti l'applicazione e l'interpretazione dei contratti, e per dare evasione alle eccezioni sollevate dai lavoratori contro provvedimenti presi dalle direzioni a loro carico o per eventuali inadempienze contrattuali.

Nelle aziende americane il potere decisionale delle direzioni nei confronti dei lavoratori è così sottoposto a una continua verifica del sindacato, che tende a penetrare sempre più nell'area direzionale.

2. Lo sviluppo di questo complesso sistema di rapporti contrattuali è stato notevolmente facilitato dalla *coraggiosa legislazione* emanata dal Congresso americano nel quadro delle riforme promosse da F. D. Roosevelt, a cominciare dal Wagner Act del 1935. Tuttavia la legislazione americana non è mai inter-

(24) Cfr. *Twenty-Five Years of Industrial Relations*, in *Industrial Relations Research Association, Proceedings of the Fifteenth Annual Meeting, Pittsburgh, December 27-28, 1962*, pp. 186 ss.

venuta nel merito della contrattazione collettiva: essa si è limitata a stabilire l'obbligo, sia dei datori di lavoro sia dei sindacati, di trattare in buona fede e a proibire quanto poteva impedire il corretto sviluppo dell'azione sindacale come alcune pratiche antisindacali e certi comportamenti dei sindacati.

2) Attuali motivi di incertezza sul futuro della contrattazione collettiva.

Da molti però si teme che per il futuro la buona volontà dei datori di lavoro e dei sindacati non sarà più sufficiente ad affrontare e risolvere i complessi problemi concernenti lo sviluppo industriale e la sicurezza del mondo del lavoro.

Queste perplessità nascono da due ordini di considerazioni:

a) si fa sempre più evidente la **frattura** tra le strutture e le tecniche sindacali sin qui sperimentate e la nuova realtà industriale alle quali dovrebbero adeguarsi;

b) si accentua di giorno in giorno l'**interdipendenza** dei fenomeni politici, sociali ed economici e si rende perciò necessaria l'azione coordinatrice di centri decisionali collocati sempre più in alto, come le centrali sindacali nazionali e i pubblici poteri.

La situazione americana è infatti oggi dominata, da una parte, dai problemi sollevati dal rapido diffondersi delle innovazioni tecnologiche che provocano una preoccupante diminuzione dei posti di lavoro (25), e dall'altra dall'esigenza di assicurare la massima competitività dell'economia, essendo il paese duramente e profondamente impegnato su tutti i fronti della guerra fredda.

I sindacati avevano finora cercato di *contenere gli effetti negativi sul livello di occupazione, prodotti dallo sviluppo tecnologico*, usando della loro forza contrattuale per ridurre la durata della settimana lavorativa e per bloccare il licenziamento del personale, conseguente all'in-

(25) Qualche esempio mostra chiaramente quali altissimi indici di produttività l'industria americana abbia potuto raggiungere con l'adozione di nuove tecniche produttive: la produzione media per lavoratore nell'industria dell'acciaio che in Germania è di 174 tonnellate annue e in Giappone 99, negli Stati Uniti è di 220; gli addetti per ogni miglio di strada ferrata sono in America 3,7, contro 14,6 in Francia e 29,2 in Inghilterra. A questi indici, certamente positivi, corrisponde però una progressiva diminuzione dei posti di lavoro: si calcola che in certe industrie, a causa dell'automazione, solo tra gli addetti alla produzione, vengano licenziati circa 200.000 operai all'anno. Nel suo messaggio del 18 settembre 1963, KENNEDY dava cifre ancora più preoccupanti: ogni anno le macchine toglierebbero il lavoro a circa un milione di persone. Secondo dati ufficiali, nel 1962, uno degli anni più prosperi dell'economia americana e nel quale non si sono verificate depressioni, i disoccupati furono 3.932.000 pari al 5,6% delle forze del lavoro, con punte del 13,3% tra i giovani inferiori ai 20 anni, e del 12,5% tra i negri.

troduzione di nuove macchine. Oggi queste soluzioni non reggono più: la rapidità del progresso tecnologico è tale da non tollerare queste remore e da travolgere le stesse organizzazioni sindacali che su di esse contavano per la propria sopravvivenza (26). Inoltre la pubblica opinione e le autorità governative non sono disposte ad accettare soluzioni contrattuali, imposte con pesanti azioni di sciopero o che importano continui aumenti salariali e ripetute riduzioni degli orari di lavoro (alcuni sindacati propongono l'adozione generale della settimana di 35 ore). Tale maniera di procedere e tali soluzioni vengono infatti considerati come attentati agli interessi del paese e alla sicurezza nazionale (27).

(26) Questa è in particolare la ragione della crisi sindacale, ancora non risolta, delle ferrovie americane. In base ai principi del sindacalismo di mestiere, gli addetti alle ferrovie sono infatti organizzati in cinque sindacati, i quali, per poter superare le crisi prodotte dalle prime trasformazioni tecnologiche, si sono coalizzati. Così rinforzato il loro potere, questi sindacati si sono adoperati per impedire qualsiasi mutamento nelle qualifiche e nell'assegnazione dei posti di lavoro, arrivando ad ottenere che anche sulle locomotive « diesel » si conservasse il posto del fuochista e che a tale mansione, ormai del tutto inutile, venisse effettivamente sempre assegnata una persona. Né mai hanno voluto aderire alle richieste delle compagnie ferroviarie di procedere a una riorganizzazione generale del personale, rivedendo qualifiche e compiti di tutti i dipendenti, perché tale riorganizzazione avrebbe significato la fine della loro attuale struttura organizzativa. Recentemente le compagnie, rompendo ogni indugio, hanno notificato ai sindacati che avrebbero proceduto unilateralmente alla riorganizzazione necessaria; i sindacati hanno risposto minacciando uno sciopero generale. Di fronte a questa grave eventualità il Governo federale si è adoperato per trovare una composizione del conflitto: non avendo i sindacati accettato né le raccomandazioni della commissione speciale nominata dal presidente Kennedy, né la mediazione del giudice costituzionale M. Goldberg, il Congresso ha approvato il 28 agosto 1963 una legge speciale che sottoponeva la vertenza all'arbitrato obbligatorio di una speciale commissione. Questo intervento del potere legislativo, giustificato dalla volontà di evitare uno sciopero che avrebbe bloccato l'intera nazione, è stato da molti considerato come un pericoloso precedente e come uno dei segni più evidenti della profonda crisi che le relazioni sindacali stanno attraversando nel paese. Cfr. J. A. LOFTUS, *Blow Dealt to Collective Bargaining*, in *The New York Times*, September 1, p. 10 E.

(27) In alcuni distretti dello Stato di New York gli elettricisti hanno recentemente stipulato contratti collettivi di lavoro sulla base di una paga oraria superiore ai 5 \$. Ci è stato detto che in alcuni casi essi riescono a totalizzare paghe che variano da 700 a oltre 1000 \$ alla settimana. Tra gli scioperi che hanno destato particolari preoccupazioni ricordiamo quelli dei siderurgici del 1959 (durato 119 giorni), dei tipografi di New York e dei lavoratori dei porti della costa atlantica (inverno 1962-1963), oltre a quello minacciato dai ferrovieri nella scorsa estate. Si deve tuttavia notare che proprio per il timore delle reazioni della pubblica opinione e per altre ragioni tecniche, i sindacati ricorrono sempre meno allo sciopero; nel 1962 le ore di lavoro perse per scioperi sono state solo il 0,16% del totale delle ore lavorate. Questo fatto non può certamente considerarsi negativo, ma solleva in alcuni qualche riserva, perché rivelerebbe non solo una perdita di potere contrattuale da parte dei sindacati, ma anche, in fondo, una rinuncia ad affrontare i rischi che naturalmente comporta la libera contrattazione collettiva. Cfr. MAX WAYS, *Labor Union are Worth the Price*, in *Fortune*, May 1960, pp. 108 ss.

La contrattazione collettiva, come si presenta oggi in America, specialmente per la mancanza di coordinazione tra le varie centrali sindacali e delle loro iniziative, sembra non solo inadeguata, ma addirittura controproducente in ordine ad una razionale soluzione dei problemi del lavoro e dell'economia nazionale. Questa insufficienza è del resto evidente per il fatto che i pubblici poteri devono sempre più frequentemente intervenire per impedire che il contenuto dei contratti di lavoro contrasti con il conseguimento degli obiettivi di interesse nazionale (28).

3) Nuove esperienze contrattuali.

Ma proprio questo maggiore intervento dei pubblici poteri nel processo contrattuale sta aprendo nuove prospettive di **rinnovamento nella contrattazione** stessa. Infatti, sindacati e datori di lavoro, convinti che la libera contrattazione collettiva è un'espressione necessaria della libertà e della democrazia economica, si sentono ora più che mai impegnati a garantirne il corretto funzionamento (29).

(28) Sotto la spinta della nuova politica di Kennedy gli interventi dei pubblici poteri sono stati particolarmente frequenti. Negli ambienti imprenditoriali si è tuttavia accusato il Governo federale di creare una paura dello scoppio per giustificare le sue successive interferenze nella contrattazione collettiva, anche in casi ove non sarebbero stati in gioco interessi nazionali. Cfr. MAX WAYS, *Labor Union are Worth the Price*, cit.; M. R. ЛЕФКОВ, *The NLRB's New, Rough Line*, in *Fortune*, November 1963, pp. 164 ss. Per una più ampia discussione sull'operato dell'amministrazione di Kennedy in questo campo cfr. L. ULMAN, *The Labor Policy of the Kennedy Administration*, in *Industrial Relations Research Association, Proceedings of the Fifteenth Annual Meeting*, cit., pp. 248 ss. Per una trattazione più teorica di questo stesso problema cfr. E. WIGHT BAKKE, G. H. HILDEBRAND, W. E. OBERER, V. H. JENSEN, *Public Policy and the Public Interest - Problems of the American Industrial Relations System: A Symposium*, in *Industrial and Labor Relations Review*, July 1963, pp. 511 ss.

(29) In tale senso si è espresso il *President's Advisory Committee on Labor Management Policy* (composto da rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati e del governo) in un rapporto presentato a Kennedy il 2 maggio 1962. In questo importante documento i rappresentanti delle tre parti si sono trovati d'accordo nel dichiarare che la contrattazione collettiva intesa come « l'opportunità riconosciuta ai datori di lavoro e ai lavoratori di discutere i loro comuni problemi allo scopo di raggiungere su di essi un volontario accordo » deve restare « la principale procedura per determinare le condizioni di lavoro ». Essi inoltre affermano che la contrattazione collettiva è « un elemento essenziale della democrazia economica » e che essa in quanto si fonda sulla « libertà di scelta delle parti » va considerata come « espressione di quegli stessi principi fondamentali da cui trae forza la democrazia e va quindi con ogni cura difesa se noi vogliamo attuare i nostri ideali nazionali ». Il documento continua auspicando: 1) che le parti si sforzino di trovare i modi di conciliare i loro opposti e convergenti interessi con quelli della comunità e di ridurre ancora, per quanto possibile, le non necessarie interruzioni dell'attività produttiva; 2) che il governo migliori i propri servizi in aiuto di quanti sono impegnati nella contrattazione collettiva, in particolare, rafforzando il servizio di mediazione e chiarendo le procedure che regolano i suoi interventi nel con-

1. Queste preoccupazioni sono chiaramente espresse in una lettera indirizzata il 22 marzo 1963 da Walter Reuther, segretario generale dell'UAW (il sindacato dell'automobile) al Presidente della General Motors Corporation:

«Le aziende automobilistiche e l'UAW — scrive fra l'altro Reuther — non possono pretendere di risolvere da soli e per mezzo della contrattazione collettiva tutti i problemi economici che gravano sul paese. Tuttavia né le aziende né il sindacato possono trascurare il loro dovere di contribuire, con tutte le loro possibilità, alla soluzione di questi problemi mediante un corretto uso della contrattazione collettiva stessa [...]».

«Le relazioni sindacali stanno attraversando in America una crisi, dalla quale dipende se la contrattazione collettiva potrà sopravvivere. Questa è sottoposta ad attacchi che provengono dall'esterno: alcuni insuccessi verificatisi in situazioni particolarmente drammatiche hanno irritato la pubblica opinione e determinato forti pressioni per un intervento del governo. Essa è anche soggetta a gravi difficoltà interne, derivanti dall'aumento in numero e complessità dei problemi che devono essere risolti.»

«In queste circostanze, sindacati e direzioni aziendali devono avere una comune preoccupazione di preservare la libertà della contrattazione collettiva. Noi faremmo un disservizio a noi stessi e al paese se trascurassimo di compiere ogni sforzo per condurre le nostre trattative con un minimo di frizione e con un massimo di efficacia. Se noi non rendiamo efficace la contrattazione collettiva, vi è pericolo che aumentino le pressioni sul governo, affinché intervenga nel processo contrattuale in una misura tale da lasciare ben poco margine per una libera intesa tra datori di lavoro e lavoratori.»

«L'intervento legislativo può essere, in un primo tempo, diretto contro i sindacati, perchè è nella natura delle cose che debba essere il sindacato a prendere le responsabilità di dichiarare lo sciopero, quando le trattative falliscono e non si può raggiungere un accordo pacifico. Ma sia le aziende sia i sindacati devono tenere presente che la libertà è indivisibile e che i diritti di una parte non possono essere compromessi senza mettere a rischio anche quelli dell'altra.»

«La nostra compagnia e il nostro sindacato sono ambedue direttamente interessati a non far fallire la contrattazione collettiva. Voi sapete come lo sappiamo noi che la responsabilità è il prezzo della libertà: se noi e voi non ci comportiamo nelle trattative con profondo senso di responsabilità nei confronti degli interessi del paese, la pubblica opinione, attraverso l'azione del governo, interverrà inevitabilmente a proteggere i suoi interessi.»

Queste e altre considerazioni portavano Reuther a concludere: «Io sono autorizzato dal Comitato Esecutivo della UAW a proporre che la vostra società e il nostro sindacato si preparino alle trattative per il rinnovo del contratto del 1964, istituendo una commissione paritetica di studio, che dovrebbe cominciare i suoi lavori con un opportuno anticipo rispetto all'a-

flitti sindacali quando questi minacciano gli interessi e la sicurezza nazionale. Cfr. *Report of Presidential Committee on Free Collective Bargaining*, in *Monthly Labor Review*, July 1962, pp. 767 ss.

apertura dei negoziati. In vista della complessità dei problemi sul tappeto, noi suggeriremmo che tale commissione cominci i suoi lavori non dopo il 1° luglio 1963. Cioè esattamente un anno prima della data prevista per l'inizio delle nuove trattative, dal contratto in vigore ».

2. Questa iniziativa non è un fatto isolato: simili commissioni di studio sono state costituite anche da altri sindacati e da altri datori di lavoro. Esse sono state talvolta integrate con esperti neutrali, chiamati per rappresentare gli interessi del pubblico e per facilitare l'obiettivo svolgimento dei lavori (30); hanno per lo più il compito di raccogliere dati concernenti i problemi più complessi da affrontare nella contrattazione e di individuare, in base a quegli stessi dati, le eventuali linee di soluzione da proporre ai negoziatori.

Risultati soddisfacenti sono stati, ad esempio, conseguiti nell'industria della conserva della carne da una commissione paritetica, che si sta occupando dello studio degli effetti prodotti sull'occupazione dall'introduzione di nuovi mezzi meccanici per l'uccisione del bestiame e lo spoltamento delle carcasse. Esito positivo hanno avuto anche i lavori della commissione mista incaricata di preparare la modernizzazione dei servizi portuali della California (31). Eccezionale risonanza ha, inoltre, avuto la costituzione, nell'industria dell'acciaio, dell'« Human Relation Committee », avvenuta dopo il grande sciopero dei siderurgici del 1959: questo comitato, articolatosi poi in numerose sottocommissioni, lavora ormai da tre anni e ha consentito, per la prima volta nella storia di questo settore, di rinnovare un contratto collettivo e di introdurre profonde innovazioni, senza ricorso allo sciopero (32).

3. Oltre a queste iniziative che interessano branche particolari dell'industria, lo stesso Governo, conscio della opportunità di limitare al massimo il suo intervento diretto nelle dispute sindacali e di rendere le parti contraenti consapevoli del contesto generale in cui la contrattazione collettiva deve inserirsi, ha promosso incontri tra datori di lavoro, sindacati e personalità pubbliche per lo studio della situazione economica, nazionale e internazionale, con particolare riferimento ai problemi riguardanti il rapporto di lavoro.

Grazie al moltiplicarsi di tutte queste diverse iniziative, la

(30) Sul compito degli « esperti neutrali » o « rappresentanti del pubblico » in queste commissioni di studio, cfr. G. H. HILDEBRAND: in *The Use of Tripartite Bodies to Supplement Collective Bargaining*, in *Industrial Relations Research Association, Proceedings of the 1961 Spring Meeting, Chicago Illinois, May 4 and 5, (1961)*, pp. 655 ss.

(31) Cfr. C. C. KILLINGSWORTH, *The Modernization of the West Coast Longshore Work Rules*, in *Industrial and Labor Relations Review*, April 1962, pp. 295 ss.; *Port Automation in West Coast Thrives Under a Negotiable Pact*, in *The New York Times*, May 27, 1963.

(32) Cfr. A. H. RASKIN, *Non Stop Talks Instead of Non Stop Strikes*, in *The New York Times Magazine*, July 7, 1963. In un successivo articolo tratteremo sulla nostra rivista di questa iniziativa e dei risultati sinora conseguiti.

contrattazione collettiva sta entrando in una fase di maggiore riflessione. Essa tende ormai a svilupparsi a un livello tecnicamente più qualificato e ad aprirsi alla considerazione di tutti gli aspetti e di tutte le implicazioni dei problemi che affronta.

Ciò importa come conseguenza anche l'accentuarsi del processo di accentramento delle responsabilità contrattuali negli organi sindacali nazionali, rendendo quindi possibile un più organico coordinamento della contrattazione nelle varie aziende e nei vari settori industriali.

NUOVE RESPONSABILITA' SOCIALI DEI SINDACATI

1) Problemi a lungo termine.

A questo punto si pone però il problema cruciale del sindacalismo americano: quali sono gli obiettivi che il sindacato deve perseguire nella politica sindacale?

Gompers rispondeva: « Il sindacato deve soltanto chiedere sempre di più per i lavoratori ». Ma ormai gli stessi migliori sindacalisti americani riconoscono che tale risposta, benchè sia ancor valida nella sua sostanza, va ulteriormente specificata. Oggi infatti non si tratta soltanto di assicurare aumenti di retribuzione e migliori condizioni di lavoro, ma è pure necessario definire i tempi, le condizioni e gli obiettivi ultimi del progresso tecnico-industriale e regolare, secondo le dimensioni e i valori dell'uomo, la nuova società che sta nascendo.

Il sindacalismo deve quindi opporsi all'avanzata sregolata del tecnicismo senz'anima, deve combattere lo spirito capitalista del lucro per il lucro, deve difendere le molteplici esigenze della persona nell'ambiente di lavoro, impegnandosi in un continuo controllo delle decisioni di coloro che, nelle industrie o nella organizzazione dello Stato, detengono il potere economico. Così, dopo avere per molti anni sostenuto nelle aziende gli interessi economici dei lavoratori, secondo ristrette preoccupazioni settoriali, il sindacato dovrebbe oggi diventare, — l'espressione è colta dalle labbra di un alto dirigente sindacale — « la coscienza sociale dell'economia americana ».

Lo richiede, oggi, la stessa difesa degli interessi dei lavoratori: l'azione sindacale diretta a conservare il posto di lavoro, il tatticismo contrattuale e lo stesso sforzo organizzativo non hanno più, a lungo andare, alcuna efficacia se non si agisce in pari tempo, con mezzi appropriati, sulla situazione politico-sociale della comunità in cui si opera.

« Le organizzazioni sindacali, nel formulare le loro politiche contrattuali e organizzative, devono ora guardare al di là delle loro passate esperienze e delle loro tradizioni per abbracciare le nuove prospettive della realtà economica sia nazionale sia internazionale. Il sindacato è

sorto per il vantaggio dei propri membri e deve ancora preoccuparsi di questo; ma le politiche per attuare questo obiettivo devono mirare sia al benessere immediato che a quello futuro. È buona cosa salvare un posto di lavoro, ma non è cosa altrettanto buona il farlo in modo tale da mettere a repentaglio, con l'andare del tempo, molti altri posti di lavoro [...]. I rapporti tra datori di lavoro e sindacati coinvolgono problemi troppo complessi, troppo gravi e troppo determinanti per il bene di tutta la società, per essere risolti secondo la vecchia legge del più forte [...]

» (33).

2) Linee d'azione sociale.

1. Per affrontare le nuove responsabilità che le stesse circostanze impongono ormai ai sindacati, non basta che le organizzazioni sindacali rinnovino le loro strutture interne e si liberino da pesi e da macchie che ne hanno finora appesantito l'azione, ma occorre pure che esse conducano una duplice azione all'esterno:

a) consolidare e allargare la presenza sindacale nell'azienda, avendo particolarmente di mira i lavoratori non organizzati come gli impiegati e i tecnici;

b) creare le strutture necessarie per poter svolgere, sul piano nazionale, un'azione ordinata e organica, con cui cooperare alla soluzione di alcuni problemi sociali di speciale importanza per il mondo del lavoro.

Si tratta di due aspetti dell'azione sindacale strettamente dipendenti tra loro e quindi da affrontarsi simultaneamente. Infatti, il sindacato potrà convincere i lavoratori dell'utilità di compiere un'azione a vasto raggio nel senso predetto, solo in quanto si sarà mostrato capace di risolvere i più pressanti problemi aziendali, in primo luogo quello della protezione degli stessi lavoratori contro le decisioni unilaterali delle direzioni, capaci di compromettere la sicurezza del posto di lavoro (34).

(33) A. J. GOLDBERG, *Address before the National Academy of Arbitrators, Pittsburgh, Pennsylvania, January 26, 1962* (U. S., Department Release, USDL-5015, January 27, 1962), pp. 10 ss.

(34) Un noto studioso dei problemi sindacali, docente all'Università di Princeton (New Jersey), ci ha assicurato che i lavoratori americani nella loro maggioranza ritengono il sindacato indispensabile per la sicurezza del proprio lavoro e che finché il sindacato stesso sarà efficacemente presente nelle fabbriche non si staccheranno mai da esso. L'assenteismo dei lavoratori dalla « routine » della vita sindacale, tanto lamentata anche in America, non significherebbe quindi mancanza di fiducia o stanchezza nei confronti del sindacato, ma sarebbe soltanto espressione della diffusa convinzione che certe forme di partecipazione sono superflue; in caso di crisi il lavoratore americano è generalmente pronto a correre in difesa della sua organizzazione sindacale. Il prof. J. BARBASH della Università del Wisconsin, esprimendo questa stessa convinzione aggiunge: « *Tuttavia vi sono delle lacune nella concezione che i lavoratori hanno del sindacato. Le più gravi sono: l'incapacità di considerare il sindacato come qualche cosa di più della sezione locale, e l'inadeguata comprensione della sua funzione politica e sociale.* ».

D'altra parte, come si è visto, questa medesima azione aziendale non potrà essere veramente efficace se non sarà inquadrata in una visione completa dei problemi connessi con lo sviluppo tecnico, economico e sociale del paese.

Perciò, il sindacato dovrà usare dell'aumentato prestigio presso i lavoratori per porre con forza dinanzi ad essi e, in loro nome, dinanzi a tutta la pubblica opinione, certi problemi di fondo della società americana come, ad esempio, quelli del troppo rapido e disordinato sviluppo dell'automazione, della disoccupazione tecnologica, del costo della vita, della sicurezza sociale, dell'abitazione, della scuola, dei diritti civili, delle minoranze (negri, portoricani, ecc.). Altri problemi, i quali per la loro proiezione sui rapporti economici non possono ormai considerarsi estranei alla problematica sindacale, superano gli stessi interessi nazionali americani: sono quelli del disarmo, della pace e dei rapporti internazionali specialmente dei paesi in fase di sviluppo (35). Alcuni sindacati stanno da tempo operando per sensibilizzare i lavoratori a questi grandi temi di interesse generale, servendosi in particolare della propria stampa e dei corsi di formazione da essi stessi promossi in tutto il paese, spesso con la collaborazione di istituti universitari. Essi si pongono così tra le associazioni che più attivamente operano per approfondire la coscienza e la responsabilità sociale dei propri iscritti (36).

(35) Evidentemente l'interesse che i sindacati americani dimostrano per i grandi problemi sociali nazionali e internazionali è assai diverso da quello che per questi stessi problemi dimostrano, in altri paesi, i sindacati di obbedienza comunista. Mentre i primi si sforzano di ricercare, attraverso un approfondito dialogo con altri gruppi sociali, i mezzi più idonei per migliorare il sistema in cui operano, i secondi agitano, invece, quei medesimi problemi per provocare un radicale sovvertimento dell'ordine fondato sul pluralismo sociale e per stabilire al suo posto la società totalitaria comunista. Di qui l'opposizione sistematica dei sindacati americani al comunismo e il loro operante impegno a combatterlo su ogni fronte all'interno e all'estero.

(36) Presso quasi tutte le università americane esistono istituti per lo studio delle relazioni industriali, i quali, oltre a conferire regolari gradi accademici, promuovono, in collaborazione con le organizzazioni sindacali, ricerche scientifiche e corsi di vario tipo per dirigenti e tecnici dei sindacati e per semplici attivisti e lavoratori. L'*Industrial Relations Center* dell'università statale del Minnesota ha tenuto, ad esempio, tra il 1951 e il 1961, in collaborazione con una trentina di sindacati, 246 corsi residenziali, ai quali hanno partecipato circa 4.000 sindacalisti. Cfr. *Workers' Education Newsletter*, February 1962 (foglio periodico del *Labor Education Center and General Extension Division, University of Minnesota*).

Nel 1946, l'*United Steel Workers' of America* ha organizzato, per la prima volta, una settimana di studio per i propri attivisti con la cooperazione della Università della Pennsylvania. Oggi tali settimane sono annualmente promosse presso altre 33 Università statali e private, con una partecipazione di circa 5.000 lavoratori. I programmi, che nei primi anni comprendevano soltanto materie tecniche strettamente collegate alle più immediate esigenze dell'organizzazione sindacale, si estendono oggi a temi di più ampio respiro, svolti in un ciclo quadriennale così suddiviso: 1° - *Il lavoratore dell'acciaio come membro del sindacato*; 2° - *Il lavoratore dell'acciaio come cittadino*; 3° - *Il lavoratore dell'ac-*

2. Due tipi di ostacoli ritardano il successo di questo movimento: da una parte non pochi datori di lavoro, insieme a una importante porzione dell'opinione pubblica, ritengono che, così facendo, il sindacato vada oltre le proprie competenze; dall'altra, molti lavoratori e molti « leaders » sindacali preferiscono ancora la vecchia concezione del sindacalismo « di mercato », unicamente interessato a far crescere i salari e a difendere gli immediati interessi dei propri iscritti.

Queste incomprensioni della dimensione nuova, che va assumendo l'azione sindacale, tanto più sicuramente diminuiranno quanto più il sindacalismo americano, pur orientando nettamente la sua azione verso il superamento dell'individualismo economico e pur interessandosi a tutti gli aspetti della vita nazionale e internazionale, che direttamente o indirettamente influiscono sul comportamento degli operatori economici, saprà conservare — come chiaramente risulta essere nelle intenzioni dei suoi attuali dirigenti — la sua tradizionale autonomia nei confronti dei partiti politici e dell'apparato statale.

RAFFRONTI CON LA SITUAZIONE SINDACALE ITALIANA

1. L'esigenza di trovare un nuovo equilibrio tra l'azione economica, a vantaggio delle categorie rappresentate, e quella sociale, a servizio di tutta la collettività, si pone al movimento sindacale italiano in maniera forse alquanto diversa, ma in misura non certo minore che a quello americano. In entrambi i casi, l'azione sindacale sembra comunque necessaria sia per salvaguardare certi interessi ed esigenze umane e immediate delle classi lavoratrici, sia per assicurare la collaborazione di queste nel garantire una ordinata evoluzione della società, in un momento di rapide trasformazioni, connesse principalmente con la applicazione di innovazioni tecniche a varie forme di attività produttive ed economiche.

Per ricercare tale nuovo equilibrio e le strutture più adatte allo svolgimento della sua funzione nell'attuale società, il sindacalismo americano deve proporsi di superare e sta superando la sua eccessiva frammentazione organizzativa con un accentuamento del processo di centralizzazione e di coordinazione delle varie attività sindacali, allo scopo di impedire che le possibilità di una più ampia azione sociale vengano sacrificate alla difesa talvolta egoistica, di interessi di ristretti gruppi di lavoratori. In Italia, invece, si è ancora alla ricerca di un modo di presenza del sindacato nell'azienda e ci si trova soprattutto di fronte al

*ciaio come leader; 4° - Il lavoratore dell'acciaio come persona. I programmi annuali sono integrati dalla trattazione di un tema di attualità di interesse generale; recentemente si è, ad esempio, discusso sul Mercato Comune Europeo e i suoi rapporti con l'America. Questa sola attività formativa di base costa al sindacato circa \$ 165.000 all'anno. Cfr. *An Experiment on Education*, United Steel Workers' of America, Pittsburgh.*

pesante « handicap » delle *divisioni ideologiche* e dell'esasperato classicismo che ancora caratterizza gran parte del movimento operaio e anche dei ceti imprenditoriali: condizioni queste che rendono tra l'altro difficile il superamento delle vecchie strutture organizzative, e impediscono lo sviluppo delle organizzazioni di categoria e lo sganciamento dei sindacati dalla politica dei partiti.

A prima vista, le prospettive di successo dell'azione sindacale sembrano maggiori in America che in Italia, ma non bisogna dimenticare che il sindacalismo americano è partito da posizioni non certo migliori di quelle attuali del sindacalismo italiano, anche se le difficoltà da superare possono essere state qualitativamente diverse. Del resto, in un paese che, come il nostro, si trova in piena trasformazione, non si vede perché non debba potersi inserire e conseguire successo un'azione di vasta portata, mirante a un sostanziale rinnovamento delle relazioni industriali.

2. Ci sembra comunque di poter trarre dalla esperienza americana alcune indicazioni che potrebbero trovare utile applicazione anche tra noi.

a) Innanzi tutto, una coraggiosa opera di **rinnovamento interno dei sindacati e delle confederazioni**, promossa sull'esempio di quella intrapresa dai sindacati americani, potrebbe portare notevoli frutti a vantaggio della causa dei lavoratori. Bisognerebbe impedire, tra l'altro, l'assunzione di incarichi politici o amministrativi da parte di esponenti sindacali, perché favorisce la strumentalizzazione del sindacato a fini partitici, o anche semplicemente elettorali, o addirittura di interesse del tutto personale. Una adeguata formazione etica dei sindacalisti, atta a stimolare e soprattutto a fondare in un sistema coerente di valori l'azione sindacale, potrebbe decisamente contribuire alla diffusione tra i sindacalisti stessi in un autentico spirito di servizio (37).

b) Le relazioni sindacali in Italia migliorerebbero molto, se i **rapporti tra sindacati e direzioni aziendali** fossero, come in America, più diretti e immediati. La prassi, seguita nel nostro paese, di deferire alla associazione sindacale dei datori di lavoro quasi tutte le controversie aziendali rende le relazioni industriali quanto mai complesse e pesanti, favorendo la formazione, in seno all'associazione dei datori di lavoro, di una burocrazia for-

(37) Notovole influsso hanno avuto in America, alla fine della seconda guerra mondiale e negli anni immediatamente successivi, le « *Labor Schools* » promosse da vari enti cattolici. Queste scuole, a giudizio di molti competenti, sono state non solo il più efficace e tempestivo antidoto contro l'infiltrazione comunista e la corruzione che in quegli anni minacciava le organizzazioni sindacali, ma hanno soprattutto contribuito a dare una carica umana e religiosa a molti *leaders* del sindacalismo americano. Oggi queste scuole sono diminuite di numero, importanza ed influsso, soprattutto per la diffusione di altre iniziative formative promosse direttamente dai sindacati. Questo fatto è seguito con una certa preoccupazione da alcuni esponenti dell'azione sociale cattolica americana, i quali temono che il minore interessamento dei cattolici per la formazione dei sindacalisti determinerà un vuoto nel movimento sindacale di cui, tra non molto, si potrebbero sentire le conseguenze negative.

malista, che è un diaframma, spesso inutile, tra direzioni aziendali e sindacati (38).

c) Sarebbe inoltre auspicabile che i nostri **istituti universitari** seguissero con maggiore aderenza alla realtà e più da vicino l'attività sindacale. Il disinteresse delle nostre università per questi problemi contrasta penosamente con l'opera svolta dalle università americane in questo settore, sia per quanto riguarda le ricerche scientifiche sia per quanto concerne il contributo reso alla diffusione della conoscenza dei problemi sindacali e alla loro soluzione.

d) **Infine, l'esperienza americana sembra confermare la funzione positiva delle commissioni di studio**, create congiuntamente dai sindacati e dai datori di lavoro, allo scopo di preparare le trattative contrattuali, e la validità dell'apporto dei professionisti, degli studiosi e dei ricercatori, che assistono le parti come consulenti (39) o promuovono dibattiti, studi e ricerche sulle relazioni industriali. Iniziative simili incontrerebbero nel nostro paese notevoli difficoltà, ma rappresenterebbero pur sempre un tentativo, a cui si potrebbe in seguito riferirsi, per superare, in un clima più sereno e costruttivo che non al momento delle vertenze sindacali, gli ostacoli che impediscono uno sviluppo normale delle relazioni industriali.

Potrebbe forse, a tal fine, giovare la costituzione di una associazione sul tipo della « Industrial Relations Research Association », la quale, facendo appello a tutti i competenti in materia, promuova studi e ricerche in piena autonomia dai gruppi di pressione dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma col positivo intento di contribuire concretamente al chiarimento dei termini della nostra problematica sindacale.

Mario Reina

(38) Il negativo influsso di questa burocrazia sui rapporti sindacali è riscontrabile nel linguaggio, comprensibile solo agli iniziati, che essa usa nella stesura degli stessi contratti di lavoro; nei quali non di rado vengono adottate di proposito formule ambigue e complesse, più atte a oscurare che a chiarire il contenuto e i limiti degli istituti contrattuali. In America, dove si era verificato, sia pure per altre ragioni, questo medesimo fenomeno, i datori di lavoro e i sindacati hanno creato commissioni paritetiche per semplificare e rendere *comprensibile a tutti* il testo degli accordi e contratti di lavoro.

(39) Spesso dirigenti sindacali e datori di lavoro si rivolgono anche a membri qualificati del clero cattolico per avvalersi della loro consulenza e della loro opera mediatrice. Troviamo così molti sacerdoti impegnati come arbitri o consulenti in commissioni sindacali o paritetiche. Per esempio, Mons. GEORGE HIGGINS, direttore del *Social Action Department* del *National Catholic Welfare Conference*, è uno dei sette membri del *Public Review Board* del sindacato dell'automobile, e il P. LEO BROWN S. J. dell'*Institute of Social Order* e della *University of St. Louis* è uno dei più noti arbitri per le controversie di lavoro di un settore assai delicato dell'industria americana.