

Gaetano Zilio Grandi (\*)

## SPUNTI SUI MODELLI RELAZIONALI TRA STATO, SINDACATO E IMPRESE NEGLI STATI MEMBRI E NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: Premessa. — 1. Le relazioni tradizionali. — 1.1. Nel settore privato... — 1.2. ... e in quello pubblico. — 2. Stato, sindacato e imprese nella Comunità europea prima e dopo Maastricht. — 2.1. Le forme di concertazione sociale nella Comunità europea... — 2.2. ... e nell'Unione europea. — 3. La ricaduta del diritto comunitario sulle relazioni industriali italiane ed europee. — 4. Quali relazioni (pericolose) sindacali per il «nuovo» mercato del lavoro?

*Premessa* — La tematica dei rapporti tra Sindacati dei lavoratori, Stati nazionali e Unione europea coinvolge e in qualche modo sintetizza questioni realmente centrali della disciplina del lavoro, in chiave interdisciplinare, da un lato, e comparata, dall'altro. Essa consente di valutare, altresì, con uno sguardo attento, lo stato delle condizioni del lavoro nei diversi paesi, in un momento particolarmente delicato in quanto connesso all'allargarsi dei confini dell'Unione, all'affermarsi di più o meno prevalenti modelli di regolazione del sistema, al continuo incontro/scontro tra prospettive diametralmente opposte (neoliberalismo e persistente interventismo dello Stato, anzitutto), le quali, tuttavia, debbono entrambe fare i conti con il momento economico-finanziario, certo non entusiasmante.

Recenti avvenimenti di politica internazionale, inoltre, sembrano, da un lato, ridurre l'interesse per questi temi, o quantomeno obbligare a guardarsi con occhi più disincantati, dall'altro favorire l'acuirsi dei contrasti nel contesto sociale europeo, in qualche misura equiparando il modello economico di (non) *welfare* e di regolazione del lavoro nordamericano a un tabù da scacciare, insieme ad altri «paradigmi» non rientranti nella tradizione dell'Europa continentale.

In questa sede si vuole, peraltro, porre l'accento sui problemi delle relazioni sindacali in un nuovo mondo «globalizzato» e, al tempo stesso, indirizzato verso nuove forme di decentramento delle sedi decisionali e di

(\*) Professore associato nell'Università Ca' Foscari di Venezia.  
Il presente scritto è destinato agli *Studi in onore del professor Mario Grandi*.

produzione normativo-contrattuale (1), senza per questo trascurare la prospettiva giuridica delineata da accordi e provvedimenti legislativi recenti che caratterizzano il nostro ordinamento giuslavoristico.

1. — *Le relazioni tradizionali* — È indubbio che l'apertura di uno spazio sociale europeo ha mutato profondamente i presupposti dei vigenti sistemi di relazioni industriali. Non solo, infatti, le tecnologie e il mutato assetto organizzativo delle imprese, pur fenomeni rilevantissimi, ma soprattutto la dimensione integrativa del mercato unico insita nel cd. spazio sociale hanno apportato cambiamenti significativi nei comportamenti degli attori sociali.

Il tradizionale assetto delle relazioni sindacali e — più ampiamente — delle relazioni tra Stati nazionali e parti sociali poteva, invero, essere facilmente ricondotto di volta in volta alle svariate, ma pur sempre consolidate, esperienze maturate sino a quel momento; esperienze teoricamente collocate di volta in volta nei modelli tipici delle diverse tradizioni (2).

Va da sé che tali, astratti, modelli appaiono spesso, nella realtà dei fatti, tra di loro divergenti o comunque non del tutto equiparabili. Essi si sostanziano, in effetti, di vari punti critici di contatto o distinguo, quali anzitutto il rapporto tra Stato e autonomia negoziale, la qualificazione come fonte di diritto dei prodotti della contrattazione collettiva, la più o meno regolamentata rappresentatività delle organizzazioni sindacali, il ruolo e i livelli della contrattazione collettiva, il grado di istituzionalizzazione del sindacato e via discorrendo.

Giò nonostante, appare ancora possibile utilizzare categorie classiche degli studi di relazioni industriali, di recente in buona misura rivalutati anche nel dibattito politico-sindacale (3), e, dunque, cercare di collocare, nell'ambito dei sistemi di relazioni industriali e della loro evoluzione, i diversi sviluppi a livello nazionale, anche al fine di individuare, se possibile, una comune linea di tendenza europea.

In altra sede (4) si è presa come pietra di paragone la categoria, a sua volta discussa, della concertazione. Tramite essa, nei suoi diversi significati e interpretazioni, e il suo contrario si è cercato invero di ricondurre a unità le esperienze dei singoli Stati europei. E mediante essa si è cercato, altresì, di comprendere il senso, il significato della parola «concertazione» in un contesto ben diverso da quello, non troppo lontano in termini temporali, dei decenni settanta e ottanta. Ma le parole d'ordine attraverso le quali compiere queste incursioni di rilievo comparatistico sono anche altre: corporativismo, partecipazione, federalismo contrattuale, istituzionalizzazione sindacale, patto sociale, politiche dei redditi e anche *deregulation*, flessibilità (5). Ne è conseguita l'adozione di alcuni modelli, riconducibili a un insieme di più Stati nazionali, caratterizzati dalla presenza maggiore o minore dei suddetti elementi, tra loro diversamente combinati: ad esempio, con riguardo al grado di decentramento/coordinamento nella struttura contrattuale, si è potuto distinguere tra un modello di «decentramento con maggior coordinamento centrale» e un altro di «decentramento senza maggiore coordinamento centrale» (6).

Ora, è evidente che tali modelli non si presentino come stabili e immutabili, in quanto coinvolti da svariati processi di natura economica, politica e sociale; ed è, altresì, vero che si è comunque provato a individuare un modello sociale europeo, tendenzialmente ravvisato in quello tedesco. Tuttavia, proprio l'analisi dei diversi sistemi affermatasi negli Stati membri dell'Unione spinge a una prima considerazione, rilevante in questa sede, ovvero quella per la quale la maggior parte degli stessi si muove ancora «verso relazioni tripartite» (7) e «le politiche di solidarietà sociale continuano a essere realizzate in ambito prevalentemente nazionale» (8).

In generale, dunque, lo Stato nazionale sembra conservare, almeno nel tradizionale assetto delle relazioni industriali, un ruolo più che significativo, nonostante gli indubbi mutamenti verificatisi nell'ultimo ventennio; un ruolo che verrà eventualmente scalfito, nei limiti che si

sia verticale», e infine accolta come «metodo radicato nella costituzione materiale del paese»: parole estremamente chiare e di evidente attualità, nei limiti dati dal «merito delle politiche», come riconosciuto dallo stesso Autore.

(5) Già nel 1982 i più attenti osservatori italiani del panorama delle relazioni industriali in Europa segnalavano, d'altronde, l'alternativa tra la scelta della prospettiva di rafforzamento del ruolo allocatore e regolatore della politica, mossa su base tripartita, e quella del rilancio del medesimo ruolo in capo al mercato. In una parola tra neo-corporativismo e individualismo liberale: v. Cella, Treu, *Considerazioni conclusive*, in *Relazioni industriali*, Bologna, 1982, pp. 436-437.

(6) Così Regini, *L'Europa fra de-regolazione e patti sociali*, in *Sm*, 1999, 55, p. 37, tab. 3. (7) Cfr. il Rapporto della Commissione sulle relazioni industriali in Europa, 2001; v. alcuni commenti in *Dit. rel. ind.*, 2001, 4, *passim*.

(8) Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Sm*, 2000, 58, pp. 9 ss.

(1) Sciarra, *Coordinamento ed europeizzazione della contrattazione collettiva*, in *Qrs.* 4/2002, p. 13; v. anche Signorelli, *Relazioni industriali e occupazione in una prospettiva comparata*, in *Sm*, 2000, p. 60.

(2) Cfr. già Veneziani, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Bari, 1992.

(3) V., ad es., gli interventi al *Seminario organizzato da Lavoro e Diritto* su «Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale», Venezia, 1° aprile 2003, in *Lav. dir.*, n. 4/2003.

(4) Zilio Grandi, *Concertazione e dialogo sociale*, in *Carnici*, Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal «Libro bianco» al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, v. anche Napoli, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, 93, p. 90, ove la concertazione è sinteticamente e recisamente definita «fonte delle fonti», collocata «al crocevia del principio di sussidiarietà sia orizzontale [...]»

avrà modo di segnalare, dalla compiuta integrazione europea e, soprattutto, dal recepimento all'interno del Trattato originario dell'Accordo sulla politica sociale (9).

1.1. — *Nel settore privato...* — Fatte queste brevi premesse generali, con riguardo all'assetto tradizionale — o prevalente a livello europeo (10) — nelle relazioni che ci interessano, è il caso ora di contestualizzare tali aspetti con riferimento all'esperienza italiana. Vi è da dire, in primo luogo, che le mosse debbono essere prese, storicamente, dai primi accordi tripartiti con valore ed efficacia non esclusivamente contrattuale, bensì con orizzonti ben più ampi e coinvolgenti.

È nel corso degli anni settanta, invero, che contrattazione politica e legislazione negoziata cominciano a intersecarsi nelle dinamiche delle relazioni industriali in ambito europeo e, in specie, italiano. La storia è troppo lunga e complessa per essere delineata ampiamente, come già fatto brillantemente da altri (11). E tuttavia è il caso, in questa sede, di focalizzare l'attenzione su alcuni momenti a nostro avviso fondamentali per valutare passato e futuro dei modelli relazionali qui in esame.

I passaggi fondamentali «dalla contrattazione alla concertazione» (12) possono essere facilmente riassunti in tre fasi, corrispondenti a quattro decenni: gli anni settanta, e in particolare la seconda metà del decennio, caratterizzata dal cd. diritto del lavoro dell'emergenza prima e della crisi poi (13), nella quale si sono potuti individuare alcuni capisaldi quali la fissazione di tetti massimi e la crisi del principio del *favor*, la selezione delle tutele e la diversificazione dei rapporti, la deregolazione, riegolazione o decentramento-devoluzione fondate sulla contrattazione collettiva (14),

(9) Su cui già chiaramente Grandi, *Le parti sociali e l'autonomia contrattuale di fronte all'Unione economica e monetaria*, in *La. dir.*, 1993, 3, pp. 462 ss.

(10) Ma v. *Infra* le considerazioni specifiche sulle diverse problematiche affrontate. (11) F. Carnici, *Parlamento e concertazione. Introducendo un convegno*, in *Questi. dir. lav.*, 4, 1999, Padova, pp. 7 ss.

(12) Così Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 2002, p. 171. L'espressione sarà successivamente capovolta, nel momento in cui dovrà valutarsi l'impatto della crescente «istituzionalizzazione», alla luce di recenti propositi legislativi, del sindacato, e dunque di nuove ipotesi di coinvolgimento nelle attività statali. V. *Infra*, par. 4. Di concertazione come elemento che «chiude il circolo virtuoso dal macro al micro» ha parlato di recente F. Carnici, *Presentazione del XIV Congresso AIdlass, Organizzazione del lavoro e professionalità nel nuovo quadro giuridico*, Tetano-Silvi Marina, 30 maggio-1° giugno 2003.

(13) V. per tutti De Luca Tamajo, Ventura, *Il diritto del lavoro dell'emergenza*, Milano, 1979, ma anche Mazzamuto, Tosi, *Il costo del lavoro tra legge e contratto*, in *q. Riv.*, 1977, I, pp. 220 ss.

(14) Per tutti Giugni, *Giuridificazione e deregolazione del diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1986, p. 315.

soprattutto la accentuata «triangolizzazione» del diritto del lavoro, con l'iniziale intervento dello Stato nelle relazioni tra le parti sociali. Non a caso è in questi anni che si consumano le prime esperienze — certo «al ribasso» per i lavoratori — di scambio politico, ben al di là, dunque, rispetto ai confini della tradizionale contrattazione economica. Si fa strada, in questi casi, la logica della legislazione contrattata, come nel caso delle Leggi n. 91/1977 e n. 675/1977: provvedimenti, invero, di traduzione di precedenti intese, appunto, triangolari. Di qui anche il primo utilizzo del termine concertazione, probabilmente riferito in parte a precedenti accordi di tal fatta raggiunti in altri paesi europei, in parte al grado di coinvolgimento, in tal modo, del principale partito di opposizione nell'ambito di governi cd. di solidarietà nazionale (15).

Anche terminologicamente, d'altra parte, la dottrina esitava ad addire, a soluzioni del tutto condivise, sul presupposto non indifferente del richiamo, con il termine corporativismo, diversamente coniugato (16), di esperienze e teoriche ben diverse e collocare in più periodi storici. Mentre, all'esito del dibattito, si può intendere il neo-corporativismo come «modalità di espressione, rappresentanza e regolazione dei grandi interessi economici compatibile con le domande della teoria democratica» (17). Non a caso, peraltro, la collocazione sistematica e cronologica delle esperienze variamente ricondotte al fenomeno neo-corporativismo (o concertazione) (18) risulta variegata a seconda dell'approccio, strettamente giuridico, sindacale, politico.

Senza potersi qui dilungare basti richiamare alcune parole-chiave delle diverse fasi di sviluppo del fenomeno: politica dei redditi — invero solo discussa e non praticata — negli anni sessanta; nessuna concertazione intesa come scambio, nella prima metà degli anni settanta, caratterizzati piuttosto dall'equazione governo debole/sindacato forte, ove le leggi promozionali, pure presenti, non sono oggetto di un *do ut des*; eliminazione della Scala mobile come punto di convergenza di politiche concertative, insieme alla disponibilità del sindacato, alla quale è possibile ricondurre i citati accordi e le leggi cd. «contrattate» a essi conseguenti, prevalentemente incentrate, peraltro, ancora sul tema della conciliazione e dell'indennità di anzianità ma viepiù estese a materie quali

(15) Carnici, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, *Diritto del lavoro, Il diritto sindacale*, 2002, p. 24.

(16) Ad esempio, neo-corporativismo, corporativismo liberale, corporativismo democratico; cf. Salvati, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Sm*, 2000, 60, p. 447.

(17) Salvati, *op. ult. cit.*, p. 448.  
(18) Di recente Salvati, *op. ult. cit.*, p. 449, collega i due termini, giustificandone l'uso talora promiscuo: il primo indica il modo di concettualizzare il fenomeno, dato appunto dalla seconda.

il sostegno all'occupazione nei casi di riconversione aziendale, la formazione professionale, l'occupazione giovanile (19).

Nonostante alcune incertezze, anche drammatiche, la seconda metà del decennio può accogliersi - anche nella presente ricostruzione dell'evoluzione dei rapporti tra Stato, Imprese e Sindacati in Italia - come una tappa fondamentale, in specie con riguardo al rafforzamento della posizione sindacale, vero e proprio elemento della costituzione «materiale» dell'amministrazione pubblica del nostro paese.

Tuttavia è nel decennio successivo che il controverso rapporto tra legge e contratto collettivo, e il nuovo tra contrattazione e concertazione (o scambio politico), si fa maggiormente stretto e problematico, ponendo non irrilevanti questioni di classificazione dei fenomeni in atto e, in specie, di riconduzione degli stessi nelle teorizzazioni proposte dalla dottrina, non solo giuridica (20).

In tale contesto si collocano il Protocollo del 22 gennaio 1983 e il suo mancato rinnovo del 14 febbraio 1984: sequenza, questa, che ha fatto parlare di ascesa e declino del neo-corporativismo nel volgere di un solo anno (21). Essi appaiono richiamare, di tutta evidenza, l'alternativa tra un minimo di istituzionalizzazione legale del sindacato mediante il suo sostegno, in primo luogo con riguardo ai profili della rappresentatività, e, al contrario, una «sostanziale, e surrettizia, espropriazione dell'autonomia contrattuale» al tavolo delle trattative nella «camera corporativa informale» (22). E affermano, altresì, in modo forte e chiaro, l'ineluttabile destino di simili esperienze, a cavallo tra intese politiche e accordi collettivi a livello interconfederale, anticipando in qualche modo quelli che saranno i *leit-motiv* delle formule concertative degli anni novanta.

In tal modo, evidentemente, la contrattazione politica informale tra sindacati, imprese e Stato sembra surrogare efficacemente i tradizionali meccanismi della contrattazione collettiva.

«Sembrava», peraltro, perché proprio il «mancato» accordo e il decreto del 14 febbraio 1984 confermano le difficoltà nelle quali si muove la via

italiana della concertazione ovvero della istituzionalizzazione del conflitto (23). Le cause del sostanziale fallimento sono troppo note per essere qui ripercorse; e tuttavia esse sembrano, a nostro avviso, riproporsi oggi, con eguale e, anzi, forse maggiore drammaticità nel significato e negli effetti (24), in specie per quel che riguarda l'unità sindacale e il mancato adeguamento della legislazione in materia sindacale e del lavoro al mutato contesto socio-economico.

Come osservato dalla dottrina, gli anni successivi si caratterizzano per l'interruzione delle esperienze triangolari. Si può forse dire che la regolazione «concertata» scivola verso istanze decentrate e flessibili che riescono a fungere da «sostituti funzionali della politica dei redditi». E, tuttavia, ciò non ha certo comportato una conseguente «atomizzazione» delle relazioni contrattuali, che, anzi, trovano proprio in quel periodo nuova linfa vitale: bastino gli esempi dell'Accordo intercompartimentale del 18 dicembre 1985 (e dunque nel settore pubblico: v. *infra*) sul sistema di indicizzazione e l'intensa attività tipicamente riconducibile alla legislazione negoziata, seppure non formalizzata, quale ulteriore punto di intreccio tra intervento pubblico e negoziazione. Ma soprattutto è il caso di ricordare i Protocolli di intesa del 16 luglio 1984 e 8 luglio 1986 in tema di sciopero nei trasporti, e quindi nei servizi pubblici essenziali, quello dell'8 maggio 1986 sul costo del lavoro e le relazioni industriali e, nuovamente nel settore pubblico, il Protocollo Iri del 18 dicembre 1984 (25).

Ciò premesso, appare possibile verificare, in prima approssimazione, come le esperienze dei decenni settanta e ottanta abbiano costituito un reale e lungo periodo di «incubazione» dei metodi concertativi, poi sviluppati compiutamente con i grandi accordi degli anni novanta (26); e

(23) Già F. Carinci, *La via italiana all'istituzionalizzazione del conflitto*, in *Pol. dir.*, 1983; dello stesso Autore, ampiamente, *Parlamento e concertazione*, cit. Di recente - e in ottica interdisciplinare - Salvati, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Sm*, 2000, 60, pp. 447 ss.

(24) V. più ampiamente *infra*, par. 4.

(25) Ghera, *La pratica della concertazione in Italia*, in *QCost.*, 1999, 3, p. 508. L'Autore cita l'Accordo 8 maggio 1986 sui decimali di contingenza e il contratto di formazione e lavoro (da cui parte della legge n. 863/1984): ma anche accordi interconfederali di anni successivi sui contratti di formazione e lavoro, contratti a tempo parziale e a termine, organismi partecipi per la formazione professionale (1988-1989-1990), stipulati con Confindustria, Conilipi, Asap e Intersind; tutti interventi che portano a provvedimenti legislativi ricondotti alla cd. legislazione della flessibilità. Tali riferimenti portano, altresì, l'Autore a concludere - a nostro avviso correttamente - circa il sostanziale fallimento della versione neo-liberista nella regolamentazione del mercato del lavoro, posto che la legislazione della flessibilità avrebbe «fornito al sindacato sostegno istituzionale» non limitandone in alcun modo le prerogative.

(26) Sulla ripresa della concertazione negli anni novanta, sui suoi aspetti peculiari rispetto alle precedenti esperienze e sulle problematiche anche costituzionali da essa sollevate - sulle quali subito si tornerà - v. già Capotosti, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *QCost.*, 1999, 3, pp. 475 ss., qui p. 480.

(19) Si considerino, ad esempio, e rispettivamente, le leggi nn. 675/77, 845/78, 285/79.

(20) La bibliografia appare sterminata; basti qui richiamare alcuni testi rilevanti, quali Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, 1981; Vardaro (a cura di), *Dritto del lavoro e corporativismi in Europa*, Bologna, 1983; Schmitter, *Organizzazione degli interessi e rendimento politico*, in Pasquino (a cura di), *La società complessa*, Bologna, 1984; Regini, *I dilemmi del sindacato*, Bologna, 1981; altri riferimenti, di recente, in Rusciano, *op. cit.*, pp. 171 ss.

(21) Cfr. le considerazioni di Rusciano, *Contratto collettivo*, cit., p. 180. L'Autore svolge acute e condivisibili osservazioni sul ruolo, necessitato, della legge, in un contesto di informalità del metodo neo-corporativo, con il rischio di avvicinare il modello concreto a quello corporativo «autoritario» piuttosto che a quello neo-corporativo di ispirazione democratica.

(22) *Op. loc. cit.*

appare altresì utile indicare sin d'ora il tendenziale e progressivo mutamento di materie oggetto di simili elaborazioni concettuali e sperimentazioni concrete: dall'inflazione e le politiche dei redditi, tipici argomenti europei del metodo neo-corporativo, alla disoccupazione e le possibili riforme nelle relazioni industriali, nelle legislazioni del lavoro, nelle assicurazioni sociali e nel sistema fiscale, al precipuo fine di stimolare a un tempo crescita e occupazione, appunto (27).

Non a caso rispunta qui il grande e insoluto tema del cd. patto sociale e della sua riscrittura. Un patto sociale che vede come protagonisti classici Capitale, Lavoro e Stato, ma si sviluppa, poi, nelle sue possibili ed eterogenee frammentazioni consentite dal momento storico-politico ed economico. Ecco il nuovo ambito di intervento di quella che è stata chiamata «concertazione all'italiana» [o più di recente (e criticamente) dialogo sociale «in salsa italiana»].

D'altro canto, l'attualità e il significato del cd. *patto sociale* non sembrano oggi in dubbio né puramente accademiche, al punto che per esso possono spendersi considerazioni già consolidate nella migliore dottrina (28), e non solo italiana. E la tematica si salda con quella delle cd. organizzazioni di interessi, o, meglio ancora, della *rappresentanza degli interessi*, alla quale normalmente (ma non sempre pacificamente) (29) l'attività del sindacato viene assimilata. Questa considerazione non appare di poco

(27) Cfr. ancora Salvini, *op. cit.*, p. 463. Di recente anche Regini, *Tendenze comuni e differenze nella regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, working paper n. 8/2000, in Casle Massimo D'Antona.

(28) Bobbio, *Il contratto sociale*, oggi, Napoli, Guida editori, 1980. «Il fenomeno più evidente e impressionante dell'uso dello strumento contrattuale per risolvere conflitti d'interesse generale [...] d'interesse "pubblico" [...] è quello praticato dalle grandi organizzazioni sindacali; e per queste relazioni che si è ricominciato a parlare, non solo in Italia, di «patto sociale». Con maggiore attenzione alla tematica giulavoristica. V. Ghera, *La pratica della concertazione in Italia*, in *QCQ*, 1999, 3, p. 515, e ampiamente sul tema dei patti sociali, Caruso, *Patti sociali decentrati, sindacato e concertazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, in *Dtr. rel. ind.*, 2001, 4, pp. 429 ss., che segnala i possibili effetti di destabilizzazione sui sistemi sociali e giuridici consolidati, nonché sui rapporti tra le fonti nei diversi ordinamenti e sulla tradizionale configurazione dell'impresa e del suo contesto. Di recente, sulle diverse nozioni di patto sociale, Beldardi, *Relazione*, al Congresso su *Concertazione e contrattazione collettiva nel settore privato*, tenutosi presso la sede del Cnel il 22 gennaio 2003, in corso di pubblicazione in *Dtr. rel. ind.*, con il titolo *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, e Carabelli, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, *Relazione* al Congresso Aidiass, *Organizzazione del lavoro e professionalità nel nuovo quadro giuridico*, Teramo-Silvi Marina, 30 maggio-1° giugno 2003, che parla di patto sociale e di concertazione come strumento di implementazione delle nuove forme di organizzazione del lavoro e dell'impresa.

(29) Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, con presenza di Mangiameli. Per la dottrina italiana, per tutti, Bordogna, Provasi, *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Bologna, 1984.

conto, nel momento in cui proprio la trasformazione del fine degli interessi organizzati in un interesse pubblico, ovvero «l'ingresso nella politica e nella vita pubblica dello Stato», accentua il profilo istituzionale del sindacato, di recente riconsiderato sotto una nuova luce (30).

La valutazione dell'attività del sindacato, nella sua forma concertativa, fornisce inoltre una serie di chiavi di lettura, di carattere costituzionale prima ancora che lavoristico, sulle quali è possibile soffermarsi: si è detto bene, invero, come gli interessi organizzati e le loro relazioni con i poteri dello Stato e i singoli cittadini costituiscono un *a priori* giuridico, nel senso che il rilievo giuridico degli interessi considerati non deriverebbe da una norma o da una qualche decisione, bensì – con espressione tratta dal cinema tedesco *d'essai* – dallo «stato delle cose» (31). Il sindacato, secondo le parole di qualcuno, «compie il destino di ogni forza organizzata e viene a trovarsi nella sfera d'attuazione del politico», sia negli Stati Uniti che in Europa (32). Ma anche in Italia, e in tempi ben più recenti, il legame tra concertazione sociale, e, dunque, ordinamento intersindacale, e sistema politico appare del tutto evidente e fonte di acceso dibattito (33).

L'espressione *patto sociale*, peraltro, richiama quella di stato sociale, nozione – quest'ultima – in via di ripensamento e profonda rimodulazione qualitativa e soprattutto quantitativa (34). La crisi dello stato sociale, inteso come modello basato sulla cittadinanza sociale, ovvero sui diritti spettanti ai cittadini, apre, dunque, la strada a nuovi e alternativi modelli, il che ci sembra, tuttavia, non limitare di per sé il ruolo dei diversi gruppi sociali, intesi a loro volta come «sagomatura organizzativa frastagliata» (35).

Le domande, l'una generale, l'altra più specifica, che ci si pone – sin dagli anni novanta – sono quindi: quale compito può spettare alla concertazione nella trasformazione dello stato sociale; e a quale modello di concertazione possiamo fare riferimento in Italia, a tali fini?

Se è vero che lo stato sociale italiano si è caratterizzato per pragmaticità, asistematicità, sin anche ambiguità (36); che le relazioni industriali nel nostro paese sono parse criticabili non certo per il profilo del pluralismo

(30) V. *infra*, par. 5.

(31) Kaiser, *op. cit.*; il riferimento è a un film di Wim Wenders.

(32) *Op. cit.*, p. 134.

(33) Per tutti, Giugni, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1985, 25, pp. 53 ss.; Regini, *Accordo politico e concertazione sindacale nella crisi degli anni ottanta*, *El*, 1984, 1, pp. 87 ss.; Lange, *La crisi della concertazione sociale in Italia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1987, 33, pp. 61 ss.

(34) Per un accenno al tema v., ad es., Boeri, *Uno Stato associato*, Roma-Bari, 2000; Treu, *Inseguimenti per una riforma dello stato sociale*, in *q. Riv.*, 1997, 1, p. 93.

(35) L'efficace espressione, di Giuliano Amato, è ripresa da Caporossi, *op. cit.*, p. 478.

(36) Per tutti, Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, 2003, cap. 1.

organizzativo e contrattuale ma per quello, a esso conseguente, della carenza di legittimazione democratica, a oggi persistente; ebbene ciò non ha impedito che si affermasse un sistema ricondotto allo «Stato neo-corporato», ovvero quello in cui importanti momenti dell'azione di governo si svolgono per effetto della concertazione tra le più rilevanti forze sociali, quali i sindacati, cui spesso segue un'opera di ratifica da parte del Parlamento, sotto forma di leggi cd. contrattate.

Si tratta di quel che, come visto, è avvenuto nel nostro paese negli anni ottanta, ove le istanze di flessibilità hanno trovato sbocco necessario nella flessibilità «negoziata», e dunque, al fine, in un'ottica di concertazione ai vari livelli contrattuali e soprattutto sul piano di provvedimenti legislativi concordati con le parti sociali. Ma tale ultima osservazione apre anche un capitolo problematico non secondario, al quale si è già fatto cenno utilizzando la dottrina costituzionalista comparata per osservare il ruolo dello Stato e delle organizzazioni di interessi nel sociale e nel politico.

Ci riferiamo, evidentemente, ai possibili profili di (in)costituzionalità di simili prassi, posti e risolti anche dalla nostra dottrina (37) e spesso richiamati anche in ottica interdisciplinare. E, in effetti, se accogliamo la lettura dei rapporti tra legge e contratto collettivo come «disintegrazione della struttura formale dello stato di diritto», non appare strano che la società neo-corporativa porti a una frammentazione legislativa e, in definitiva a una settorializzazione e specializzazione della stessa, quasi ridotta a provvedimento.

I grandi accordi concertativi, dunque, hanno sollevato e pongono tuttora problemi ricostruttivi non solo sul piano della teoria politica e della politica economica, nazionale e internazionale, ma anche su quelli – più concreti ma altrettanto rilevanti – della compatibilità costituzionale, con particolare riguardo al sistema delle fonti del diritto. È vero che si è potuto registrare, negli ultimi tempi, un raffreddamento della dottrina sulla materia, ma è altrettanto vero che i più recenti accordi, in verità oramai risalenti a cinque anni addietro, precisamente al cd. Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998, forniscono ulteriori momenti problematici in tema.

Per quel che riguarda gli episodi più datati, quelli che abbiamo ravvisato negli anni ottanta e già nella seconda metà degli anni settanta, invero, la dottrina ha potuto individuare una serie di elementi che avvalorano l'esistenza, in materia di lavoro, di una vera e propria costituzione materiale (38).

Ma una parola chiara in proposito è quella espressa dalla Corte Costituzionale nella nota decisione n. 34 del 1985, con la quale si ribadisce che «gli inte-

ressi pubblici e i fini sociali coinvolti da tali trattative debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge quando anche l'accordo tra il governo e le parti sociali non sia raggiungibile». Si disse che si trattava di «una sentenza pronunciata in un'aula ormai deserta» (39); e invece, come già si è anticipato e subito sarà posto viepiù in luce, la concertazione «a volte ritorna».

Il discorso, tuttavia, si fa, in questa ulteriore *tranche* di concertazione, degli anni novanta e del nuovo millennio, a un tempo più complesso e più politico, in quanto legato alla dinamica mutevole dei rapporti tra imprese, sindacato e governo (amico o meno). La questione pare potersi risolvere – quasi pilatescamente – scivolando dal piano politico-fattuale a quello giuridico-formale: ovvero sopravvalutando il dato formale, per il quale il Parlamento rimane sempre libero di modificare proposte di legge concordate con le parti sociali, e sottovalutando quello politico, che tuttavia riprende vigore nel momento in cui il gioco, per così dire, si rompe. Cioè quando la concertazione, da fatto privatistico e contrattuale, si atteggiava – o vuole essere trasformato – in procedura, e dunque in fatto istituzionale, con regole e sanzioni formali (40).

È questo aspetto, che irrompe nella cd. concertazione di fine anni novanta, a rendere il quadro, sinora delineato, di difficile ricostruzione. In particolare il già citato Patto di Natale del dicembre 1998, ma in parte anche il fondamentale Accordo del 23 luglio 1993 (e prima ancora quello del 31 luglio 1992), è preso dalla quasi unanime dottrina a mo' di esempio del tentativo di istituzionalizzare il fenomeno concertativo (41), cui quasi fa da contraltare, pochi anni dopo, l'opposto tentativo di annacquare il significato stesso del termine «concertazione» con quello «dialogo sociale» (42).

(39) *Op. loc. ult. cit.*

(40) Cfr. De Luca Tamajo, *Introduzione, in Parlamento e concertazione*, cit., 45-4; ma soprattutto Chezzi, *Effetti sul diritto del lavoro e riflessi costituzionali dei procedimenti di concertazione sociale*, in *Boll. tifforn. cost. e parlam.*, 1993, pp. 55-75, ora in Chezzi, *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Torino, 1996. Tale dottrina sottolinea come i profili istituzionali della concertazione non si esauriscono con le già rilevate diversità nei diversi momenti storici, quanto con il sempre maggiore rilievo nel diritto del lavoro della tecnica della «negoiazione» delle leggi e, in definitiva, di profili di derogazione o «scarico» dell'onere politico sui sindacati, di tecniche normative normalmente attuate mediante procedure d'urgenza, di solo ipotizzate «coperture» costituzionali delle pratiche concertative in sede di Commissione bicamerale, sulla scorta di quanto già proposto dalla «Commissione Bozzi»: ciò che, tuttavia, aprirebbe, a sua volta, aspetti di «offuscamento» dell'autonomia negoziale.

(41) Carinci, *op. ult. cit.*, pp. 28 ss., ove pure si sottolinea il possibile spostamento del baricentro dei rapporti tra Stato e parti sociali dal Parlamento al governo, tipicamente affermato nelle fasi di governo «non amico»: più di recente Brignone, *La concertazione, tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, 4, p. 318.

(42) V. *infra*, par. 4, ma sia permesso rinviare alle osservazioni critiche già svolte in Zilio Grandi, *Concertazione e dialogo sociale*, in Carinci, *Miscione. Il diritto del lavoro*, cit., pp. 17 ss.

(37) Si v. ampiamente gli atti raccolti in *Parlamento e concertazione*, in *Quest. att. dir. lav.*, 1999, 4, Padova.

(38) Carinci, *Introduzione*, in *Parlamento e concertazione*, cit., *passim*, qui 9.

Si è parlato di un insieme di regole per il funzionamento delle prassi concertative ma si sono, nel contempo, posti in rilievo i rischi di burocratizzazione e supponenza nei confronti della (crisi della) rappresentatività sindacale (43). Sempre con riguardo al Patto del 1998, inoltre, si è potuta verificare la ripresa dell'attivismo parlamentare e governativo, in qualche modo confliggente con le regole «tipiche» della concertazione, che avevano relegato il Parlamento medesimo in un ruolo assolutamente residuale (sempre valutato con la accennata «tara» della salvaguardia del profilo giuridico-formale).

Ne risulta un nuovo, e più acceso, conflitto tra le regole della Costituzione formale e quelle della Costituzione materiale, che tendono a individuare quale fonte (di rango costituzionale) della concertazione l'art. 39 Cost. (44). Un conflitto sul quale ha riflettuto, nel suo ultimo scritto, Massimo D'Antona (45). Il quale, a margine della sua ricostruzione del significato attuale della norma costituzionale, chiarisce così come la concertazione non possa dirsi in violazione dell'art. 39 Cost., giacché, come affermato dalla stessa Corte Costituzionale, essa assume il ruolo di una prassi politica nella quale il governo non è parte, bensì pubblico potere con il quale le parti sociali cooperano, in un quadro di scambio negoziale che non altera la distinzione di ruoli (46).

Ci pare evidente che l'autorevole dottrina richiamata, trattando di concertazione, avesse a mente, anzitutto, la più recente – e ampia – esperienza di prassi negoziale tra Stato e parti sociali, ovvero quel Patto di Natale che, pur in colmo di contenuti di estremo rilievo, ha in effetti fatto nascere il dubbio di una sorta di «eccesso» di concertazione (47). Nel momento in cui, effettiva-

(43) Così, in modo condivisibile, Brignone, *op. cit.*, p. 321.

(44) V. anche Marsca, *Dalla contrattazione alla concertazione*, in *Atl.*, 2002, 2, pp. 197 ss.

(45) D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 Cost.*, oggi, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, pp. 665 ss. In la considerazione, a proposito dei rapporti tra sindacati e Stato-pubblico potere, per la quale l'art. 39 Cost. «non preclude certo allo stato-pubblico potere di insinuare in via di prassi rapporti con gli attori del sistema di contrattazione collettiva che prescindono del tutto dall'attuazione del modello costituzionale», e, altresì, il significativo rilievo per il quale «le prassi di concertazione hanno via via istituzionalizzato un metodo che, senza implicare un vincolo corporativo a carico della rappresentanza politica, tuttavia assume un rilievo costituzionale, se non altro perché la rappresentanza politica del mondo del lavoro e dell'impresa è riconosciuta dallo stato-pubblico potere su basi del tutto diverse da quelle del modello di pluralismo organico dell'art. 39». Le prassi di concertazione, dunque, ed è ciò che più ci interessa, per D'Antona «assumono l'esistenza di un sistema di rappresentanza sociale determinante per gli equilibri dell'economia e per l'efficacia delle politiche pubbliche, nel quale dominano grandi organizzazioni autonome dallo Stato, capaci di produrre consenso o mobilitare dissenso».

(46) *Op. cit.*, p. 689.

(47) Per Salvati, *Breve storia*, cit., p. 465, la concertazione degli anni novanta, e in specie il Patto di Natale del 1998, evidenzia alcune differenze critiche rispetto alle precedenti intese: tra esse la molteplicità e natura eterogenea di obiettivi e soggetti interessati, la praticabilità, per così dire, organizzativa di determinate scelte, soprattutto la natura di *concession bargaining* del Patto stesso, laddove lo Stato non si presenta in grado di offrire adeguate contropartite. Carlo Del-

mente, quasi tutte le materie «intorno» al lavoro vengono sottoposte alle procedure concertative, non solo da un punto di vista obbligatorio, ma altresì vincolante (48), la questione centrale diventa non tanto quel che si negozia – e dunque la differenziazione con i patti degli anni ottanta, laddove si verificava uno scambio immediato tra vincoli e benefici nel breve periodo –, bensì quella del metodo concertativo e del suo consolidamento e/o superamento.

Si è detto, non a caso, che il Patto del 1998 si atteggia a Costituzione, questa volta formale, del sistema concertativo, intendendo per esso l'insieme delle relazioni industriali e dei rapporti politici tra Stato e parti sociali (49). E, tuttavia, questa sorta di alternativa secca – concertazione o no! – ha posto i germi per sviluppi negativi proprio sul piano del metodo, evidentemente ben accetto in presenza di un governo «amico» delle grandi confederazioni sindacali ma passibile di valutazione diametralmente opposta. Questo è avvenuto sul presupposto, non del tutto erroneo, che il sistema così affermato negli anni novanta, e pienamente confermato dal Patto di Natale, abbia configurato in capo ai sindacati confederali un sostanziale potere di veto nelle materie coinvolgenti interessi sociali, siano esse in concreto la politica del lavoro, previdenziale, fiscale, ma anche altre materie comunque rilevanti sotto il profilo degli interessi generali rappresentati dalle grandi confederazioni, e abbia subito una sorta di deviazione funzionale (50). È evidente che un simile sistema ruota intorno a nozione e ruolo ben definiti del sindacato: maggiore rappresentatività (anche solo presunta), rappresentanza generale, tutela di interessi generali e non solo limitati all'ambito del lavoro subordinato: in una parola il sindacato dei lavoratori così come conosciuto tra la metà degli anni ottanta e la metà del decennio successivo (51).

Non devono, dunque, stupire troppo le prospettive aperte nei primi anni del nuovo decennio – in specie nella corrente legislatura ma in verità in qualche misura anche in quella precedente (52) –, a seguire le quali la

L'Aninga, da par suo, sottopone a critica lo stesso possibile sviluppo coerente del Patto: come riportare allo stesso tavolo, cioè, 32 sigle sindacali su ogni aspetto di rilievo, oggetto immediato di concertazione? Si tratta, indubbiamente, di una domanda retorica, che apre la strada alla diversa, e in effetti praticata, soluzione della successiva disciplina in sede di contrattazione collettiva di categoria: cf. Dell'Aninga, *Il patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in *Dml.*, 1999, I, p. 45.

(48) Ghera, *op. cit.*, p. 519; v. anche Brignone, *La concertazione*, cit., pp. 320-321, sul Patto di Natale come esito del «lungo cammino per la definizione di un sistema di regole per il funzionamento» delle prassi «concertative».

(49) *Op. cit.*, p. 518.

(50) Biagi, *Competitività e risorse umane*, cit., *infra*.

(51) Per una efficace rilettura del ruolo del sindacato nel nostro paese v. Accornero, *La parabola del sindacato*, Bologna, 1992, spec. capitoli IV e VI.

(52) È ormai opinione comune quella per cui il cd. pacchetto Treu, composto della legge n. 196/97 ma anche del precedente Patto per (la flessibilità) del lavoro del 1996, costituisce la prima ed efficiente prova di un nuovo sistema di intendere il mercato del lavoro, anche sulla scorta di alcuni suggerimenti della stessa dottrina lavoristica; cf. Ichino, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996.

concertazione doveva lasciare i campo al cd. dialogo sociale, temi sui quali si è già avuto modo di intervenire criticamente. E tuttavia, è lo stesso stato delle cose – nella politica, come nell'economia, e negli avvenimenti internazionali – che ha dimostrato in qualche modo l'ineluttabilità del metodo concertativo. Per dirla con le parole di Lange, il quale a sua volta riprende un pensiero di Giugni (53), l'esperienza italiana conferma, proprio in questi ultimi anni, l'idea che la concertazione possa (debat?) «trovare attuazione anche quando è al potere un governo non di sinistra» (54). Peraltro, se la concertazione deve godere di un vasto consenso è possibile anche pensare che il suo momento magico sia già passato, specie in assenza di quel fondamentale motore propulsivo dato dall'ingresso nell'Europa monetaria e, altresì, in considerazione dell'oggettivo indebolimento del sindacato come organizzazione (55); di qui il quesito «fatatale» circa la morte della concertazione (56).

Come avremo modo di dimostrare nella pagine seguenti, sinteticamente dedicate all'esame a livello europeo dei rapporti tra Stato e parti sociali – con in più l'utile bagaglio della variabile data dal ruolo delle istituzioni comunitarie e dei loro atti –, è, dunque, nostra opinione che la concertazione non è certo passata a miglior vita. Anzi, essa sembra sorgere con nuovi e rilevanti livelli e funzioni, tanto in chiave decentrata (nazionale) quanto comunitaria. Sebbene, a mo' di una altrettanto provvisoria conclusione, possa condividersi la tesi per la quale la concertazione debba assumere un rilievo ben più pregnante ed effettivo dell'istituto talora «rituale» o di maniera degli ultimi anni. E tra queste oposte prospettive – e in definitiva ancora tra un'accettazione secca di «quel» metodo concertativo e la scoperta di nuove soluzioni – che la concertazione si muove in Italia e in Europa.

1.2. — ... e in quello pubblico — Solo un cenno, considerati i richiami già fatti sopra, all'applicazione del metodo concertativo per quel che riguarda i rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche nel nostro paese. Una prima considerazione può riguardare le fonti di determinazione di tali rapporti, che sin dalla cd. legge quadro n. 93/83 sono state sostanzialmente rese omogenee al lavoro privato; un'omogeneità raggiunta

(53) *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, cit.

(54) Non va, tuttavia, nascosto che l'Autore richiamato (*La crisi*, cit., p. 72) si riferisce all'esperienza, e dunque alla concertazione, degli anni ottanta, non intesa, cioè, in modo classico quale «strumento di medio termine per la gestione macroeconomica».

(55) Non a caso la tematica della organizzazione del sindacato, anche come oggetto di più approfondita analisi scientifica, è suggerita da Romagnoli, *Il sindacato e la legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, pp. 1 ss.

(56) Salvati, *op. cit.*, p. 474.

sul piano formale, seppure con non indifferenti peculiarità (57), con il d.lgs. n. 29/93 e successive modifiche. Ebbene, in questo senso sia la legge del 1983 (58), sia la legge delega del 1992, dalla quale ha tratto linfa l'ampia legislazione delegata successiva, si caratterizzavano alla stregua di leggi contrattate. Sulla falsariga, dunque, di numerose leggi che abbiamo avuto il modo di ricordare con riguardo al settore del lavoro privato.

Ma vi è di più. Così come nel privato, anche nella disciplina dell'ex pubblico impiego il metodo concertativo si configura, a un certo punto, come delega di autorità e responsabilità alle organizzazioni sindacali (*vecchius* ai prodotti contrattuali) per la realizzazione di obiettivi condivisi (59). L'obiettivo è qui, evidentemente, la razionalizzazione della spesa per il lavoro nelle amministrazioni pubbliche; nell'ambito del più ampio e problematico scopo di ridurre il *deficit* pubblico; mentre solo in seconda battuta – e quasi di risulta – emerge quello della riconduzione a unità della disciplina (privatistica) applicabile anche ai rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche.

Fatto sta che il d.lgs. n. 29/93 e le sue successive riscritture – da ultimo il d.lgs. n. 165/2001 – confermano quanto ben evidente nel contestuale Accordo del 23 luglio 1993, portatore di principi e regole relativi al settore privato come a quello pubblico, ovvero il riconoscimento di un vero e proprio patto sociale reso al fiaschetto del sistema contrattuale, a sua volta archiviato della concertazione sociale: la riforma degli assetti contrattuali, successivamente confermati dal Patto del 1998, appare, cioè, necessaria a garantire la coerenza delle parti sociali con gli «obiettivi di stabilizzazione e sviluppo dell'economia» (60).

Infine, con riguardo ai rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche trova conferma quella richiamata tendenza al decentramento, non solo contrattuale ma anche del metodo concertativo. Ne sono esempio alcune, significative, norme dello stesso decreto legislativo n. 29/93 (61), ma

(57) Per tutti v. gli Atti delle giornate di studio Aidass, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico ed il sistema delle fonti*, Milano, 1997, e spec. la relazione di Rusciano, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, anche in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1996, pp. 263 ss.; ma già Grandi, *L'assetto della contrattazione collettiva: un ballo in maschera*, in *Lav. dir.*, 1993, *passim*.

(58) Così anche Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, cit., pp. 183 ss., che sottolinea la parzialità di una lettura del rapporto tra contrattazione e concertazione di cui alla legge quadro sul pubblico impiego, n. 93/83.

(59) Su questa nozione di concertazione v. Ghera, *La pratica*, cit., p. 521; *amplius* Belardi, *Concertazione e contrattazione*, Bari, 1999.

(60) Ghera, *op. cit.*, p. 515.

(61) Cfr. Zoppoli, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in Carinci, D'Antona (diretto da), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2000, pp. 87 ss.; Viscomi, *La contrattazione integrativa*, *ibidem*, pp. 1269 ss. Di recente, sul decentramento contrattuale nel settore pubblico, Bordogna, *Verso un maggiore decentramento della struttura contrattuale nel settore pubblico?*, in *Qrs*, 2002, 4, pp. 83 ss.



anche e soprattutto – su un altro piano – il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche quali soggetti di negoziazione e concertazione a livello locale (62). E si segnala, altresì, una sorta di confusione, anche terminologica, con riguardo alle previsioni da parte del decreto legislativo n. 29/93 e successive modifiche, e quindi dei contratti collettivi di comparto, di svariate tipologie di relazioni sindacali; le quali hanno fatto parlare, non a caso, di «slittamento» tra concertazione e contrattazione, ove per concertazione debbono intendersi quegli istituti sostanzialmente «inventati» nel settore pubblico al fine di contrastare l'eccessiva richiesta di contrattazione collettiva integrativa da parte sindacale e di limitare, mediante una proceduralizzazione preventiva, il potere del datore di lavoro (63).

Ciò detto con riguardo al nostro paese, va, peraltro, rilevato come diversa si presenti la situazione in ambito europeo, ove il settore pubblico resta «un mondo a parte» e di rilevanti dimensioni (64): il ruolo della legge, piuttosto che della contrattazione collettiva, risulta invero, in questi casi, rigido e intatto.

## 2. — Stato, sindacato e imprese nella Comunità europea prima e dopo Maastricht

### 2.1. — Le forme di concertazione sociale nella Comunità europea...

— Si è detto (65) che la comparazione con altri ordinamenti costituisce uno strumento indispensabile di conoscenza per affrontare il dibattito nazionale. In effetti l'analisi delle attuali linee di tendenza europea consensuale, anche nella materia qui affrontata, di cercare conferme o smentite a

(62) Rusciano, Zoppoli (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Napoli, 1999, pp. 20-21; più di recente, Sannucci, *Sistema di relazioni industriali e contratti collettivi*, in Sannucci, Zoppoli (a cura di), Torino, 2002, pp. 22-23; ivi v. anche Quaranta, *Contratto collettivo e prassi concertative*, pp. 135-138, e Siciliano, *I contratti collettivi e la programmazione negoziata*, pp. 145-147. Parla, in proposito di concertazione, di seconda generazione Carreri, *Concertazione e regolazione della flessibilità*, Europa/Europe, 1999, 1-2. Cfr. anche Regini, *Fra micro e macro regolazione: la produzione di beni collettivi nelle economie europee*, *Sm*, 1994, pp. 156 ss. e pp. 171 ss.; Bellardi, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, *Adl*, 2001, 3, pp. 87 ss. e spec. p. 92; Visconti, *Modelli normativi e prassi contrattuali nei mercati del lavoro locali*, in *Dml*, 2001, 2, pp. 371 ss.; ulteriori riferimenti in Zilio Grandi, *Concertazione*, cit., pp. 15-17.

(63) Ricciardi, *Riflessioni sull'entrata a regime del nuovo sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, 4, p. 618, che parla opportunamente della concertazione nel settore pubblico in termini di «proceduralizzazione di un atto unilaterale». *Amplius*, in tema, Barbieri, *La contrattazione collettiva*, in Caricini, D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze*, cit., pp. 1099 ss., e i ulteriori riferimenti.

(64) Roccella, *Treu, Diritto del lavoro della Comunità europea*, Milano, III ed., 2001, p. 350, e Treu (a cura di), *Le relazioni sindacali nel pubblico impiego*, Roma, 1988.

(65) Sul tema Sciarra, *Coordinamento*, cit., p. 9.

quanto sino a questo momento sostenuto. In tale opera si è oggi aiutati dalla recente pubblicazione del Rapporto sulla contrattazione collettiva in Europa, curato dalla Ces, e, altresì, del Rapporto sulle relazioni industriali europee destinato alla Commissione europea, ma soprattutto dalle immediatamente successive analisi della dottrina più attenta all'integrazione dei sistemi di relazioni industriali (66).

A un primo sguardo d'insieme, la «quota» di concertazione presente, e soprattutto necessaria, in Italia come in Europa, a livello centrale o territoriale, nel settore pubblico e privato, appare costante. Essa, anzi, è apparsa alla dottrina alla stregua di un bene la cui assenza, o rischio di assenza, porta di per sé incertezza sugli scenari futuri (67).

Tuttavia, è il caso di tracciare una prima linea di demarcazione, anche a fini espositivi, fondata sul superamento di quella che è stata efficacemente chiamata da Federico Mancini «frigidità sociale». Invero, solo dopo la stagione delle direttive sociali, negli anni settanta e ottanta, le modifiche apportate al Trattato con l'Atto unico e soprattutto il Trattato di Maastricht e l'allegato Protocollo sulla politica sociale, poi incorporato formalmente ad Amsterdam, è possibile parlare di una Comunità, o meglio Unione, europea non solo economica.

Il ruolo delle parti sociali era, infatti, sino a quel momento marginale, o quantomeno relegato a una posizione fattuale, prevalentemente lobbistica, come dimostrano gli scarsi risultati del cd. dialogo sociale e le difficoltà organizzative dello stesso sindacato a livello comunitario (68). Di contratto collettivo europeo si parlava, anche tecnicamente, senza tuttavia avere di fronte espe-

(66) V. sin d'ora gli interventi contenuti in *Dir. rel. ind.*, 2001, 3 e 4, incentrati, appun- to, sul primo Rapporto annuale della Commissione europea sulle relazioni industriali; tra essi, in specie, quelli di Weis, *Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, *tit.*, 3, pp. 347 ss.; Cella, *Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali*, *tit.*, 3, pp. 357 ss.; Rojot, *Un sistema di relazioni industriali europeo?*, *tit.*, 3, pp. 383 ss.; Neal, *Le relazioni industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro*, *tit.*, 4, pp. 409 ss.; Regini, *I partiti sociali nel rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni industriali in Europa*, *tit.*, 4, pp. 423 ss.; Caruso, *Parti sociali decentrate, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, *tit.*, 4, pp. 429 ss.

(67) Sciarra, *op. cit.*, p. 13. V. anche alcuni opportuni spunti relativi al diritto comunitario, e alla interazione, in quell'ambito, tra occupazione e sviluppo economico letta in modo innovativo, in La Macchia, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000, spec. cap. I.

(68) Nella ovviamente ampia bibliografia, limitandoci alla dottrina giurisdizionalistica, v. Baylos Grau, Caruso, D'Antona, Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto comunitario del lavoro*, Rimini, 2000; Lo Faro, *Funzioni e funzioni della contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Milano, 1999; Guarriello, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Milano, 1992. Più di recente v. anche Nunin, *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Giuffrè, Milano, 2001; Zilio Grandi, voce *Contratto collettivo europeo*, in *Dig. disc. prva.*, Sez. comm., 2003.

rienze che potessero avvalorare le speranze riposte da una parte della dottrina, non solo italiana, in uno strumento di tal fatta. Pur tuttavia, le parti sociali risultavano in buona misura coinvolte dai processi normativi della Comunità, seppure con netta prevalenza, quanto a rilevanza di interventi ed effetti indotti, delle rappresentanze imprenditoriali a livello europeo.

Tale situazione dipendeva, dovendo necessariamente sintetizzare, dalla struttura stessa delle organizzazioni sindacali europee, non legate a quelle nazionali, ma soprattutto ai lavoratori da queste rappresentate, da un rapporto univoco e giuridicamente rappresentativo. Non a caso si è parlato, in tal senso, di poteri e funzioni di «copertura», ovvero di coordinamento delle organizzazioni «affiliate», ma non autonomi poteri di indirizzo, finalizzati a definire orientamenti comuni (69).

Si può, dunque, dire, preliminarmente, che anche a livello comunitario si è posto e tuttora si pone la questione qui affrontata, dei rapporti tra Stato (ovvero Unione europea) e parti sociali, cui va aggiunta la peculiare posizione, tuttora significativa, degli Stati nazionali (70), e quindi del grado di concertazione o cooperazione tra tali soggetti praticato e vieppiù praticabile.

Il primo aspetto, affrontato storicamente e in verità più ampio del suo solo riferimento terminologico, è quello «salariale»; anche in altri tempi con tale espressione si è, invero, inteso molto più del semplice rapporto scambistico tra attività lavorativa e, appunto, retribuzione (71). Ma le discussioni a livello europeo, tra i soggetti tipicamente individuati quali protagonisti dei sistemi concertativi a livello nazionale (Stato, sindacati, imprese), si caratterizzano per affrontare temi ben più ampi e di stampo macroeconomico, oltre che per altri soggetti coinvolti (Banca centrale, altre e più istituzioni comunitarie, e non solo la Commissione): i grandi orientamenti di politica contrattoriale (Gope) coinvolgono, dunque, massicciamente il sistema contrattoriale, e di conseguenza le sue stesse modificazioni evolutive, nel senso del decentramento ma anche del coordinamento delle contrattazioni (72).

(69) Guarriello, *op. cit.*, richiamata da Zilio Grandi, *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione europea*, Torino, 1998, p. 85 e *ivi* altri riferimenti alla situazione ante Maastricht, spec. nel cap. II.

(70) È, questo, un punto sul quale sembra esserci condivisione in dottrina: v., ad es., Cella, *Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali*, in *Dtr. rel. ind.*, 2001, 3, pp. 357 ss.

(71) Ricordo, per tutti, il saggio di Boyer, Wolleb, *La flessibilità del lavoro in Europa: uno studio comparato delle trasformazioni del rapporto salariale in cinque paesi dal 1973 al 1985*, Milano, 1987.

(72) Memet, *Le tendenze europee*, in *Ors*, 2002, 4, p. 39. In tale analisi si prendono in esame le talora forti differenziazioni tra i diversi sistemi contrattoriali - specie mediante le consuete variabili decentramento/centralizzazione, sindacalizzazione/istituzionalizzazione - ma soprattutto si evidenzia, in prima approssimazione, il ruolo mutevole del sindacato nell'ambito dell'Unione europea, in particolare monetaria. Di qui, gli effetti non proprio

È evidente, peraltro, che solo in un momento successivo, ovvero dopo il riconoscimento «formale» della contrattazione collettiva comunitaria (O europea) nel Protocollo sulla politica sociale e meglio ancora con il Trattato di Amsterdam, la questione di una concertazione a livello continentale si pone con maggiori fattezze. Insieme a quella, immediatamente conseguente, del ruolo dei diversi attori sociali e istituzionali coinvolti, chiaramente moltiplicati rispetto alle istanze nazionali (73).

A monte di tali, certo significativi ma spesso sottovalutati, sviluppi nel progresso sociale nell'Unione europea sta, peraltro, una riflessione assolutamente condivisibile: il limitato spazio di manovra degli ordinamenti nazionali, vincolati dalla presenza dell'Unione sotto il profilo monetario e fiscale, portano a una evidente sovrapposizione dei sistemi di regolazione dei rapporti di lavoro e collettivi come fattore differenziale di competitività. Di qui (tentativi di) interventi e dibattiti in ogni Stato membro, ma anche l'ipotizzata consolidamento delle posizioni delle parti sociali e, infine, del diritto sociale europeo quale possibile elemento di maggiore efficienza e competitività interna (ai singoli Stati) ed esterna (74).

positivi sulla posizione (*sub specie* di «rappresentatività») del sindacato stesso, ma evidentemente necessitati, consistenti in una sfuggente dinamica salariale, facilmente utilizzabile come variabile di adattamento in senso all'Uem, in ragione della quale la Ces ha adottato una linea di coordinamento delle contrattazioni collettive tesa a evitare fenomeni di *dumping* sociale e salariale e di uscita dalla moderazione salariale (*wage restraint*): tuttavia l'accennato coordinamento sembra, per il momento, limitarsi allo «scambio di informazioni tra affiliati», senza poter consistere, *rebus sic stantibus*, in un effettivo volano di coordinamento sindacale e contrattoriale a livello europeo, sempre più necessario per anche solo ipotizzare una «europeizzazione della governance economica». Di diverse risposte nei paesi europei, alla presunta crisi della concertazione, parla Regina, *Tendenze*, cit. pp. 12 ss.; cfr. anche Cnel, *Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia*, 2000-2001, Roma, 2002, pp. 44-47, che accenna a una possibile spirale concorrenziale al ribasso delle regole e istituzioni del mercato del lavoro, e Boert, Brugavini, Calmors (a cura di), *Il ruolo del sindacato*, cit. pp. 10 e 157.

(73) Si tratta dell'effetto indotto dalla accettazione della concertazione come metodo, a tutti i livelli e con riguardo ai primari rapporti tra istituzioni e parti sociali aventi a oggetto materie relative all'economia e all'occupazione. Non muova, dunque, solo il senso dell'intervento dello Stato, con conseguente valorizzazione del ruolo istituzionale del sindacato e tendenziale istituzionalizzazione della contrattazione collettiva (D'Antona, *Governo e opposizione nelle relazioni industriali della flessibilità*, in *Da*, 1988, 1, pp. 151 ss., ora in Caruso, Sciarra (a cura di), *Opere*, Milano, 2000, II, p. 121), ma anche e soprattutto delle istituzioni locali e delle istanze periferiche dello Stato, massicciamente coinvolte da quel rilevante e crescente circuito virtuoso tra concertazione, contrattazione e sviluppo e occupazione locale: su cui ampiamente, di recente, Garilli, *Concertazione e contrattazione collettiva nell'Europa dell'Unione economica e monetaria*, in *Dtr. rel. ind.*, 2000, 1, pp. 451 ss.; e già Chezzi (a cura di), *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Torino, 1996.

(74) Cfr. Garilli, *op. cit.*, pp. 447-448. Sugli sviluppi di ruolo e responsabilità delle parti sociali v. anche Biagi, *Il ruolo delle parti sociali in Europa: dal dialogo alla partnership*, in *Dtr. rel. ind.*, 1999, pp. 25 ss.

2.2. — ... e nell'Unione europea — Tuttavia, l'effettivo momento di svolta nella prospettiva «sociale» dell'Unione europea è individuabile da un lato nel nuovo capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, dall'altro nella già accennata incorporazione, da parte dello stesso Trattato, dell'Accordo sulla politica sociale nel *corpus* del Trattato, con conseguente efficacia sovranordinata rispetto agli ordinamenti nazionali ed *erga omnes*. Di lì a poco è il turno dei Piani d'azione per l'occupazione (Nap), come luogo di coordinamento e convergenza delle politiche occupazionali dei partners europei, finalizzato all'individuazione di comuni strategie ex art. 128 del Trattato consolidato (75).

È in questa sede che la concertazione potrà segnare una tappa essenziale, sia in ambito nazionale che comunitario. Ed è per questo che non ci sembra di poter condividere quelle opzioni riduttive del meccanismo concertativo in genere, in realtà rilanciato proprio a livello comunitario, sebbene con forme, procedure ed effetti sui quali subito si tornerà.

La dottrina, non a caso, ha ravvisato alcuni punti di contatto tra l'ultima e, come visto, più caratterizzata espressione della concertazione nel nostro paese e il percorso delineato dagli artt. 3 e 4 dell'Accordo sulla politica sociale siglato a Maastricht e poi trasposto negli artt. 138 e 139 del Trattato consolidato. Il nesso tra le due fattispecie è, in primo luogo, esplicito nel richiamo nella prima delle trame della seconda: basti esaminare il punto 2 del Patto di Natale, ove si richiama il ruolo della concertazione nelle scelte di politica economica e sociale ma soprattutto i «processi decisionali individuati nel quadro comunitario», tra i quali, evidentemente, anche la procedura tesa a una regolamentazione mediante accordo collettivo.

E, tuttavia, sia la reale portata dell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht e degli effetti in termini di relazioni sindacali, sia l'idea di trasporre in ambito nazionale il concetto di dialogo sociale, hanno posto e pongono tuttora non indifferenti problemi.

Dal primo punto di vista, la più attenta dottrina ha facilmente svelato i difetti, per così dire, congeniti del sistema di contrattazione collettiva formalizzati nell'Aps (76), pur riconoscendo, per altro verso, il rilievo

(75) In tema v. da ultimo Treu, *Politiche del lavoro*, Bologna, 2001, spec. cap. II, pp. 75 ss. Secondo l'autore le trasformazioni sociali alterano anche gli equilibri dei rapporti collettivi e della loro regolazione, mantenendo viva e, anzi, rafforzando la funzione del dialogo sociale e della concertazione (qui 208); ciò vale, a nostro avviso, *in primis* per quel che riguarda lo strumento principe del sistema dei rapporti collettivi, il contratto collettivo, ma anche e soprattutto per quel che attiene al ruolo del contratto stesso, nelle sue plurime espressioni e livelli, nelle aree individuate dalle politiche nazionali ed europee.

(76) Lo Faro, *Funzioni e funzioni della contrattazione collettiva europea*, cit. *passim*. Dell'evidente alternativa tra l'istituzionalizzazione di prassi di dialogo sociale e, dunque, di

dell'opera intrapresa in quella sede e già prima, nell'Atto unico europeo, e conclusa - a nostro avviso ancora provvisoriamente - con l'inclusione dello stesso Accordo nel Trattato. Così si è potuto parlare della complessa procedura delineata dagli artt. 3 e 4 dell'Accordo (ora artt. 138 e 139 Tce) come di una «vera e propria alterazione dei connotati della contrattazione come atto di autonomia, per privilegiare i caratteri di strumento ausiliario di regolazione pubblica» (77). Ciò prevalentemente argomentando sulla natura giuridica del contratto collettivo europeo, reale «tallone d'Achille», sin dalle origini, della fattispecie (78).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, relativo al supposto superamento del metodo concertativo da parte, appunto, di un diverso modello di rapporti tra le parti sociali e l'attore governativo (o statale), il nostro paese offre un fulgido esempio di come le dinamiche comunitarie non possano, *sic et simpliciter*, essere accolte negli ordinamenti nazionali. Il *Libro bianco sul mercato del lavoro* del 2001, in effetti, accoglie, da un lato, le critiche, ormai diffuse, al sistema concertativo rappresentato emblematicamente, in Italia, dal Protocollo del 1993 (79), dall'altro quel concetto di dialogo sociale, tanto caro alla dottrina più sensibile alle istanze provenienti dalle sedi comunitarie.

E, tuttavia, si avrà subito modo di segnalare come si tratti di un duplice errore. Giacché in Europa non sembra possa accogliersi il paradigma del superamento della concertazione, intesa quale rilievo dei cd. «parti sociali» per superare le grandi questioni - economiche e politiche - anche negli ultimi anni. Né può ragionevolmente dirsi che il *richiamato Libro bianco* accolga pienamente la logica dell'Accordo sulla politica sociale, posto che si tratta di termini «disomogenei» e, dunque, difficilmente com-

forme di consultazione tra Commissione, Parlamento e parti sociali e, sul lato opposto, un ben diverso coordinamento europeo della contrattazione collettiva, è conspevole anche D'Antonio, *La politica sociale nell'initiativa della Commissione Cee: utopia o realtà?*, in *Dtr. rel. ind.*, 1991, 2, pp. 11 ss., ora in *Opere*, I, pp. 301 ss., qui pp. 305-306. V. anche Gardilì, *Concertazione e contrattazione*, cit., p. 455, circa «una pregnante responsabilità delle parti sociali europee (se non un mutamento radicale del loro ruolo)» in seguito al Trattato di Amsterdam che avrebbe delineato un «sostituito modello concertativo» a livello comunitario.

(77) Roccella, Treu, *op. cit.*, p. 366, che richiamano sul punto le puntuali osservazioni critiche di Lo Faro, *Funzioni e funzioni*, cit., pp. 139 ss.

(78) Per altri riferimenti dottrinali sia permesso rinviare a Zilio Grandi, *Parti sociali*, cit., cap. III.

(79) Peraltro la migliore dottrina ha posto in dubbio la piena riconducibilità del cd. accordo Ciampi nel novero del neo-corporativismo, nel senso che esso, per contenuti, modalità ed eccezionalità politico-economica sembra riassumere il significato più proprio di un «patto nazionale di solidarietà economico» piuttosto che quello di «un'intesa sulla dinamica dei redditi con l'obiettivo di uno sviluppo senza inflazione»: D'Antonio, *Il Protocollo sul costo del lavoro e «l'autunno caldo» dell'occupazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, Ma v. anche *supra* sui possibili significati di concertazione e neo-corporativismo.

parabili. Nei fatti, poi, i comportamenti successivi hanno denotato una certa dose di «nostalgia» per le procedure concertative (80), innegabilmente utili per affrontare problemi scottanti quali la riforma dei sistemi di protezione sociale, in specie di quello pensionistico, e le riforme del mercato del lavoro, così come suggerito, invero, nelle stesse disposizioni del Trattato.

Sul primo versante, inoltre, pur con formule spesso dubitative, si sostiene che nell'ambito degli ampi scenari europei relativi all'evoluzione della struttura della contrattazione, tra i modelli non alternativi della decentralizzazione e del coordinamento, i cd. patti sociali possano trovare ancor oggi spazi di azione, in modo più o meno informale (81).

Altra parte della dottrina, d'altronde, non ha esitato a riconoscere – nell'ambito dei diversi modelli di relazioni sindacali individuati (82) – un ruolo essenziale alla contrattazione tripartita o triangolare, sia per quel che riguarda le (possibili) regole e procedure della contrattazione collettiva, sia relativamente alle consuete politiche dei redditi. E tale conclusione appare confermata, oltre che dalla dottrina, da chi, anche a livello istituzionale, ha affrontato la tematica (83).

La verità è che ancor oggi lo Stato, lo Stato nazionale, sembra giocare un ruolo decisivo nel favorire (o nel disincentivare) il dialogo tra le parti sociali, al punto che anche lessicalmente si giustifica l'adozione dell'espressione «sistemi nazionali» e si parla di un ritorno, imprevisto, delle pratiche di concertazione e di patti sociali (84). Anche se, indubbiamente, il costante adeguamento delle politiche del lavoro e sociali agli *inputs* della Unione europea – segnati dalla parola d'ordine (*dis*)occupazione – caratterizza sempre più le dinamiche nazionali, come dimostra il rilievo attribuito da un lato ai Piani od Orientamenti d'azione, talora letti come vere e proprie *guide-lines* da alcuni governi, dall'altro alle direttive sociali di seconda generazione, ma anche a quella che efficacemente è stata deno-

minata dapprima «comunitarizzazione» e poi «armonizzazione coesiva» del diritto del lavoro (85).

D'altro canto, la stessa contrattazione collettiva – o contratto collettivo – europea non viene considerata, quasi unanimemente, una risposta attendibile all'introduzione dell'unione monetaria europea. O meglio, tale strumento potrà semmai svolgere il compito di migliorare il coordinamento internazionale, non tanto focalizzando l'attenzione sulla preparazione della legislazione comunitaria, quanto concentrandosi sulla predisposizione di accordi da attuarsi secondo legge e prassi nazionali, con ciò svelando, e non è poco, le materie oggetto di reale e primario interesse per una regolamentazione coordinata a livello europeo (86).

Anche questa considerazione, tuttavia, sconta una questione che riappare a livello europeo dopo aver condizionato lo sviluppo delle relazioni sindacali in alcuni paesi, *in primis* il nostro. Parliamo, evidentemente, della *lexata quaestio* della rappresentatività, ma anche dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, che appunto in ambito comunitario trova ulteriore sviluppo. In effetti, una, seppure impropria, concertazione a livello europeo risulterebbe condizionata nei propri effetti dal grado di sviluppo del rapporto verticale delle stesse organizzazioni di interessi, di parte sindacale e datoriale. In altre parole, se è vero che negli ultimi anni tale rapporto risulta migliorato, è indubbio che esso necessiti di un qualche supporto istituzionale, specie in ambito nazionale (v. *infra*, par. 4), a maggior ragione se si considera che secondo alcuni la politica delle relazioni industriali a livello europeo comporta buoni risultati in termini di miglioramento degli *standards* di trattamento all'interno e della competitività all'esterno (87).

La stessa logica delle *best-practices* (88) da una parte sembra ispirare la convergenza delle politiche sindacali e del lavoro a livello nazionale verso modelli di comportamenti meno conflittuali e più partecipativi, dall'altra risulta del tutto contrastata da fattori esterni, quali, in primo luogo, la globalizzazione, capaci di favorire, al contrario, condotte fondate sulla accresciuta competitività, e dunque su una nuova differenziazione tra Or-

(85) Per tutti, D'Antona, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. proc. cit.*, 1994, pp. 695 ss., ora in *Opere*, cit., I, pp. 325 ss.

(86) Così anche Weiss, *Le prospettive*, cit., pp. 351-352. Nella dottrina italiana v. ampiamente Garilli, *Concertazione e contrattazione*, cit., pp. 457-458, e Biagi, *Il ruolo delle parti sociali in Europa*, cit.

(87) Teague, *Macro-economic Constraints, Social Learning and Pay bargaining in Europe*, Bfir, 2000, 38, pp. 3 ss.

(88) In tema, v. per tutti Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, I, pp. 257 ss.; Traboschi, *Incentivi alla occupazione, dritti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002, *passim*. Ma v. soprattutto il *Libro bianco sul mercato del lavoro*, 2001, pp. 27-28.

(80) Ne parla anche Bellardi, *Relazione*, cit.

(81) V. sin d'ora Boeri, Brugiavini, Calmfors (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, Milano, 2002, spec. parte I, capp. 3 e 5. Qui vengono messi in evidenza punti rilevanti appena *infra*, relativi a un'altra deviazione: da tentativi di patti sociali conclusi in «bolle di sapone» a spinte, di conseguenza, a interventi autoritativi e unilaterali del governo, con il rischio di gravi conflitti politici e sociali; da cui anche l'evidenziazione di seri problemi per un coordinamento transnazionale della contrattazione (invero intesa in senso «classico», come contrattazione «salariale») a livello europeo.

(82) Regini, *I patti sociali*, cit., pp. 525-526. E anche nei paesi di prossimo ingresso nell'Ue, dell'Europa centrale e orientale, ove pure si possono riconoscere strutture tripartite a livello nazionale e, come ovvio, la discrasia sistemica derivante dalla presenza dello Stato sia come parte, sia come proprietario effettivo delle grandi imprese. Cfr. Weiss, *op. cit.*, p. 355.

(83) Cfr. il primo Rapporto della Commissione europea sulle relazioni industriali, e altresi Cella, *Che cosa rimane dei sistemi nazionali*, cit., p. 362.

(84) Cella, *op. cit.*, pp. 360-362.

dinamanti nazionali, anche per quel che riguarda l'atteggiamento verso tendenze neo-corporative o concertative.

In definitiva, e riprendendo le parole della recente Decisione del Consiglio 18 febbraio 2002, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002, per conseguire gli obiettivi di un'economia basata sulla conoscenza e la piena occupazione, mantenendo la coesione sociale, «è necessario l'impegno simultaneo della Comunità e degli Stati membri» (89). Il che conferma da un verso il persistente rilievo degli Stati nazionali, dall'altro la possibile omologazione all'attore-Stato di un esecutivo *multi headed* quale il Consiglio dell'Unione europea rispetto alla pregressa esperienze nazionali. Sia gli Stati nazionali, dunque, che l'Unione, unitariamente considerata, saranno, a nostro avviso, protagonisti di una nuova fase di concertazione, con il grande limite-frapposto, come più volte accennato, dalla questione degli attori sociali: manca un attore sociale rilevante a livello europeo debitamente, e direttamente, rappresentativo delle istanze nazionali, che, tuttavia, sembra poter essere incoraggiato, nel suo sviluppo, dalla positiva affermazione del modello dei Comitati aziendali europei di cui alla direttiva 94/45 (90).

3. — *La ricaduta del diritto comunitario sulle relazioni industriali italiane ed europee* — Quali effetti può svolgere, dunque, tale ordine di considerazioni sui sistemi di relazioni industriali degli Stati nazionali? E quanto possono reciprocamente influire gli sviluppi delle relazioni industriali in ambito nazionale e comunitario? In definitiva, è la domanda, possiamo riconoscere un «modello unico europeo» di relazioni industriali e prassi contrattuali a seguito, in particolare, del processo di integrazione europea?

Un recente studio del Cnel sottolinea, invero, la presenza di «una gamma complessa e sottile di paradigmi», articolati anche all'interno degli Stati membri, dei settori merceologici e addirittura in considerazione delle

(89) V. Isfol, *Rapporto 2002*, Milano, 2002, p. 50. Qui vengono opportunamente richiamate — quali elementi di sviluppo del dialogo sociale, strategico nella modernizzazione economica e sociale delineata a Lisbona e quindi a Barcellona — la Direttiva 11 marzo 2002 (Guce L 80 del 23 marzo 2002), sul quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, e quella 8 ottobre 2001 (Guce L 294 del 10 novembre 2001), sulla società europea e il conseguente coinvolgimento dei lavoratori. Non a caso la comunicazione della Commissione 26 giugno 2002 propone la creazione di un *Vertice (annuale) di concertazione per la crescita e l'occupazione*, ai più alti livelli governativi nazionali e comunitari e delle parti sociali; quello che, ci si passi il termine, si porrebbe come una *super-concertazione*.

(90) V. anche Biagi, *La direttiva Cee dopo sei anni: il successo di un nuovo modello?*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, 4, pp. 507 ss.

dimensioni delle imprese (91), e ricorda, altresì, da un lato la sussistenza di un dato comune, sebbene empirico e solo tendenziale, dato dal rapporto diretto tra crescita occupazionale e contesti partecipativi di relazioni industriali, dall'altro la già richiamata presenza dello Stato centrale, salvo il caso, peculiare della Gran Bretagna, ove comunque tale caratteristica è risultata accentuata dalla politica dei governi conservatori ma sembra moderarsi in tempi più recenti (92).

Altrettanto differenziate, passando a un esame più dettagliato, risultano le esperienze nei diversi Stati nazionali per quel che riguarda i profili della concertazione e degli accordi di massimo livello, corrispondenti agli italiani accordi interconfederali. Essi hanno avuto, in alcuni casi, l'obiettivo di modificare (*rectius* razionalizzare) il sistema di relazioni industriali, come in Francia e Spagna (93), in altri ben più ampi contenuti quali le cd. politiche concertative, come avvenuto nei Paesi Bassi (94), nel solco di una tendenza a coinvolgere, in tali accordi e a prescindere dalla esatta loro configurazione giuridica (accordo interconfederale, concertazione, accordo di programma ecc.), plurimi aspetti rilevanti per le parti sociali, specie sotto il profilo dei profondi cambiamenti in atto nei sistemi economici e sociali nell'ambito della transizione al post-fordismo e della globalizzazione (95).

Se, dunque, non si è potuto individuare con precisione un modello europeo di relazioni industriali, si tratta comunque di chiarire se, e quanto, i recenti sviluppi anche istituzionali, sopra accennati, possano mutare di segno il quadro nazionale e comparato. Il riferimento è, ovviamente, alla trasposizione all'interno del Trattato dell'Accordo sulla politica sociale, al nuovo capitolo sull'occupazione, alle crescenti attività e organismi che si muovono intorno al grande tema del lavoro in Europa, soprattutto ai recenti Consigli europei di Nizza, Lisbona, Stoccolma, Barcellona, e nell'ambito del cd. Processo di Lussemburgo. La domanda è ancor più importante se si pensa che alcuni legislatori nazionali, tra cui il nostro, mediante il tentativo di favorire il passaggio da un sistema di concertazione *old style* a uno di cd. dialogo sociale, ritengono di recepire lo strumento e le procedure delineate a Maastricht, mentre sono quasi unanimemente riconosciuti in esso, da un lato, un *saltum* rispetto al metodo concertativo

(91) Cnel, *Contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori in Europa: processi e pratiche*, Roma, 2002, p. 16.

(92) Bellardi, *Relazione*, cit.

(93) Qui, in particolare, il recente Accordo interconfederale sulla negoziazione collettiva, del 2002; cfr. anche Regini, *Tendenze*, cit.

(94) Non a caso si è parlato, in proposito, di modello olandese di relazioni industriali e di lavoro, con riguardo specifico al *part-time*; cfr. Visser, *Piena occupazione fondata sul part-time: il «miracolo olandese»*, in *Sm*, 2001, p. 62.

(95) Cnel, *op. cit.*, p. 21.

si come conosciuto sino a oggi, dall'altro il fatto che si tratta di un passaggio non meramente nominalistico (96).

Il coordinamento delle politiche contrattuali in Europa – come abbiamo visto oggetto principale delle prime forme di concertazione nei paesi europei – risulta, dunque, competenza dei patti sociali nazionali o accordi tripartiti di concertazione, insieme alla fattiva partecipazione del governo e degli attori pubblici e a un tendenziale allargamento dei temi affrontati e degli obiettivi perseguiti. In una logica, tuttavia, facilmente riconducibile al *competitive corporatism*, ovvero la competizione tra regimi di relazioni industriali, di cui già si è detto, cui si aggiunge l'idea di acquisire il consenso delle parti sociali. Altre volte, peraltro, si ritorna a un rapporto esclusivamente bilaterale, con esclusione del governo o dello Stato, o addirittura a una logica unilaterale, alla stregua della quale si svolgono iniziative unilaterali delle parti sociali di più paesi per un coordinamento trans-nazionale o sovranazionale della contrattazione collettiva (97).

D'altra parte, si è più volte sottolineato come neppure l'istanza contrattuale comunitaria, pur oggi dotata di funzioni ormai istituzionalizzate, sia in grado di apportare significativi risultati in termini di regolazione sovranazionale della materia sociale, al contrario di quanto avvenuto in ambito economico e finanziario (98); sebbene ciò non significhi rinunciare ad affrontare la globalizzazione sul piano delle relazioni industriali, a loro volta globalizzate nella ricerca di una nuova regolazione.

Una regolazione che si preferirebbe fondata, appunto, sulla concertazione sociale, intesa a tutto campo, nazionale ed europeo, e finalizzata all'obiettivo occupazionale, secondo i disposti del nuovo capitolo del Trattato. E una regolazione che utilizzerebbe lo strumento concertativo su scala comunitaria, nazionale, locale, come d'altro canto già, nei fatti, sperimentato in diversi paesi dell'Unione e che sembra confermare quello

(96) Al di fuori del dibattito giustlavoristico, è questa la tesi accolta dalla stessa Assemblea del Cnel, il 22 febbraio e il 27 settembre 2001, con specifica preoccupazione circa il destino della politica dei redditi quale oggetto contenuto della concertazione.

(97) È il caso della *Doorn initiative* del settembre 1998 tra le Oo.Ss. di Germania, Belgio, Lussemburgo e Olanda, poi sviluppatasi negli anni a seguire: *Amplius Cnel, Contrattazione, retribuzioni*, cit., pp. 52 ss.

(98) Treu, *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, 4, pp. 430-431, che richiama sul punto Mitchell, *Emergence of Convergence? Acts del XI congresso mondiale dell'Ira*, Bologna, 22-26 giugno 1998. Treu conferma, inoltre, quanto sopra sottolineato circa il reciproco, quasi corrispettivo, influsso tra esperienze concertative nazionali e comunitarie, sino ad arrivare a quella che viene chiamata «versione forte della concertazione» con il Trattato di Amsterdam, e individua comunque un interesse *second best*, conseguente all'adozione di formule concertative, dei diversi attori sociali a livello nazionale. Sul puntuale richiamo del modello europeo da parte dei patti sociali nazionali, v. anche Cnel, *Contrattazione, retribuzioni*, cit., p. 60.

strettissimo e necessario rapporto tra molteplicità degli ambiti di regolazione e coordinamento tra gli stessi (99).

L'accordo sulla politica sociale, dunque, ha svolto un evidente effetto sulle tendenze delle relazioni industriali in Europa, ma è stato altresì influenzato da quanto avvenuto nelle stesse, evidentemente più legate ai contesti, spesso contingenti, politici, economici e sindacali. Ed esso sembra, a un primo sguardo, giustificare la scelta di riforme senza consenso sociale, compiuta in più Stati membri (100).

Di qui l'alternativa, richiamata dalla dottrina appena citata, tra una rinuncia alla ricerca del consenso con contestuale decentramento decisionale, secondo un modello che è stato chiamato di «autorità unilaterale», e, al contrario, una ri-regolazione consensuale (101). E, tuttavia, appare prevalente, nel panorama europeo, la ricerca di un equilibrio tra le ragioni del diritto e quelle dell'economia (102), ovvero tra il diritto del lavoro e i diritti del lavoro, in una parola tra una regolamentazione unilaterale e legale del modello di relazioni collettive e di lavoro e una regolamentazione, al contrario, delegata alla fonte collettiva, o meglio ancora a una previa concertazione tra le diverse parti in gioco. L'Europa, dunque, nonostante tutto, guarda ancora con fiducia alla concertazione, e anzi ne fa un istituto comunitario, mutuando tecniche e terminologie da quanto avvenuto nei paesi membri e consentendo così a qualcuno di affermare che essa è «meglio organizzata rispetto agli Stati Uniti nell'ambito delle relazioni industriali» e, dunque, in grado di «sviluppare forme di coordinamento e di cooperazione necessarie ai livelli nazionali

(99) *Op. ult. cit.*, p. 435.

(100) Basti ricordare i grandi temi della riforma del mercato del lavoro e del sistema di sicurezza sociale, affrontati in tal modo in Italia nel 1994, in Francia, in Germania nel 1996, ma anche in Svezia e in Belgio, secondo una logica, dunque, di solizione unilaterale delle questioni, spesso inefficace se non fallimentare; cfr. anche Reggini, *Tendenze*, cit., pp. 11-12.

(101) *Low road e high road*, secondo Streeck, richiamato da Reggini, *op. ult. cit.*, p. 13, il quale pure ipotizza un dualismo controllato, tra parte centrale e periferica del mercato del lavoro, fondato su una serie di pre-condizioni, quali il carattere sperimentale di tali modifiche, la persistenza di processi di ampia concertazione, la previsione – a monte – di un sistema di garanzie e politiche attive. Si tratta, a ben vedere, di tutte quelle critiche costruttive opponibili e opposte al *Libro bianco* del Ministero del lavoro italiano, che peraltro dimostrava di conoscere bene attraverso la loro esplicita indicazione e l'accoglimento della formula della *flexi-curity*, ovvero flessibilità e sicurezza insieme. Ma v. anche Cnel, *Contrattazione, retribuzioni*, cit., p. 61; qui anche l'individuazione di tre esperienze di coordinamento delle politiche contrattuali in Europa: patti sociali nazionali o accordi tripartiti, accordi bipartiti, iniziative unilaterali delle parti sociali.

(102) Per tutti, Del Punta, *L'economia e le regioni del diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 3; Scarpelli, *Esternalizzazioni e diritto del lavoro: il lavoratore non è una merce*, *Dir. rel. ind.*, 1999, pp. 351 ss.

e sovranazionali per controbilanciare» spinte contrarie «all'intensificazione dell'integrazione economica» (103).

In ciò sta, effettivamente, la differenza tra relazioni industriali in Europa e negli Stati Uniti, laddove le politiche del lavoro seguono, come noto, una logica liberistica, tipicamente anglosassone (104), incentrata sulla flessibilità in accesso e in uscita del mercato del lavoro. In tale mercato le assunzioni, in effetti, si considerano *at will*, e gli unici lavoratori che godono di una qualche protezione sono proprio quelli, invero non molti, che rientrano nel campo di applicazione dei contratti collettivi, a loro volta limitati quanto ad applicabilità ai lavoratori iscritti a un sindacato (105).

Per vero, anche negli Stati Uniti è in atto un processo, indefettibile, di modernizzazione del sistema lavoro, teso, da un lato, ad assicurare la disponibilità di lavoro qualificato e, dall'altro, a permettere alle imprese una maggiore efficienza: un processo attuato, tuttavia, secondo la consueta logica unilaterale e con assenza sia di consultazioni sindacali, sia, talora, del consenso dei lavoratori coinvolti. Questo non significa che il sistema «americano» goda di vantaggi strategici, considerato che ciò che a esso manca, in una comparazione con quello europeo, è proprio una condizione privilegiata nei rapporti cooperativi della forza-lavoro, nelle relazioni industriali incentrate su forme di coordinamento e cooperazione a livello nazionale e sovranazionale, tutti elementi necessari e utili ad affrontare la competizione globale (106).

(103) V. *op. cit.*, nota successiva, p. 103.

(104) A dire il vero, diverso è il discorso per quel che attiene alla Gran Bretagna, di recente interessata da una apposita legge sulle relazioni industriali. Tale legge, maturata durante il governo laburista e in una logica cooperativa tra gli attori sociali, si pone effettivamente in controtendenza rispetto alla persistente unilaterale e ampia flessibilità che caratterizza il mercato del lavoro americano; essa, pur riconoscendo alla concertazione il ruolo di principio ispiratore del governo, insieme alla giustizia sociale e al sostegno alle fannulle, in definitiva non consente un salto significativo rispetto al passato, nonostante le maggiori aperture del governo Blair alle organizzazioni sindacali; cfr. Morris, *La legge sulle relazioni industriali del 1999 e il sistema sindacale nel Regno Unito*, in *Dtr. rel. ind.*, 2001, 1, pp. 105 ss.

(105) Marceau, *Il futuro del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa e nel Nord-America: un'analisi comparata*, in *Dtr. rel. ind.*, 2001, 1, pp. 99 ss.

(106) Di recente, Scarponi (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, 2001, e ivi soprattutto gli interventi di Ferrarese, Jeammann, Lettieri e Caruso. Cfr. anche Marceau, *op. cit.*, p. 103, che sotto linea, invero, come dal paragone tra i modelli statunitense ed europeo non possano trarsi indizi univoci, per il fatto che il modello americano non appare in grado di essere ad esempio di una nuova funzione – di promozione dell'occupazione – giacché esso conserva quei tratti caratteristici, di unilaterale, individualismo, e spinta flessibilità sui quali il modello europeo discute da anni, alla ricerca di un nuovo centro d'interesse della politica del lavoro, di equilibrio tra le «contrapposte istanze di tutela e di flessibilità».

4. — *Quali relazioni (pericolose) sindacali per il «nuovo» mercato del lavoro?* — In un recente libro, dedicato alle più attuali vicende delle relazioni industriali del nostro paese, non a caso si introduce l'analisi delle stesse con l'aggettivo «pericolose» (107). In altra sede si parla di «lunga marcia della concertazione», probabilmente sottintendendo che essa non appare ancora conclusa. Ebbene, come più volte emerso nel corso delle precedenti pagine, questo è il vero problema: quanta e, soprattutto, quale concertazione è oggi necessaria alle economie, ma sarebbe meglio dire alle società occidentali? E quale ruolo giocheranno nel futuro le parti del triangolo che caratterizza, sin dalle origini, le relazioni industriali, ai diversi livelli nei quali esse si possono articolare?

Le analisi empiriche, orientate a un approccio economico e statistico, da un lato sottolineano la difficoltà di predire il futuro a un sistema così fragile e tradizionalmente sospeso tra gli influssi – quasi *astrali* – dell'economia e della politica, dall'altro sembrano, tuttavia, confermare quanto qui segnalato, ovvero la persistente ricerca da parte dei soggetti rappresentativi, sia delle imprese che dei lavoratori, di ottenere sostegni e legittimità divenendo essi stessi «parte sociale», e dunque consultata sistematicamente dai governi e ancora in grado di concludere accordi positivi per gli iscritti, su più livelli e contesti. Ciò nonostante l'evidente e continuo calo degli iscritti, o forse proprio per questo (108).

Accanto a questi profili, come ben dimostra le legislazione *in itinere* nel nostro ordinamento, si affaccia l'altro, rilevante, aspetto della tendenziale istituzionalizzazione della stessa concertazione collettiva e, dunque, del ruolo del sindacato, sin quasi a trasformarlo, secondo alcuni, da controparte a organismo partecipativo o mero erogatore di servizi (109).

Tale tendenza, a livello europeo, viaggia parallela a quella, già rilevata, del decentramento della contrattazione collettiva verso il livello aziendale. Ciò che suggerisce, in un'ipotesi di quel che avverrà nei prossimi anni, una soluzione del dilemma dal quale abbiamo preso le mosse nel senso che la flessibilità, pure richiesta, a nostro avviso, oggettivamente dai mutati contesti economici, tecnologici, o comunque riferibili alla globalizzazio-

(107) Mania, Sateriale, *Relazioni pericolose*, Bologna, 2003; Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003.

(108) Boeri, Braggiavini, Calmfors, *op. cit.*, pp. 11-13, che pure immaginano effetti positivi, a tale stregua, sull'efficienza produttiva e sulla flessibilità del mercato del lavoro.

(109) V., per ulteriori approfondimenti, il numero monografico di *La. dir.* 2/2003, dedicato al tema degli enti bilaterali, come disciplinati dalla legge delega n. 30/2003. Ma anche molti degli interventi al Convegno su *Concertazione e contrattazione collettiva*, cit., in specie gli interventi di Ghezzi e Mariucci e, meno criticamente, Carinci, *Intervento al Seminario organizzato da Lavoro e Diritto su «Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale»*, Venezia, 1° aprile 2003, in *La. dir.* n. 4/2003.

ne, non può essere disgiunta da un non rituale ma sostanziale processo di concertazione. Ciò non significa, come detto in altre sedi (110), che i sindacati dei lavoratori, in Italia e in Europa, avranno un potere di veto sulle ricette, le più disparate, proposte dai governi e dalle maggioranze parlamentari che si susseguono. Significa solo, a nostro avviso, che il metodo concertativo, fatto di un dialogo costruttivo ma anche di assunzione di responsabilità delle diverse parti coinvolte, appare imprescindibile per la regolamentazione delle materie del lavoro, siano esse quelle relative a un miglior funzionamento del mercato del lavoro, ad esempio attraverso la previsione di nuove tipologie contrattuali più flessibili, siano quelle, più delicate, degli stessi rapporti tra i soggetti collettivi di regola contrapposti. Con il sostegno – in chiave promozionale – della terza parte, di volta in volta Stato nazionale o Unione europea.

L'apparente paradosso è che questa conclusione si attaglia perfettamente a quanto è avvenuto e può ancora verificarsi in Italia (111). Purché, riteniamo, si dia finalmente risposta alla domanda tesa a ottenere criteri certi di rappresentatività sindacale (specie sul versante dei lavoratori) e di efficacia della contrattazione collettiva (112): un problema, questo, che, guarda caso, coinvolge le prospettive di alcuni Stati membri così come il nascente ruolo di una contrattazione collettiva europea.

(110) Zilio Grandi, *Concertazione e dialogo sociale*, cit.

(111) Cfr. anche alcuni cenni in proposito in Dell'Avinga (ed.), *Impact evaluation of the European Employment Strategy. Italian Labour policy in recent years. Evaluation and impact*, Final report, Roma, 2005.

(112) Così Accornero, *Intervento al Convegno su Concertazione e contrattazione collettiva*, cit. nota precedente; criticamente, ma in modo quasi del tutto condivisibile sulla questione rappresentatività in Europa, Scarpelli, *I nodi del neocorporativismo al pettine del diritto comunitario*, nota a Trib. Cec. 17 giugno 1998, in q. Riv., 1999, II, pp. 306 ss., e in specie pp. 313-314, il quale, pur ritenendo diverso il rilievo del problema nelle diverse fattispecie di dialogo sociale delineate nell'Accordo sulla politica sociale, ricorda come, da un certo punto di vista, la questione risulti a livello comunitario capovolta, coinvolgendo più gli attori rappresentativi imprenditoriali che quelli dei lavoratori: «il tema del neocorporativismo (o dei neocorporativismi) [...] sembra riaffacciarsi proprio nella dimensione europea, ove la Commissione pare avvalersi di stabili pratiche neocorporative» e «il passaggio da pratiche neocorporative informali al coinvolgimento nei processi di formazione del diritto costituisce un salto di qualità che pone problemi diversi, riassunti nel nodo della legittimazione democratica del processo di normazione».

Vito Pinto (\*)

## LA PREVENZIONE DEGLI SCIOPERI NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI. OSSERVAZIONI CRITICHE IN MERITO ALLE PROCEDURE DI RAFFREDDAMENTO E DI CONCILIAZIONE DEI CONFLITTI

SOMMARIO: 1. Una nuova opzione di politica legislativa. — 2. Le (presunte) carenze della legge 146/1990 sulla prevenzione del conflitto e la prassi successiva. — 3. Alcune considerazioni in merito all'articolo 40 della Costituzione e ai limiti dallo stesso imposti al legislatore ordinario. — 4. Sull'onere imposto alle parti sociali di punire «procedure di raffreddamento e conciliazione»: sull'efficacia degli accordi e sul potere regolamentare della Commissione di garanzia. — 5. La valutazione di idoneità affidata alla Commissione. In particolare, sulla definizione dei termini «raffreddamento» e «conciliazione». — 6. La valutazione di idoneità delle clausole di raffreddamento e di conciliazione e gli effetti della valutazione negativa. — 7. L'obbligo di tentare la conciliazione del conflitto quale condizione per la legittima proclamazione dello sciopero e i poteri, di controllo e sanzionatori, attribuiti alla Commissione di garanzia. — 8. Gli orientamenti della Commissione di garanzia in materia di procedure di raffreddamento e di conciliazione.

1. — *Una nuova opzione di politica legislativa* — Tra le modificazioni introdotte dalla legge n. 83 del 2000 alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, una delle più problematiche dal punto di vista costituzionale e sistemico è l'imposizione dell'obbligo di tentare la conciliazione del conflitto prima di procedere alla proclamazione dell'astensione dal lavoro, secondo le modalità direttamente previste dal legislatore o, in alternativa, negoziate tra le parti e valutate idonee dalla Commissione di garanzia (1).

(\*) Ricercatore presso l'Università di Bari.

Il presente saggio è destinato al commentario *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, a cura di E. Ghera e B. Veneziani, in corso di preparazione.

(1) In realtà, l'equivalenza tra le due procedure – legale e contrattuale – è stata messa in dubbio proprio dalla Commissione di garanzia. Tuttavia, come si argomenterà *infra* (par. 8), tale orientamento è tutt'altro che convincente.

Il tema della prevenzione del conflitto nella novella, comunque, è stato esplicitamente affrontato da: Allamprese, *Le procedure di raffreddamento e di conciliazione*, in Menghini, *Miscelanea*, Valledona (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, Cedam, 2000, pp. 17 ss.; Ales, *Le procedure*, in Santoni (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commentario sistematico alla legge 83/2000*, Napoli, Jovene, 2001, pp. 1 ss.; Bavaro, *Procedure di raffreddamento e «conciliazione» dei conflitti collettivi nei servizi essenziali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000, n. 87, pp. 395 ss.; Bavaro, *Le procedure di raffreddamento e conciliazione nei servizi pubblici essenziali*, in M. Ricci (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 109 ss.; Gragnoli, *Le regole per l'esercizio del diritto di sciopero*, in Pascucci (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Milano, Ipsoa, pp. 18 ss.; Pino, *Sciopero generale, servizi essenziali e*