

Seminario
25 marzo 2010
Rende (Cosenza)

"Costituzione, diritto all'istruzione, laicità, rappresentanza sociale"
Nota introduttiva

Stiamo vivendo un periodo buio della storia del nostro Paese. Pulsioni sempre più marcatamente xenofobe e razziste; intolleranza nei confronti della diversità e della complessità, sia essa di genere, di colore della pelle, di religione, di pensiero; insofferenza delle regole e di ogni convenzione che per tutelare i diritti universali delle persone limita le possibilità di sopraffazione e di prepotenza degli uni sugli altri, dei forti sui deboli; attacco sistematico agli elementi di garanzia della vita democratica del Paese, dalla magistratura alle istituzioni dello Stato, alle organizzazioni sindacali; attacco ai luoghi della conoscenza come luoghi di produzione della cultura e di crescita della coscienza individuale e collettiva.

In sintesi, viviamo un periodo in cui la catena democratica che regge la vita del nostro Paese è in serio pericolo, e con essa lo strumento principale che la tutela: la Costituzione.

La Costituzione riserva al diritto all'istruzione un'attenzione particolare in quanto non soltanto ne afferma e garantisce il godimento, ma ne disciplina anche le modalità di erogazione.

Gli articoli 33 e 34, unitamente al secondo comma dell'articolo 3, sono estremamente espliciti e definiscono un modello di istruzione fondato sulla scuola statale, aperto alla pluralità dei diversi orientamenti culturali, filosofici, politici e religiosi.

Alla repubblica viene assegnato il compito di istituire scuole statali di ogni ordine e grado al fine di istruire la propria popolazione, in modo gratuito ed obbligatorio per almeno otto anni, rimuovendo gli eventuali ostacoli di qualsiasi natura che impediscano la possibilità di fruire di questo diritto.

Libertà, eguaglianza dei cittadini, pari possibilità di sviluppo della persona umana, sono i presupposti fondamentali per il possesso e l'esercizio della cittadinanza attiva.

Ed è proprio nell'ambito dello sviluppo della persona umana, dalla crescita delle capacità relazionali a quelle cognitive, che si esplica la funzione educativa e istruttiva di scuole e università; non solo trasmissione di conoscenze e competenze codificate, ma anche formazione umana e civile delle nuove generazioni.

Ma il diritto all'istruzione si distingue dagli altri diritti sociali perché caratterizzato dal principio della libertà di insegnamento che è un principio che sicuramente tutela indirettamente anche chi esercita l'insegnamento, ma che ha lo scopo principale di garantire in modo diretto e forte il diritto ad una formazione laica, plurale e indipendente dai condizionamenti del potere politico e istituzionale.

Un sistema di istruzione pubblico, che per definizione costituzionale è libero nell'insegnamento e laico nelle opportunità che offre, non può che essere connesso al concetto di autonomia.

L'ultimo comma dell'articolo 33 parla in modo esplicito degli ordinamenti autonomi delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie.

Con la riforma del titolo V, anche le scuole di ogni ordine e grado acquistano ordinamenti autonomi. L'intero sistema formativo diventa così istituzione tra le istituzioni, mantenendo però una propria ed unica caratteristica determinata dalla sua funzione principale che è quella di dare vita alla relazione educativa.

Essendo la relazione educativa un intreccio complesso di rapporti umani, pedagogici e didattici tra individui e soggetti molteplici, l'elemento della responsabilità e della programmazione collegiale degli interventi prende il sopravvento sull'elemento autoritativo della governance.

La Costituzione ci consegna in definitiva un sistema di istruzione e formazione che, per dirla con Calamandrei, deve realizzare "la funzione democratica" dei sistemi educativi.

Una funzione democratica che per essere tale deve assicurare pari opportunità formative a tutti i cittadini indipendentemente dalla provenienza, dal censo e dalle proprie sensibilità politiche, culturali e religiose.

Un sistema che deve assicurare pari opportunità in ogni angolo del territorio della Repubblica e quindi non può che essere un sistema unitario e nazionale.

Questa unitarietà del sistema, queste sue caratteristiche democratiche di pluralismo e laicità, sono oggi messe a dura prova dai tagli del governo che riducono progressivamente le opportunità formative e i relativi livelli qualitativi, che colpiscono in particolar modo le Regioni centro meridionali disegnando un sistema a due velocità, un sistema discriminatorio.

Contemporaneamente va prendendo corpo il tentativo di modificare in profondità le caratteristiche del sistema delle autonomie, privilegiando il principio di autorità rispetto a quello di responsabilità, ricostruendo in definitiva un sistema nuovamente estremamente accentrato e con la definitiva messa in discussione della libertà di insegnamento attraverso la modifica del meccanismo di reclutamento del personale docente.

Sarebbe questo il passaggio determinante per privatizzare la formazione di qualità che da bene comune, diritto garantito costituzionalmente, diventerebbe servizio a domanda individuale.

La seconda parte del nostro seminario affronta il tema del rapporto tra la Costituzione e la rappresentanza sociale, e cioè la lettura e l'applicazione dell'art. 39 della Costituzione, nel quadro politico e legislativo che ha caratterizzato gli ultimi anni; e la necessità, oggi, sotto la spinta di un'aggressione alle forme della rappresentanza sociale, di ridefinire modalità ed ambiti di traduzione dell'art. 39 in forme che corrispondano effettivamente alla volontà dei Costituenti di garantire la libertà associativa e di rappresentanza del lavoro.

La Costituzione è stata il frutto di una convergenza delle culture politiche di area cattolica, socialista e comunista, in una felice sintesi di cui giova qui ricordare due direttrici:

1) La valorizzazione dei diritti della persona e dei diritti del lavoratore mediante la promozione delle organizzazioni intermedie tra cui, in primis, i sindacati.

La tutela dell'associazione sindacale assicurata dall'art. 39, e ancor prima la previsione di una effettiva partecipazione dei lavoratori ai vari livelli del Paese (art. 3, c.2) costituisce la dimensione primaria perchè i diritti sociali possano trovare una concretizzazione; e ciò diventa tanto più vero tenuto conto del contesto sempre turbolento di una economia (sociale) di mercato, il cui fondamento trae origine nell'art. 41. La valorizzazione della organizzazione e della attività dei sindacati si realizza sia a livello contrattuale (art. 39) sia a livello concertativo (art. 3 c. 2) sia a livello istituzionale (art. 99).

2) La dialettica tra diritti dei lavoratori e diritti sociali dei cittadini.

La Costituzione, nell'ambito di un disegno generale ispirato al criterio della socialità progressiva della persona (famiglia, scuola, lavoro, comunità intermedie, comunità politica) pone un nesso di implicazione necessaria tra diritti lavoristici e diritti di cittadinanza; in effetti, il vincolo di una politica economica tesa al raggiungimento del pieno impiego (art. 4) e di redditi da lavoro adeguati (art.36), prefigura una società in cui il lavoro costituisce il titolo di legittimazione nell'accesso alle relative tutele e la condizione per la liberazione dal bisogno; una liberazione che viene ritenuta dal Costituente una condizione imprescindibile per l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza.

D'altra parte i diritti sociali prefigurati dalla Costituzione garantiscono un buon equilibrio tra la dimensione lavorativa e quella della cittadinanza.

Per venire all'art. 39, esso è, come noto, solo parzialmente attuato. In questi 64 anni i parametri dell'interpretazione dell'art. 39 sono profondamente mutati. La legislazione sindacale ha teso a riconoscere, al di fuori del c.4 dell'art. 39, le forme volontarie e autolegittimate dell'organizzazione dei sindacati e della contrattazione collettiva, e tale esperienza contiene per intero gli elementi dell'attuazione e dell'inattuazione dell'art. 39. Del resto la Costituzione indica principi che vanno tradotti in norma, e il processo storico ha visto il riconoscimento da parte della legislazione, dello Stato quindi, dei soggetti sindacali e di un sistema di relazioni contrattuali difforme dai criteri del c. 4, ma fortemente radicato nella società, e via via più stabile. Lo Statuto dei Lavoratori, le pratiche di concertazione del Protocollo del 23 luglio, l'intero assetto della contrattazione e rappresentanza nel settore pubblico sono tappe fondamentali di questo percorso. Il punto critico sul quale interrogarsi oggi è quale sia la base costituzionale dell'evoluzione legislativa, che disegna un quadro difforme dalla lettura coordinata e complessiva dei commi dell'art.39, per quanto riguarda la natura dei sindacati, il loro rapporto con lo Stato, le forme della rappresentanza verso iscritti e non iscritti, il processo di formazione dei contratti, la sua legittimità e la partecipazione dei lavoratori, la regolazione del consenso e del pluralismo rappresentativo. In un suo lavoro dedicato alla materia, Massimo D'Antona enuncia il tema in questo modo: "l'art. 39 offre base costituzionale a due diversi modelli di legislazione. Entrambi condividono il nucleo essenziale dell'art.39: l'organizzazione sindacale è tutelata dalla Costituzione non per ciò che è, ma per ciò che tipicamente fa (riequilibrare il potere sociale nella sfera della produzione attraverso la rappresentanza collettiva degli interessi, l'organizzazione del conflitto e la contrattazione collettiva)...Nei due progetti costituzionali è diverso il ruolo della legge, o per essere più precisi il ruolo rispettivo dello Stato e dei sindacati destinato a materializzarsi attraverso la legge....L'uno, esplicito e dettagliato, è un progetto di articolazione *nelle* organizzazioni sindacali -la cui soggettività viene opportunamente conformata- di un potere normativo riferibile allo Stato in funzione dell'interesse, comune allo Stato e ai gruppi organizzati,...di realizzare una regolazione contrattuale uniforme, certa ed effettiva dei rapporti di lavoro nelle categorie. L'altro, implicito (nella garanzia del primo comma), è un progetto di riconoscimento e tutela legislativa delle forme materiali della contrattazione collettiva in quanto, e proprio perchè, manifestazione di potere sociale *delle* organizzazioni sindacali, in grado di produrre norme munite, indipendentemente dall'efficacia giuridica nel sistema delle fonti statuali, di una significativa efficacia e stabilità per la forza propria dell'organizzazione collettiva degli interessi ...Punto di contatto tra i due progetti è l'istanza costituzionalmente inderogabile che un sistema di regolazione collettiva dei rapporti di lavoro fondato sull'azione negoziale dei sindacati *operi effettivamente e produca norme valide*. A partire da questo punto di contatto si sviluppano diverse strategie regolative."

Ci pare di poter dire che nella pratica ha teso ad affermarsi il secondo modello: non si sono mai realizzate le condizioni perchè si affermasse l'efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva, mentre, viceversa, si è realizzato un modello di riconoscimento legislativo ex-post della contrattazione, della rappresentanza e delle sue modalità, prima attraverso il concetto di "maggiore rappresentatività", poi attraverso il suo affinamento e sviluppo, il criterio delle

"organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative". Negli anni la legislazione ha operato di fatto attraverso il riconoscimento degli esiti della contrattazione ed una vasta messe di norme di richiamo o di ancoraggio al criterio della maggiore rappresentatività.

Se i diversi commi dell'art. 39 sono suscettibili di produrre modelli diversi di pratica legislativa, si può dare, nel quadro legislativo e storico attuale, compiuta attuazione al dettato costituzionale? Usando di nuovo le parole di D'Antona: "...Per la stipulazione di contratti collettivi con efficacia *erga omnes* non è essenziale che si formi un organo unitario di rappresentanza per la contrattazione...E' invece essenziale...il criterio proporzionalistico: i sindacati riconosciuti devono contare in proporzione al loro seguito effettivo, e dunque secondo la regola della maggioranza...Ridotto al suo contenuto essenziale...il principio costituzionale non è incompatibile con un sistema di pluralismo competitivo, per quanto polarizzato, come è l'attuale: esso si risolve, da un lato, nell'uguale diritto di tutti i sindacati riconosciuti di partecipare alla contrattazione collettiva e, dall'altro, nel diverso 'peso' di ciascuno ai fini della sottoscrizione dei contratti".

Questo insieme di considerazioni sull'evoluzione della lettura dell'art. 39 ci conduce direttamente all'attualità politica e agli aspetti operativi che ci riguardano. Il quadro che abbiamo davanti vede una sistematica delegittimazione della rappresentanza sindacale, attraverso gli accordi separati, attraverso i contratti firmati da organizzazioni minoritarie, attraverso l'iniziativa di Governo tesa ad imprimere una svolta autoritaria e penalizzante all'intera legislazione sul lavoro, come sta accadendo con la legge sul processo del lavoro, e a svuotare la contrattazione nazionale e decentrata nel Pubblico Impiego. Molte di queste iniziative configurano di fatto uno svuotamento sostanziale, se non formale, degli articoli della Costituzione sopra citati. Il Governo Berlusconi dispiega un'offensiva senza precedenti su molti fronti: sul fronte del diritto del lavoro, cancellando la dialettica che ha per decenni caratterizzato il rapporto tra contrattazione e legislazione, e imponendo contro-riforme di stampo ottocentesco; sul fronte costituzionale, annunciando la volontà di mettere mano a materie che costituiscono il fondamento della nostra Repubblica. La saldatura tra la difesa degli interessi e delle condizioni materiali dei lavoratori, il ruolo del sindacato e della rappresentanza sociale, e la rigorosa applicazione della Carta Costituzionale, costituisce in questa fase per la Cgil una priorità sulla quale mobilitare tutte le forze dell'organizzazione, e intorno alla quale chiamare a raccolta l'intera società civile.

La FLC Cgil intende operare coerentemente su tutti i fronti sui quali è chiamata a rispondere: sul fronte contrattuale, attraverso pratiche negoziali trasparenti che abbiano al centro la partecipazione e la validazione da parte dei lavoratori di accordi e contratti, rifiutando e denunciando la pratica di intese separate al ribasso; sul fronte della rappresentanza, operando per affermare il principio della maggiore rappresentatività come criterio ineludibile per la stipula delle intese contrattuali, sostenendo e promuovendo la definizione di una legge sulla rappresentanza che estenda a tutto il mondo del lavoro le norme vigenti nel Pubblico Impiego; sul fronte politico per respingere ogni tentazione di stravolgimento dei principi comuni su cui la Repubblica si fonda, sia sul fronte dei diritti sociali, a cominciare dal diritto all'istruzione tutelato dall'art. 33, sia sul fronte dei diritti sindacali e contrattuali tutelati dagli art. 39 e 40.