

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto della Contrattazione Collettiva

IL RUOLO DELLA CONCERTAZIONE IN ITALIA DALLE ORIGINI AD OGGI

RELATORE CANDIDATO

Chiar. mo Prof.

Raffaele FABOZZI Andrea CARBONE

CORRELATORE Matr. 103493

Chiar. mo Prof.

Roberto PESSI

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

INDICE

Introduzione 1					
	CAPITOLO I EVOLUZIONE STORICA DELLE RELAZIONI				
	INDUSTRIALI IN ITALIA				
Pro	emessa	<u>7</u>			
1.	Le origini delle associazioni sindacali	8			
1.2	La Confederazione generale del lavoro e primo conflitto mondiale	11			
1.3	L'avvento del Fascismo	15			
2.	La fine del periodo concertativo	18			
3.	Gli anni cinquanta e sessanta: l'avvio della programmazione	24			
4.	Il sindacato e la mancata istituzionalizzazione: gli anni settanta	30			
4.1	Dalla vertenza Fiat al Lodo Scotti	37			
4.2	La questio "scala mobile" – un nodo irrisolto	44			
5.	Concertazione e nuove relazioni industriali – i primi accordi del decennio	50			

5.1 L'Accordo di San Tommaso 55

CAPITOLO II

LA	١.	FUNZIONE	SOCIALE	DELLA	CONCERTA	ZIONE
----	----	-----------------	---------	--------------	----------	-------

1.	La Concertazione "sociale" - definizioni	_59
2.	Il fondamento costituzionale del metodo concertativo	67
2.1	Il riconoscimento giuridico della concertazione	77
3.	Il modello "concertazione sociale"	84
3.1	Peculiarità e specificità del metodo concertativo	90

CAPITOLO III

IL DECLINO DELLA CONCERTAZIONE : Quale futuro?

1.	La crisi del metodo concertativo	103
2.	L'avvento del dialogo sociale – il Governo Berlusconi	112
3.	L'apparente ritorno alla Concertazione – il Governo Prodi	120
4.	Il Paese nella morsa della crisi economica – il Governo Monti	126
5.	L'annuncio della fine del modello concertativo – il <i>Governo Renzi</i>	133
5.1	Un periodo di transazione sociale	146
6	Rilievi critici e prospettive future	153

CAPITOLO IV

LA CONCERTAZIONE SOCIALE IN EUROPA:

IL MODELLO FRANCESE E TEDESCO

Pren	Premessa	
1.	Il modello concertativo e l'Unione Europea	162
1.2	Il riconoscimento istituzionale del Dialogo sociale	171
2.	Le relazioni industriali – uno studio comparato	176
2.1	Le dinamiche sociali nel sistema francese	177
2.2	L' esperienza tedesca	187
Con	siderazioni Conclusive	194
BIB	LIOGRAFIA	198

Introduzione

Il presente elaborato ha l'obiettivo di analizzare, in maniera approfondita, il sistema delle relazioni industriali e l'operatività del modello della concertazione sociale, nel contesto nazionale e comunitario.

La concertazione sociale si presenta come un tema classico del diritto sindacale che possiede nella sua anima un carattere multiforme, sottraendosi ad una chiara definizione sia sul piano giuridico che su quello politico-sociale. Trovare una definizione univoca della concertazione non è stato possibile sebbene, nel corso della lettura della bibliografia a disposizione, sia emersa una linea ben precisa degli avvenimenti che hanno poi caratterizzato il fenomeno, consegnandoci un modello dai caratteri definiti. Nella ricostruzione effettuata a riguardo della concertazione sociale, è emersa una suddivisione, più o meno precisa, dei cicli storici e, contemporaneamente, delle connotazioni concettuali del fenomeno.

Oggi, a distanza di più di trent'anni dalle prime forme di partecipazione alle decisioni dei governi e dei poteri pubblici da parte delle organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, è possibile suddividere in periodi il percorso storico, sicuri di cogliere anche l'evoluzione del modello concertativo.

Il presente lavoro di tesi, definisce la sintesi di una trasformazione subita dai modelli di partecipazione delle parti sociali alle decisioni di regolazione legislativa e di riforma nelle materie economiche, sociali e salariali coincidenti spesso con i periodi di crisi nazionali e internazionali.

Una ricostruzione che è partita dalle origini delle relazioni industriali, intorno ai primi decenni del Novecento.

Il primo capitolo, appunto, è stato dedicato alla definizione del Corporativismo nel quadro delle norme del diritto del lavoro. Il Corporativismo, che tra i modelli di coinvolgimento dei sindacati e delle associazioni degli imprenditori nelle politiche dei pubblici poteri, è stato il primo esperimento di regolazione sociale.

In Italia, memori dell'esperienza corporativa, si era affermato un più timido neocontrattualismo presto sostituito dalla concertazione sociale. La concertazione infatti, si è affermata prima come pratica bilaterale e solo successivamente come contrattazione trilaterale, nella quale lo Stato si presentava sia come mediatore che come soggetto protagonista della trattativa stessa.

Per ritrovare le basi giuridiche della concertazione sociale, di fronte all'assenza di disposizioni legislative precise, si è reso necessario ricostruire un quadro normativo complesso attraverso le norme di riferimento del diritto sindacale, che nella Costituzione ha la principale fonte giuridica, ma anche attraverso l'interpretazione della giurisprudenza e della dottrina. Infatti, come si vedrà nel secondo capitolo nei paragrafi dedicati alla ricerca delle basi giuridiche, si è reso imprescindibile per poter inquadrare il concetto della concertazione, partire dall'esame dell'art. 39 Cost., la cui mancata attuazione costituzionale ha degli strascichi sullo stesso metodo concertativo.

La concertazione è una prassi volontaria, che per tale motivo alcune volte si svolge altre no, con un andamento non continuativo e alternato a periodi di conflittualità più marcata, nella quale difficilmente trova spazio la

politica della trattativa con lo Stato, riconoscendo una maggiore operatività alle azioni di lotta sindacale.

Il terzo capitolo è dedicato a uno sguardo di prospettiva proiettato dal presente al futuro delle relazioni sindacali.

I sistemi di relazioni sindacali e industriali si sono rivolti in successione a uno strumento di regolazione "nuovo" quale il dialogo sociale. Infatti, nel tentativo di volgere uno sguardo verso le nuove forme di confronto relazionale, che meglio rispondono al nuovo contesto politico e sociale, un primo modello, consolidato soprattutto nell'ambito comunitario, è quello del dialogo sociale.

Nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, elaborato dal Ministero del lavoro nel 2001, è stato sancito il passaggio dalla concertazione al modello del dialogo sociale, il quale si presenta come maggiormente adattabile alle politiche di decentramento del mercato del lavoro, contenute nei progetti di riforma.

Tuttavia, col passaggio dal Governo Berlusconi al Governo Prodi, il suddetto metodo di dialogo viene accantonato, potendosi individuare un tentativo di riportare *in auge* il modello della concertazione sociale; tentativo che, però, non vedrà una concreta attuazione.

Un profondo cambiamento, nell'intero assetto sociale, si configura con l'avvento del periodo di "austerity" e dagli interventi restrittivi, attuati dal Governo Monti. In tale contesto, il confronto con le parti sociali viene ridotto ai minimi termini, risultando prioritario l'obiettivo della salvezza dalla crisi economica.

L'arrivo a capo dell'esecutivo del *Premier* Renzi ha, però, causato un vero e proprio stravolgimento dei precedenti assetti societari, attraverso

l'attuazione di una strategia operativa peculiare, in cui il Governo effettua le proprie determinazioni in totale autonomia, instaurando un dialogo con le compagini sociali solo nei casi in cui se ne rilevi l'opportunità. Lo stesso Renzi ha, infatti, più volte manifestato di non voler essere ostacolato e di non fermarsi di fronte ai veti posti apposti da organismi intermedi come i sindacati e Confindustria.

Il nuovo Governo intende agire in via autonoma, accantonando le riflessioni e gli interessi rappresentati dalle associazioni sindacali; in questo modo, l'esecutivo si limita ad ascoltare i diversi attori sociali, ma non instaura con essi alcun reale confronto decidendo unilateralmente sugli interventi da adottare.

Una particolare attenzione è stata dedicata proprio ai recenti interventi, attuati dal Governo Renzi, ed agli effetti che questi hanno generato nel sistema delle relazioni industriali interno.

Nella parte conclusiva del capitolo, sono stati oggetto di analisi le possibili risvolti pratici delle vicende in corso di attuazione ed i possibili esiti che, in futuro, riguarderanno le dinamiche relazionali.

Nel quarto capitolo, a conclusione della disamina effettuata nel corso dell'elaborato, l'indagine analitica ha riguardato i modelli di interazione sociale attuati in ambito comunitario, le relative problematiche operative ed i cambiamenti interni ai singoli ordinamenti, conseguenti allo sviluppo della Comunità Europea.

Uno specifico spazio è stato poi dedicato allo studio del sistema operativo in Francia e nella Repubblica Federale tedesca, così da cogliere gli aspetti peculiari e le differenze presenti nei rispettivi sistemi di relazioni industriali. L'obiettivo della comparazione effettuata è stato quello di

individuare, operando un'analisi approfondita dei vari sistemi comunitari, i fattori ostativi all'attuazione del metodo concertativo e, al contempo, rilevare le misure necessarie per rimuoverli, così da rendere la concertazione uno strumento di reale efficacia ed utilità, nell'ottica di un maggiore sviluppo a livello nazionale e comunitario.

CAPITOLO I

Evoluzione storica delle relazioni industriali in Italia

SOMMARIO: *Premessa*; **1.** Le origini delle associazioni sindacali; **1.2** La Confederazione Generale del Lavoro e primo conflitto mondiale; **1.3**. L'avvento del fascismo; **2.** La fine del periodo corporativo; **3.** Gli anni cinquanta e sessanta: l'avvio della programmazione; **4.**Il sindacato e la mancata istituzionalizzazione: gli anni settanta; **4.1** Dalla vertenza Fiat al Lodo Scotti; **4.2** La quaestio "scala monile"- *un nodo irrisolto*;; **5.** Concertazione e nuove relazioni industriali- *i primi accordi del decennio*; **5.1** L'Accordo di San Tommaso.

Premessa

La locuzione "Concertazione" indica una metodica di gestione delle politiche del lavoro e delle relazioni sindacali, caratterizzata da un costante rapporto interattivo tra gli organismi di governo e le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, chiamate a contribuire attivamente alla definizione dei percorsi decisionali pubblici in materia di politica economica e sociale¹.

Il metodo concertativo nel nostro Paese è stato oggetto di utilizzo da parte delle maggiori rappresentanze sindacali dei lavoratori e dalle corrispettive associazioni imprenditoriali. Proprio in relazione allo stretto legame che sussiste tra la concertazione e le organizzazioni sindacali, è necessario volgere preliminarmente uno sguardo all'evoluzione storica delle rappresentanze sindacali in Italia, così da analizzare le diverse tappe che hanno condotto all'affermazione della concertazione nel sistema Italiano.

_

¹ Si veda P. FERRANTE (a cura di), *Dizionario dei termini sindacali e del lavoro*, Roma, 2002, pp. 38-39; si veda, inoltre, *Concertazione*, Treccani-1'Enciclopedia Italiana, in <u>www.treccani.it</u>

1. Le origini delle associazioni sindacali

Storicamente, le origini del movimento sindacale italiano vengono ricollegate alla nascita delle leghe di resistenza, anche se forme primordiali di organizzazioni rappresentative dei lavoratori risultavano già presenti nel 1853, nello specifico individuate nelle società di mutuo soccorso². Quest'ultime, che costituivano l'unica forma associativa in rappresentanza dei lavoratori, erano prevalentemente gestite e sovvenzionate dalla borghesia locale ed operavano con finalità assistenziali e solidaristiche. Tuttavia l'attività delle suddette società risultava inefficiente, limitata al perseguimento di obiettivi di carattere puramente assistenziale. Da ciò nacque l'esigenza di costituire nuove forme di natura associativa, capaci di elaborare nuovi modelli a tutela della nascente classe operaia che, in un contesto politico fortemente conservatore, rivendicava la garanzia delle "libertà democratiche" essenziali. Tali istanze di tutela alimentarono il formarsi di una coscienza politica correlata ad una coscienza di classe, proprio da questo legame nacquero le prime leghe di mestiere, formate da lavoratori appartenenti ad una stessa categoria, per lo più artigiani ed operai.

Successivamente, con lo sviluppo del capitalismo delle grandi fabbriche, tali aggregazioni vengono ad assumere i caratteri del movimento

² Si veda C. PERNA, Breve storia del sindacalismo. Dalle società di mutuo soccorso al Patto Federativo, Prefazione di Luciano Lama, p. 59.

³ Si veda I. BARBADORO, *Il sindacato delle origini (1876-1900)*, in M. ANTONIOLI, *Storia del sindacalismo*. *Dalle origini al corporativismo fascista*, Venezia Marsilio, 1982, p.6.

di massa, coinvolgendo lavoratori appartenenti a diverse aree produttive nelle federazioni professionali⁴.

Veniva pian piano a prendere forma il c.d. sindacalismo industriale, quale movimento strutturato sulla base di rivendicazioni di carattere generale, attivo al fine di ottenere un miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e della popolazione.

Si assisteva così ad uno sviluppo strutturale del movimento sindacale, che rifletteva il percorso di rinnovamento ed ampliamento delle sue funzioni; alle originarie leghe di mestiere, poi divenute federazioni, venivano ad affiancarsi le camere del lavoro, sorte intorno al 1891, plasmate dall'esperienza francese delle *bourses du travail*⁵. Le suddette entità rispondevano ad esigenze politiche e si articolavano su scala territoriale e locale, agevolando il radicamento delle organizzazioni sindacali nel territorio. Svolgevano prettamente attività di rappresentanza, supporto ed informazione nei confronti dei lavoratori, differenziandosi dalle federazioni di mestiere attraverso il superamento della distinzione per categoria, concentrandosi sulla tutela globale degli interessi dei lavoratori, intesi come "classe".

La camera del lavoro configurerà la struttura-tipo della lotta politica della classe operaia ed il principale riferimento per il lavoratori, a livello locale, fino ai primi del novecento.

⁴⁴ La prima federazione di categoria Italiana fu l'Associazione dei tipografi italiani, costituita nel 1872; le suddette federazioni esplicavano funzioni di varia natura, non più limitandosi alla mera attività assistenziale, svolta in precedenza dalle società di mutuo soccorso, ma impegnandosi in attività di rappresentanza delle categorie, di organizzazione e collocamento dei lavoratori. Le federazioni di categoria possono essere considerate dei precursori del movimento sindacale vero e proprio.

⁵ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.6.

⁶ Si veda C. PERNA, Breve storia del sindacalismo. Dalle società di mutuo soccorso al Patto Federativo, Prefazione di Luciano Lama, pp. 59 e ss.;

Nell'ultimo decennio del XIX secolo, si verificò un fenomeno particolarmente rilevante nella storia del movimento sindacale italiano: la nascita del Partito dei lavoratori italiani, nato nel 1882 dalla fusione del Partito operaio e della Lega socialista milanese, divenuto successivamente il Partito socialista italiano (1893).

Il Partito aveva compiti di natura politica, esercitati con la finalità di rappresentare i lavoratori nelle sedi istituzionali, mentre alle camere di lavoro venivano rilasciate funzioni di rappresentanza a livello locale e nell'ambito della lotta sindacale. La nascita del suddetto Partito appare quale soluzione politica alle diverse istanze delle masse, tuttavia immediatamente dopo la sua nascita questo si istituzionalizza, attraverso la trasposizione su un piano puramente parlamentare la lotta per la realizzazione delle riforme sociali. Viene così a prevalere la funzione di mediazione istituzionale esercitata dal Partito, rispetto a quella di rappresentanza di classe ed a tale scelta operativa seguirà conseguentemente il distacco della masse popolari dal partito.

Nel frattempo, mentre il Partito operava attraverso l'azione parlamentare, la resistenza operaia si estrinsecava attraverso l'operato delle Federazioni, delle Leghe di resistenza e delle camere del lavoro.

Nonostante le diverse problematiche legate alla disarticolazione dell'attività di contrattazione collettiva, questa agli inizi del novecento aveva prodotto rilevanti risultati, quali il miglioramento delle condizioni di lavoro, cospicui successi per ciò che riguarda i minimi salariali, orario e lavoro straordinario⁷.

⁷ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.6.

1.2 La Confederazione Generale del lavoro e primo conflitto mondiale

Dall'esigenza di coordinare le varie istanze verticali ed orizzontali, presenti a livello nazionale, nel 1906 nasce la Confederazione generale del lavoro (Cgdl), in cui trasmigravano le diverse organizzazioni delle federazioni nazionali di mestiere e delle camere del lavoro, con il compito di dirigere a livello generale il movimento operaio. La Confederazione risultava il frutto di una più matura coscienza di classe, focalizzata sull'obiettivo di realizzare una unificazione delle energie provenienti dalla masse attraverso un progetto politico nazionale.

All'interno della Confederazione convissero le due anime del movimento, l'ala riformista che detenne sostanzialmente il controllo della stessa fino al suo scioglimento (1927) e quella sindacalista rivoluzionaria, la quale dirigeva di fatto le lotte politiche prevalentemente attraverso le camere del lavoro⁸. Il modello strutturale interno alla Confederazione veniva a delinearsi su due livelli: un livello verticale ed uno orizzontale; in questo contesto si verifica il superamento del sindacalismo di mestiere, si assiste alla creazione delle federazioni di categoria in base al ramo d'industria ed, inoltre, viene a completarsi la missione di riordino delle camere del lavoro, quali strutture pluricategoriali di collegamento⁹.

La linea operativa attuata all'interno della Confederazione seguiva un orientamento prettamente riformista sul modello del Partito socialista. In un momento immediatamente successivo alla sua costituzione la Cgdl delineò

⁸ Si veda B. G. MATTARELLA, Sindacati e pubblici poteri, Milano, 2003, p. 29.

⁹ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.6.

un programma espressione di una politica autonoma rispetto al partito, attraverso la gestione degli scioperi politici quanto quelli di natura economica ed attraverso la volontà di creare una propria una propria formazione politica in rappresentanza dei lavoratori e la predisposizione di un programma di riforme sociali da presentare alle masse. Da quest'ultimo, in particolare, emergeva il legame inscindibile tra la funzione politica di rappresentanza della classe e la strutturazione di un progetto, dal carattere riformista, di un'organizzazione a carattere istituzionale¹⁰.

Tra le prime attività svolte dalla Confederazione vi fu quella di richiedere, quasi subito, il riconoscimento della propria funzione di rappresentanza, giungendo così alla stipula del primo contratto collettivo tra Fiom e Itala, in cui veniva sancito il diritto all'elezione delle Commissioni Interne nelle fabbriche. Emergeva chiaramente l'impostazione di carattere conciliativo ed istituzionale della strategia sindacale attuata dalla Cgdl.

Negli anni che seguirono la Cgdl si adeguò completamente alla politica di carattere di riformista del partito, costituendo un'istituzione intermedia tra lavoratori e Stato, moderando le rivendicazioni operaie in luogo del riconoscimento del suo potere contrattuale¹¹. Lo strumento di natura contrattuale non veniva riconosciuto dal legislatore come atto con carattere normativo, ma risultava valido in forza del potere proprio del sindacato¹². Nel mentre, gli industriali attaccavano in maniera diretta le lotte operaie contrastando l'operato delle Commissioni Interne, unico organismo di raccordo reale delle classe operaia. In tale contesto, lo

¹⁰ Si veda A. PEPE, Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948), 1982, p. 47.

¹¹ Si veda A. PEPE, Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948), 1982, p. 48.

¹² Si veda A. PEPE, Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948), 1982, p. 49.

strumento parlamentare costituiva per il sindacato un canale privilegiato per avanzare e vedere realizzate le istanze di riforma¹³.

Nel corso del primo conflitto mondiale, in una fase di dilagante difficoltà economica, emersero tutti i limiti legati alla rappresentanza "burocratica" del sindacato; la netta distanza tra i vertici direzionali e le masse non favorì l'unificazione ideologica della classe. La conflittualità operaia veniva d esprimersi attraverso scioperi politici, sempre più frequenti, quale segno di protesta avverso quella politica di mediazione parlamentare attuata dalla Confederazione. La divergenza interna alla Cgdl era evidente e produsse quale frutto una scissione, nel 1912, da parte della corrente rivoluzionaria, con la conseguente formazione dell'Usi¹⁴.

Nel 1918, il complesso panorama sindacale italiano andava ulteriormente ad arricchirsi con la nascita di due nuove organizzazioni sindacali: la Uil sorta in rappresentanza delle posizioni interventiste di un ala del sindacalismo rivoluzionario, nel corso del primo conflitto mondiale; la Cil¹⁵ espressione delle forze cattoliche, che aveva quale scopo quello di promuovere lo sviluppo della legislazione sociale e la generalizzazione della contrattazione collettiva.

Concluso il primo conflitto mondiale, le tre organizzazioni predisposero una strategia di lotta operaia di segno distinto e con obiettivi in parte condivisi, per fronteggiare la criticità economica durante il biennio 1918-1919. Proprio in questo periodo, in Italia, si verificò un maggiore

¹³ Risulta necessario evidenziare che, alla suddetta impostazione di natura riformista della dirigenza Cgdl si oppose, in maniera netta, la componente rivoluzionaria del movimento operaio, creando un attrito interno alla Confederazione con ricadute sul piano d'azione del movimento. Si veda A. PEPE, *Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948)*, 1982, p. 49.

¹⁴ Unione dei sindacati Italiani; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.6.

p.6.
¹⁵ Confederazione dei lavoratori Italiani; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.7; si veda A. PEPE, *Classe operaia e sindacato. Storia e problemi (1890-1948)*, 1982, pp. 47 e ss.

coinvolgimento delle strutture rappresentative degli interessi, le quali ottennero l'approvazione di leggi e normative che ne riconoscevano alcune proprie funzioni¹⁶.

Nel biennio successivo (1920-1921) ebbe inizio un periodo particolarmente critico per il nostro Paese, in particolar modo dal punto di vista economico: la crisi investe direttamente il settore della grande industria, provocando quale conseguenza una cospicua diminuzione dell'occupazione operaia. Le tensioni sociali risultavano sempre più forti e dilaganti, ciò diede il via al c.d. periodo delle occupazioni nelle fabbriche, in cui veniva a condursi una vera e propria lotta interna alle stesse fabbriche, attraverso un confronto diretto con il datore di lavoro. L'obiettivo finale delle suddette occupazioni era quello di ottenere una nuova impostazione del sistema di relazioni industriali; in tale contesto, la Cgdl rappresentò un freno alla realizzazione del suddetto obiettivo, individuando quali strumenti idonei a realizzare la "democrazia industriale" esclusivamente organismi di rappresentanza diretta, quali Consigli e Commissioni. Le lotte operaie si conclusero con una vertenza frutto dell'accordo intervenuto tra il governo Giolitti ed i riformisti per dirigere e contenere le agitazioni. Proprio il suddetto accordo costituisce un'evidente testimonianza della difficoltà del partito di garantire un mutamento delle condizioni della classe operaia e di placare le divergenze esistenti tra riformisti e massimalisti-rivoluzionari¹⁷.

¹⁶ Si fa riferimento a funzioni contenziose, riguardanti i conflitti di lavoro, attribuite al sindacato o all'introduzione di nuove forme di previdenza obbligatoria ed alla creazione degli organi collegiali a ciò preposti, in cui figuravano anche rappresentanti dei lavoratori. Vedi B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, p. 30.

¹⁷ Vedi B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, p. 30; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.15.

1.3 L'avvento del Fascismo

Con l'avvento del 1922 l'Italia assiste ad un ciclo di ripresa, con una crescita esponenziale degli investimenti e delle esportazioni. E' il periodo in cui si formano il Governo Mussolini e le Corporazioni fasciste.

L'obiettivo della politica fascista fu quello di realizzare una "dittatura capitalistica di tipo monopartitico¹⁸", con il fine precipuo di dissolvere i conflitti sociali e controllare le relative tensioni attraverso un organizzazione di carattere burocratico, punto cardine della strategia operativa fascista. Il fascismo si presentò come un movimento capace di risollevare le masse di disoccupati ed il ceto medio dalle angherie subite durante il primo conflitto mondiale. Con il consolidarsi del regime fascista il Paese assiste ad una rapida crescita economica: il settore agricolo ed industriale si avviano verso la ripresa produttiva; vi è, inoltre, un graduale aumento del tasso d'occupazione favorito dal rilancio delle attività infrastrutturali e delle opere pubbliche¹⁹. Tutto ciò genera sempre maggiori consensi sociali nei confronti del governo, comportando il consolidarsi del regime.

Il presente passaggio evolutivo veniva favorito, inoltre, da un costante e quasi totalitario controllo sociale. Numerosi furono i tentativi di osteggiare il fronte fascista, uno dei quali sfociò nella costituzione, nel 1922, dell'Alleanza del lavoro, di cui facevano parte Cgdl, Usi, Uil,

_

¹⁸ Cit. G. SAPELLI, *Il sindacalismo fascista*, in M. ANTONIOLI, Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista, Venezia Marsilio, 1982, p.181.

¹⁹Quali ulteriori interventi, in tal senso, possono ricordarsi il miglioramento della legge sull'impiego privato ed un cospicuo attivismo per promuovere la riduzione dell'orario di lavoro; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.16.

Federazione dei portuali e Sindacato dei ferrovieri. Tuttavia, il suddetto esperimento di contrasto al fascismo non ebbe la sorta sperata, soprattutto a causa delle divergenze presenti al suo interno che resero l'Alleanza debole innanzi al fronte nemico²⁰. La supremazia fascista risulta evidente rispetto all'inefficace operato dell'Alleanza²¹.

Nel 1923, con il Patto di Palazzo Chigi vi fu un impegno concreto da parte di Confindustria e della Confederazione delle corporazioni fasciste al fine di garantire che l'azione sindacale si svolgesse in concordanza alle direttive governative. Inoltre, lo stesso Governo nell'anno successivo sottopose l'operate delle organizzazioni sindacale sotto un controllo prefettizio²².

Un passaggio fondamentale verso la fine del pluralismo sindacale è riscontrabile nel Patto di Palazzo Vidoni, stipulato nell'ottobre del 1925: attraverso il suddetto atto Confindustria e la Confederazione delle corporazioni fasciste avocarono a sé il potere esclusivo di rappresentanza delle categorie professionali stabilendo, inoltre, l'eliminazione delle commissioni interne dato il riconoscimento del carattere unitario della rappresentanza fascista²³.

Nel 1926, la permanenza del pluralismo sindacale viene ulteriormente debilitata attraverso la legge n. 563 istitutiva dell'ordinamento corporativo. Il suddetto provvedimento disponeva il riconoscimento di un solo sindacato dei lavoratori ed un altro per i datori di lavoro, per ciascun settore; le

²⁰Si veda M. ANTONIOLI, Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista, Venezia Marsilio, 1982, p.181.

²¹ Si veda M. ANTONIOLI, Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista, Venezia Marsilio 1982, pp.181 e ss.

Due anni più tardi, agli stessi Prefetti verrà riconosciuto il potere di sciogliere le associazioni sindacali che attuino politiche di natura sovversiva, prevedendo inoltre la confisca dei beni; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.16.

²³ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.16.

suddette associazioni sindacali una volta ottenuto il riconoscimento, divenivano detentrici della rappresentanza legala della categoria afferente²⁴.

Uno *step* evolutivo successivo si ebbe con la separazione, in quattro diverse confederazioni²⁵, dell'originaria Confederazione delle corporazioni fasciste, chiaro sintomo della strategia di centralizzazione operata sull'assetto rappresentativo originario.

Alle associazioni riconosciute veniva affidato il compito di tutelare gli interessi, di diversa natura, rispettivamente appartenenti alla classe imprenditoriale ed alla categoria dei lavoratori, coordinandoli con il perseguimento di interessi gerarchicamente sovraordinati, quelli relativi alla produzione²⁶.

Il suddetto compito veniva ad estrinsecarsi attraverso il potere, affidato *ex lege* alle medesime associazioni, di porre in essere i contratti collettivi "corporativi", dotati di una particolare valenza generale e vincolante nei confronti di tutti i soggetti rientranti nella categoria professionale, indipendentemente dalla loro "appartenenza" sindacale. Il contratto collettivo corporativo²⁷ costituiva una fonte del diritto in senso formale, costituendo una fonte generatrice di obbligazioni tra le diverse parti contrattuali ed, inoltre, fonte di disposizioni obbligatorie per tutti i singoli individui ricompresi nelle compagini professionali.

_

²⁴ Il suddetto riconoscimento, della rappresentanza legale, per l'associazione sindacale era rilasciato attraverso un atto di natura autoritativa, rilasciato dal Ministero delle corporazioni; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.16.

Nello specifico, si trattava della confederazione agricoltura, industria, commercio, credito e assicurazioni; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.16.
 Ciò si evince nel contenuto della dichiarazione IV della Carta del lavoro; si veda R. PESSI,

Ciò si evince nel contenuto della dichiarazione IV della Carta del lavoro; si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, pp.16 e ss.

27 Carnelutti lo definiva come avente "il corpo del contratto e l'anima della legge", proprio per

²⁷ Carnelutti lo definiva come avente "il corpo del contratto e l'anima della legge", proprio per identificare l'operatività del contratto su un duplice piano; si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.16.

E' necessario mettere in evidenza come al tempo le attività di sciopero e serrata venivano ad essere identificate come comportamenti illeciti e vietati, rientrando nella categoria dei delitti contro l'economia pubblica. Risulta, quindi, evidente non solo la fine consumata del pluralismo sindacale²⁸, ma anche il sostanziale appiattimento dell'attività sindacale durante questo periodo.

2. La fine del periodo corporativo

Nel 1943 il Paese assiste alla frantumazione della struttura governativa fascista, con l'arresto di Mussolini e con la successiva istituzione del governo Badoglio. Una delle prime attività del nuovo apparato governativo riguardò l'abrogazione delle vecchie corporazioni e di tutti quegli organismi vigenti durante il periodo fascista. Le rappresentanze sindacali di diritto pubblico vennero sottoposte ad una gestione

_

²⁸ La conclusione dell'esperienza del "sindacato confederale libero" si concluse intorno al 1927, con l'avvenuto scioglimento della Cgdl; gli unici operatori contrattuali formalmente riconosciuti, attraverso la l. 563/1926, erano infatti i sindacati fascisti. Si veda M. ANTONIOLI, Storia del sindacalismo. Dalle origini al corporativismo fascista, Venezia Marsilio, 1982, pp.181 e ss.

commissariale ed affidate, nella maggior parte dei casi, ad esponenti politici fautori dell'antagonismo fascista²⁹.

Il sentimento antifascista aveva trovato radici solide nella classe dei lavoratori; i numerosi scioperi avvenuti durante il suddetto periodo erano dotati di un carattere politico e testimoniavano l'ansia della società affinchè terminasse il regime fascista.

Durante il Governo Badoglio, il Ministro del Lavoro Piccardi concluse una trattativa con il socialista Bruno Buozzi³⁰, avente ad oggetto il commissariamento del rinato sindacato democratico, prevedendo la trasformazione delle strutture sindacali corporative in sindacati democratici, affidati alla direzione di commissari tra cui lo stesso Buozzi, Grandi e Di Vittorio. I commissari nominati provenivano direttamente dai vertici dei partiti antifascisti, rendendo evidente la dipendenza del sindacato di allora rispetto alla compagine politica, pura avendo i medesimi formulato una dichiarazione di "non corresponsabilità politica" con il Governo³¹.

Nel settembre dello stesso anno venne concluso l'accordo Buozzi-Mazzini, rispettivamente commissari della Confederazione dei lavoratori dell'industria e di Confindustria, con cui si istituivano le Commissioni Interne competenti per la risoluzione delle controversie di lavoro e la stipula dei contratti collettivi. Prendeva così forma il primo accordo

²⁹ Si fa riferimento, nello specifico, ad uomini quali Buozzi, Di Vittorio, Lizzardi, Rovereta etc; si

veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.27.

Bruno Buozzi ricostituì, durante l'epoca fascista, la Cgdl in Francia; successivamente alla caduta del regime si adoperò per la creazione di una nuova confederazione sindacale unitaria, istituendo un dialogo con Grandi e Di Vittorio. L'interazione tra questi anticipò la genesi del sindacato unitario e pluralista. Si veda B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, pp. 29 e ss.

³¹ Si veda B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, pp. 29 e ss.

interconfederale post-corporativo, che segnava la rinascita delle commissioni interne³².

Il nuovo ciclo vitale del sindacalismo confederale veniva. ulteriormente, a concretizzarsi il 3 giugno 1944 con la firma del Patto di Roma³³, che segnava la costituzione della Confederazione sindacale italiana denominata Cigl, sorta quale organizzazione unitaria rappresentativa degli interessi dei lavoratori. All'interno della neocostituita Confederazione forze antifasciste³⁴. confluivano i rappresentanti sindacali delle ricomprendendo le tre componenti, socialista-comunista- cattolica, autrici del pluralismo sindacale nel periodo antecedente al regime³⁵. Risulta, inoltre, necessario rilevare che nel novembre dello stesso anno vennero definitivamente eliminate tutte le associazioni sindacali riconosciute in precedenza.

Il Patto di Roma delineava l'assetto strutturale del sindacato confederale, prevedendo un'organizzazione unitaria e funzionale ad eliminare i contrasti interni alla stessa. La struttura interna, fortemente accentrata, aveva il suo perno centrale nelle Camere del Lavoro, quali strutture territoriali dotate di funzioni politiche. Il carattere "politico" della Confederazione emergeva poi dal controllo operato sulle vertenze della stessa, da parte della dirigenza sindacale.

_

³² si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.27.

³³ Il suddetto Patto, venne firmato da Grandi, Di Vittorio e Canevari, quest'ultimo in sostituzione di Buozzi deceduto proprio nello stesso giorno per mano dei tedeschi. Si veda B. G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, pp. 29 e ss.

³⁵ La nuova Confederazione, secondo quanto stabilito all'interno del Patto di Roma, sarebbe stata organicamente suddivisa in federazioni nazionale di categoria, sindacati provinciali e camere del lavoro, operando in maniera indipendente rispetto ai partiti politici, sulla base di un regime di natura democratica, con la partecipazione delle minoranze; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.27.

Il carattere centralizzato dell'apparato Confederale rispondeva ad una duplice esigenza: superare le divergenze interne derivanti dalla sua composizione pluralista ed eterogenea, mirando al contempo ad assegnare al sindacato compiti di natura prettamente politica³⁶.

Nel 1944 si era, altresì, ricostituita la Confindustria, a capo della quale vi era Angelo Costa, molto vicino alla classe liberale. L'associazione in rappresentanza degli industriali respingeva qualsiasi possibilità di relazioni industriali di tipo triangolare. Al pari della Cgil, la Confindustria assunse una struttura di tipo centralista e si mostrò sin da subito ostile a qualsiasi approccio dirigista.

Nel periodo post-regime, il Paese in ripresa assistette ad una serie di rilevanti interventi, quali la rinnovata affermazione del libero associazionismo sindacale e la riespanzione delle relazioni industriali, frutti di una ripresa economica in atto.

Dopo la nascita della Confederazione unitaria, dalle relazioni industriali e dagli accordi stipulati emergeva, in maniera evidente, la debolezza del sindacato, che sembrava operare "in difensiva".

Durante il 1945, in piena emergenza occupazionale, vennero conclusi una serie di accordi tra la classe imprenditoriale e le rappresentanze sindacali, riguardanti i minimi salariali, il blocco momentaneo dei licenziamenti in atto e la scala mobile³⁷. In particolare, la disciplina sui licenziamenti³⁸ costituì uno strumento nelle mani di Confindustria e del

-

³⁶ Si veda B. G. MATTARELLA, Sindacati e pubblici poteri, Milano, 2003, pp. 29 e ss.

³⁷ si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.29.

³⁸ Si mette in evidenza come si fosse ricollegata, attraverso due diversi accordi, la questione del blocco dei licenziamenti a quelle riguardanti il controllo delle richieste salariali. Ulteriori conferme di ciò possono essere riscontrate in S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 28. Si veda, inoltre, P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, p. 32.

Governo centrale, da utilizzare per limitare l'intervento del sindacato in materia. Il Governo si poneva quale interlocutore diretto per il sindacato, instaurando con lo stesso relazioni dal carattere bipolare: aperta conflittualità tra i due interlocutori risultava evidente, con il sindacato, portatore di istanze generali, che si presentava quale oppositore del rapporto organico³⁹ Governo-Confindustria.

L'accordo in tema di licenziamenti venne concluso nei mesi antecedenti la scissione del sindacato unitario, con conseguente depotenziamento del ruolo affidato alle Commissioni Interne.

Il 1947 fu caratterizzato dalla fine del Governo di unità nazionale e dalla, contemporanea, scissione del sindacato unitario. La crisi dilagava in seguito ai risultati elettorali del giugno 1946, in cui la Democrazia Cristiana prevaleva nettamente. Contemporaneamente, all'interno della Confederazione si svilupparono numerosi dibattiti⁴⁰ dai quali emergeva, sempre più, l'insofferenza della componente cattolica della stessa

L'intensità del confronto elettorale tra la Dc ed il Fronte popolare, formato da comunisti e socialisti, con la conseguente vittoria della prima provocò delle rilevanti ricadute sul conflitto sociale, comportando un esponenziale intensificazione delle lotte operaie nelle imprese del nord Italia e violenti scioperi conseguenti l'attentato al massimo esponente comunista, Togliatti⁴¹. Proprio tale evento segnò la rottura definitiva e formale dell'unità interna al sindacato: la scelta dello sciopero era stata fortemente criticata dalla compagine cattolica interna alla Confederazione,

³⁹ Si veda P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, p. 223.

⁴⁰ Nello specifico questi riguardavano la questione dell'istituzionalizzazione del sindacato - art. 39 Cost.- ed il tema dell'art.9 dello Statuto della Confederazione in materia di scioperi di natura politica ed economica. Si veda P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, p. 32.

⁴¹ si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.29.

guidata da Pastore; ciò comportò il sorgere di un aspro contrasto con la conseguente esclusione della stessa dal comitato esecutivo del sindacato.

Alla suddetta scissione fece seguito la costituzione, da parte del movimento sindacale cattolico Acli, di un nuovo sindacato denominato Libera Cigl (Lcgil)⁴², che vantava l'appoggio della Dc e delle organizzazioni legate alla Chiesa⁴³.

Nell'anno seguente anche un'altra organizzazione sindacale vedrà la luce: ad opera dei repubblicani e dei social-democratici verrà istituita la Federazione Italiana del Lavoro (Fil), antesignana della futura Uil.

Andavano così a definirsi le identità delle tre diverse Confederazioni sorte dopo il fallimento dell'esperienza unitaria interna al sindacato.

Con l'avvento della Carta Costituzionale, nel 1948, viene riconosciuta tutela diretta all'attività sindacale: il comma1 dell'art. 39 del testo Costituzionale sancisce quali principi fondamentali la libertà sindacale positiva e negativa, il pluralismo sindacale e la libertà di organizzazione. La promozione del ruolo sindacale è, inoltre, favorita dal riconoscimento espresso del diritto allo sciopero e dalla prospettiva di collaborazione dei lavoratori nella gestione aziendale. Il suddetto modello Costituzionale contribuiva, quindi, a rafforzare il ruolo del sindacato, ma al tempo stesso prevedeva numerosi punti oscuri e problematici, quali la mancata attuazione dei ultimi tre commi dell'art.39 Cost⁴⁴.

⁴⁴ Il terzo ed il quarto comma dell'art 39 Cost. prevedevano, nello specifico, la registrazione dei sindacati ed il riconoscimento della personalità giuridica, necessario presupposto per acquisire il potere di stipula dei di contratti collettivi aventi efficacia generale nei confronti di tutti i soggetti appartenenti alla categoria di riferimento. Le suddette disposizioni non verranno applicate per mancanza di una legislazione attuativa. Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.29.

⁴² Successivamente, la Legil diverrà la futura Cisl; si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.29.

⁴³ si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.29.

Nel corso degli anni cinquanta si delineavano l'assetto strutturale del panorama sindacale italiano, il ruolo giocato dalle tre confederazioni in relazione al sistema di potere dei partiti e prendeva forma quel rapporto di subordinazione e dipendenza tra sindacato e partiti politici, tratto caratterizzante l'esperienza sindacale fino all'autunno caldo⁴⁵.

3. Gli anni cinquanta e sessanta: l' avvio della programmazione

Gli anni cinquanta si aprirono con la proposizione del Piano del Lavoro⁴⁶ ad opera di Di Vittorio e con il nuovo accordo riguardo i licenziamenti. Il primo atto rappresentava l'impegno da parte della Cgil di presentare un programma organico e strutturato di politica economica, quale alternativa possibile rispetto alla linea operativa del Governo. L'accordo di nuovo conio sul licenziamento eliminava la possibilità riconosciuta alle Commissioni Interne dall'accordo del 1947, di intervenire

⁴⁵ S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia., 2000; p. 28. Si veda, inoltre, P. CRAVERI, Sindacato e istituzioni nel dopoguerra, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁴⁶ Il suddetto Programma rientrava nella strategia sindacale attuata da Di Vittorio al fine di ottenere maggiori margini di autonomia per l'azione del sindacato, rispetto sia al Psi che al Pci. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss.

nella fase preventiva al fine di esperire un tentativo di conciliazione tra il lavoratore e l'impresa; al contempo veniva ad essere introdotto il principio della giusta causa.

Negli stessi anni tramontò la possibilità di istituzionalizzare le relazioni industriali, in seguito al fallito tentativo riguardante l'approvazione dei disegni di legge attuativi dell'art. 39 del testo Costituzionale.

Confindustria aveva guadagnato, nel frattempo, una particolare forza politica e come reazione, anche rispetto al mancato riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, la Cisl rivendicava maggiore spazio nelle aziende avanzando la proposta di dare maggiore spazio alla contrattazione aziendale, integrando i lavoratori nell'apparato strutturale aziendale⁴⁷.

Questo periodo è caratterizzato molteplici interventi repressivi agenti, direttamente ed indirettamente, sull'attività sindacale. Il clima che si respira è di natura conflittuale, data l'accesa concorrenza della Cisl e della Uil nei confronti della Cgil, sia a livello confederale che in ambito categoriale ed aziendale⁴⁸. Testimonianza di quanto appena descritto è rilevabile nella vertenza relativa al conglobamento delle voci salariali, concluso nel 1954 con la firma delle sole Uil e Cisl⁴⁹.

Il sindacato si trovava a rivestire una posizione debole, il collocamento non era più materia riservata alle rappresentanze sindacali dal

⁴⁷ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss. Si veda, inoltre, P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁴⁸ Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.32.

⁴⁹ La suddetta vertenza comportò un aumento dei salari inferiore a quanto richiesto della Cgil, sintomo dell'indebolimento della strategia operativa del sindacato social comunista. Si veda P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

1949 ed i contratti collettivi non risultavano vincolanti per tutti i lavoratori, con il conseguente allontanamento degli operai non sindacalizzati, che guardavano al sindacato con latente diffidenza⁵⁰.

Un segnale di parziale "tregua" si ebbe con la legge sul distacco del 1956, che portò due anni più tardi alla creazione dell'Intersind, organizzazione dei datori di lavoro delle imprese a capitale pubblico, e dell'Asap.

Nel mentre, per effetto della vertenza sul conglobamento del 1954, le Federazioni di categoria ottenevano maggiore autonomia e, in contemporanea, la Cisl spingeva affinché venisse diffusa ed estesa la pratica della contrattazione aziendale.

La Cisl aveva, infatti, delineato una strategia di integrazione tra lavoratori ed impresa, finalizzata ad un incremento della produttività per il miglioramento delle condizioni di vita del lavoratore, auspicandosi l'instaurazione di relazioni industriali di tipo triangolare. Vicina a tale linea di pensiero era la Uil, contrariamente alla Cgil che conservava la connotazione di sindacato classista⁵¹.

Il decennio si concluse con un'importantissima conquista per il sindacato, attraverso l'approvazione della Legge Vigorelli nel 1959, che sanciva l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi⁵². Il suddetto provvedimento legislativo era finalizzata ad ostacolare l'utilizzo da parte delle imprese di strumenti idonei ad indebolire il ruolo dei sindacati

⁵¹ Si veda P. CRAVERI, Sindacato e istituzioni nel dopoguerra, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁵⁰ Si veda P. CRAVERI, Sindacato e istituzioni nel dopoguerra, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁵² All'articolo 1 della 1. n. 741/1959, veniva stabilito: "il governo è delegato ad emanare norme giuridiche, ..., al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria. [...]". Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss.

confederali, attraverso la previsione di miglioramenti nei trattamenti economici, premi ed incentivi *ad personam*⁵³. La legge, infatti, incaricava il Governo di emanare decreti legislativi in cui venivano fissati i minimi relativi al trattamento economico e normativo destinati ad operare per tutti i lavoratori, prevedendo sanzioni penali a carico del datore di lavoro inadempiente⁵⁴.

Gli anni a seguire rappresentarono una fase di innovazione nelle strategie operative delle organizzazioni sindacale ed, inoltre, un periodo di rinnovamento per le alleanze partitiche, producendo degli effetti anche sul panorama sociale.

L'ambiente politico dimostrava un atteggiamento favorevole ed aperto, contrariamente al centrismo che lo aveva caratterizzato durante il periodo De Gasperi. Dopo l'esperienza del Governo Tambroni, Fanfani nuovo presidente del consiglio dimostrò di voler proseguire una politica differente, rispetto all'esperienze precedenti, che portò avanti fino ai primi governi di centro-sinistra⁵⁵.

Le questioni che, al tempo, coinvolsero maggiormente la dirigenza sindacale nei dibattiti congressuali riguardavano la contrattazione articolata e la prospettata incompatibilità tra cariche sindacali, parlamentari e partitiche. Si registrava, inoltre, un'apertura da parte della Cgil, la quale risultava propensa ad accettare la linea della contrattazione elaborata, sostenuta dalla Cisl. Questa maggiore predisposizione nei confronti del livello aziendale della contrattazione, da parte di tutto il sindacato, consentì

⁵³ Venivano previsti, inoltre, premi antisciopero al fine di contenere il tasso di sindacalizzazione e disperdere la forza contrattuale, attraverso una frammentazione della classe operaia. Si veda P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁵⁴ Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, pp.32 e ss.

⁵⁵ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss.

una rivitalizzazione del ruolo operato dalle Commissioni Interne nelle fabbriche.

Nel 1961 si concluse un accordo tra Governo e sindacati, finalizzato a disciplinare la materia, considerato il primo incontro triangolare tra le parti, segnale di nuove relazioni sindacali, articolate in incontri bilaterali e funzionali alla definizione di una nuova strategia per le politiche economiche. A testimonianza di ciò è possibile richiamare la Nota Aggiuntiva, inviata dal Ministro del Bilancio Repubblicano La Malfa alle Camere, in cui si dava il via alla programmazione ed alla fase di concertazione, rimarcando come fosse necessaria a tal fine la presenza dei sindacati operai⁵⁶.

Nonostante la disponibilità dimostrata dal nuovo Governo, Confindustria risultava invece ostile rispetto alle ipotesi di una prospettata programmazione. Tuttavia tale atteggiamento di chiusura iniziale, lasciò successivamente spazio ad uno spiraglio di apertura portando, inoltre, alla conclusione di un contratto collettivo contenente disposizioni molto favorevoli per i lavoratori, dal punto di vista salariale e normativo⁵⁷.

Con l'avvento del Governo Moro, primo governo di centro-sinistra, sempre più dilagante era la speranza che intervenissero delle riforme sociali, come quella avvenuta nel 1964 con la nazionalizzazione dell'energia elettrica. La politica economica seguita dallo stesso Governo risultò funzionale al rilancio della programmazione economica, anche se considerata dalla Cgil come uno strumento poco vantaggioso per i lavoratori.

~ 31 ~

⁵⁶ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*. Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss.

⁵⁷ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.47.

La strategia politica adottata prevedeva la stabilizzazione di relazioni triangolari, attraverso il coinvolgimento dei sindacati e della controparte datoriale, delineando una politica concertativa per la realizzazione delle riforme e della programmazione economica⁵⁸. Venne così varato un programma quinquennale, ma inizialmente senza il sostegno della Cgil e Pci; solo in un momento successivo la corrente socialista interna alla Cgil dimostrò una, seppur cauta, apertura verso la programmazione, durante il Congresso del 1965. Solo in quell'anno vennero affrontati, in un'ottica di maggiore propensione verso il "nuovo", i temi della contrattazione articolata ed integrativa e quelli relativi alla programmazione economica⁵⁹. Una particolare attenzione la meritano gli accordi interconfederali conclusi dalle tre Confederazioni nell'aprile e nel maggio dello stesso anno, riguardanti rispettivamente i licenziamenti individuali e quelli collettivi⁶⁰. In conseguenza dei suddetti accordi, venne emanata la l. n. 604/1966 relativa ai licenziamenti individuali, testimonianza di una nuova fase del diritto del lavoro e di una maggiore tutela riconosciuta nei confronti del lavoratore, considerato come "persona" non più solo come contraente debole⁶¹.

Differentemente dall'atteggiamento favorevole dimostrato, sin dall'inizio, da Cisl e Uil, la Cgil teneva un atteggiamento più cauto e restio verso i nuovi temi sociali e contrattuali. Solo successivamente, in occasione del Congresso Cisl, la Confederazione affermò la propria disponibilità verso la programmazione a condizione però di un pieno coinvolgimento, da

⁵⁸ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 28 e ss. Si veda, inoltre, P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna 1977, pp. 32 e ss.

⁵⁹ Si rileva che una particolare attenzione venne dedicata al tema dei licenziamenti; Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.47.

⁶⁰ Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.47.

⁶¹ Nello specifico, venne introdotto il giustificato motivo come limite al potere di recesso dell'imprenditore e delle nullità dei licenziamenti intimati per rappresaglia politica o sindacale; Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.47.

parte del potere politico, del sindacato nella fase decisionale⁶². Analoga risposta sul tema proveniva dalle compagini interne alla Uil. Le parti sociali erano chiamate ad avallare la politica di un governo di centro-sinistra, predisposto a realizzare un nuovo assetto dei rapporti con le organizzazioni sindacali.

Nel biennio successivo, 1968-1969, le Confederazioni furono chiamate a fronteggiare la fase dell'ondata contestativa del c.d. "autunno caldo" ed a rivalutare il proprio ruolo rispetto al sistema politico. Negli anni a seguire, il sindacato otterrà numerose conquiste contrattuali e normative, che daranno il via ad una nuova fase politica dell'attività sindacale 64

4. Il sindacato e la mancata istituzionalizzazione: gli anni Settanta

A cavallo con gli anni settanta il nostro Paese assiste ad un ridimensionamento della funzione rappresentativa esercitata dai tre

_

⁶² Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163.

⁶³ Il 1968 fu caratterizzato dalle proteste studentesche ed il sorgere dei primi conflitti nelle fabbriche da parte della classe operaia. La scia degli "scioperi selvaggi" proseguirà nell'anno a seguire, finalizzati ad affermare il riconoscimento di un nuovo contropotere aziendale, quello dei lavoratori. Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.49.

⁶⁴ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 163 e ss.

principali partiti politici italiani⁶⁵. In questo contesto il sindacato, che già durante il periodo delle proteste studentesche era riuscito ad ottenere numerosi consensi da parte della compagine operaia e della società civile, veniva a svolgere un ruolo di supplenza rispetto al potere politico ed istituzionale, in crisi di rappresentatività. L'operato sindacale operava arginando le spinte provenienti dall'estrema sinistra ed offrendo, contemporaneamente, una risposta all'insoddisfazione che pervadeva la società civile rispetto all'operato politico⁶⁶.

In questi anni i tumulti sollevati dalle categorie operaie si fusero con le proteste studentesche, dando avvio ad un nuovo canale di comunicazione tra la popolazione ed il potere politico. I sindacati raccolsero i consensi delle diverse categorie, presentandosi quali attori politici capaci di rappresentare gli interessi della società civile globalmente intesa⁶⁷.

Già alla fine degli anni sessanta il sindacato italiano aveva discusso diverse vertenze, quali ad esempio quella relativa alle pensioni attuata con la 1. n.153/1969⁶⁸ e quella riguardante le "gabbie salariali", con cui venne

_

⁶⁵ In particolare, i socialisti che avevano vissuto l'unificazione con il Psdi di Saragat e la scissione dello Psiup, nel 1967, si trovarono a dover gestire la contestazione per le riforme mancate durante governi di centro-sinistra degli anni Sessanta; i comunisti, invece, dovevano fronteggiare le perdite conseguenti all'affermarsi di un'estrema sinistra che raccoglieva consensi tra l'elettorato. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; pp. 163 e ss.

⁶⁶ Si veda S. COLARIZI, Storia dei partiti nell'Italia repubblicana, Roma, 1997, p. 366.

⁶⁷ Tuttavia, è necessario evidenziare come anche i sindacati non siano stati inizialmente immuni da critiche relative ad una carenza di azione e di rappresentatività internamente alle fabbriche unite ad un'eccessiva burocratizzazione dei tre principali operatori sindacali: Cgil, Cisl, Uil. A tali contestazioni gli stessi risposero mettendo in atto una strategia unitaria, già verso la fine degli anni sessanta, finalizzata ad instaurare una politica di incontri triangolari. S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell' Italia repubblicana*, Roma, 1997, p. 366.

Nello specifico, grazie al suddetto intervento normativo vennero introdotte: la c.d. pensione retributiva, consistente nell'aggancio percentuale del trattamento pensionistico all'ultima retribuzione ricevuta; la pensione di anzianità, relativa alla sola anzianità contributiva; la previsione dell'integrazione al minimo, facendo si che le pensioni non possano collocarsi al di sotto di una determinata soglia; la conferma dell'età pensionabile relativa alla pensione di vecchiaia, 60 anni per gli uomini e 55 per le donne. Il medesimo intervento normativo prevedeva, inoltre, la c.d. pensione sociale, destinata a tutti i cittadini *over* settantacinque in disagiate

operato un livellamento delle retribuzioni nelle diverse zone della penisola. Inoltre, durante il medesimo periodo, veniva presentato dal Governo il progetto relativo allo Statuto dei lavoratori, successivamente introdotto attraverso la l. n. 300/1970. Il suddetto intervento comportò un radicale mutamento delle relazioni sindacali interne ai luoghi di lavoro, testimonianza del riformismo sociale in atto. La nuova normativa risultava finalizzata a promuovere e sostenere il sindacalismo federale, a tutelare la libertà e la dignità dei lavoratori all'interno della realtà produttiva, riconoscendo agli stessi i diritti sindacali sia a livello individuale che collettivo. Ciò crea un graduale mutamento nelle relazioni industriali, che vengono pian piano a consolidarsi⁶⁹.

I sindacati potevano dunque vantare tangibili successi in materia di tutela dei lavoratori. Questi andavano ad interpretare, con estrema lucidità, le esigenze espresse dai movimenti durante le contestazioni, agendo quali interpeti esclusivi lungo tutto il "decennio caldo"⁷⁰.

La volontà di rinnovare il rapporto tra partiti politici e sindacato, attraverso l'affermazione di una maggiore autonomia da parte di quest'ultimo ed il rifiuto del ruolo subalterno dello stesso rispetto al poter politico, si formalizzò attraverso l'accettazione da parte della Uil e Cgil di concetto di "autonomismo", coniato dalla Cisl. Questo configurava un carattere irrinunciabile per l'affermazione di un nuovo sindacalismo, aperto alle istanze della società e della classe operaia, agente con una nuova identità quella di attore politico⁷¹.

condizioni economiche, prevedendo un onere a carico del fondo sociale. Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.49.

⁶⁹ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.53.

⁷⁰ Si veda A. ACCORNERO; *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, pp .6 e ss.

ss. ⁷¹ Si veda A. ACCORNERO; *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, pp .53 e ss.

E' un momento caratterizzato da una grande collaborazione dei tre sindacati (Cisl, Uil e Cgil): la società si rivolge al sindacato per esprimere le proprie istanze d'intervento e rinnovamento, all'interno di un sistema "bloccato". La principale risorsa delle organizzazioni sindacali, al tempo, fu la capacità di raccogliere le diverse rivendicazioni generalizzandole il contenuto, divenendo l'interprete dei bisogni appartenenti all'intera società⁷².

Il sindacato veniva così ad ampliare il proprio raggio d'azione, accedendo a nuovi spazi attraverso un'impostazione di tipo negoziale rispetto alle domande della società, ponendosi quale interlocutore diretto del Governo, anche in ambiti che non rientravano nella sua specifica competenza⁷³.

La strategia vincente veniva individuata, da parte delle organizzazioni sindacali, nella strada dell'unità⁷⁴, che avrebbe conferito maggiore credibilità alle rivendicazioni, accrescendo la propria forza contrattuale. Condizione necessaria alla realizzazione del disegno unitario interno al sindacato era l'incompatibilità tra le cariche partitiche e quelle sindacali.

_

⁷² A ciò contribuì l'estensione del richiamo all'egualitarismo, considerato quale valore principale nel dibattito sindacale e nella società, come dimostrò la vertenza sull'eliminazione delle gabbie salariali, che ne costituisce un esempio più che illuminante. Si veda A. ACCORNERO; *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, pp .53 e ss.

⁷³ Le peculiarità dell'azione sindacale in questo periodo vengono individuate nel suo agire su un terreno politico, con finalità di riforma sociale e quale rappresentante diretto della popolazione. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

A tal proposito, nel 1970 si tenne a Firenze una prima riunione tra i Consigli generali delle tre Confederazioni, in quali esprimevano parere favorevole rispetto al tema dell'unità; Nel febbraio dell'anno dopo si svolse un nuovo incontro, denominato "Firenze due", nel quale il progetto dell'unità sindacale prese corpo con l'approvazione, da parte delle segreterie generali, di un programma unico. Nel novembre dello stesso anno, incontratesi nuovamente a Firenze, le rappresentanze delle tre Confederazioni stabilivano la costituzione di una organizzazione sindacale unitaria entro il 1973. Tuttavia, tale progetto venne ostacolato dalle forze conservatrici e moderate, preoccupate di fronte al rafforzamento del potere politico e contrattuale del sindacato, rallentandone la realizzazione. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

L'importanza di quanto appena rilevato venne ribadita in vista delle elezione del 1972, in cui ne uscì vittorioso Andreotti.

Proprio in attuazione delle suddette istanze unitarie, nel 1972 venne creata la Federazione Unitaria Cgil-Cisl-Uil, agevolando la connotazione del sindacato quale struttura-base. La Federazione venne alla luce carica di forza contrattuale, anche se per alcuni carente di omogeneità politica; la raggiunta unità interna risultò durevole fino allo scontro del 1984 sulla scala mobile.

Durante quegli anni, le conquiste sindacali riguardarono i "contributi sociali" finalizzati a migliorare i servizi sociali nelle aree orbitanti intorno alle fabbriche, l'inquadramento unico e la vertenza per le 150 ore di diritto allo studio⁷⁵. Molte delle suddette conquiste erano contenute nel contratto dei metalmeccanici che, per molti anni, configurò un modello di riferimento per le altre categorie.

I successi delle battaglie sindacali risultavano caratterizzati da un contenuto politico, ponendosi quale risposta alle richiesta di miglioramento delle condizioni di vita provenienti dai lavoratori e dall'intera società. Le organizzazioni sindacali presentavano istanze di cambiamento e, inoltre, l'attività sindacale non era limitata alla tutela dei lavoratori o al rinnovo contrattuale, tentando di svolgere un ruolo di supplenza innanzi alle carenze degli interventi politici.

Nel 1973⁷⁶ il Paese assiste ad una dilagante crisi economica ed, in particolare, energetica, che porta con sé un la genesi di dinamiche inflattive

fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

Gli eventi rilevanti avvenuti in quell'anno furono molteplici, accompagnati da numerosi congressi delle tre Confederazioni. La Cigl, nella persona di Lama, dimostrò un'apertura visibile verso il Governo rispetto ad una strategia di rinnovamento. Si veda S. ROGARI, Sindacati e

⁷⁵ Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del

fuori controllo e un crescente calo dell'occupazione. In quel periodo al Governo vi era il centro-destra che, attraverso lo strumento dell'inflazione utilizzata per controllare la crisi attraverso la politica economica, scaricava gli effetti della stessa sulla compagine dei lavoratori⁷⁷.

Successivamente, nel 1975 Confindustria, rappresentata da Agnelli divenuto presidente nell'anno precedente, concluse un accordo con il sindacato riguardante il punto unico di contingenza⁷⁸. Questo benché realizzato con fini ispirati ad un maggiore sviluppo, comportò concessioni alla controparte proprio riguardo al problema del costo del lavoro. Di fatto il suddetto accordo il miglioramento della relazione tra salario e pensioni, prevedeva l'unificazione del punto di contingenza per tutti i lavoratori⁷⁹ e la riforma della cassa integrazione guadagni. Al suddetto accordo segue un intervento normativo ad opera della l. n. 164/1975, con cui viene operata una ristrutturazione in materia del trattamento di integrazione ordinario e straordinario⁸⁰. Il sindacato aveva così dimostrato di accettare i vincoli imposti dal Governo per superare la crisi⁸¹.

A questo accordo ne fa seguito un ulteriore concluso nel 1977, che prevedeva il blocco del calcolo della contingenza sulle liquidazioni e la

imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

⁷⁷ Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato*, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

⁷⁸ Tale accordo addivenne ad una conclusione il 25 gennaio del 1975 dopo una lunga trattativa, seguita da uno sciopero generale il 23 gennaio dello stesso anno. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

⁷⁹ A tal proposito, si rileva che in precedenza venivano previste delle scale mobili differenziate; Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

La nuova previsione legislativa diviene lo strumento utilizzato dal Governo per fronteggiare la crisi industriale, idoneo ad eliminare i costi sociali conseguenti alla riconversione nei confronti delle imprese e dei lavoratori; Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, *Quarta edizione*, p.54.

⁸¹ Si veda A. LETTIERI, *La conflittualità di fronte alla crisi economica e alla democrazia politica*, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVII, n. 82, p. 41.

soppressione di alcune festività. Ciò testimoniava la volontà del sindacato di contribuire al superamento della crisi che attraversava il Paese⁸².

La tormentata stagione delle contestazioni, il c.d. "decennio caldo", si concluse con un vero e proprio cambiamento di rotta nella strategia sindacale: le organizzazioni sindacali esprimevano il proprio appoggio al negoziato tra i partiti con la "svolta" dell'Eur⁸³. Nel febbraio 1978, durante una Conferenza nazionale tenuta presso il Palazzo dei congressi dell'Eur, i sindacati confederali optarono per la strada della moderazione salariale in luogo di una politica d'investimenti⁸⁴; l'austerità rappresentava in quegli anni la parola chiave.

I tentativi di creare nuove alleanze politiche tra i partiti, impegnati nella formazione del nuovo Governo, videro un epilogo con il tragico assassinio di Aldo Moro. Dopo la Conferenza dell'Eur, anche per il sindacato si priva una nuova stagione. Lo stesso, dopo essersi fatto carico delle istanze sociali del Paese, si trovava ad affrontare nuove sfide: venivano infatti ad affacciarsi sul mercato del lavoro, nuovi soggetti sociali che avrebbero portato ad una rivoluzione della rappresentanza sindacale⁸⁵.

-

⁸² Si veda A. LETTIERI, *La conflittualità di fronte alla crisi economica e alla democrazia politica*, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVII, n. 82, p. 41.

⁸³ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.55.

⁸⁴ L'incontro dell'Eur segnò un mutamento radicale nelle scelte del sindacato, individuato quale soggetto politico che segnalava, in maniera esplicita, la nuova strategia di sviluppo economico e sociale, segnando al contempo anche l'avvio di una fase di crisi per il sindacato stesso, ormai dotato di soggettività politica e non disposto a limitare la propria azione ad un aspetto meramente negoziale. Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato*, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

⁸⁵ Nello specifico, le nuove sfide per le organizzazioni sindacali provenivano dai sindacati autonomi, rappresentativi di categorie che rivendicavano la propria professionalità attraverso logiche corporative. Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato*, in "*Rassegna sindacale. Quaderni*", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

La società accogli gli anni Ottanta assistendo ad una sconfitta sul fronte sindacale, di cui espressione sintomatica fu la c.d. "marcia dei quarantamila"⁸⁶.

4.1 Dalla vertenza Fiat al Lodo Scotti

In seguito al fallimento dei governi di solidarietà nazionale vennero a delinearsi nuovi assetti politici: il Pci faceva ritorno all'opposizione, mentre seguivano brevi governi guidati da Andreotti e poi da Cossiga. Nel 1980, lo stesso Pci contestava la proposta avanzata dal Governo di intervenire sulla scala mobile così da porre un argine alla crisi finanziaria⁸⁷. Si voleva intervenire proprio su quello che le organizzazioni sindacali avevano a lungo difeso come strumento di eguaglianza salariale e garanzia delle retribuzioni dei lavoratori⁸⁸.

⁸⁶ Per un'analisi approfondita a riguardo si rinvia al paragrafo successivo.

Numerose furono le proposte avanzate nel merito, quale ad esempio quella che stabiliva l'istituzione di un Fondo di solidarietà, con la previsione di un prelievo volontario dello 0,50% su tutti i salari dei dipendenti, finalizzato al risanamento del Mezzogiorno. Anche rispetto alla suddetta proposta si configurava il veto del Pci riguardo la possibilità di incidere sul salario dei lavoratori per risanare il deficit pubblico. Si veda S. BONADONA, Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

⁸⁸ Si veda S. BONADONA, Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

Il sindacato, intanto, dopo l'incontro dell'Eur aveva accettato la politica di moderazione salariale, considerata quale strumento necessario per combattere l'inflazione⁸⁹.

L'opposizione del Pci di Berlinguer⁹⁰ si manifestò, nello stesso anno, avverso i licenziamenti previsti all'interno della Fiat per fronteggiare il declino economico che interessava i profitti dell'azienda automobilistica⁹¹. La vertenza Fiat che portò a numerosi scontri, polemiche e crisi di governo, costituì un punto di svolta per il sindacato italiano⁹². La medesima vertenza venne condotta dal secondo governo Cossiga, dimissionario e sicuramente debole. La conclusione del caso giunse dopo una cospicua marcia di quarantamila quadri dell'azienda⁹³, prevedendo la conversione dei licenziamenti nella cassa integrazione.

0.0

⁸⁹ Risulta necessario rilevare che, nonostante ciò, la Cisl veniva a rivendicare la connotazione di soggetto politico autonomo, capace d'intervenire a tutela degli interessi generali della collettività, attraverso strumenti di carattere normativo. Si veda A. ACCORNERO; *La parabola del sindacato*. *Ascesa e declino di una cultura*, pp.53 e ss.

⁹⁰ Nel 1972 Enrico Berlinguer venne nominato segretario del Pci; rimase in carica fino al giugno del 1984. Tratti caratterizzanti la politica di Berlinguer furono la proposta, avanzata durante il periodo della crisi Cilena, di un compromesso storico tra la comunisti e cattolici democratici; la suddetta intesa veniva definita dallo stesso Berlinguer come "il nuovo grande compromesso storico tra le forze che raccolgono e rappresentano la grande maggioranza del popolo italiano". Altro tema centrale della sua politica di dirigente comunista fu il c.d. Eurocomunismo, che segna la rottura ed il distacco del Pci dall'URSS, condannando l'eccessiva ingerenza dei sovietici nelle questioni dei partiti comunisti e socialisti di altri Paesi. Si veda, *Partito Comunista Italiano*, Treccani-l'Enciclopedia Italiana, in www.treccani.it.

⁹¹ Dopo l'annuncio di un ampio piano di licenziamenti da parte di Cesare Romiti, amministratore delegato dell'azienda, il segretario del Pci a Torino affermò che avrebbe dato un sostegno organizzativo ai lavoratori in caso di occupazione della fabbrica: "Se si arriverà all'occupazione della Fiat, noi metteremo al serviziodella classe operaia il nostro impegno politico, organizzativo e di idee"; cit. C. ROMITI, Questi anni alla Fiat. Intervista di Giampaolo Pansa, Milano, 1988, pp. 118-119.

⁹² La vertenza Fiat durò fino ad ottobre; si susseguirono vari tentativi di intervento del Ministro del

La vertenza Fiat durò fino ad ottobre; si susseguirono vari tentativi di intervento del Ministro del Lavoro Foschi. La conclusione fu anticipata l'8 ottobre dello stesso anno. Si veda M. TEDESCHINI LALLI, *Diario delle lotte. La vertenza Fiat: settembre-ottobre 1980*, in "Rassegna sindacale. Quaderni, anno XVIII, n. 86-87, settembre-dicembre 1980, p. 234.

Si trattava per lo più di tecnici e capi-operai, i quali sfilarono per le vie della città contestando

⁹³ Si trattava per lo più di tecnici e capi-operai, i quali sfilarono per le vie della città contestando l'operato delle organizzazioni sindacali confederali a fronte dei mutamenti avvenuti all'interno dell'azienda. Si veda M. TEDESCHINI LALLI, *Diario delle lotte. La vertenza Fiat: settembre-ottobre 1980*, in "Rassegna sindacale. Quaderni, anno XVIII, n. 86-87, settembre-dicembre 1980, p. 234.

In seguito a tali avvenimenti, venne messa in discussione la rappresentatività del sindacato, costretto ad accettare la sconfitta ed a rivalutare la propria strategia operativa. Intanto, gli industriali acquisivano sempre maggiore forza, che li avrebbe accompagnati negli anni a seguire. Le figure professionali, al contempo, venivano pian piano a differenziarsi e si registrava una crescita del settore terziario. Il sindacato veniva così chiamato a rappresentare i nuovi bisogni, appartenenti ai soggetti emergenti.

Altro aspetto da affrontare, al fine di restituire l'affievolita forza contrattuale al sindacato, era quello relativo alla dinamica salariale riguardante nello specifico la possibile restrizione di una parte del salario automatico previsto dalla scala mobile.

Numerose furono le critiche⁹⁴ mosse in quegli anni al sindacato, che sembrava essere rimasto fermo su posizioni conservatrici, derivate dalle conquiste ottenute durante l'autunno caldo, risultando inidoneo a rappresentare i nuovi interessi sociali. Ciò che gli si richiedeva era una maggiore flessibilità nelle politiche sindacali. I cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio portarono, infatti, ad una riduzione del tasso di sindacalizzazione conseguente alla nascita di nuove forme di rappresentanza costituita dai sindacati autonomi, ed alla presenza di soggetti emergenti che contestavano l'attività di rappresentanza dei sindacati. La necessità di ridefinire le strategie ed i contenuti precedenti divenne evidente quando si innestò il dibattito sull'abolizione della scala

⁹⁴ Una di queste era stata avanzata da Bruno Trentin, che definiva la Federazione sindacale come incapace di proporre un progetto organico ed innovativo idoneo a restituire centralità al sindacato; questi rilevava un vuoto progettuale rispetto alla fase di crisi e di cambiamento che era in atto. Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato*, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

mobile, rispetto al quale due delle tre Confederazioni si dimostravano favorevoli ad accettare la modifica in questione per ridurre l'inflazione.

Nel mentre, ai Governi Cossiga fecero seguito il Governo Forlani (in carica dall'ottobre 1980 al giugno 1981) e, successivamente, quello Spadolini del PRI (1981). Lo scenario politico era mutato ed il tentativo di concertazione riguardante le scelte in tema di politica economica risultava svanito in seguito al cambiamento dell'assetto politico.

La Cigl, intanto, avanzava lentamente lungo la via del dialogo con le altre Confederazioni sul tema del costo del lavoro, mentre si registravano maggiori aperture dalle altre compagini sindacali.

Il Presidente del Consiglio aveva quale intento quello di realizzare un accordo ispirato ad uno schema triangolare, con l'obiettivo di contenere il costo del lavoro, che ricadeva sulle aziende, attraverso un meccanismo di indicizzazione dei salari. A ciò risultavano aderire anche Cisl e Uil, progressivamente giunte alla convinzione che il tema, per lungo tempo intoccabile, della scala mobile doveva essere oggetto di una rivalutazione per rivitalizzare il circuito economico. Furono proprio la questione riguardante il costo del lavoro e la questione della scala mobile ad essere al centro dei dibattiti sorti tra il Governo Spadolini⁹⁵ e le organizzazioni sindacali, durante gli anni Ottanta. Il suddetto Governo non riuscì a concludere l'accordo preannunciato, né tantomeno a rendere vincolante la prassi della consultazione tra le diverse parti social: l'auspicato negoziato triangolare non si realizzò, conseguentemente la concertazione non rientrò nelle regole di Governo. Il peso del sindacato nella politica generale

sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

⁹⁵ Questi inserì tra i punti del proprio programma di governo il "patto antinflazione", tuttavia ciò non venne mai formalizzato a seguito delle opposizioni manifestate dalla Pci e dalla Cgil. Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato*, in "Rassegna"

risultava drasticamente ridotto; tra le organizzazioni sindacali si avvertiva l'esigenza di rimodulare il proprio ruolo.

Al Governo Spadolini seguì quello Fanfani (dicembre 1982), che segnò la riapertura delle trattative per un nuovo accordo sulla questione della scala mobile. L'atteso accordo giunse il 22 gennaio del 1983, venne denominato "Lodo Scotti", in onore del Ministro del Lavoro Vincenzo Scotti, che svolse un ruolo essenziale per la sua conclusione.

Il suddetto accordo, definito quale "Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro", stabiliva un limite d'incremento dei prezzi nella misura media annua del 13%, prevedendo altresì un limite diverso per l'anno successivo. Tra le premesse in esso contenute vi era la previsione di un limite all'espansione dei redditi, una revisione delle misure assistenziali per la ridistribuzione degli assegni familiari, l'espansione degli oneri sociali delle imprese. Attraverso le disposizioni del Protocollo ai sindacati venivano concessi una serie di benefici per i lavoratori, in particolare rispetto agli assegni integrativi per le famiglie attraverso una revisione delle imposte personali sui redditi; inoltre, l'accordo prevedeva una serie di novità riguardo la stipula dei contratti e la valorizzazione della professionalità o, ancora, previsioni innovative in materia di collocamento delineando delle procedure concordate, finalizzate a garantire maggiore flessibilità nelle assunzioni.

Il Governo Fanfani, attraverso il suddetto accordo, aveva posto le basi per una strategia politica interventista, fondata sul rilancio degli investimenti pubblici, in particolare a sostegno delle infrastrutture e del

sindacato, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

~ 44 ~

-

⁹⁶ Questo rappresentò un nuovo tentativo incompiuto di istituzionalizzare le relazioni triangolari tra Governo-sindacati-imprese. Si concluse con l'adesione di tutte le parti sociali coinvolte nella trattativa. Si veda S. BONADONA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del*

settore industriale⁹⁷ riservando, al contempo, all'esecutivo un ruolo principale nella trattativa. Frutto di tale modus operandi fu quello di ottenere un risultato condiviso sia dal settore dell'industria italiana che da quello della classe lavoratrice.

Il Protocollo conteneva una serie di disposizioni che avrebbero dovuto essere realizzate nel tempo, previa consultazione tra le parti sociali e attraverso l'approvazione, da parte del Parlamento, delle richieste avanzate dal Governo⁹⁸.

Un cambio di rotta vero e proprio venne individuato nell'attuazione della concertazione triangolare nelle relazioni industriali, accompagnata dall'esercizio del potere sindacale dei sindacati e dalla predisposizione di procedure di controllo del salario. Veniva a delinearsi così un nuovo assetto delle relazioni industriali in Italia.

Numerosi furono gli effetti di carattere positivo conseguenti al Protocollo: da un punto di vista della pax sociale questo configurava una specie di scambio politico che, da un lato assecondava le richieste dei sindacati e delle industrie attraverso nuove forme contrattuali flessibili⁹⁹ a sostegno dell'occupazione, ed al contempo riusciva a guadagnare l'adesione dei partiti politici 100. L'accordo prevedeva l'impiego della concertazione quale metodo per definire le politiche occupazionali e reddituali, attraverso la negoziazione tra attori sociali delle diverse risorse economiche; tuttavia, l'utilizzo delle suddette risorse non comportò una riduzione del deficit.

⁹⁷ Si veda S. BONADONA, Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato, in "Rassegna sindacale. Quaderni", anno XVI, maggio-agosto 1978, n.72/73, p.11.

⁹⁸ Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

⁹⁹ Ciò avveniva attraverso un contenimento del tasso d'inflazione ed un conseguente aumento degli investimenti, che favorivano l'occupazione. Si veda G. P. CELLA, Relazioni industriali: segnali di svolta, in "Il Progetto", anno III-n.13, gennaio febbraio 1983, pp.13-16.

Si veda G. P. CELLA, *Relazioni industriali: segnali di svolta*, in "Il Progetto", anno III-n.13,

gennaio febbraio 1983, pp.13-16.

La struttura del Protocollo prevedeva due elementi "problematici": il primo era costituito dal coinvolgimento diretto dei partiti politici nelle procedure negoziali, che non consentiva la realizzazione di accordi senza la loro ingerenza; il secondo riguardava la crescita del *deficit* pubblico¹⁰¹. Gli effetti dell'accordo sulle finanze statali risultarono insoddisfacenti, poiché lo scambio prefigurato aveva provocato una maggiore attenzione, da parte degli attori sociali, sulle questioni del breve periodo, riversando sul bilancio dello Stato i costi della suddetta intesa¹⁰².

Il Protocollo risultò, invece, particolarmente rilevante per il rinnovamento delle relazioni industriali, costituendo il primo accordo trilaterale in cui il Governo rilasciava ampi spazi d'azione al sindacato, assecondandone alcune istanze a vantaggio dei lavoratori. Inoltre, il Lodo Scotti prevedeva una serie di disposizioni che avrebbero agevolato una ripresa produttiva anche per le aziende. Nonostante ciò, questo non portò all'istituzionalizzazione della concertazione, quale via futura delle relazioni triangolari, finendo per costituire una mera dichiarazione delle parti.

Dopo la conclusione del Protocollo, nel giugno del 1983, si svolsero le consultazioni politiche: il Psi ottenne un risultato vantaggioso con l'11,4% dei consensi, mentre un forte calo si registrò nei confronti della Dc e del Pci; il contesto politico stava mutando. La novità di maggior rilievo fu la prima nomina di un socialista, quale Presidente del Consiglio: Bettino Craxi, rimasto in carica sino al 1987.

¹⁰¹ Il protocollo, infatti, non ebbe l'effetto sperato di ridurre l'inflazione, essendo orientato ad una strategia che risolvesse, temporaneamente, i contrasti tra le parti e la società, con la conseguenza che i suoi effetti sull'inflazione non durarono a lungo. Si veda M. CARRIERI e P. PERULLI, *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*, Bologna, 1985, p. 228.

¹⁰² Si veda M. CARRIERI e P. PERULLI, *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*, Bologna, 1985, p. 228.

I primi effetti del cambiamento in atto venivano a rilevarsi anche in ambito sindacale, in particolare nella Cgil dove la componente socialista si era rafforzata. Questa stava attraversando una fase di rimodulazione del proprio ruolo nella società; al suo interno le minoranze socialiste avevano apprezzato il risultato elettorale, mentre la maggioranza si dibatteva con il problema dell'influenza esercitata dal Pci sullo stesso sindacato. Il conflitto tra le due componenti di sinistra era cresciuto dopo il successo elettorale del Psi, comportando delle ricadute sull'unità e la politica sindacale¹⁰³.

Nel frattempo, la controparte datoriale acquisiva maggiore forza, attraverso l'attuazione di un programma di ristrutturazione aziendale. Questi alla fine dell'anno, accogliendo l'invito del Presidente del Consiglio, pagarono una quota dei decimali ai lavoratori; tuttavia, i problemi non erano ancora del tutto eliminati. Le problematiche che interessarono, nel 1983, i sindacati si ripresenteranno negli anni a venire.

4.2. La quaestio "scala mobile"- un nodo irrisolto

Il 1984 rappresentò un anno ricco di avvenimenti, estrinsecazioni dei nuovi assetti delle relazioni industriali nel nostro Paese. Le organizzazioni

-

¹⁰³ Le medesime ostilità tra i partiti politici porteranno, successivamente, ad un conflitto politico che condurrà poi ad uno scontro tra Confederazioni sulla scala mobile, interruzione dell'unità sindacale. Si veda M. CARRIERI e P. PERULLI, *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali*, Bologna, 1985, p. 228.

sindacali e Confindustria avevano avviato un dibattito a riguardo della contrattazione nazionale ed a livello aziendale 104. Il Protocollo Scotti, dell'anno precedente, aveva disciplinato numerosi aspetti delle dinamiche contrattuali delle parti sociali. La Confederazione degli industriali registrava un rafforzamento della propria posizione, a scapito del potere sindacale. Confindustria aveva dato il via alla battaglia per l'eliminazione della scala mobile, questione già affrontata negli anni precedenti e non ancora definita. Il Lodo Scotti aveva costituito un primo tentativo d'intervento sul suddetto meccanismo, quale progetto comune per la riduzione del tasso d'inflazione e la gestione della ristrutturazione aziendale. Tuttavia, la crisi rendeva insufficienti gli effetti generati dal suddetto negoziato trilaterale, non comportando la sperata riduzione dell'inflazione.

Lo stesso Protocollo prevedeva che si svolgessero degli incontri, con cadenza annuale, volti a verificare il rapporto tra l'inflazione reale e quella programmata, così da apportare eventuali correzioni in caso di discordanza tra i due dati. L'iniziativa era riconosciuta al Governo, gestore della trattativa sulla scala mobile nelle vesti di mediatore tra Confindustria, decisa ad intervenire sul meccanismo per realizzare un maggiore sviluppo, e sindacati confederali, in difficoltà di fronte al nuovo scenario sociale e diviso internamente.

La questione scala mobile venne riproposta da Governo, su iniziativa del Ministro del Lavoro De Michelis; la risposta delle tre Confederazioni fu discordante: la Uil aveva, già in precedenza, proposto un sistema a

Nello specifico, la contrattazione aziendale era vista da Confindustria quale strumento per valorizzare la professionalità e per ridimensionare il peso politico della contrattazione a livello centrale, riducendo conseguentemente il margine d'azione del sindacato in ambito contrattuale. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

"tassazione fissa e ridotta di una quota significativa di scala mobile, così da configurare nella retribuzione una quota di reddito garantito 105 "; anche la posizione della Cisl era favorevolmente orientata ad intervenire sul meccanismo della scala mobile. Il progetto venne sottoposto all'attenzione delle parti sociali nell'ottica di proseguire sulla strada della concertazione. Il documento presentato dal Governo alle parti prevedeva, quale obiettivo prioritario, la lotta all'inflazione istituendo il vincolo del rispetto dell'inflazione programmata per le decisioni di politica economica, individuando nel contrasto alla disoccupazione e nel rilancio dello sviluppo dei parametri ulteriori da valutare nelle attività delle parti sociali e del Governo stesso. Questione cruciale rimaneva, comunque, il taglio dei punti della scala mobile¹⁰⁶. Nonostante il parere favorevole espresso da Cisl e Uil rispetto al progetto del Governo, venne a mancare l'assenso da parte della Cgil, nello specifico dalla componente socialista¹⁰⁷. Il progetto di una strategia unitaria risultava, quindi, difficilmente realizzabile in mancanza di un consenso globale della Federazione sindacale. Ciò costituiva il preludio della rottura dell'unità sindacale e, al contempo, un input per l'azione successiva del Governo.

_

¹⁰⁵ La posizione della Confederazione espressa nell'VIII Congresso riguardava proprio la riforma della scala mobile insieme alle decisioni e ai provvedimenti dei governi. La rivisitazione della scala mobile doveva essere sostenuta da interventi diretti a razionalizzare la spesa pubblica mantenendo, al contempo, la garanzia del reddito per i lavoratori. Si delineava una politica dei redditi in cui i sindacati venivano a rivestire un ruolo non secondario nella collaborazione con le decisioni del governo in materie d'interesse comune. Si veda Documento finale approvato all'VIII Congresso nazionale UIL (1981), Istituto di Studi Sindacali, Archivio Storico UIL, Roma.

A tal proposito, nel documento venivano indicati in maniera tassativa gli scatti prevista per l'anno corrente (1984) "per l'anno 1984 l'evoluzione dell'adeguamento automatico delle retribuzioni al costo della vita verrà regolato determinando fin d'ora, per ciascun trimestre, il numero di scatti massimo di scala mobile nella misura di non più di 2 nel mese di febbraio, non più di 2 nel mese di maggio, non più di 2 nel mese di agosto e non più di 3 nel mese di novembre"; inoltre, veniva previsto un blocco dei prezzi e delle tariffe che dovevano rientrare entro il tasso d'inflazione programmato. Si veda La politica dei redditi. Documenti presentati alle parti sociali, 14 febbraio 1984, in www.cnel.it.

¹⁰⁷ E' necessario rilevare, infatti, che nella parte finale del documento rispetto all'elenco delle associazioni e organizzazioni aderenti alla proposta del governo, venne espressamente dichiarato il manifestato consenso della componente socialista della C.G.I.L.

Il governo Craxi decise di procedere attraverso un decreto il 14 febbraio del 1984; il d.l. n. 10 del 15 febbraio 1984 si assisteva così a quello che venne comunemente definito come lo "strappo di San Valentino". Dal quel momento non solo vi fu una rottura del fronte sindacale, ma ebbe avvio lo scontro politico-sindacale riguardante la scala mobile, che durerà sino al 1985. La strategia governativa comportò la rottura di una prassi sino a quel momento incontrastata che prevedeva il coinvolgimento ed il consenso di tutte le organizzazioni sindacali nelle principali decisioni in materia di lavoro. Lo stravolgimento della suddetta pratica comportò delle reazioni anche all'interno del Parlamento, ove si registrò dapprima un ostruzionismo da parte del Pci¹⁰⁸, che impedì la conversione del decreto di San Valentino; a ciò conseguì la presentazione di provvedimento¹⁰⁹, nell'aprile dello stesso anno, che riprendeva integralmente i contenuti del precedente decreto. La decisione del Governo configurò un passo indietro rispetto ai tentativi, precedentemente attuati, di realizzare la concertazione politica dei redditi, per coloro i quali avevano individuato nel Lodo Scotti un inizio di negoziazione triangolare ed istituzionalizzazione delle relazioni industriali.

Il suddetto decreto testimoniava il ruolo predominante assunto dall'esecutivo all'interno del sistema delle relazioni industriali; lo stesso si poneva infatti non solo quale mediatore tra le parti sociali, ma diveniva esso stesso una componente decisiva del negoziato. Il sindacato si trovò, così,

-

¹⁰⁸ Lo stesso Pci aveva, inoltre, indetto un referendum abrogativo del suddetto decreto; la vittoria del SI avrebbe delegittimato il Governo Craxi e provocato una crisi. Al referendum, che si tenne il 9 giugno dello stesso anno, vinsero i NO; l'esito sembrava testimoniare che la scala mobile non costituiva più un elemento intoccabile per gli stessi lavoratori. L'esito referendario ebbe delle ricadute anche sul ruolo del sindacato e sulle sue modalità d'intervento nella politica economica. La stessa Cgil, reduce dalla sconfitta, attuò una profonda revisione del proprio assetto strutturale ed operativo. Il referendum aveva dimostrato che l'azione sindacale si veniva d articolare in nuove forme, investendo l'ambito dei rapporti con le istituzioni ed i partiti politici. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹⁰⁹ Si fa riferimento al d.l. n. 70 del 17 aprile del 1984.

stretto in una morsa tra la politica di ristrutturazione delle imprese e l'azione di governo.

Intanto, il quadro politico mutava rapidamente: nel giugno del 1984 in occasione delle elezioni europee si assisteva allo storico sorpasso del Pci, che otteneva una percentuale di consensi parti al 33%.

Alla fine dell'anno un'altra problematica interessava i sindacati che arrivarono nuovamente a scontrarsi con Confindustria per la restituzione dei decimali non pagati dagli industriali. Sul tema intervenne il nuovo Presidente di Confindustria Lucchini¹¹⁰, che aveva sostituito Merloni nel maggio dello stesso anno, manifestando al Governo la volontà di non interrompere le trattative, proseguendo la discussione in sede sindacale, così scongiurando un intervento diretto del Governo in materia. Il dibattito proseguì negli anni a venire¹¹¹, mettendo in evidenza la debolezza del sindacato rispetto al potere decisionale di Confindustria ed al ruolo centrale esercitato dal Governo, quale mediatore dei conflitti tra sindacati ed imprese.

Nel dicembre dello stesso anno, ad un mese dalla problematica questione sui decimali che interessò sindacati ed imprese, venne raggiunta un'intesa tra IRI e sindacati, che generò un Protocollo dai contenuti innovativi rispetto alle relazioni tra sindacati ed industria a capitale

_

¹¹⁰ Fu proprio lo stesso Lucchini ad esprimere la necessità di riprendere il dialogo con i sindacati dopo i contrasti affiorati in Parlamento tra i partiti. Questi recapitò, nel settembre del 1984, un documento approvato dalla Confindustria ai sindacati nel quale individuava i contenuti sui quali il dialogo avrebbe dovuto essere riavviato e, nel mese di novembre, inviò una lettera al Presidente del Consiglio Craxi, per rendere nota la sua posizione sulla restituzione dei punti non pagati. Si veda S. CARRUBA, *Mondo imprenditoriale e sistema politico*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984/85*, Roma, 1986, p. 269.

Confindustria, a novembre, si limitò a corrispondere solo un punto della scala mobile ai lavoratori, rifiutandosi di pagare il punto ulteriore, maturato come recupero dei decimali non pagati, assumendo così una posizione rigida sulla questione. Si veda S. CARRUBA, *Mondo imprenditoriale e sistema politico*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto CESOS 1984/85*, Roma, 1986, p. 269.

pubblico. Il suddetto Protocollo conteneva una serie di rilevanti novità, prevedendo ampi spazi d'azione per le organizzazioni sindacali all'interno delle aziende a capitale pubblico, riservando alle stesse il diritto d'informazione preventiva, da parte dell'IRI, nella fase di "progettazione esecutiva", così da agevolare il risanamento delle imprese e l'occupazione¹¹².

Il Protocollo IRI costituì un documento di notevole importanza, testimone dell'avvenuto recupero dell'unità sindacale. Il sindacato veniva così ad acquisire un potere reale d'intervento sulle decisioni dell'impresa, al fine di limitare i danni arrecati ai lavoratori dalle ristrutturazioni e dai connessi licenziamenti, contribuendo in contemporanea con l'IRI a favorire un incremento occupazionale. La ritrovata sintonia sindacale venne poi a consolidarsi con gli accordi centralizzati degli anni a seguire: l'accordo per il pubblico impiego, del 18 dicembre 1985 e quello con gli imprenditori privati, del maggio 1986¹¹³.

I suddetti accordi testimoniano il ritorno al metodo concertativo che. dopo una fase di particolare sofferenza, rivede la luce consolidandosi sempre più. Negli anni successivi la prassi concertativa interverrà su molteplici aspetti, tra i quali il controllo sull'inflazione, la flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, ampliando i suoi margini operativi e divenendo elemento integrante della Costituzione materiale¹¹⁴.

Effetto consequenziale dell'accordo doveva essere un recupero del potere contrattuale sindacato, che in precedenza aveva subito un indebolimento evidente. Si veda C. SABATTINI, Le relazioni industriali, il protocollo Iri, gli orizzonti della nuova contrattualità, p. 34, in O. DEL TURCO, G. MILITELLO, B. TOSCANI, C. SABATTINI, F. SABBATUCCI, L'accordo Irisindacati. Una svolta nelle relazioni industriali, Roma 1985.

¹¹³ Ouest'ultimo accordo, nello specifico, trattava di lotta all'inflazione prevedendo l'accettazione del ridimensionamento della scala mobile ed il rilancio delle politiche attive del lavoro, dedicando particolare attenzione all'occupazione giovanile. Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.61.

114 Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.61.

5. Concertazione e nuove relazioni industriali - i primi accordi del decennio

Il Paese concludeva gli anni Ottanta reduce dai numerosi cambiamenti intervenuti, in particolare nei rapporti di lavoro: la contrattazione aziendale aveva infatti subito un nuovo impulso attraverso le ristrutturazioni aziendali; la concertazione avvenuta negli anni ottanta, pur non avendo prodotto esiti particolarmente significativi, aveva condotto ad alcuni episodi rilevanti di "scambio politico" la crisi rappresentativa che investì il sindacato sembrò superata dagli accordi intervenuti nel biennio 1985-1986. Numerosi ed evidenti erano i cambiamenti intervenuti nel quadro sociale.

Il nuovo decennio veniva così ad aprirsi con l'intento di realizzare un efficace intervento, da parte del Governo, finalizzato alla soluzione delle problematiche relative alle relazioni industriali. Connotato distintivo degli interventi legislativi degli anni novanta sarà quello di costituire il frutto dei negoziati avvenuti tra le diverse parti sociali. Testimone illustre di questo nuovo processo evolutivo fu la l. n. 146/1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, che pose fine all'astensionismo precedente in materia di sciopero introducendo un'apposita regolamentazione¹¹⁶.

Il decennio precedente si era concluso con la trattativa ed il conseguente accordo relativo al costo del lavoro, del 6 luglio 1990; al principio degli anni Novanta risultava latente l'esigenza di ravviare il

¹¹⁵ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹¹⁶ Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

dibattito e delineare un nuovo modello di relazioni industriali per fronteggiare la crisi che stava attraversando il Paese.

Con l'inizio del nuovo decennio si apriva, infatti, una fase critica nel panorama politico che avrebbe comportato il disfacimento della Prima Repubblica ed alla scomparsa delle forze politiche che avevano governato sin dal dopoguerra¹¹⁷.

Negli anni 1990 e 1991 a capo del Governo, per due legislature di fila, vi fu Giulio Andreotti; durante questi anni la crisi politica risultava sempre più evidente, comportando uno stravolgimento dei precedenti assetti¹¹⁸. La questione del costo lavoro, nonostante il precedente accordo del 1990, restava insoluta ed il conflitto tra le parti sociali ancora irrisolto. In maniera inaspettata, il 10 dicembre del 1991, l'esecutivo e le parti sociali conclusero un nuovo accordo, definito "Protocollo d'intesa per interventi urgenti di lotta all'inflazione", che sanciva l'abolizione della scala mobile¹¹⁹ ed indicava i programmi in materia di politica fiscale, dei redditi e di occupazione.

Nonostante gli accordi intervenuti, l'emergenza generale non sembrava venir meno. Il quadro veniva poi ulteriormente ad aggravarsi nei primi mesi del 1992 quando, in seguito all'arresto del socialista Mario Chiesa, ebbe inizio la stagione nota come Tangentopoli. Ciò generò un crollo di credibilità nei confronti della classe politica che era stata al potere

¹¹⁷ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹¹⁸ In questi anni un mutamento profondo interessava il panorama politico: il Pci dava avvio, in maniera graduale, ad una trasformazione significativa; il Psi e la Dc sembravano, invece, incapaci di amministrare in maniera idonea il Paese. I grandi attori politici non sembravano, quindi, in grado di rappresentare la società civile. Alla crisi politica veniva poi a sommarsi quella economica, che portava con sé il pericolo di una deindustrializzazione e l'impossibilità di rispettare gli impegni presi a livello europeo. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹¹⁹ Che sarà completata solo in seguito con il Protocollo del 31 luglio 1992; a tal riguardo si rinvia al paragrafo successivo.

per tutti gli anni Ottanta. Qualche mese più tardi, in aprile, vi furono le elezioni politiche, in cui vittorioso ne uscì Giuliano Amato¹²⁰ nuovo capo dell'esecutivo. Al Governo di nuovo conio spettava il difficile compito di portare a termine la vertenza sul costo del lavoro e di guidare il Paese in Europa, predisponendo una strategia economica idonea a risolvere le problematiche attuali. Gli attori in campo furono chiamati ad affrontare un vero e proprio "sisma sociale"¹²¹ di immani dimensioni che interessava, non solo la compagine politica, ma gli stessi sindacati chiamati a rimodulare la propria azione in base alle nuove esigenze.

Alla crisi del sistema politico si aggiungeva la crisi di carattere economico, da cui scaturiva il pericolo di non poter rispettare i vincoli europei¹²², dato l'alto tasso d'inflazione ed il *deficit* di bilancio che, inevitabilmente, avevano delle ricadute precipitose sul tasso occupazionale.

La criticità veniva ad investire l'intero sistema politico ed economico, coinvolgendo anche le parti sociali fortemente indebolite dal clima di

¹²⁰ La scelta di nominare Amato a capo dell'esecutiva rappresentò un tentativo di fronteggiare la crisi generale attraverso una Governo sostanzialmente tecnico, visto che un governo guidato da esponenti di profilo puramente politico sarebbe risultato troppo debole per affrontare le criticità che il Paese stava attraversando. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹²¹ Il Paese, infatti, viveva in quegli anni in un clima di costante incertezza e timore: in un momento immediatamente successivo alle elezioni del Governo Amato, si assistette alle dimissioni anticipate del Presidente delle Repubblica Cossiga (25 aprile), seguite dall'elezione del nuovo Presidente Scalfaro, il 25 maggio dello stesso anno. Agli "scossoni" politici si venivano ad aggiungere delle preoccupazioni sull'assenza di qualsiasi controllo dell'ordine pubblico, che generava un allarmismo globale; le elezioni del nuovo presidente delle Repubblica erano state precedute dall'omicidio del giudice Giovanni Falcone (23 maggio), a cui aveva fatto seguito un ulteriore strage omicida ai danni del suo collega Paolo Borsellino. La società intera sembrava allo sbaraglio. Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.81.

¹²²Nel 1990 la moneta italiana aveva fatto ingresso nel Sistema Monetario Europeo (Sme), prevedendo una riduzione di due terzi della banda di oscillazione; tale strategia risultava coerente rispetto agli impegni precedentemente assunti con la firma dell'Atto unico, in previsione della moneta unica. Tuttavia, non si era tenuto conto del grave *deficit* di bilancio e dell'alto tasso d'inflazione presenti nel nostro Paese, non eguagliabili a quelli delle altre Nazioni. Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.81.

incertezza generale. Risultava, quindi, necessario intervenire predisponendo una serie di rapide soluzioni al fine di evitare il tracollo totale¹²³.

La priorità per il Governo Amato fu quella di intervenire per garantire al Paese di rientrare tra i Paesi Europei dello Sme, prendendo così parte all'Unione monetaria progettata a Maastricht. Tuttavia, sempre urgente risultava la risoluzione della questione del costo lavoro, poiché era impensabile una ripresa economica senza riformare la sua strutturazione, rivedendo il meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni ¹²⁴. Inoltre, con l'abolizione delle scala mobile che, per lungo tempo aveva consentito di preservare il potere d'acquisto delle retribuzioni sostituendosi in parte alla contrattazione, risultava necessario intervenire anche sulle dinamiche contrattuali.

In mancanza di una proposta unitaria da parte delle Confederazioni sindacali, nel luglio del 1992 il Governo presenta una bozza di accordo; questo conteneva numerose novità in materia di costo del lavoro e rispetto alla contrattazione. Nonostante il parere contrario espresso inizialmente dal *leader* della Cgil Trentin, questi constatando la necessità dell'intervento e la fase critica che il Paese si trovava ad affrontare, appose la propria firma a cui fecero, però, seguito le sue dimissioni¹²⁵. L'intesa raggiunta venne definita "Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il

_

¹²³ L'economista Michele Salvati definiva il periodo come una "situazione appesa ad un filo"; Si veda M. SALVATI, *I due tempi della crisi economica*, in "Il Mulino" XLI (344), novembredicembre 1992, p. 1041.

¹²⁴ Il suddetto meccanismo risultava, infatti, particolarmente gravoso facendo ricadere sulle imprese i costi e, di conseguenza, portando ad un rallentamento degli investimenti. Si veda M. SALVATI, *I due tempi della crisi economica*, in "Il Mulino" XLI (344), novembre-dicembre 1992, p. 1041.

Alla proposizione della proposta di accordo il segretario della Cgil Trentin manifestò immediatamente il proprio dissenso, essendo contrario alla sospensione della contrattazione per due anni, come stabilito nella proposta avanzata dal Presidente Amato; quest'ultimo minacciò le proprie dimissioni in mancanza di un accordo. Ciò spinse Trentin a fare un passo indietro, firmando il suddetto accordo. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

costo del lavoro" ¹²⁶: nel contenuto richiamava gli accordi conclusi in precedenza; essenziale risultava intervenire per porre un freno all'inflazione e ridurre il disavanzo statale, al fine di superare le precedenti criticità economiche. Il Governo s'impegnava, inoltre, a rivedere il sistema pensionistico, a riformare il sistema fiscale, a delineare una nuova politica tariffaria, ad intervenire per favorire l'occupazione ed a riprendere l'attività negoziale al fine di ridisegnare gli assetti contrattuali ¹²⁷.

Nei mesi successivi al Protocollo del 1992, la situazione finanziaria italiana necessitava di consistenti tagli alla spesa per raggiungere la sperata rinascita economica. A settembre dello stesso anno la crisi economica si aggravò tanto da spingere il Presidente Amato ad annunciare la fuoriuscita della moneta italiana dallo Sme; la situazione risultava catastrofica, il debito pubblico aveva raggiunto il 120% del PIL, solo un intervento in materia di redditi ed un sostegno di tipo fiscale avrebbero portato a mantenere gli obiettivi di ripresa, contenuti nell'accordo di luglio 128.

-

¹²⁶ Si rileva che, Alla conclusione dell'accordo seguirono, però, numerose proteste da parte dei lavoratori che contestavano i metodi seguiti, in particolare l'assenza di consultazione della base e l'eliminazione del meccanismo della scala mobile. Il malcontento dei lavoratori sfociò in numerose manifestazioni di piazza, che si placarono nei mesi successivi con la ripresa delle trattative per un nuovo accordo, quello del 1993. Si veda M. SALVATI, *I due tempi della crisi economica*, in "Il Mulino" XLI (344), novembre-dicembre 1992, p. 1041.

¹²⁷ All'interno del Protocollo venivano, inoltre, individuati due precisi "momenti sistematici di verifica degli interventi e delle politiche delineate", prevedendo due incontri annuali tra le parti firmatarie fissati, nello specifico, prima dell'elaborazione Dpef e della Legge Finanziaria. Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹²⁸ Si veda M. SALVATI, *I due tempi della crisi economica*, in "Il Mulino" XLI (344), novembre-dicembre 1992, p. 1041.

5.1 L'Accordo di San Tommaso

La criticità economica ed istituzionale inficiava l'intera società, provocando un indebolimento globale del sistema; oltre alla recessione economica si aggiungevano gli effetti negativi derivanti dalla riduzione della spesa a favore del welfare, volta al risanamento del debito pubblico.

Nel panorama politico, all'inizio del 1993 si avvertiva la debolezza del Governo Amato, segnale di un prossimo declino dei partiti tradizionali¹²⁹ che sembravano osservare inermi le problematiche sociali. In questo clima d'incertezza il sindacato configurava il principale interlocutore del Governo, anche se le contraddizioni interne allo stesso avevano a lungo impedito le trattative sul costo lavoro e sulla contrattazione. Il rapporto interattivo intercorso tra sindacati ed esecutivo risultò evidente con la ripresa delle relazioni triangolari, che coinvolsero le organizzazioni sindacali in quegli anni, con particolare attenzione alle tematiche del fisco, dei livelli contrattuali e delle politiche reddituali.

In seguito ad un passo falso compiuto dal Governo Amato, mirato a porre fine alle inchieste riguardanti il finanziamento dei partiti politici¹³⁰, nell'aprile del 1993 si assistette alle dimissioni dell'apparato esecutivo e dalla sua sostituzione con un nuovo apparato governativo. Il 28 aprile dello stesso anno fu nominato un Governo "tecnico", alla cui guida venne posto Carlo Azeglio Ciampi, ex Governatore della Banca d'Italia, il quale

¹²⁹ Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

¹³⁰ Si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione*, p.81.

proseguì lungo la strada tracciata in precedenza, valorizzando il metodo concertativo quale strumento per amministrare la crisi.

A tal proposito, il nuovo Governo si adoperò prontamente al fine di riprendere le trattative avviate dal governo precedente¹³¹, così da raggiungere la tanto attesa intesa tra i diversi interlocutori. Dopo una lunga trattativa il 3 luglio del 1993 si giunse alla conclusione di un accordo, noto come l'accordo di San Tommaso, poi formalizzato venti giorni più tardi quale "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo". I contenuti¹³² principali del suddetto accordo erano: la dichiarata fine della scala mobile; il contenimento delle dinamiche salariali; la rimodulazione del sistema di contrattazione collettiva e la previsione di molteplici previsioni volte a favorire la crescita dell'occupazione¹³³. Gli obiettivi principali a cui mirava l'accordo erano individuati nel contenimento del livello di inflazione, nel contrasto al processo di deindustrializzazione e nella ripresa dal *deficit* pubblico.

_

¹³¹ La trattativa, riguardante il Protocollo del 1993, era stata avviata l'anno precedente: in aprile il Governo Amato aveva convocato le parti per giungere ad un accordo, ma la crisi strutturale della Cgil e la mancanza di convergenza tra le tre Confederazioni, su alcuni aspetti della strategia sindacale, aveva impedito di trovare un'intesa. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e

ss. Una particolare rilevanza venne riconosciuta all'intesa sulle Rsu, raggiunta nel marzo dello stesso anno e poi recepita dal Protocollo, attraverso la quale si riconoscevano le Rsu nelle aziende, composte per 2/3 da soggetti eletti direttamente dai lavoratori e per la restante parte da rappresentanti designati dalle organizzazioni stipulanti i CCN. Questi erano chiamati a stipulare i contratti aziendali, garantendo così coerenza tra i due livelli di contrattazione. Si veda S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi.* Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

133 Il Protocollo prevedeva, nello specifico disposizione in materia di politiche del lavoro, riguardanti la gestione delle crisi occupazionali, l'occupazione giovanile, la formazione e l'innovazione nel mercato del lavoro attraverso la predisposizione di contratti interinali, contratti di apprendistato e contratti di formazione-lavoro. Si veda S. ROGARI, Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi. Quaderni si storia, 2000; p. 163 e ss.

In particolare, il Protocollo prevedeva due sessioni di confronto con le parti sociali riguardo la politica reddituale, previste con cadenza annuale, istituzionalizzando così il diretto coinvolgimento degli attori sociali nei processi decisionali rispetto alle politiche economiche. La dichiarata fine della scala mobile riconosceva alla contrattazione un ruolo di particolare centralità, nello specifico nella seconda parte del Protocollo. Veniva delineato un doppio livello di contrattazione: un primo di livello di contrattazione che avveniva a livello nazionale, articolato in un CCNL, ed un secondo livello di contrattazione aziendale di natura facoltativa, previsto in relazione a materie non sovrapponibili rispetto al primo livello e legato agli incrementi di produttività delle aziende¹³⁴.

L'accordo segnò un atto di istituzionalizzazione del confronto triangolare a livello centralizzato, potendo definirsi quale "atto costituente" del rinato sistema delle relazioni industriali. I precedenti assetti sociali risultavano, quindi, profondamente riformati attraverso la costituzione di un nuovo assetto delle relazioni tra le diverse parti sociali. Venivano così a porsi le basi per il funzionamento di un nuovo modello negoziale, regolamentato sia dal punto di vista strutturale che operativo.

Il metodo concertativo veniva così a rinascere dotando, finalmente, il Paese di un modello stabile dal punto di vista delle relazioni collettive.

¹³⁴ Si veda R. PESSI, Lezioni di diritto del lavoro, Quarta edizione, p.83.

CAPITOLO II

La funzione sociale della Concertazione

SOMMARIO: **1.** La Concertazione "sociale"-*definizion*i; **2.** Il fondamento costituzionale del metodo concertativo; **2.1** Il riconoscimento giuridico della concertazione; **3.** Il modello "concertazione sociale"; **3.1** Peculiarità e specificità del metodo concertativo.

1. La Concertazione "sociale" - definizioni

Il tema della Concertazione e delle relative finalità interessa, da molto tempo, numerosi sociologi ed operatori del diritto. La pratica concertativa presenta, infatti, dei caratteri di estrema vaghezza tali da rendere difficoltosa l'individuazione di una definizione univoca del termine, alla delle differenti esperienze concertative. Inoltre, il carattere interdisciplinare del fenomeno concertativo e l'abuso spesso fatto del termine per definire le forme più disparate di trattative, difficilmente riconducibili al concetto di concertazione, hanno ulteriormente complicato l'attività esegetica¹³⁵.

Il termine concertazione è stato spesso utilizzato, in particolare alla fine degli anni Novanta, per indicare l'attività di consultazione delle organizzazioni sindacale o, ancora, per identificare qualsiasi tavolo di trattativa o forma di dialogo su diverse tematiche ¹³⁶.

Alla concertazione si è fatto riferimento quale termine vacuo¹³⁷, dai contorni non definiti ed istituzionalizzati, inglobando al suo interno il riferimento ad una varietà di situazioni tra loro differenti.

Unico elemento comune, alla miriade di esperienze riconducibili al tema della concertazione, è lo scambio politico intercorso tra gli attori

¹³⁵ Si veda M. RUSCIANO, Parlamento e concertazione. Intervento, in Arg. Dir. Lav., 1999, 4, pp. 103 e ss. ¹³⁶ Si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Parlamento e concertazione. Introduzione... etc.*, cit., pp. 43 e

¹³⁷ Lo stesso ACCONERO fa riferimento al termine constatando che "mai concetto è stato così scivoloso come quello della concertazione"; si veda A. ACCONERO, Concertazione? Per ora è un surrogato, in Corriere della Sera, 3 aprile 1997, p. 24.

sociali e lo Stato; la partecipazione sindacale ed imprenditoriale sono state, infatti, genericamente ricondotte nelle pratiche di natura concertativa¹³⁸.

Tralasciando le numerose accezioni, con il termine concertazione si indica un processo decisionale riguardante materie pubbliche di natura economica e sociale, in cui vengono coinvolti degli attori privati, identificati nelle organizzazioni di rappresentanza sociale. L'attività concertativa è certamente riconducibile all'iter formativo delle politiche sociali, attraverso gli strumenti della contrattazione a livello nazionale ed intersettoriale. La suddetta attività può condurre alla produzione di accordi non vincolanti sul piano giuridico, tra i rappresentanti governativi ed i sindacati maggiormente rappresentativi dei lavoratori e della classe imprenditoriale¹³⁹. Identifica "un metodo di formazione della volontà politica dei decisori pubblici complementare rispetto ai procedimenti formali regolati dalle costituzioni scritte che si situa ai margini degli ordinamenti statali¹⁴⁰".

La concertazione sociale costituisce una modalità di formazione delle politiche pubbliche, di natura complementare rispetto ai procedimenti formali regolati dalle costituzioni scritte. Questa configura un'attività di carattere preparatorio di decisioni che devono poi essere fatte proprie dal Parlamento o in sede di Governo¹⁴¹, in cui vengono coinvolte le parti sociali. La prima fase prevede l'identificazione degli obiettivi strategici condivisi; tale attività spetta al Parlamento ed al potere esecutivo. A questa

¹³⁸ Si veda A. ACCONERO, Concertazione? Per ora è un surrogato, in Corriere della Sera, 3

aprile 1997, p. 24.

139 Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione. Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp.

¹⁴⁰ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci e ombre, in "Lavoro e diritto", n.2/04, cit., p. 277.

¹⁴¹ Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione*. *Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

fa seguito una seconda fase che ha quale obiettivo la realizzazione degli obiettivi precedentemente identificati.

Risultano individuabili due diverse tipologie di concertazione: quella del Parlamento e quella del Governo¹⁴².

La prima tipologia, la concertazione del Parlamento, pur corrispondendo maggiormente alla logica del confronto con le parti sociali prima di qualsiasi intervento legislativo, riguardante questioni di natura economica o sociale, non è stata mai operante. Le disposizioni normative dovrebbero essere frutto di un attività consultiva, la naturale conseguenza normativa delle trattative e dei tavoli concertativi all'interno dell'*iter* di produzione normativa del Parlamento.

L'attività concertativa del Governo è stata, diversamente, più praticata nel corso degli anni: in particolare, negli anni Novanta, l'organo esecutivo ha utilizzato il confronto triangolare con gli attori sociali per affrontare i periodi di crisi e guadagnare, al contempo, il consenso sociale prima di procedere ad interventi riformatori sul piano normativo.

Gli accordi concertativi, conclusi con le parti sociali, non sono vincolanti né per il Governo né per il Parlamento, altrimenti verrebbero a ledere le prerogative ed i poteri riconosciuti ai suddetti organi. Ciò nonostante, risulta necessario rilevare come, nella maggioranza dei casi, i medesimi accordi vengano rispettati essendo il frutto di un confronto diretto con gli attori sociali e poiché supportati, in sede parlamentare, da "disciplina di partito" 143.

¹⁴² Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione*. *Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

Esempio emblematico di ciò è la vicenda del Protocollo sul *Welfare*, del luglio 2007, in cui le parti sociali hanno preteso ed ottenuto che il Governo prima ed il Parlamento, poi, ritirassero ogni

I suddetti accordi non hanno natura vincolante sul piano giuridico, ma sono certamente essenziali a garantire al Governo il consenso delle parti sociali ed il successo delle proprie attività; a tal fine è necessario che il potere esecutivo coinvolga le organizzazioni sindacali nelle principale decisioni riguardanti la politica economica e sociale del Paese¹⁴⁴.

Tuttavia, la mancanza di un vero e proprio obbligo di consultazione delle organizzazioni sindacali e di un vincolo rispetto alle indicazioni che provengono dalle stesse riconduce ad una tematica peculiare delle relazioni industriali, in particolare nell'esperienza italiana: la mancata istituzionalizzazione sul piano giuridico delle associazioni sindacali.

Rispetto al tema, si è cercato spesso di trovare una corrispondenza tra l'emergere delle pratiche concertative e la presenza di governi *pro labour* rilevando, viceversa, un calo dell'attività concertativa alla presenza di un esecutivo contrario¹⁴⁵. A tal proposito ci si è chiesti quanto la relazione tra il successo della concertazione e la presenza dei "governi amici" e, al contrario, il fallimento delle dinamiche concertative in presenza di governi meno disponibili alle istanze provenienti dalle parti sociali sia realistica.

Negli anni in cui la concertazione si è affermata quale strumento di consultazione e confronto sociale, il contributo delle organizzazioni sindacali è stato particolarmente rilevante, soprattutto quando si sono discusse le principali leggi del lavoro¹⁴⁶.

sostanziale modifica rispetto a quanto concordato. Si veda A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2008, I, p. 2.

¹⁴⁴ Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione*. *Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

¹⁴⁵ Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione. Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

¹⁴⁶ E' tuttavia necessario rilevare come negli ultimi anni del duemila il metodo concertativo è stato accantonato; l'esecutivo non ha rilevato una particolare importanza ed efficacia nell'utilizzo dello strumento concertativo, lasciando in disparte le istanze provenienti da alcune parti del mondo

Nella ricostruzione del modello concertativo e della sua evoluzione verso altre forme di partecipazione alle decisioni politiche, l'opinione dei Governi sulla valenza di queste pratiche ha, sicuramente, condizionato in maniera rilevante l'andamento delle stesse.

E' possibile, infatti, rilevare come in alcune fasi delle relazioni sindacali la pratica concertativa ha assunto un valore positivo particolarmente rilevante, al contrario, in altre ha avuto un ruolo prettamente negativo. Un esempio pratico può essere individuato nell' esperienza del Protocollo sul *welfare* del 2007, testimonianza di una concertazione che ha raggiunto scarsi risultati nonostante la presenza di un governo *pro labour*¹⁴⁷: in un contesto politico e sociale in forte conflitto, alla pratica concertativa veniva affidato il compito di ripristinare l'armonia generale, mediando le diverse distanze di posizione; nonostante gli sforzi compiuti non si raggiunse un risultato soddisfacente ed, inoltre, qualche mese più tardi, il nuovo governo¹⁴⁸ interveniva nuovamente sullo stesso campo d'azione mettendo in funzione le disposizioni abrogate dagli interventi degli anni precedenti.

Risulta così visibile un primo "difetto di fabbrica" della concertazione, avere sulla carta le capacità necessarie per identificarsi quale strumento democratico di partecipazione alle politiche sociali di riforma, ma di dover

sindacale. Si veda L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2001, 1, p. 87.

¹⁴⁷ Il Protocollo del 23 luglio 2007 ha rappresentato un ritorno al modello concertativo. Ciò è avvenuto durante il Governo Prodi, impegnato in un'intensa attività legislativa ed, in particolar modo, interessato alle pratiche concertative. Il Protocollo testimonia proprio l'impegno profuso dalla suddetta compagine governativa nell'ambito della concertazione, dedicando la propria attenzione sui temi caldi inerenti il mercato del lavoro, quali l'attenuazione del c.d. cuneo fiscale, il sostegno alla competitività imprenditoriale, etc. Dopo una lunga trattativa a riguardo, le parti sociali raggiunsero un accordo, poi recepito all'interno della finanziaria del 2008, ma poco dopo tempo il Governo entrò in crisi e giunse al termine della propria legislatura. Si veda U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in "*Lavoro e diritto*", n.2/04, cit., pp. 277 e ss.

¹⁴⁸ Il Governo Prodi venne poi sostituito dal Governo Berlusconi, nel maggio 2008.

poi fronteggiarsi con le difficoltà pratiche di riuscire a garantire durevoli risultati. Proprio data la complessità delle consultazioni tra le diverse parti sociali e della mediazione tra i diversi interessi dei soggetti coinvolti, il metodo concertativo non sempre è riuscito ad ottenere i risultati sperati¹⁴⁹.

La funzione principale della concertazione si ritrova nell'azione di confronto tra lo Stato e le organizzazioni sindacali, esplicandosi attraverso il coordinamento ed il controllo delle politiche da attuare, non predisponendo un rigido schema delle azioni e dei contenuti che devono essere realizzati. Viene, quindi, rilasciata in favore delle organizzazioni sindacali una sorta di delega delle funzioni, basata non sull'imposizione di rigidi vincoli, ma sul raggiungimento di obiettivi prefissati; i suddetti obiettivi devono risultare coerenti rispetto ai comportamenti tenuti dalle parti sociali, prevedendo politiche regolative anziché di carattere distributivo 150.

Risulta, ancora una volta, evidente l'importanza del coinvolgimento delle parti nella determinazione delle politiche sociali: infatti, è palese che affrontare in maniera unilaterale i temi principali, senza il consenso dei diversi attori coinvolti, rappresenta un indiscutibile fonte di pericolo per la stabilità delle compagini governative¹⁵¹.

Alla luce di quanto pocanzi esposto, è possibile trarre due conclusioni: *in primis* che la concertazione sociale prevede un intercambio politico tra lo Stato e gli operatori sociali; il potere statale interviene nell'autonomia collettiva degli attori sociali e, viceversa, quest'ultime vengono coinvolte

¹⁴⁹ Si veda L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2001, 1, p. 87.

Arg.Dir.Lav., 2001, 1, p. 87. Si veda L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in Arg.Dir.Lav., 2001, 1, p. 87.

¹⁵¹ Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione. Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

nell'attuazione dell'azione statale. Proprio grazie a questa "contaminazione" l'autonomia privata si statalizza e, in contemporanea, l'azione pubblica diviene privatizzata¹⁵².

In secondo luogo, il Parlamento perde la propria supremazia in favore del coinvolgimento degli agenti sociali e dell'esecutivo, i quali identificano gli attori principali delle pratiche concertative. Le principali decisioni vengono così ad essere elaborate non più solo in sede Parlamentare, ma in un nuovo sistema di consenso sociale.

La concertazione individua un metodo di produzione normativa che coordina le fonti legislative e quelle contrattuali sul c.d. "piano genetico" (negoziazione legislativa) e sul piano funzionale (legislazione derogatoria), definita quale elemento di diminuzione delle tutele preesistenti.

Attraverso la comprensione del termine concertazione, definito come l'insieme dei comportamenti posti in essere nelle relazioni tra il governo e le parti sociali è possibile comprendere meglio il perimetro operativo delle politiche di concertazione e le scelte metodologiche di diversi governi. I tratti della concertazione si delineano tra gli atti normativi che la dispongono e le ricadute effettive sulle strategie attuate dal governo 153.

In conclusione del suddetto percorso ermeneutico risulta utile richiamare, al fine di delineare con maggiore chiarezza il termine

¹⁵³ Il frequente utilizzo del termine concertazione ha molto spesso generato una dilagante confusione terminologica; a tal proposito un esempio di ciò può essere individuato durante la fase di riforma del mercato del lavoro realizzate dal Governo Berlusconi, nel 2003, quando si è registrata una notevole distanza tra la forma e la sostanza: la svolta proposta dall'esecutivo all'epoca, prevedeva il passaggio dal metodo concertativo al dialogo sociale, contenuta nel Libro Bianco del Mercato del Lavoro. Tuttavia, a distanza di tempo, è possibile constatare come non vi sia una marcata distinzione tra le due tecniche, potendo l'operazione definirsi quale "mera esercitazione verbale", individuando nel dialogo sociale uno dei modi di definire la pratica della concertazione. Si veda M. ROCCELLA, *Una politica del lavoro a doppio fondo: rapporti di*

lavoro e relazioni sindacali nella XIV legislatura, in Dir. Lav., 2004, p.60.

¹⁵² Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione. Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss

concertazione, una definizione della Bellardi: "la concertazione è un metodo di definizione triangolare degli obiettivi di politica economico-sociale al quale l'attore pubblico ricorre, anche su materie di propria esclusiva competenza, perché non controlla tutte le variabili macroeconomiche che condizionano il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge¹⁵⁴".

Gli attori pubblici non hanno la capacità di poter governare in piena autonomia ogni aspetto delle politiche economiche e sociali, essendo inoltre necessario per i governi ottenere consensi sociali tali da consentire la realizzazione degli obiettivi di riforma, predeterminati nel proprio programma esecutivo¹⁵⁵. Proprio a tal fine il Governo è chiamato ad instaurare un negoziato con i rappresentanti degli interessi coinvolti e con i diversi gruppi sociali, così da garantire un successo delle pratiche socioeconomiche programmate¹⁵⁶.

_

¹⁵⁴ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche*, in *Lav. Dir.*, 2004, 1 p. 185.

¹⁵⁵ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche*, in *Lav. Dir.*, 2004, 1 p. 185.

¹⁵⁶ Si veda M. RUSCIANO, *Parlamento e concertazione. Intervento*, in *Arg.Dir.Lav.*, 1999, 4, pp. 103 e ss.

2. Il fondamento costituzionale del metodo concertativo

Al fine di comprendere meglio il tema, oggetto della suddetta trattazione, risulta necessario concentrare l'attenzione non solo sugli aspetti storico-politici, ma estendere lo studio della questione ricercando le fonti normative che hanno consentito alla concertazione sociale di esplicare i propri effetti in perfetta compatibilità con l'ordinamento giuridico. Il metodo ricostruttivo non può limitarsi al solo studio delle norme di riferimento del diritto sindacale, poiché insufficienti a delineare un quadro completo di riferimento, divenendo necessario analizzare la concertazione attraverso una prospettiva globale.

Sin dalla nascita delle pratiche concertative, risultava necessario individuare un riferimento normativo proprio della concertazione, che molto spesso veniva riscontrato nell'interpretazione dell'art. 39 Cost. e nelle questioni relative alla sua mancata attuazione 157.

A tal proposito, numerosi furono gli interventi della Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcuni interventi legislativi volti a limitare gli effetti degli atti, frutto dell'autonomia negoziale, finalizzati alla tutela degli interessi del lavoro. Emergeva il bisogno di passare al vaglio la legittimità dei comportamenti legislativi posti in essere dall'esecutivo in ottemperanza degli impegni presi nei tavoli di trattativa con le diverse parti sociali. I principali nodi interpretativi ¹⁵⁸ riguardavano degli accordi conclusi in sede di contrattazione triangolare del

¹⁵⁷ Si veda F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, p. 37.

¹⁵⁸ Si veda F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, p. 37.

settore pubblico e privato, in cui il Governo si era posto come controparte. Le suddette questioni avevano ad oggetto l'obbligatorietà o meno per il potere esecutivo di porre in essere l'attività legislativa in coerenza con le condizioni stabilite con le parti sociali, garantendo la sfera di libertà dell'azione sindacale. La Corte Costituzionale interveniva a riguardo, pronunciandosi con la storica sentenza del 1962¹⁵⁹ sulla definizione dei limiti dell'attività legislativa previsti dall'art. 39 Cost.

In quell'occasione la Corte aveva affermato che la disposizione costituzionale non conteneva alcuna riserva normativa o di natura contrattuale, in favore dei sindacati per ciò che riguardava il regolamento dei rapporti di lavoro. La suddetta interpretazione apriva la strada all'intervento legislativo per la regolamentazione delle materie oggetto di tutela del lavoro, prevedendo però un limite, stabilito dalla stessa Carta Costituzionale, rispetto alla rappresentanza degli interessi da coinvolgere.

La determinazione dei limiti posti all'attività legislativa in relazione alle materie affidate alla contrattazione collettiva, era già altre volte stata oggetto di verifica da parte della stessa Corte, in particolar modo riguardo alcuni interventi legislativi nell'ambito del costo del lavoro. Nello specifico, la Corte Cost. aveva ribadito che sino a quando non si fosse data attuazione alla seconda parte dell'art.39 Cost., non avrebbe potuto configurarsi alcun

-

¹⁵⁹ Si veda Corte Cost. 19 dicembre 1962, n. 106, in *G. Cost.*, 1962, p. 1408 e ss.; La pronuncia aveva ad oggetto la legittimità della l. n. 741/1959, frutto della delega rilasciata al Governo per la recezione dei contratti collettivi post-corporativi, al fine di assicurare i minimi inderogabili del trattamento economico e normativo per i soggetti appartenenti ad una medesima categoria. La Corte, in quest'occasione, stabiliva che un modello diverso da quello previsto dall'art. 39 Cost., per l'estensione dell'efficacia legale del contratto collettivo, non poteva in ogni caso oltrepassare i limiti posti dalla mancata attuazione della disposizione costituzionale. Si veda, inoltre, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Opere*, Milano, 2000, p. 401.

conflitto tra l'attività legislativa, esercitata dal Parlamento, e l'attività normativa delle rappresentanze sindacali¹⁶⁰.

In seguito all'intervento normativo in tema di raffreddamento degli scatti di contingenza (Decreto di "San Valentino"), la Corte concentrava la propria attenzione sulla presunta violazione dell'autonomia collettiva nell'ambito di definizione della parte economica dei contratti. In tale circostanza la Corte¹⁶¹ pur riaffermando il principio secondo cui il legislatore non poteva intervenire modificando arbitrariamente o vanificando totalmente la libertà di scelta ed operativa riservata ai sindacati, riconosceva quale potestà del legislatore quella di introdurre disposizioni normative di completamento a quelle stabilite dalla contrattazione collettiva, ovvero che l'intervento legislativo fosse finalizzato al perseguimento di interessi pubblici, i quali trascendono l'ambito dell'autonomia sindacale e negoziale 162. Risultava così evidente il valore riconosciuto al primo comma dell'art.39 Cost., che si poneva quale limite concreto all'intervento legislativo, in materia del lavoro, nonostante la mancata attuazione della medesima disposizione costituzionale. Infatti, sebbene la suddetta previsione costituzionale non abbia trovato sino ad oggi concreta attuazione, identifica un generale principio normativo relativo alla

¹⁶⁰ Si veda Corte Cost., 30 luglio 1980, n. 141-142, in *Foro.it*, 1980, I, c. 2641; Si veda, inoltre, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Opere*, Milano, 2000, p. 401.

¹⁶¹ Si veda Corte Cost., 7 febbraio 1985, n. 34, in *Foro.it*, 1985, I, c. 975. Nello specifico, il giudice remittente aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto un intervento legislativo abrogativo della disciplina collettiva prevista, sino a quel momento, in materia di costo del lavoro. La Corte si esprimeva in favore della legittimità dell'intervento legislativo, oggetto di giudizio, non rilevando alcuna riserva normativa in favore dei sindacati, ritenendo che il legislatore non avesse disciplinato nuovamente la materia, ma avesse individuato nella nuova manovra un'azione volta alla realizzazione di obiettivi economici di carattere pubblico. Si veda C. ZOLI, *Le Fonti- Il Diritto Sindacale*, etc., cit., p. 35.

¹⁶² Secondo l'interpretazione data dalla Corte Cost., risultavano individuabili due ambiti di

legittimità entro i quali il legislatore potesse intervenire nella materie affidate, di regola, alla contrattazione collettiva: il primo ambito era quello relativo al perseguimento di un pubblico interesse, prevalente rispetto all'interesse proprio dell'attività negoziale delle parti sociali; il secondo riguardava i limiti dell'intervento legislativo rispetto agli ampi margini di azione riservati all'autonomia collettiva. Si veda C. ZOLI, *Le Fonti- Il Diritto Sindacale*, etc., cit., p. 35.

contrattazione collettiva all'interno dell'ordinamento statale, riconoscendo i contratti collettivi quali atti giuridicamente rilevanti¹⁶³.

L'art. 39 Cost. ed il suo rapporto con la legislazione sindacale vigente era stato oggetto di ulteriori considerazioni: la forma e la procedura della contrattazione collettiva così come stabilite dalla suddetta disposizione costituzionale, risultava idonea a supportare "il progressivo consolidarsi di un progetto di legislazione sindacale diverso da quello ricavabile dalla lettura in sequenza dei quattro commi dell'articolo" E' possibile, quindi, affermare che il quarto comma della stessa previsione costituzionale costituisce il primo fondamento giuridico della concertazione sociale 165.

Per un'analisi globale della tematica trattata risulta necessario esaminare alcune riflessioni successive, riguardanti altre disposizioni contenute nella Carta Costituzionale, correlate all'art. 39 Cost.

Gli artt. 40, 41 e 46 della Costituzione contenevano ulteriori indici di ricostruzione inerenti ad un modello complesso, rinvenibile nella pratica della concertazione, che prevedeva una serie di relazioni tra sindacati e Governo, la legittimazione delle organizzazioni sindacali ad intervenire nella definizione degli interventi nell'ambito della politica economica¹⁶⁶.

Nei commi successivi al primo dell'art. 39 Cost. veniva ad essere individuata la necessità di una legge sindacale, la quale riconoscesse i soggetti e le procedure di contrattazione collettiva aventi efficacia *erga*

¹⁶³ Si veda G. VARDARO, *Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro*, Milano, 1985, p.407.

p.407.

Si veda M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Opere*, Milano, 2000, cit., p. 401.

¹⁶⁵ Si veda M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Opere*, Milano, 2000, cit., p. 401.

¹⁶⁶ Si veda M. MARTONE, Governo dell'economia e azione sindacale, in Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia, F. GALGANO (a cura di), Padova, 2006, cit., p. 109.

omnes; ciò veniva definito come un "pluralismo istituzionalizzato" inserito in un quadro di partecipazione e riconoscimento reciproco tra pubblici poteri ed organizzazioni sindacali. Delle forme di legittimazione, per le parti sociali, venivano ad essere previste dagli articoli seguenti della Costituzione: in particolare, l'art. 99 Cost. garantiva la partecipazione dei sindacati e delle principali associazioni rappresentative di interessi a livello nazionale attraverso la previsione di un organismo, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Nel contenuto dell'art. 46 Cost. si delineava uno schema partecipativo di minori dimensioni, riferito all'ambito aziendale, attraverso la previsione di un diritto dei lavoratori a cooperare nella gestione aziendale.

Volgendo uno sguardo al testo Costituzionale è possibile, infatti, rinvenire uno schema ben preciso delle modalità di partecipazione, suddiviso in tre diversi livelli: quello macro, in cui vi è una partecipazione a livello del Governo e del Parlamento (art.99 Cost.), il livello intermedio in cui vi è un'autoregolamentazione normativa delle categorie (art. 39, comma 2 e ss. Cost.) ed, infine, quello micro della collaborazione nella gestione aziendale (art. 46 Cost.)¹⁶⁸. La partecipazione viene, quindi, ad essere articolata su diversi livelli, partendo dal livello micro sino a quello macro.

Emerge così l'opzione in favore di un capitalismo temperato, frutto di un compromesso tra l'affermazione della libertà di iniziativa economica contemperata con l'utilità sociale, non lesiva della libertà e della sicurezza umana, contenuto nell'art. 41 Cost. Nel terzo comma della stessa disposizione, sono rinvenibili delle previsioni pensate appositamente per

¹⁶⁷ Si veda F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il diritto sindacale. Vol. I*, Milano, 2005, pp. 18 e ss.

¹⁶⁸ Si veda F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, p. 37.

favorire l'effettività del pluralismo, attraverso il controllo legale e la programmazione delle modalità operative necessarie ad indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata verso finalità sociali.

Nella visione dei padri costituenti vi era la costruzione di un meccanismo in cui i poteri dello Stato dovessero instaurare un "costante e costruttivo dialogo con gli enti esponenziali degli interessi organizzati nell'interesse generale, grazie alla costituzionalizzazione delle autonomie sociali e del pluralismo, anche conflittuale 169"; ciò avveniva attraverso la previsione di precisi vincoli di compatibilità tra la legge e la contrattazione collettiva, nell'attuazione degli obiettivi di politica economica e dei programmi previsti. Alle parti sociali doveva essere garantito un ambito di manovra autonomo, in cui l'intervento legislativo risultava eccezionale, limitato alle sole situazioni in cui si dovevano salvaguardare interessi generali superiori. L'art. 41 Cost. si poneva, quindi, come quadro di riferimento di un nuovo modello di Governo dell'economia, prevedendo ampi spazi di libertà per i privati, ma inserendoli in un meccanismo di collaborazione con i poteri statali, nella realizzazione di finalità sociali.

Ulteriore previsione, particolarmente rilevante, è rinvenibile nell'art. 40 Cost., che sancisce il diritto allo sciopero ed il suo esercizio, riservando la regolamentazione normativa alla legge, in un'ottica di reciproca interazione tra Costituzione e legislazione ordinaria, all'interno di un sistema di relazioni e dialettica tra parti sociali e Parlamento¹⁷⁰.

Si veda M. RUSCIANO, Sistema politico e ruolo dei sindacati, in Dem. Dir., 2006, cit., p.122.
 Si veda M. RUSCIANO, Sistema politico e ruolo dei sindacati, in Dem. Dir., 2006, pp.115 e ss.

Il sistema previsto dal testo Costituzionale subisce nella pratica una spinta laterale, che porta ad uno sviluppo del diritto sindacale ben lontano dall'attuazione e dalle previsioni costituzionali¹⁷¹.

Come per l'art. 39 Cost., anche per la disposizione che riconosce il diritto allo sciopero si è reso necessario l'intervento della Corte Costituzionale¹⁷² per confermare la legittimità dell'azione sindacale. A tal riguardo, la Corte dopo aver evidenziato inutilmente la necessità di una legge regolatrice dello sciopero, auspicando "un'organica disciplina di tutta la materia sindacale¹⁷³", si è ritrovata a svolgere un ruolo di supplenza contemperando i diversi interessi contrapposti¹⁷⁴. La stessa Corte ha operato quale interprete dello spirito dei tempi, legittimando con i suo interventi la partecipazione del sindacato al potere politico esercitato dallo Stato¹⁷⁵.

L'operatività ed il sorgere delle pratiche concertative è stata resa possibile proprio al fine di garantire alle forze sindacali la possibilità di

¹⁷¹ Si veda T. TREU, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, pp. 199 e ss.

¹⁷² Si veda Corte Cost. 28 dicembre 1962, n. 123, in *Giust. Civ*,.1962, p. 1506 e ss. La Corte aveva riconosciuto *«la sussistenza di interessi comuni a intere categorie di lavoratori»*, ritenendo legittimo lo sciopero di solidarietà, effettuato per delle rivendicazioni di carattere economico; Corte Cost., 27 dicembre 1974, n. 290, in *Mass. Giur. Lav.*, 1975, p. 151 e ss.; Corte Cost. 17 luglio 1975, n. 222, in *Foro.it*, 1975, I, c. 1569, nella quale la Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 506 c.p. che vietava la serrata dei piccoli imprenditori, rilevando che l'astensione dei piccoli imprenditori era una forma di protesta assimilabile allo sciopero e non alla serrata, costituendo quindi uno strumento legittimo di pressione del quale disponevano i gruppi all'interno della società pluralista. Si veda F. SANTONI, *Lo sciopero*, Napoli, 2001, p. 33. Si veda Corte Cost., 13 giugno 1983, n. 165, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1983, II, p.1985.

¹⁷³ Si veda Corte. Cost. 4 maggio 1960, n. 29, in Giur. It., 1960, I, p. 1086; In quell'occasione, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 502 c.p., per contrasto con gli artt. 39 e 40 Cost., nella parte in cui regolava la serrata vietandola.

¹⁷⁴ I giudici costituzionali richiamavano, ancora una volta, il principio della libertà di azione sindacale affermando la legittimità degli scioperi attuati a tutela di finalità differenti rispetto a quelle di natura contrattuale. Il diritto allo sciopero veniva ad essere legittimato attraverso il rilievo riconosciuto al principio di uguaglianza sostanziale. Si veda T. TREU, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, pp. 199 e ss.

[&]quot;(...) Partecipazione non prevista dalla Costituzione che, invece, ripartiva e separava le competenze dei partiti e del potere politico dalle competenze del sindacato". Si veda M. PERSIANI, Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale), in *Arg.Dir.Lav.*, 2006, 4-5, cit., p. 1031 e ss.

intervenire ed ostacolare le iniziative di natura legislativa attraverso l'esercizio del diritto allo sciopero politico o, ancora, percorrere la strada della contrattazione collettiva qualora non venissero coinvolte nella determinazione degli obiettivi generali di politica economica. Le diverse interpretazioni giurisprudenziali, fornite dalla Corte Cost. riguardo allo sciopero politico, hanno avuto una funzione importante nella definizione delle azioni e delle attività sindacali ammissibili, non contrastanti con i principi costituzionali.

Il diritto allo sciopero e la sua regolamentazione all'interno dell'ordinamento giuridico, pur non costituendo il fulcro delle relazioni industriali, rappresentano punti di osservazione essenziali nell'analisi globale del suddetto sistema. Nel rapporto che intercorre tra il diritto allo sciopero e la tematica della concertazione risulta evidente la funzione svolta dal suddetto diritto: l'esercizio dello sciopero consente di vigilare sulle scelte politiche del Governo, aventi possibile ricadute sul piano dello sviluppo economico e sociale, sia in maniera preventiva che successivamente al loro compimento¹⁷⁶. Proprio il riconoscimento dello sciopero politico aveva, in seguito, consentito delle rivendicazioni effettuate al di fuori dell'area di contrattazione collettiva; era stata infatti sancita alla legittimità di un'azione sindacale esterna alla materia della contrattazione.

In questo ambito andava a collocarsi la concertazione sociale, la quale veniva a formare con lo sciopero politico una "coppia di termini contrapposti"¹⁷⁷. La loro discontinuità di metodo non escludeva totalmente l'omogeneità degli scopi perseguiti¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci ed ombre, cit., p. 279.

¹⁷⁷ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci ed ombre, cit., p. 280.

¹⁷⁸ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci ed ombre, cit., p. 280.

La concertazione può essere in un certo senso definita quale alternativa alla rivendicazione politica attuata attraverso lo sciopero, dotata di maggiore complessità e maggiormente rispondente alle esigenze di una società pluralista¹⁷⁹.

Nell'articolazione delle relazioni industriali da un lato si colloca la contrattazione, che svolge una rilevante funzione di regolamentazione dei fenomeni economico-sociali, dall'altro lato si rinviene l'esigenza di intervenire e partecipare, in maniera attiva, nella sfera politica instaurando delle relazioni con un soggetto terzo, il potere pubblico. A quest'ultimo verranno indirizzate le istanze di miglioramento delle condizioni dei lavoratori e della classe imprenditoriale, la cui sorte dipende fortemente dalla scelte dei pubblici poteri.

L'azione sindacale per garantire adeguata tutela e rispondere alle richieste dei propri appartenenti opera su due livelli: quello contrattuale, usuale, e quello extracontrattuale. Ad entrambi i livelli viene riconosciuta eguale rilevanza, poiché la contrattazione svolge una specifica funzione successiva alla conclusione degli accordi concertativi, mentre l'attività di natura extracontrattuale costituisce la base delle pratiche concertative, svolta anche attraverso l'azione politica delle rappresentanze sindacali. Lo sciopero politico risponde, inoltre, al fine di superare il piano negoziale per concentrare l'attenzione su temi che necessitano di uno strumento di azione diverso da quello di natura contrattuale. All'estrinsecazione dello sciopero può far seguito una fase di concertazione, finalizzata alla definizione di un compromesso ovvero l'azione di sciopero può essere anticipata

¹⁷⁹ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci ed ombre, cit., p. 279.

dall'istituzione di un tavolo di concertazione, non produttivo di risultati auspicati dalle compagini sindacali¹⁸⁰.

Per concludere, per meglio comprendere il legame sussistente tra l'attività sindacale e le pratiche concertative può essere utile richiamare un'espressione di Umberto Romagnoli " (...) quando meno te lo aspetti, può arrivare la concertazione sociale" 181, utilizzata per sottolineare come il metodo concertativo rientri nel ventaglio di modalità operative riconosciute al sindacato per relazionarsi con i pubblici poteri, mettendo in luce la vicinanza tra la stessa concertazione e lo sciopero. Questi due rappresentano differenti metodi d'azione: da un lato vi è lo sciopero, che si presenta quale forma forte di protesta e azione ostruzionistica, dall'altro la concertazione, avente natura propositiva, che si estrinseca attraverso la conclusione di accordi ed il riconoscimento di reciproche responsabilità, da parte dei soggetti coinvolti. Due cardini che possono spesso combinarsi, individuando due valide alternative d'intervento sui contenuti delle decisioni politiche.

.

¹⁸⁰ Si veda T. TREU, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, pp. 199 e ss.

¹⁸¹ Si veda U. ROMAGNOLI, La concertazione sociale in Europa: luci ed ombre, cit., p. 280.

2.1 Il riconoscimento giuridico della Concertazione

Sin dall'emersione delle pratiche concertative, la concertazione veniva definita "fonte delle fonti" posta ad un livello intermedio tra il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale ed inserita nella Costituzione materiale quale modalità di regolazione sociale ed economica. Al suddetto metodo si riconosceva un rilevante posto nel sistema delle relazioni industriali. Ciò nonostante, permanevano a riguardo numerosi dubbi sulla rispondenza della concertazione alle disposizioni Costituzionali. Il coordinamento e la conciliabilità con le norme costituzionali costituiva, da sempre, il "tallone di Achille" del metodo concertativo.

Ponendo attenzione sull'ordinamento giuridico interno, è possibile rilevare come la concertazione e le relative prassi operative siano giunte ad integrare i contenuti della c.d. *Costituzione materiale*¹⁸⁴. Le pratiche concertative poste in essere, negli anni, dagli attori sociali identificano una possibile soluzione al quesito relativo all'esistenza di un fondamento giuridico, di carattere normativo e costituzionale, dei rapporti instaurati tra il governo e le parti sociali. I comportamenti tenuti da tali soggetti hanno assunto dei caratteri peculiari, dando vita alla dinamica della concertazione e alle sue prassi attuative¹⁸⁵.

¹⁸² Si veda M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Giorn. Dir. Lav. rel. ind.*, 2002, p. 93.

¹⁸³ Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, p. 519.

¹⁸⁴ Si veda C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

¹⁸⁵ Si veda F. CARINCI, Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, p. 519.

Le possibile problematiche nel rapporto tra la concertazione e le norme costituzionali potevano riscontrarsi sotto due diversi profili: il primo riguardava il potere dell'esecutivo di procedere pur in mancanza di un accordo con le parti sociali; il secondo profilo era relativo ai vincoli posti nei confronti del Governo, come disposto negli accordi raggiunti attraverso le pratiche concertative¹⁸⁶. A tal proposito, l'intervento della Corte Costituzionale¹⁸⁷ aveva sancito la legittimità dell'azione del Governo, anche in ipotesi di un mancato accordo, in osservanza delle prerogative e dei poteri allo stesso attribuiti dalla Carta Costituzionale. Infatti, l'azione dell'esecutivo avvenuta in assenza di accordo con le parti sociali non implicava la violazione delle disposizioni costituzionali, anche se avrebbe potuto generare un conflitto nel rapporto con le organizzazioni rappresentative dei lavoratori ed imprenditori 188.

La concertazione veniva, quindi, a configurarsi quale modalità "non ufficiale" di determinazione della volontà politica, compatibile e parallela ai procedimenti formalmente riconosciuti dalla Costituzione¹⁸⁹.

Nell'analisi degli aspetti prettamente giuridici della questione trattata, una pratica necessaria risultava il confronto delle pratiche concertative con

¹⁸⁶ Si veda F. CARINCI, Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, p. 519.

¹⁸⁷ Si veda Corte Cost. 6 febbraio 1985, n. 34, in *Foro.it*, 1985, I, c. 1975.

¹⁸⁸ Si rileva che l'azione dell'esecutivo, in mancanza di un accordo, totale o parziale, con gli attori sociali non avrebbe comportato una violazione delle disposizioni normative, ma solo uno strappo rispetto ad una prassi consolidata. Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, p. 519.

La pratica concertativa poteva individuare una modalità informale di determinazione della volontà politica, compatibile e complementare rispetto ai procedimenti indicati nella Carta costituzionale. Nel diritto sindacale la dicotomia "Costituzione formale" e "Costituzione materiale" assume i tratti più significativi della distinzione classica tra la Costituzione scritta e quella che viene tradotta nella legislazione, nella giurisprudenza, nella prassi sociale. Proprio rispetto al diritto sindacale nella Costituzione si rileva quel carattere di elasticità che le ha assegnato il carattere della "eterna gioventù" giuridica, consentendo che il modello venisse integrato, aggiornato, modificato. Sul doppio piano della costituzione formale e materiale è stato esplicato il ruolo dell'organizzazione sindacale e dell'azione sindacale. Da una parte le prassi di partecipazione sindacale al governo dell'economia. si veda F. CARINCI, *Parlamento e concertazione*, cit., p. 37..

le esigue fonti costituzionali, riguardanti l'azione sindacale, e con le diverse procedure previste. Il *vulnus* normativo della concertazione veniva spesso ricercato nei rapporti tra i diversi poteri dello Stato e gli attori sociali, inoltre gli interpreti concentravano la propria attività sulla cernita degli atti che potevano generare effetti tra le parti nei tavoli di concertazione.

Dal di vista della regolamentazione giuridica punto dell'obbligatorietà della previa consultazione delle parti sociali non risultava rinvenibile un'apposita disposizione normativa e le prassi concertative venivano individuate in procedure informali di negoziazione¹⁹⁰.

L'attività di ricerca era, per molti anni, proseguita con un'attenzione particolare sugli atti assunti dal Governo, frutto degli accordi raggiunti con le parti sociali, i quali non risultavano particolarmente vincolanti per lo stesso nell'esercizio delle'attività legislativa. Per lungo tempo il Paese oscillava tra le pratiche concertative, operanti solo in determinati periodi¹⁹¹ ed assenti in altri. Andava pian piano a formarsi un modello poco incisivo, definito da Giugni " concertato"¹⁹², per l'appunto, esso stesso risultato di una contrattazione.

Al fine di ricostruire una struttura normativa, seppur minima, di riferimento per le diverse prassi operanti nel sistema delle relazioni sindacali, era intervenuta la giurisprudenza. Nello specifico, la Corte

¹⁹⁰ Come abbiamo evidenziato in precedenza, il tentativo di dare attuazione all'art.39 Cost. non aveva visto la luce, consentendo lo sviluppo parallelo di un modello di relazioni tra l'attività governativa e l'azione sindacale, segnando l'abbandono di una disciplina di diritto pubblico. Si veda M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, 2006, p. 159.

Gli accordi conclusi negli anni '80, avevano rappresentato il primo esempio di accordi trilaterali, frutto della concertazione; era proprio nei suddetti accordi che dovevano ricercarsi indici utili al riconoscimento giuridico del fenomeno concertativo. si veda F. CARINCI, *Parlamento e concertazione*, cit., p. 37.

¹⁹² Si veda G. GIUGNI, Concertazione sociale e sistema politico in Italia, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 1985, p. 54.

Costituzionale era stata chiamata a vagliare la compatibilità degli accordi, risultati dalla concertazione, rispetto alle norme costituzionali. La questione portata all'attenzione delle Corte era stata posta in termini, almeno in parte, nuovi, non ostacolati dai precedenti orientamenti espressi dalla stessa¹⁹³.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, fin dalle prime pronunce emesse a riguardo, la Corte Costituzionale non aveva riscontrato alcuna riserva, derivata dall'art.39 Cost., di natura normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro; tesi successivamente riaffermate in altre pronunce, intervenute negli anni a venire¹⁹⁴. Ciò nonostante, la stessa Corte avvertiva, sin dalle prime decisioni, che "una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima¹⁹⁵. Ciò portava, implicitamente, a concludere che il legislatore non fosse arbitrariamente legittimato a modificare o contraddire l'azione sindacale, le relative scelte e gli esiti contrattuali.

Ai giudici *a quibus* risultava evidente l'efficacia precettiva del primo comma dell'art. 39 Cost., rinvenendo in questo una sorta di limitazione rispetto agli interventi legislativi nell'ambito della regolamentazione dei rapporti di lavoro. Una ricostruzione diversa avrebbe privato la libertà sindacale dei suoi riconoscimenti fondamentali: l'attività contrattuale e la

-

¹⁹³ Si veda Corte Cost., 09 luglio 1963, n. 120, in <u>www.giurcost.it</u>, Corte cost., 30 luglio 1980, n. 141, in *Giur.It.*, 1981, I, p. 696 e ss..

[&]quot;sino a quando l'art. 39 non sarà attuato non si può ne si deve ipotizzare conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento". Si veda Corte Cost., sent. n. 106 del 1962, in www.giurcost.it.

¹⁹⁵ Si veda Corte Cost., sent. n. 106 del 1962, in www.giurcost.it.

connessa libertà negoziale; l'area di competenza dei sindacati sarebbe stata, altrimenti, invasa o quantomeno compressa dal legislatore ordinario 196.

Una peculiarità interna al nostro sistema di produzione legislativa, relativa al diritto del lavoro, che metteva in risalto il rapporto tra Governo ed attori sociali poteva essere individuata nella formazione delle leggi contrattate: i suddetti provvedimenti, infatti, erano oggetto di previe trattative tra le parti prima di giungere in Parlamento. Questo *iter* di formazione risultava il frutto degli accordi conclusi, presentandosi quale particolarità del sistema legislativo ¹⁹⁷. Gli accordi conclusi ¹⁹⁸, durante la stagione delle leggi contratte, testimoniavano la frequente interazione tra le organizzazioni sindacali e gli organi statali di Governo, in un'ottica di cooperazione reciproca. La realizzazione dei fini pubblici e sociali veniva ad essere affidata alla legge, quale fonte regolamentatrice, anche nei casi di mancata conclusione dell'accordo tra le diverse parti.

Il vero e proprio riconoscimento della libertà sindacale si realizzava, in Italia, con l'avvento dell'ordinamento Costituzionale. Il libero associazionismo sindacale e la relativa libertà d'azione venivano di fatto ad essere ricomprese nelle disposizioni costituzionali. Rispetto a ciò, una particolare attenzione veniva dedicata all'art.39 Cost., rispetto al quale molti individuavano una ripartizione di competenze, assegnando al Parlamento il compito di individuare quali sindacati fossero legittimati a partecipare alla contrattazione collettiva. In base alla suddetta disposizione, infatti, il compito di disciplinare la democrazia sindacale era affidato all'organo Parlamentare, mentre alle rappresentanze sindacali spettava la

¹⁹⁶ Si veda F. CARINCI, *Parlamento e concertazione*, cit., p. 37.

¹⁹⁷ Si veda R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Milano, 2008 p. 125.

¹⁹⁸ Si veda R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Milano, 2008 p. 125.

stipula dei "contratti di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce¹⁹⁹".

La *quaestio* riguardante l'ingerenza dello Stato nella sfera di libertà delle organizzazioni sindacali era stata, da sempre, oggetto di particolare attenzione quale elemento di criticità e discussioni. Per lungo tempo, si era cercato un punto di equilibrio tra il ruolo assegnato alla legge e quello riconosciuto alla contrattazione nella definizione delle relazioni del lavoro, così da definire gli ambiti di operatività ed intervento consentiti al potere legislativo nelle materie tradizionalmente regolate dalla contrattazione collettiva.

Le fasi maggiormente significative di questo percorso di ricerca si ritrovano nell'arco temporale che va dagli anni '60 sino agli anni '80, epoca in cui si assiste ad una significativa evoluzione interna al contesto economico, sociale e politico; durante questo periodo, il Paese assiste al massimo sviluppo dell'integrazione tra le associazioni sindacali, più rappresentative, nei processi decisionali di carattere politico- economico²⁰⁰. La produzione normativa e gli accordi²⁰¹ intervenuti in quegli anni avevano tentato di contribuire allo sviluppo del sistema delle relazioni industriali, tralasciando di affrontare il tema della democrazia sindacale, inerente la misurazione del grado di rappresentatività che i sindacati dovevano possedere per essere ammessi a partecipare alla contrattazione collettiva. L'obiettivo da raggiungere, in ottemperanza alle pronunce della Corte Costituzionale, era costituito dalla ricerca di un metodo ordinamentale compatibile con quanto stabilito dall'art.39 Cost. Le rappresentanze

-

¹⁹⁹ Si veda R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Milano, 2008 p. 125.

Si veda R. PESSI, La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza, in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, p. 619.

Si fa riferimento alle leggi previste dall'ordinamento sindacale, quali lo Statuto dei Lavoratori, e ancora agli accordi concertativi, quali il Protocollo del 23 luglio del 1993.

sindacali individuavano, infatti, "uno strumento privilegiato²⁰²" idoneo a garantire l'effettiva partecipazione della classe lavoratrice all'organizzazione politico, economica e sociale, come stabilito dalla Carta costituzionale²⁰³. Spettava comunque alla legge il compito di coordinare l'attività economica pubblica e privata, in base a quanto disposto dall'art.41 Cost., altrimenti la vigente forma di Governo sarebbe risultata alterata.

In conclusione, è possibile affermare in merito alla funzione regolatrice dell'attività sindacale, nella forma di contrattazione o di concertazione, che la legge non può intervenire arbitrariamente limitando o condizionando l'azione sindacale, nonostante la rilevanza riconosciuta ai programmi governativi e la loro possibile ingerenza sulla disciplina dei rapporti di lavoro, quale rappresentazione dell'iniziativa economica privata sancita dall'art.41Cost.

Il problema della mancata attuazione dell'art.39 Cost., peculiarità del nostro ordinamento, risulta ostacolare non solo l'estensione generale dell'efficacia degli accordi risultanti dalla pratiche concertative, ma inoltre impedisce che i sindacati, impegnati nella negoziazione con l'esecutivo, siano individuati quali soggetti legittimati a rappresentare gli interessi dell'intera categoria dei lavoratori. Proprio per tali ragioni, molto spesso il processo concertativo non ha raggiunto i risultati sperati, portando alla formulazione degli accordi solo con alcune rappresentanze sindacali o, ancora, ha esaurito i proprio effetti in un momento successivo al tavolo di

-

Si veda R. PESSI, La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza, in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, p. 619.

²⁰³ Il ruolo sindacale risulta, infatti, coerente con il principio solidaristico sancito dall'art.2 Cost. e con il contenuto dell'art. 3 comma 2 Cost., che promuove l'eguaglianza dei lavoratori e la loro partecipazione attiva alla vita sociale. Si veda R. PESSI, *La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza, in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Padova, 2005, p. 619.

concertazione perché dotato di scarsa efficacia, non vincolando i soggetti non appartenenti alle organizzazioni sindacali.

Il sistema delle relazioni industriali, in Italia, è stato da sempre caratterizzato dall'assenza di norme cogenti e attraversato da veri e propri squilibri strutturali ostativi rispetto alla formazione di regole, che lo stesso sistema era atto a produrre. Le ragioni di ciò sono riconducibili alle caratteristiche della struttura economico-sociale interna e della nostra storia politica; proprio le suddette peculiarità hanno influenzato gli aspetti quantitativi e qualitativi del conflitto in questione, inficiando la stabilità dell'intero sistema delle relazioni industriali²⁰⁴.

3. Il modello "concertazione sociale"

La concertazione viene individuata quale strumento utile per la realizzazione degli obiettivi di politica economica e sociale, attraverso una serie di interventi, programmati secondo uno schema coerente, che partono dal centro sino a raggiungere tutti i livelli di Governo.

.

²⁰⁴ Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, p. 519.

I diversi livelli sovranazionale, nazionale, regionale e locale, non possono più essere considerati come realtà autonome, costituendo nell'organizzazione governativa attuale un unico sistema strutturale²⁰⁵. Le disposizioni in materia di politiche occupazionali e di sviluppo risultano, perfettamente, in linea con i sistemi di decentramento delle funzioni regolative e di governo. Il decentramento può essere ricollegato al principio di sussidiarietà verticale, per cui in ordine ad un intervento viene ricercata l'istituzione o il soggetto più vicino rispetto all'interesse da soddisfare²⁰⁶.

A tal proposito, risultava opportuno prospettare l'attivazione di politiche di concertazione sociale prossime al livello territoriale o settoriale. Tuttavia, tale previsione non ha prodotto il risultato positivo auspicato.

I padri costituenti avevano individuato nella sussidiarietà verticale un metodo di sovrapposizione di diversi piani d'intervento, che avrebbe portato ad un migliore soddisfacimento degli interessi dei cittadini. Il principio di sussidiarietà verticale, unito alla sussidiarietà orizzontale, ha portato alla concreta attuazione del pluralismo sociale, previsto dalla Carta costituzionale, attraverso il coinvolgimento e l'azione delle organizzazioni rappresentative e di soggetti esponenziali di interessi privati, di varia natura²⁰⁷.

A tale previsione si era, inoltre, aggiunto un periodo di forte crisi economica, che spinse le parti ad agire con maggiore incisività, intervenendo nella determinazione e nello sviluppo delle relazioni industriali a livello nazionale e comunitario, spinti anche dall'obiettivo di

²⁰⁵ G. ZILIO GRANDI, Spunti sui modelli relazionali tra Stato, sindacato e imprese negli Stati membri e nell'Unione europea, in Riv. Giur. Lav., 2003, 1, p. 823 e ss..

Si veda P. ALBI, La contrattazione sindacale nella programmazione dello sviluppo, in Dir. Lav. Rel. Ind., 2001, p. 420.

²⁰⁷ Si veda L. MARIUCCI, Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 255.

affrontare e risolvere giuridicamente le problematiche relative ai difetti di legittimazione e rappresentatività.

Analizzando il livello macro, quello relativo alle grandi intese di natura trilaterale tra Stato, sindacati ed associazioni imprenditoriali, l'assenza di un riconoscimento giuridico costituisce una condizione essenziale per l'attuazione della concertazione sociale²⁰⁸. La pratica concertativa viene, infatti, a realizzarsi concretamente come prassi non formalizzata, conservando il suo grado di informalità²⁰⁹.

Al livello nazionale si andavano ad affiancare quello regionale e locale, ma soprattutto quello sovranazionale, rendendo così evidente la dimensione comunitaria della concertazione. La pratica della concertazione aveva trovato un positivo riscontro nell'attività promozionale di iniziative volte a sostenere lo sviluppo locale, attraverso l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata; attraverso i suddetti strumenti la concertazione diveniva operativa anche a livello territoriale, con la finalità di prospettare condizioni favorevoli allo sviluppo occupazionale, in particolar modo nelle aree colpite da un periodo di depressione economico-sociale. I patti territoriali, i contratti d'area e gli accordi di programma rappresentavano una diretta espressione dei tavoli di concertazione, in cui le parti sociali si confrontavano con le istituzioni politiche per sollecitare gli investimenti destinati alla promozione dell'occupazione, necessari alla programmazione di nuove attività imprenditoriali²¹⁰.

²⁰⁸ Si veda P. ALBI, *La contrattazione sindacale nella programmazione dello sviluppo*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2001, p. 420.

²⁰⁹ Si veda P. ALBI, La contrattazione sindacale nella programmazione dello sviluppo, in Dir. Lav. Rel. Ind., 2001, p. 420

²¹⁰ Si veda P. ALBI, *Contratti d'area e patti territoriali a confronto*, in *Lav. Inf.*, 1998, 20, p. 5 e ss.

Anche a livello territoriale, così come avveniva in quello nazionale, i tavoli di concertazione si concretizzavano in accordi bipartiti o tripartiti, in base al ruolo svolto dai poteri locali come mediatori, nella contrattazione con le rappresentanze sindacali ed imprenditoriali, o quali protagonisti degli accordi stessi, attraverso investimenti diretti e con l'impegno di risorse economiche pubbliche. Inoltre, la concertazione a livello territoriale aveva spesso svolto il ruolo di "supplente", sostituendo la concertazione a livello locale dotata di scarsa efficacia, soprattutto nelle zone colpite dalla depressione economica. Veniva, quindi, a crearsi uno stretto legame interattivo tra i due livelli di concertazione.

Le diverse forme di concertazione operanti a livello locale, in particolare nella forma dei patti territoriali offrono "notevoli spunti di riflessione sull'evoluzione degli assetti delle relazioni industriali e sul fenomeno della modulazione a livello locale della disciplina del rapporto di lavoro, per la lotta all'esclusione sociale e per lo sviluppo dell'occupazione²¹¹".

I programmi di sviluppo, formulati a livello locale, hanno quale presupposto il decentramento delle pratiche concertative, così da coinvolgere maggiormente le parti sociali nell'attività di gestione e selezione degli interventi da attuare. La partecipazione e l'interazione con gli attori sociali viene individuato quale elemento necessario nella definizione di strategia di sviluppo del mercato del lavoro, già all'interno dei grandi accordi concertativi formulati negli anni Novanta²¹².

²¹¹ Si veda S. COSTANTINI, Verso una nuova stagione di concertazione territoriale?, in Lav. Dir., 2005, cit., p. 27.

²¹² Si veda B. CARUSO, Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale, in La dimensione sociale della contrattazione, 2001, p. 429.

La programmazione negoziata è stata definita uno dei principali strumenti impiegati nell'elaborazione di strategie di crescita e regolazione dei mercati del lavoro locali, che ha contribuito ad incrementare il grado di coinvolgimento delle parti sociali²¹³. Tra gli strumenti di programmazione negoziata, una particolare rilevanza viene riconosciuta ai Contratti d'area²¹⁴, i quali hanno favorito l'emergere di nuove realtà imprenditoriali e l'offerta di nuove opportunità di occupazione, mirate nello specifico all'inclusione dei soggetti svantaggiati. Le attività inerenti la politica promozionale, attuata a livello locale, costituiscono il frutto delle programmazioni stabilite a livello nazionale, inserite negli Accordi concertativi nazionali. Esiste, quindi, un nesso inscindibile tra le determinazioni a livello nazionale e la conseguente attuazione a livello locale, attraverso diverse modalità d'intervento.

Ulteriore strumento di programmazione negoziata sono i Patti Territoriali, i quali hanno configurato, nell'esperienza italiana, un congegno concertativo di grande importanza, soprattutto nella parte meridionale del territorio. Nelle aree sottosviluppate la contrattazione bilaterale o trilaterale viene ad esprimersi attraverso l'utilizzo di diversi strumenti, quali ad esempio la promozione di politiche attive del lavoro e delle pari opportunità, la predisposizione di progetti di formazione professionale o, ancora, attività di sostegno alle economie locali. Attraverso i molteplici strumenti di programmazione previsti (patti ed intese programmatici, patti d'integrazione sociale etc.) è possibile rinvenire la "missione" svolta a livello regionale dalla concertazione²¹⁵, che coinvolge tematiche differenti attinenti al diritto del lavoro, in particolare la questione relativa alla

²¹³ P. ALBI, Contratti d'area e patti territoriali a confronto, in Lav. Inf., 1998, 20, p. 5 e ss.

²¹⁴ Si veda P. ALBI, Art. 2, c. 203 ss. L. n. 662/1996, in Comm. Breve alle leggi sul lavoro, 2001, p. 2091 e ss

²¹⁵ Si veda T. TREU, *La via regionale alla concertazione*, 2002, p. 3.

previsione di maggiori opportunità occupazionali e maggiore flessibilità. I Patti Territoriali, strettamente connessi al livello nazionale, hanno rappresentato lo strumento attraverso il quale hanno trovato attuazione le politiche europee di sviluppo e sostegno delle aree depresse e dei settori in crisi, mirate ad intervenire in alcuni territori degli Stati membri.

I confronti tra rappresentanze sindacali dei lavoratori, istituzioni centrali, sistema centrale ed Europeo hanno un ruolo basilare e di cruciale rilevanza nella disciplina del lavoro, definendo le regole principali in termini comparati ed in chiave interdisciplinare²¹⁶. In un momento problematico come quello attuale, attraversato da una profonda crisi che incombe sui sistemi economici di tutti i Paesi, trova spazio l'idea di uno Stato interventista, che agisca attraverso azioni tempestive nell'ambito della politica economica.

In conclusione, risulta utile rilevare le diverse modalità e grado di coinvolgimento degli attori sociali presenti a livello nazionale ed Europeo. Come abbiamo pocanzi evidenziato, a livello nazionale il legislatore statale definisce le proprie modalità operativa attraverso la ricerca del consenso di un preventivo consenso delle parti sociali, avviando con le stesse dei negoziati riguardo il contenuto dei provvedimenti legislativi. A livello comunitario, invece, il modello negoziale ha ottenuto un più ampio riconoscimento: viene, infatti, ad essere prevista una partecipazione diretta delle parti sociali alle dinamiche decisionali non solo in merito alla produzione normativa, ma in ogni dinamica afferente le determinazioni in

²¹⁶ Si veda G. ZILIO GRANDI, Spunti sui modelli relazionali tra Stato, sindacato e imprese negli Stati membri e nell'Unione europea, in Riv. Giur. Lav., 2003, 1, p. 823 e ss.

materia di politiche sociali, essendo la loro posizione formalizzata dalle disposizioni contenute all'interno del Trattato europeo²¹⁷.

3.1 Peculiarità e specificità del modello concertativo

La concertazione si presenta come un processo di contrattazione, il quale può avvenire con differenti modalità e a diversi livelli: la pratica concertativa può, infatti, configurarsi su un livello contrattuale o assumere un carattere trilaterale, quando la contrattazione avviene con il coinvolgimento del potere pubblico, quale controparte degli attori sociali.

Il passaggio evolutivo da un modello contrattuale ad un sistema di natura partecipativa è strettamente ricollegato alla scelta di far fronte alle nuove istanze, nell'ambito del lavoro, adottando un approccio meno ideologico in un contesto in cui le organizzazioni sindacali occupano una posizione rilevante²¹⁸. Si riscontra, quindi, un evoluzione significativa: da un modello di natura conflittuale ad un modello partecipativo.

L'importanza acquisita, nel corso degli anni, dalla contrattazione interconfederale e la sua stabilità identificano "un tratto caratterizzante

²¹⁸ Si veda M. ROCCELLA, *Una politica del lavoro a doppio fondo: rapporti di lavoro e relazioni sindacali nella XIV legislatura*, in *Dir. Lav.*, 2004, p. 60.

²¹⁷ Si fa riferimento, nello specifico, all'art. 137 TCE, che dispone la competenza comunitaria a disciplinare ambiti di regolazione attinenti al settore sociale. Per un'analisi approfondita sul tema si rinvia al capitolo 4 della trattazione.

delle relazioni industriali italiane "219. E' possibile rilevare come il livello negoziale superi il limite delle relazioni industriali, intese in senso stretto, "confinando e sconfinando nel mercato politico ed enfatizzando il ruolo dell'attore pubblico²²⁰". Con il passare del tempo, le differenze tra il carattere bilaterale e trilaterale delle negoziazioni vanno pian piano svanendo, poiché dato il continuo intervento del Governo nelle relazioni contrattuali tra organizzazioni imprenditoriali e sindacati, attraverso azioni di coordinamento e sostegno delle parti nel raggiungimento degli accordi, la contrattazione bilaterale acquisisce una carattere trilaterale. L'interferenza dell'esecutivo viene ad avere diversa intensità ed ampiezza a seconda delle circostanze politiche e dei rapporti, che instaura con le diverse controparti dell'accordo. Il suo intervento non si configura quale mediazione imparziale, riuscendo ad influenzare i diversi attori coinvolti e l'esito del negoziato²²¹.

Il modello della concertazione sociale prevede una schema strutturale che si articola su un piano di consultazione sindacale ed un altro di carattere negoziale e paralegislativo. E' necessario evidenziare come non sempre l'istituzione di un tavolo concertativo porti alla formulazione ed alla stipulazione formale di accordi. L'elemento rilevante è la responsabilità che le parti sociali, coinvolte nella concertazione, si assumono da un punto di vista politico²²².

²¹⁹ Si veda G.P. CELLA,T. TREU, *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, 1998, p. 203-205.

²²⁰ Si veda G.P. CELLA,T. TREU, Relazioni industriali e contrattazione collettiva, cit., p. 88.

²²¹ Si rileva che l'intervento pubblico si sostanzia, molto spesso, nell'offerta di risorse finanziare da parte dell'organismo governativo, utili al raggiungimento degli obiettivi stabiliti negli accordi. Si veda C. ZOLI, *Le Fonti - Il Diritto Sindacale, Le fonti e il contenuto del principio di libertà sindacale*, in *Diritto del lavoro, Commentario diretto* da F. CARINCI, Milano, 19, I, pp. 31 e ss. ²²² "E' constatazione comune che, sul piano generale, la regola fondamentale di libertà della

[&]quot;E' constatazione comune che, sul piano generale, la regola fondamentale di libertà della scelta se porre in essere un'attività contrattuale, la libertà dei soggetti collettivi con i quali porre in essere trattative e accordi, così come la libertà do ogni organizzazione di accedere alla contrattazione in forza della propria capacità di imporsi come interlocutore delle controparti nelle relazioni sindacali"; si veda C. ZOLI, Le Fonti - Il Diritto Sindacale, Le fonti e il contenuto

Il cammino che ha condotto, le parti sociali, verso la scelta del sistema concertativo quale metodo, non è ancora ben chiaro, spesso infatti rispetto ai fenomeni sociali si è soliti *"scambiare gli effetti con le cause*²²³" o individuare similitudini, cercando di rilevare quale "fattore" abbia prevalso sugli altri. Il modello concertativo è stato selezionato perché ritenuto idoneo a soddisfare i bisogni di carattere politico, nonostante le diverse problematiche che presenta rispetto al sistema delle fonti, identificando una fonte anomala inserita tra la legge e l'autonomia collettiva²²⁴.

Per un certo periodo di tempo l'espressione concertazione ha convissuto con quella di neo-contrattualismo, anche se caratterizzate da "un'evidente differenza suggestiva²²⁵". La pratica concertativa identificava un modello avente carattere continuativo e regolare, produttivo di intese di largo consenso e con un maggiore grado di responsabilizzazione per le parti sociali. Diversamente il neo-contrattualismo era dotato di una struttura meno stabile e poco funzionale al raggiungimento di obiettivi specifici, prevedendo inoltre un coinvolgimento nettamente inferiore.

La reale efficacia dello strumento concertativo, quale modalità di regolazione delle relazioni industriali e sindacali, è rinvenibile passando in rassegna le principali fasi del fenomeno della concertazione. La valutazione delle suddette fasi avviene analizzando una serie di elementi, storici, politici, economici, che combinandosi tra loro hanno caratterizzato il percorso della concertazione, condizionandone il relativo sviluppo.

del principio di libertà sindacale, in Diritto del lavoro, Commentario diretto da F. CARINCI, Milano, 19, I, cit., p. 31.

²²³ Si veda G. LOY, *Riflessioni "povere" sulla concertazione all'indomani delle esequie*, in L. D., cit. p. 317.

cit. p. 317.

224 Si veda M. PERSIANI, Parlamento e concertazione. Presidenza dei lavori, in Arg.Dir.Lav., 1999, p.5

²²⁵ Si veda F. CARINCI, Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, p. 519.

Ricostruendo la storia delle relazioni tra il potere pubblico e le organizzazioni sindacali, rappresentative dei lavoratori e della classe imprenditoriale, è possibile rilevare la basi da cui ha avuto origine la concertazione. L'operatività della concertazione sociale prendeva il via in epoca recente, nella seconda metà del Novecento, anche se forme di partecipazione dei sindacati ai processi decisori venivano a coincidere con la nascita dei primi ordinamenti costituzionali in Occidente²²⁶. La sincronia tra la nascita del costituzionalismo democratico e l'affermazione delle organizzazioni rappresentative degli interessi collettivi, costituiva un terreno fertile per la genesi di forme primordiali di partecipazione di soggetti privati all'attività governativa.

La pratica concertativa trovava origine proprio in quel rapporto di rappresentanza politica e tutela degli interessi collettivi, tipica degli ordinamenti democratici. A tal proposito, si rileva che quando i moderni Stati costituzionali sostituirono i sistemi autoritari, si era assistito all'ingresso di nuovi protagonisti portatori d'interessi collettivi, quali protagonisti emergenti nel processo formativo dello Stato sociale. Ai medesimi soggetti era stato riconosciuto un ruolo rilevante all'interno della vita pubblica, nonostante in un primo momento continuasse a prevalere una visione di natura pubblicistica rispetto a quella privatistica che limitava, ancora una volta, l'azione sindacale²²⁷. Difatti, all'interno del

-

²²⁶ Ciò avveniva dopo la crisi del vecchio Stato liberale e successivamente all'esperienza degli Stati liberal-democratici, dittatoriali, pluralisti e corporativi; Si veda H. KELSEN, *Democrazia e cultura*, Bologna, 1955, p. 56 e ss.; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 29 e ss.

ss. ²²⁷ Il rapporto tra Stato e sindacati ha segnato, nel tempo, i confini degli Stati a ordinamento Costituzionale, con oscillazioni tra i modelli parlamentari puri, quelli corporativi o neocorporativi, che nei Paesi europei hanno condizionato lo sviluppo del diritto sindacale. La combinazione prescinde da uno schema rigido, che vede a sistemi democratici corrispondere ad un modello pluralista e, viceversa, i sistemi autoritari a modelli corporativi. Piuttosto le vicende di alcuni Paesi hanno dimostrato che le esperienze concertative sono spesso frutto di culture politiche, sociali e giuridiche differenti, dotati di elementi di caratterizzazione ulteriori del modello di relazioni industriali. Si veda N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 29 e ss.

costituzionalismo moderno vi era stata una combinazione di posizioni pubblicistiche e privatistiche²²⁸. Inoltre, dalla stessa cornice giuridica, in cui si era incardinata la concertazione, emergeva una concordanza tra le posizioni pubblicistiche dello Stato e quelle privatistiche delle rappresentanze sindacali. L'utilizzo della concertazione risultava, infatti, uno strumento di estrema utilità per la conclusione di un accordo tra l'esecutivo e le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori, garantendo così il raggiungimento degli obiettivi previsti in programmazione. In questo rapporto di alternanza e collaborazione tra sfera pubblica e privata, si rinveniva una reciproca funzionalità²²⁹.

L'utilizzo del metodo concertativo era stato ritenuto necessario in relazione a precise priorità di natura economico-sociale. Alla concertazione veniva ricollegata una sorta di missione: quando la gestione delle relazioni risultava troppo difficoltosa per i lavoratori o gli imprenditori, perché implicava eccessivi sacrifici, a ciò veniva in soccorso la pratica concertativa, chiamata ad intervenire per "levigare le asperità²³⁰" del confronto. Volendo spiegare la situazione attraverso un'analisi matematica, le politiche economico-sociali stanno al metodo concertativo come il

-

Rispetto alla medesima concezione, che vedeva la combinazione di posizioni giuridiche pubblicistiche e privatistiche, si è formato un filone di pensiero che teorizzava l'affiancamento di un "costituzionalismo misto". In merito alle suddette teorie, L. Ferrajoli ha, più volte, sottolineato la presenza, nella nostra tradizione teorica e istituzionale, dello sviluppo di un «costituzionalismo di diritto privato» accanto al costituzionalismo di diritto pubblico. Un costituzionalismo di natura privatistica, "elaborazione del paradigma dello stato di diritto nei riguardi dei poteri economici e più in generale delle potestà private; un limite non solo al potere politico ma anche a quelli economici"; si veda L. FERRAJOLI, Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia, Bari, 2007, p. 224 e ss..

Per assicurare una tutela del lavoro di carattere globale, infatti, non sarebbe stato sufficiente l'utilizzo delle sole norme di diritto privato, poiché per assicurare l'effettività spesso "soccorrono istituti peculiari (...) ed occorrono anche presidi del diritto pubblico". Si veda F. SANTORO PASSARELLI, Nozioni di diritto del lavoro, Napoli, 1993, p. 18.

²³⁰ Si veda F. CARINCI, Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, p. 519.

risultato positivo delle riforme sta alla formulazione di un accordo con le rappresentanze sindacali,in sede di trattative²³¹.

Questa logica ha trovato effettiva realizzazione nella realtà solo alcune volte, altre no. Il rapporto tra Governo e sindacati, rispondeva ad una logica che ricollegava il successo dell'azione governativa al coinvolgimento ed alla partecipazione delle organizzazioni sindacali. Il suddetto schema operativo non ha sempre funzionato, dati i molteplici elementi²³² che garantiscono la tenuta della concertazione quale sistema collaborativo di regolazione, nell'ambito economico e sociale. La principale incognita era costituita dalla non stabilità del sistema, rispetto al quale non erano stabilite specifiche procedure di consultazione e partecipazione, risultando connesso alla volontà dell'esecutivo di coinvolgere o meno le rappresentanze sindacali, istituendo appositi tavoli di trattativa.

Analizzando la situazione attuale, la concertazione non è ancora riuscita ad imporsi quale pratica istituzionale, nonostante gli sforzi compiuti in diversi momenti storici nel tentativo di attribuirgli un riconoscimento formale. La mancata istituzionalizzazione del metodo concertativo è strettamene connessa all'insieme di particolarità che caratterizzano le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali italiane, quale ad esempio la debolezza istituzionale delle stesse relazioni industriali. Ulteriori limiti sono riscontrabili nelle diverse anomalie che hanno interessato i rapporti tra pubblici poteri e parti sociali, presenti nell'ordinamento interno: l'instabilità dei governi ed i continui cambi all'interno della maggioranza, il complesso sistema relazionale tra sindacati e compagine politica, le divisioni ideologiche interne al movimento sindacale. I suddetti elementi hanno

²³¹ Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, pp. 519 e ss.

²³² Si veda G. BAGLONI, *Democrazia impossibile?*, Bologna, 1995, p. 115.

costituito un vero e proprio ostacolo per la concertazione, impedendole di configurare una pratica stabile e continuativa²³³.

In merito al contenuto della concertazione, questa possiede un oggetto più ampio rispetto alla contrattazione di carattere bilaterale, vista la presenza del Governo che interviene potendo, inoltre, offrire alle controparti "poste di scambio²³⁴" utili alla realizzazione degli obiettivi pubblici. Entrando nello specifico, è necessario rilevare come alla base della pratica concertativa possono collocarsi le politiche reddituali e le attività di contrasto alle situazioni di crisi. Tuttavia, nel corso degli anni, alla concertazione sono state affidate ulteriori funzioni, in base alle quali questa viene ad operare: ne sono un esempio l'individuazione di misure per la regolamentazione del mercato del lavoro o di quelle a sostegno dell'occupazione e delle politiche di welfare, ancora, gli interventi di riforma per il sistema delle relazioni industriali, finalizzati a garantire un maggiore raggiungimento degli obiettivi economico-sociali programmati²³⁵.

Per un approfondimento globale del tema trattato, al fine di valutare l'impatto del modello concertativo dalle origini ad oggi, è possibile individuare tre diversi fasi in cui si articola il cammino della concertazione sociale nel nostro Paese: una prima fase si identifica con gli anni Settanta²³⁶, una seconda con la conclusione degli accordi degli anni

²³³ Si veda F. CARINCI, Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, pp. 519 e ss.

²³⁴ Si veda G.P. CELLA,T. TREU, *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, 1998, cit., p. 89.

²³⁵ Si veda G.P. CELLA,T. TREU, *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, 1998, p. 89.

In questa prima fase, la contrattazione di natura politica e la legislazione negoziata testimoniavano il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative di interessi nella determinazione relativa alla politica economica e di carattere sociale, che potevano definirsi in qualche modo come pratiche concertative. In quegli anni i sindacati individuavano la necessità di riorganizzare la propria azione, attraverso un confronto dialettico con il Governo al fine di raggiungere la ripresa economica. Frutto di tale raffronto fu l'Accordo Interconfederale del 1977, il primo vero esempio derivante dalla concertazione. Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, pp. 519 e ss.

Ottanta²³⁷ e l'ultima fase è quella relativa agli anni Novanta, in cui si registra un apice per la stessa concertazione²³⁸.

Tralasciando l'analisi delle prime due fasi, già approfondite nel capitolo precedente, è possibile individuare nella terza fase²³⁹, quella degli anni Novanta, numerosi indici di novità sia da un punto di vista legislativo che di natura contrattuale. Un ruolo rilevante veniva attribuito agli interventi legislativi sul costo del lavoro, effettuati in precedenza, ed in particolar modo alla normativa relativa allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, generata grazie all'impulso delle parti sociali in un clima particolarmente favorevole per le relazioni industriali.

L'enorme utilità riconosciuta al metodo concertativo, risultava emergere con evidenza durante la fase di consultazione tra le parti sociali ed i pubblici poteri; la pratica concertativa entrava in gioco anteriormente all'emanazione di un provvedimento o, ancora, quando il Governo coinvolto quale parte nella contrattazione collettiva, attribuiva la competenza a disciplinare determinate materie alla negoziazione tra le parti. Spesso il Governo aveva utilizzato la concertazione, quale strumento di contenimento delle dinamiche salariali.

Alla prima fase ne seguì una seconda, quella degli anni Ottanta, in cui furono conclusi numerosi Protocolli ed Accordi; tra gli altri è possibile ricordare quelli del 1983 e 1984 in materia di contenimento dell'aumento dei salari, l'abrogazione della "scala mobile" o, ancora, il "Patto di San Valentino" che aveva portato alla rottura dell'unità sindacale. Proprio in questa fase si assisteva ad un consolidamento della pratiche concertative, sorte precedentemente. Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, pp. 519 e ss.

²³⁸ Il percorso evolutivo della Concertazione è stato, infatti, particolarmente tortuoso, accanto a periodi di grande operatività e successo si registrano altrettanti momenti bui, quali ad esempio la mancata istituzionalizzazione del modello, che hanno portato ad una vertiginosa involuzione. Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, pp. 519 e ss.

²³⁹ Rispetto alla terza ed ultima fase, rilevanti risultano gli Accordi del 31 luglio 1992 e 23 luglio 1993, conclusi rispettivamente durante i governi Amato e Ciampi, ed il Patto sociale del 1998, durante il Governo D'Alema. Si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2005, 1, pp. 519 e ss.

Con il Patto di Natale (1998) la concertazione compie "un salto di qualità²⁴⁰", mutando da scambio politico a metodo per l'azione di indirizzo politico; si assisteva ad una giuridificazione²⁴¹ del rapporto tra esecutivo e parte sociali, che consentiva al sindacato di prender parte all'attività politico-istituzionale, delineando un nuovo modello in cui la rappresentanza politica risultava sovrapposta a quella degli interessi, secondo uno schema proprio dei modelli neocorporativi Europei.

A quest'ultima terza fase viene ad essere riconosciuta una particolare rilevanza, proprio perché configura l'apice massimo della pratica concertativa, al contempo, la successiva ascesa e molto probabilmente la sua fine. Alla fine degli anni Novanta, il metodo concertativo sembra prossimo ad un riconoscimento istituzionale con l'Accordo del dicembre 1998, tuttavia tale obiettivo svanirà col finire del secolo per essere, poi, accantonato definitivamente.

Con l'avvento del nuovo secolo, in contemporanea alle riforme sul mercato del lavoro, il dialogo sociale prendeva il posto della concertazione, Il modello concertativo viene ad essere qualificato come metodo superato, disponendo l'introduzione di un nuovo modello di consultazione quello, appunto del dialogo sociale²⁴².

 ²⁴⁰ Si veda M. RUSCIANO, Sistema politico e ruolo dei sindacati, in Dem. dir., 2006, cit., p.125
 ²⁴¹ Si veda M. RUSCIANO, Sistema politico e ruolo dei sindacati, in Dem. dir., 2006, cit., p.125

Tale cambio di rotta avviene sotto il Governo Berlusconi (2001), nello specifico la sostituzione della concertazione con il dialogo sociale viene ad essere contenuta nel "Libro Bianco", scritto da Marco Biagi nel 2002. La manovra individuava il "dialogo sociale" quale processo negoziale bilaterale tra le diverse parti sociali, in cui il Governo procede ad istituire due tavoli bilaterali separati, uno per le associazioni imprenditoriali ed uno per i sindacati. Attraverso il dialogo sociale non è riscontrabile una codecisione delle parti coinvolte, essendo riservata al Governo la possibilità di intervenire in materia prescindendo dal parere delle categorie coinvolte, a differenza della pratica concertativa che prevede l'instaurazione di un rapporto trilaterale e la conclusione di un accordo condiviso. Il suddetto progetto di riforma dopo varie resistenze, presenti nella stessa maggioranza parlamentare e l'opposizione delle rappresentanze sindacati, venne successivamente archiviato. Si veda M. RUSCIANO, *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in *Dem. dir.*, 2006, cit., p.125

Tuttavia, nonostante l'esperienza politica sotto il Governo di centro-destra (Berlusconi), avesse prospettato un abbandono della pratica concertativa, questa continuava a rappresentare uno strumento di politica del diritto difficilmente sostituibile, configurando un valido metodo di interazione e coinvolgimento delle parti sociali; non poteva, quindi, considerarsi un capitolo chiuso in via definitiva. La cultura della concertazione, formatasi negli anni, non poteva essere spazzata via sol perché l'esecutivo aveva deciso di non servirsene, ritenendola una metodica superata. Le scelte politiche, essendo legate a diversi fattori anche di natura ideologica, non potevano sancire l'epilogo definitivo della concertazione, ben potendo il Governo cambiare idea successivamente²⁴³.

"L'araba fenice²⁴⁴" della concertazione, nel 2007, risorge dalle sue ceneri grazie al Protocollo sul *welfare*, formulato durante il Governo Prodi. Il suddetto Accordo, pur rappresentando la rinascita della concertazione, sembra distinguersi dalla pratica concertativa in senso stretto, data la forte carica politica presente durante il tavolo di trattativa. In tale sede era emersa la discordanza interna tra la compagine politica appartenente alla sinistra radicale e la corrente più moderata e riformista; lo scontro si configurava anche tra le rappresentanze sindacali, venendo a mettere in evidenza, in particolare, le spaccature presenti all'interno della CGIL²⁴⁵. Si assisteva, quindi, ad una sorta di "regolamento dei conti" di matrice politica, che strumentalizzava la concertazione quale metodo di risoluzione delle divisioni interne.

[&]quot;Il fatto che il cambiamento intervenuto in Italia derivi da una precisa scelta politica piuttosto che da un profondo processo di modificazione culturale, non dev'essere, tuttavia, sottovalutato"; si veda G. LOY, Riflessioni «povere» sulla concertazione all'indomani delle esequie, in Lav.Dir., 2004, 2, p. 329;

²⁴⁴ Si veda L. MARIUCCI, Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 255.

²⁴⁵ La compagine sindacale era, infatti dovuta ricorrere ad un *referendum* dei lavoratori prima di firmare l'Accordo. Si veda L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2007, 2, p. 255.

Nonostante i vari alti e bassi che avevano caratterizzato l'esperienza della concertazione, una "certa nostalgia²⁴⁶" nei confronti di tale metodo si era avvertita innumerevoli volte, nel raffronto tra i Governi e le parti sociali. In tutti i Paesi dell'Unione Europea, infatti, risultava rinvenibile una cultura comune che prevedeva il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti gli attori sociali nella determinazione della politica sociale. Il raffronto²⁴⁷ con gli altri Paesi favoriva, sempre più, il riemergere del "rimpianto" modello concertativo.

Osservando attentamente il percorso evolutivo della concertazione sociale in Italia, è possibile rilevare come questa abbia seguito un cammino singolare rispetto agli altri modelli concertativi; il metodo concertativo italiano risulta, infatti, caratterizzato da peculiarità che lo rendono un modello esclusivo. Gli elementi caratterizzanti il suddetto modello possono essere rinvenuti in primis nella forte connotazione politica delle organizzazioni sindacali, sia a livello nazionale che territoriale, a cui è strettamente connessa una scarsa ingerenza degli accordi prodotti, che necessiterebbero di maggiore forza incisiva data dalla contrattazione per una maggiore efficacia. Inoltre, la forte carica ideologica delle organizzazioni sindacali ha avuto quale conseguenza la mancanza di unità tra le parti sociali, ostacolando la conclusioni di accordi globalmente condivisi. Attraverso la pratica dei c.d. accordi separati, attuata dai governi, si è agevolato il sorgere di aspri contrasti sociali, ciò ha generato posizioni di scontro all'interno delle organizzazioni sindacali, sfociate spesso in azioni di lotta e attività di sciopero²⁴⁸.

²⁴⁶Si veda L. BELLARDI, Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche *regolative*, Bari, 1999, p. 67.

Per un'analisi comparativa approfondita si rinvia al capitolo 4 della seguente trattazione.

²⁴⁸ Si veda L. BELLARDI, Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative, Bari, 1999, p.67.

Il sistema concertativo italiano paga, anche, la scarsa rappresentatività ed il *lobbismo* presente in alcune associazioni, dei lavoratori e della classe imprenditoriale. La crisi di rappresentatività che, per molti anni, ha colpito le organizzazioni sindacali confederali e, conseguentemente, Confindustria, hanno ostacolato un corretto funzionamento delle pratiche concertative, nonostante permanesse il dialogo sociale nelle trattative negoziali con la compagine governativa. Ciò ha comportato un risvolto negativo, evidenziando, ancora una volta, quelle anomalie tipiche del nostro sistema di relazioni industriali, così sminuendo la forza applicativa dei patti concertativi²⁴⁹.

Il riconoscimento di un maggior peso ad alcuni sindacati autonomi, operanti in settori specifici, oltre a favorire una parcellizzazione del consenso sociale, ha comportato il sorgere di nuovi indici di specialità all'interno del sistema delle relazioni sociali e della concertazione. Conseguenza indiretta di ciò è stata la perdita di efficacia di numerosi accordi, quando gli stessi devono trovare attuazione tramite la contrattazione collettiva, diversamente, quando gli stessi devono essere attuati per via legislativa, le peculiarità presenti nel sistema hanno l'effetto di produrre malcontenti e manifestazioni di protesta²⁵⁰.

Nonostante i diversi aspetti negativi, appena evidenziati, il sistema della concertazione sociale, presente in Italia, ha il vanto di poter essere definito quale metodica esclusiva, non assimilabile ad alcun altro modello concertativo.

²⁴⁹ Si veda L. MARIUCCI, Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 255

²⁵⁰ Si veda L. MARIUCCI, Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 255.

CAPITOLO III

Il declino della Concertazione: quale futuro?

SOMMARIO: 1. La crisi del metodo concertativo; 2. L'avvento del Dialogo sociale- *Il Governo Berlusconi*; 3. L'apparente ritorno alla Concertazione- *Il Governo Prodi*; 4. Il Paese nella morsa della crisi economica- *Il Governo Monti*; 5. L'annuncio della fine del modello concertativo- *Il Governo Renzi*; 5.1 Un periodo di transizione sociale; 6. Rilievi critici e prospettive future.

1. La crisi del metodo concertativo

Nel corso degli anni, come in precedenza evidenziato, la concertazione ha conosciuto un trascorso altalenante, caratterizzato da momenti di grande successo e da altri meno memorabili, che hanno determinato una decadenza di fatto del modello concertativo nell'attuale organizzazione sociale. In tale clima, numerosi critici²⁵¹ sono giunti spesso a chiedersi come sia possibile di questi tempi governare in maniera corretta il Paese ed il sistema economico, mantenendo la coesione sociale. Secondo alcuni la possibile risposta al presente quesito continua ad essere l'utilizzo delle pratiche concertative e non il, più volte richiamato, dialogo sociale.

Nonostante quello attuale configuri un periodo non proprio ottimale per la concertazione, a causa delle diverse problematiche presenti nel sistema delle relazioni industriali, quali ad esempio la mancanza di unità interna ai sindacati, la generale confusione che aleggia tra i soggetti presenti ai tavoli di trattativa o, ancora, la scelta di procedere tramite accordi separati, il modello concertativo continua a mantenere un certo *appeal*, individuando uno strumento adeguato alla composizione delle diverse posizioni contrastanti tra le parti sociali. La suddetta pratica ha, infatti, dimostrato in numerose occasioni la propria validità, essendo finalizzata alla conclusione di accordi condivisi, contenenti i diversi obiettivi che si intende raggiungere. In merito a ciò, si rileva che tale meccanismo, almeno fino agli anni Novanta, ha suscitato numerosi consensi proprio perché, accanto agli aspetti problematici riscontrati nelle lunghe trattative intercorse

-

²⁵¹ Si veda A. ACCORNERO, *Prefazione*, in G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, p. 11.

e nelle difficoltà di raggiungere un compromesso tra le parti, consentiva l'attuazione degli impegni assunti dagli attori sociali i tali sedi.

Verso la fine degli anni Novanta, mentre in Europa si assiste al capitolo conclusivo del neocorporativismo ed all'emergere delle politiche concertative, in Italia proprio in quegli anni si registra un parziale declino della concertazione, in controtendenza rispetto a ciò che avviene a livello europeo²⁵².

Le vicende che avevano animato, per lungo tempo, il panorama politico e sociale, relative alla mancata attuazione dell'art. 39 Cost., avevano condotta la legislazione statale a riconoscere alle organizzazioni sindacali un ruolo particolarmente rilevante, anche travalicando quanto stabilito nelle forme vincolanti, contenute nella seconda parte della disposizione costituzionale. Il processo di costruzione del nostro sistema sindacale è stato, infatti, basato su solide relazioni interne all'ambiente economico-sociale, alle quali è stato riconosciuto un ruolo di centrale importanza nella stagione dei grandi patti sociali²⁵³.

Per meglio comprendere lo stato operativo attuale del metodo concertativo è indispensabile analizzare gli avvenimenti più recenti avvenuti in merito, effettuando un raffronto tra questi e quanto avvenuto precedentemente, nel momento costitutivo della concertazione, al fine di rilevare la fase di profonda trasformazione inerente le metodologie operative adottate dai governi nel confronto con le parti sociali. In Italia, così come in altri Paesi europei, si è giunti ad affermare come la crisi attuale che interessa la concertazione manifesti dei segnali di decadenza

²⁵² Si veda M. RICCIARDI, Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura, in Europa e concertazione: modelli a confronto, p. 223

concertazione: modelli a confronto, p. 223
²⁵³ Si veda M. RICCIARDI, Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura, in Europa e concertazione: modelli a confronto, p. 223

non misurabili e definiti, non avendo una natura meramente congiunturale²⁵⁴.

Si tratta di un fenomeno che parte da lontano, che si è acuito maggiormente negli ultimi anni del nuovo secolo. Analizzando i rapporti intercorsi tra le rappresentanze sindacali e le organizzazioni imprenditoriali, è possibile mettere in evidenza l'incapacità della pratica concertativa di rispondere, in maniera flessibile, alle diverse esigenze del potere governativo, favorendo così un aggravamento del conflitto sociale ed un maggiore utilizzo dell'attività di sciopero.

Per ciò che riguarda le relazioni industriali, nella prima metà del decennio attuale, queste sono state cadenzate dalla perdita di consensi e di prestigio del modello di concertazione sociale, almeno nelle forme manifestatesi dagli anni Ottanta in poi, e dalla mancata affermazione del dialogo sociale, proposto quale valida alternativa al metodo concertativo, all'interno del Libro Bianco²⁵⁵.

Rispetto alle manovre governative, applicate durante quegli anni, ed alle proposte avanzate dall'esecutivo, ciò che emergeva era l'idea di un Governo apparentemente disponibile ad attuare le riforme, ma che poi non realizzava in concreto quanto annunciato. Il Governo non mirava, quindi, a sostenere e rafforzare effettivamente il sistema delle relazioni industriali, almeno nel senso che si era attribuito all'attività governativa negli ultimi tra decenni del secolo scorso; ciò risultava tangibile volgendo un attento sguardo alle metodiche utilizzate, partendo dalla mediazione orientata nella vertenza dei metalmeccanici durante l'autunno caldo, la legislazione

_

²⁵⁴ A. ACCORNERO, *Prefazione*, in G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, cit., p. 11. ²⁵⁵ Si veda M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura*, in *Europa e concertazione: modelli a confronto*, p. 223.

promozionale effettuata, durante gli anni Novanta, a sostegno della concertazione che, in concreto, non si era posta in quanto tale²⁵⁶.

La riforma inerente il mercato del lavoro, presentata nel 2003, aveva confermato nuovamente tali impressioni. Nonostante, i continui rimandi all'azione sindacale, si viene ad assistere alla creazione di un nuovo modello di relazioni sindacali, in cui si prevede l'intervento autonomo del potere governativo in merito a determinati aspetti, ritenuti troppo rigidi per l'attuale sistema produttivo.

Pur essendo legittimo riconoscere uno spazio d'intervento al Governo, per ciò che riguarda le determinazioni relative all'indirizzo politico ritenute idonee alla risoluzione di specifici problemi, tra cui ad esempio la flessibilità del lavoro, la diminuzione del tasso di disoccupazione o, ancora la revisione delle politiche del *welfare*, a ciò viene ricollegata anche la possibilità che le suddette riforme non trovino concreta attuazione, non potendo vantare il consenso delle parti sociali²⁵⁷. A tal proposito, un esempio può essere individuato nell' inefficacia dimostrata dall'introduzione delle diverse tipologie contrattuali rispetto alle dinamiche produttive reali, risultate inidonee ad agevolare un aumento della domanda e dell'offerta di lavoro. Un altro esempio negativo inerisce il mancato contrasto al dilagante fenomeno dell'occupazione in nero o a quello della manodopera extracomunitaria, qualificata quale manodopera operaia all'interno della configurazione tradizionale del lavoro subordinato.

Il modello concertativo, utilizzato quale metodo di governo dell'economia ha dimostrato evidenti segnali di stanchezza ed

²⁵⁶ Si veda L. BELLARDI, *Problemi e tendenze della contrattazione collettiva*, pp. 73 e ss.

²⁵⁷ Si veda L. BELLARDI, *Problemi e tendenze della contrattazione collettiva*, pp. 73 e ss.

irrigidimento, paradossalmente nel momento in cui iniziava a raccogliere maggiori consensi e ad essere apprezzato sul piano sociale²⁵⁸.

Durante l'era del Governo Berlusconi le pratiche concertative sono state offuscate e messe da parte in favore di un modello di dialogo sociale millantato, ma non attuato concreto. Diversamente, nel breve periodo del Governo Prodi il metodo concertativo ha conosciuto una nuova operatività, rilanciato dalle proposte dell'esecutivo. Alla luce dei suddetti risvolti, è possibile affermare che la concertazione si trovi a vivere momenti alterni, venendo in alcuni momenti accantonata e sostituita, quando ritenuta un metodo poco soddisfacente, e riportata alla luce quando se ne avverte la necessarietà, in particolar modo di fronte alla miriade di particolarismi delle piccole e grandi corporazioni.

Rispetto agli Ottanta e Novanta, le condizioni risultano notevolmente mutate, potendosi prospettare poche possibilità di rilancio nei confronti del modello concertativo. A tal proposito, una testimonianza utile a comprendere il cambiamento in atto, riguarda la situazione relativa al periodo di vigenza del Governo Prodi: durante il suddetto periodo (2007), la concertazione ha rivestito un ruolo di particolare rilevanza, almeno facendo riferimento alle affermazioni dell'esecutivo ed ai vari tentativi operati con il Protocollo del 23 luglio 2007.

La tornata elettorale del 2006 era stata segnata dalle tensioni e dai numerosi conflitti degli anni precedenti, che l'avevano caricata di molteplici aspettative, soprattutto per ciò che riguardava l'ambito del lavoro²⁵⁹. Tra i contenuti del progetto di revisione e rilancio delle tematiche

²⁵⁹ Si veda M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura*, in *Europa e concertazione: modelli a confronto*, pp. 223 e ss.

²⁵⁸ Si veda M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura*, in *Europa e concertazione: modelli a confronto*, pp. 223 e ss.

del lavoro e della previdenza sociale, vi era un evidente richiamo alla concertazione, individuata quale unico metodo idoneo alla ricerca del consenso sociale.

Sembrava così concretizzarsi, dopo un quinquennio, la prospettiva di una legislatura in cui all'iniziative ed al dialogo nelle relazioni industriali venisse riconosciuto un ruolo di centrale importanza rispetto all'azione governativa, puntando principalmente alla ricerca dell'unità sindacale in merito ai progetti di riforma del settore pubblico e riguardo le tematiche della struttura contrattuale²⁶⁰. Tuttavia, a causa delle divergenze interne alla maggioranza parlamentare, proprio in relazione alle medesime tematiche, l'esecutivo si trovava a dover fare i conti con le distanze di posizione e le diverse posizioni delle parti sociali. Non era stata sufficiente la manifestata intenzione, da parte del Governo di centrosinistra, di rilanciare il metodo concertativo, dando il via ad una nuova stagione di accordi con le parti sociali, per porre rimedio alla scarsa unità ed alla crisi di rappresentatività delle organizzazioni sindacali²⁶¹. Dal 2007, anno dedicato alla rinascita della pratica concertativa, quale metodo restaurato e recuperato, si giunge poi alla caduta del Governo Prodi nei primi mesi del 2008, con l'apertura di un nuovo periodo di stasi per la concertazione sociale nel nostro Paese.

Le criticità del periodo risultano evidenti, come afferma Martone: "il 2008 è un anno difficile, anche per il sindacato e la concertazione²⁶²", risultandone colpito lo stesso sistema delle relazioni industriali. Il metodo concertativo viene, nuovamente, spedito in soffitta. La solida maggioranza parlamentare su cui poteva contare il Governo, riconosce allo stesso

²⁶⁰ Si veda M. CARRIERI, Le relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme, in Lav. Dir., 2007,

², pp. 284 e ss. 261 Si veda M. RICCIARDI, Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura, in Europa e concertazione: modelli a confronto, p. 223 e ss. ²⁶² Si veda M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura*, in *Europa e*

concertazione: modelli a confronto, p. 223 e ss.

un'ampia discrezionalità d'intervento ed un largo potere decisionale in molteplici ambiti, potendo lo stesso influire ed interferire nell'ambito delle relazioni industriali senza ricorrere a mediazioni istituzionali, inoltre, trascurando il consenso delle maggiori confederazioni²⁶³.

Si viene, quindi, a configurare una situazione paradossale: nei Paesi dell'Unione Europea, che avevano originariamente optato in favore di un modello consociativo, si assisteva ad una graduale evoluzione della partecipazione sociale verso le pratiche concertative, seguendo il cammino che aveva condotto alla legittimazione ed alla promozione del ruolo riconosciuto alle parti sociali. Il precedente "metodo patrizio²⁶⁴" del neocorporativismo non risultava più adeguato rispetto alle diverse situazioni. Veniva così, pian piano, a confermarsi con decisione la validità del metodo concertativo.

Al contrario, nei Paesi quali il nostro, che avevano respinto l'operatività del metodo neocorporativo in favore di un modello di trattativa forte, finalizzato a riconoscere la forza delle organizzazioni sindacali, si giungeva ad una graduale archiviazione della concertazione spingendosi sempre più verso la sua sostituzione con il modello del dialogo sociale o, ancora, verso quelle forme di consultazione che prevedono la conclusione degli accordi anche in mancanza del consenso unanime e dotato di un minor grado di incisività.

Risulta evidente la diversa opzione effettuata dall'Italia, che abbandona il metodo concertativo spingendosi verso nuove soluzioni, diversamente dal *trend* europeo in cui la possibilità di istituire tavoli di

²⁶³ Si veda M. CARRIERI, *Le relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme*, in *Lav. Dir.*, 2007, 2007, pp. 284 e ss.

^{2 ,} pp. 284 e ss. ²⁶⁴ Si veda M. CARRIERI, *Le relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme*, in *Lav. Dir.*, 2007, 2 , pp. 284 e ss.

concertazione guadagna sempre maggiori consensi. Le modalità relazioni operanti nel nostro Paese vengono, spesso, accostate al modello del dialogo sociale, tuttavia non ne racchiudono in concreto le caratteristiche, configurando per lo più, come ironicamente definiti da alcuni autori, dei modelli ibridi²⁶⁵.

L'ondata critica che ha colpito la concertazione ha investito direttamente le riforme della contrattazione, in particolare le trattative intercorse a partire dal periodo successivo al Protocollo del 1993²⁶⁶, giungendo alle difficoltà riscontrate nella conclusione degli accordi nell'anno 2009. Procedere alla riforma del sistema attuale risultava si possibile, ma ciò avrebbe avuto delle ricadute non poco rilevanti.

In quegli anni, il Governo aveva molte volte proceduto alla convocazione dei tavoli di trattativa, per la determinazione degli orientamenti e delle linee guida inerenti i propri interventi. Progettare una rimodulazione del sistema contrattuale fuori dallo schema del consenso delle parti sociali, risultava molto difficile, dato l'interesse che le stesse vantavano in relazione alla riforma dell'azione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori e della classe imprenditoriale. Il cardine della questione era stato spesso il rinnovo contrattuale della categoria dei metalmeccanici, rispetto al quale in passato erano sorte delle trattative estenuanti e numerose tensioni sociali.

Si era tentato, inoltre, di operare un rafforzamento dell'assetto procedurale della concertazione, reso evidente dall'inserimento della frase

Si veda M. D'ANTONA, *Il Protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo»dell'occupazione*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1993, I, p. 411 e ss..

²⁶⁵ Si veda M. CARRIERI, *Le relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme*, in *Lav. Dir.*, 2007, 2, pp. 284 e ss.

"concertare la concertazione²⁶⁷", inserita nel Patto di Natale, volendo indicare il passaggio ad una nuova fase della concertazione in cui sarebbe dovuta avvenire la sua istituzionalizzazione. La medesima espressione poteva, però, essere interpretata come un contorcersi del metodo concertativo su se stesso, essendo divenuto uno strumento datato e farraginoso. La strada seguita sembrava essere quella del "concertare per mettersi d'accordo su come concertare²⁶⁸", alla ricerca di un continuo raffronto tra il Governo e le parti sociali. L'interpretazione in chiave negativa, poc'anzi evidenziata, confermerebbe il declino che aveva colpito il modello concertativo.

L'esaurimento della validità della concertazione sociale poteva, quindi, individuarsi all'interno delle dinamiche socio-economiche, che contribuivano a spostare su un piano politico la definizione del quadro regolativo, inducendo in alcune ipotesi a perseguire la strada delle riforme per via parlamentare, prescindendo dal consenso sociale²⁶⁹.

Nonostante la crisi che attraversa attualmente la concertazione, tale metodo e le sue caratteristiche racchiudono, tutt'ora, numerosi vantaggi. A livello europeo il modello concertativo viene, giorno dopo giorno, riconfermata la sua applicabilità alle politiche sociali, come risulta dall'analisi effettuata da Zilio Grandi "in Europa non sembra possa accogliersi il paradigma del superamento della concertazione²⁷⁰". Il

_

²⁶⁷ Si veda M. BIAGI, Oltre il protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre) «concertare la concertazione per un programma di legislatura», in AA. VV., Il protocollo del luglio 1993, cit., p. 26.

²⁶⁸ Si veda M. BIAGI, Oltre il protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre) «concertare la concertazione per un programma di legislatura», in AA. VV., Il protocollo del luglio 1993, cit. p. 126.

Si veda M. BIAGI, Oltre il protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre) «concertare la concertazione per un programma di legislatura», in AA. VV., Il protocollo del luglio 1993, pp. 126 e ss.

Si veda G. ZILIO GRANDI, Spunti sui modelli relazionali tra Stato, sindacato e imprese negli stati membri e nell'Unione europea, in Riv. Giur. Lav., I, p. 823.

periodo di crisi potrebbe essere utilizzato quale opportunità di rilancio per il metodo concertativo, potendo essere sfruttato per creare una "nuova" concertazione che, prendendo coscienza degli errori commessi in passato, si proietti verso il futuro con l'obiettivo di identificare una pratica valida ed istituzionalizzata.

Al fine di comprende meglio quali sono state le problematiche che hanno condotto verso l'ascesa del modello concertativo, è necessario concentrare nuovamente l'attenzione sull'utilizzo che di questo ne hanno fatto i diversi governi, dagli anni Novanta in poi, e la sua concreta utilità pratica, effettuando un'attenta disamina dei diversi periodi storici, citato in precedenza.

2. L'avvento del dialogo sociale- il Governo Berlusconi

Nel passaggio dagli anni Novanta all'epoca attuale, la pratica della concertazione sociale veniva oramai impiegata per operare i vari interventi, inerenti la materia economico-sociale; in particolare, erano stati utilizzati i c.d. accordi pacchetto, strumenti pensati per affrontare molteplici tematiche interne ad una stessa trattativa. Nei suddetti accordi pacchetto venivano ad essere ricomprese misure di contrasto alla crisi, strategie promozionali e di sviluppo, programmi riformatori e di modifica delle discipline vigenti.

Le frizioni interne al modello concertativo e la crisi conseguente, risultavano fortemente legate al sistema poc'anzi evidenziato che, collegando diversi contenuti, creava maggiori difficoltà per la ricerca di un accordo unanime tra le parti sociali. Il passaggio programmato dalla politica dei redditi ad un politica per la competitività, imponeva l'adozione di un nuovo piano strategico di confronto su specifici accordi²⁷¹.

Le peculiarità proprie della pratica concertativa, a cui negli anni precedenti era stato riconosciuto un ruolo di particolare rilevanza, venivano individuate nell'ampliamento dell'azione sindacale, con cui si riconosceva alle parti sociali la possibilità di intervenire sugli obiettivi programmati nell'ambito delle politiche pubbliche, inoltre, ingerendo sulla destinazione delle risorse.

Poco più tardi, con il sopraggiungere del Governo Berlusconi (2001), sin dai primi progetti di riforma avanzati dall'esecutivo, inseriti nel Libro Bianco sul mercato del lavoro, si prospettava un cambio di rotta nel sistema delle relazioni industriali attraverso la previsione di un nuovo metodo di confronto nei rapporti tra l'esecutivo e le parti sociali: il dialogo sociale.

La concertazione, che si era qualificata quale "delega di autorità o di responsabilità statale agli interessi organizzati per la realizzazione delle politiche economico-sociali: concetto nel quale si identifica la concertazione praticata in Italia negli anni '90 e formalizzata nel Patto di Natale²⁷²", risultava oramai un modello inidoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi di riforma programmati. Il modello del dialogo sociale veniva presentato dal Libro Bianco del Governo, quale

²⁷¹ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, pp. 186 e ss.

²⁷² Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, cit., p. 186.

metodo in grado di istituire un efficace raccordo tra pubblici poteri e soggetti collettivi, attraverso la previsione di una sostanziale separazione tra la sfera legislativa e quella della contrattazione collettiva, ponendo fine allo stretto legame che intercorreva tra la contrattazione collettiva e l'azione delle rappresentanze sindacali.

Attraverso il Libro Bianco sul mercato del lavoro, elaborato dal Ministero del Lavoro nel 2001, veniva così sancito il passaggio dal modello concertativo, operante fino a quel momento, all'innovativo metodo del dialogo sociale considerato maggiormente adeguato rispetto alle politiche di decentramento nell'ambito del lavoro, individuato quale punto focale della programmata riforma²⁷³. Veniva così avviata la ricerca di un'intesa con le parti sociali, delimitata però a temi specifici e non basata sul confronto in merito agli aspetti generali del lavoro. La suddetta manovra governativa rappresenta una scelta mirata a screditare l'utilità delle politiche di concertazione attuate in precedenza, riscontrando proprio in uso eccessivo e distorto del metodo concertativo i principali ostacoli al raggiungimento di risultati positivi, altrimenti raggiungibili attraverso lo scardinamento a livello nazionale della contrattazione, spingendola verso il decentramento fino al livello aziendale. La pratica concertativa veniva considerata quale strumento ormai superato dal nuovo modello del dialogo sociale, presentato quale metodo meno problematico, idoneo a comprendere meglio il raggiungimento di decisioni unilaterali ed il raggiungimento di accordi parziali con alcune organizzazioni sindacali, favorendo però l'acuirsi delle divisioni interne al sistema delle relazioni industriali. Da ciò

_

²⁷³ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, p. 186.

emergono le differenze legate all'uso di uno strumento piuttosto che l'altro²⁷⁴.

Le ragioni legate alla nuova strategia dell'esecutivo riguardante il modello delle relazioni tra pubblico potere e parti sociali, sono rinvenibili nelle trasformazioni avvenute nell'assetto politico che hanno comportato il passaggio da un sistema di governo ritenuto debole, perché strettamente legato al raggiungimento del consenso sociale, alla formazione di governi dotati di maggioranze parlamentari più solide e meno preoccupate dell'assenso degli attori sociali, rispetto alle decisioni da attuare. Il raggiungimento del consenso, infatti, poteva anche avere una natura parziale, manifestandosi solo da parte di alcune organizzazioni sindacali, ponendo una maggiore attenzione alla snellezza delle procedure decisionali alla ricerca di una condivisione delle scelte politiche; veniva così selezionato un nuovo modello relazionale²⁷⁵.

Rifacendosi alle cronache del periodo, viene messo in evidenza come "la concertazione, in Italia, è stata dichiarata superata quando (...) il Ministro Maroni ha annunciato il passaggio della concertazione al dialogo sociale, facendo così apparentemente rimbalzare sul nostro sistema un principio a lungo vezzeggiato nell'Unione Europea²⁷⁶".

Data la centralità della tematica concertazione/ dialogo sociale, alcuni autori²⁷⁷ ritengono che qualsiasi delimitazione del relativo campo d'indagine "finisce per apparire sostanzialmente arbitraria" quando si parla di "concertazione e dialogo sociale", avendo delle "implicazioni

²⁷⁴ Si veda P. CURZIO, *Lavoro e diritti. A tre anni dalla legge 30/2003*, Bari, 2006, p. 24.

²⁷⁵ Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, pp. 324 e ss.

²⁷⁶ Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004. 2. p. 324.

Si veda G. FONTANA, Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito, cit., p.2.

teoriche di notevole portata²⁷⁸". Messa in evidenza la complessità del tema, viene suggerito un "approccio eminentemente pragmatico", tralasciando i nodi teorici presenti, dedicando una maggiore attenzione al fatto che i due diversi modelli vengono, impropriamente, attraverso degli indici alternativi , soprattutto dopo la crisi che ha colpito il quadro politico-istituzionale. Ciò viene ulteriormente confermato dal dibattito scaturito dopo la presentazione del Libro Bianco per la riforma del mercato della lavoro, in cui il Governo propone la sostituzione della concertazione con il dialogo sociale, individuato quale strumento di consultazione sindacale e regolazione delle relazioni industriali²⁷⁹.

Il modello prospettato dal Governo Berlusconi, presenta un chiaro riferimento al metodo del dialogo sociale regolamentato a livello comunitario; risulta così evidente l'intento di riprodurre, in ambito nazionale, un modello finalizzato a raggiungere maggiori livelli di competitività e produttività, prevedendo il contemporaneo innalzamento dei tassi occupazionali. Accantonando la tematica relativa alle politiche reddituali, si è resa obbligata la scelta di uno strumento dai tratti dinamici, alleggerito in confronto al vecchio modello concertativo²⁸⁰.

Molto spesso, si viene a creare un'area di confusione attorno ai concetti di concertazione e dialogo sociale, tuttavia, questi presentano tratti profondamente diversi. Ciò nonostante alcuni, tra i quali Giugni,

²⁷⁸ Lo sviluppo di un nuovo modello, quello del dialogo sociale, rappresenta una rottura ed un rovesciamento dell'assetto basato prevalentemente sulla deregolamentazione radicale e traumatica del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. Si veda G. FONTANA, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, cit., p.2.

²⁷⁹ Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, p. 324.

²⁸⁰ Si veda G. LOY, Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie, in Dir. lav., 2004, 2, p. 324.

definiscono il dialogo sociale come "uno dei modi in cui l'Unione Europea definisce la concertazione²⁸¹".

Il dialogo sociale può essere definito come l'instaurazione di un percorso interattivo tra gli interlocutori sociali, che prescinde dal coinvolgimento del potere politico; diversamente la concertazione sociale necessita obbligatoriamente della presenza, diretta o indiretta, della compagine politica²⁸². Il metodo del dialogo sociale, così come quello della negoziazione collettiva, costituiscono una realtà giuridica ed istituzionale ben diversa dalla pratica concertativa, poiché per la loro esistenza la partecipazione degli attori sociali non risulta imprescindibile.²⁸³

Il modello del dialogo sociale, utilizzato a livello europeo, sembra fungere da fonte di ispirazione per i modelli praticati nei diversi Stati membri. Lo stesso viene ad assumere una molteplicità di significati, soprattutto perché identifica una pratica nuova, in evoluzione, non ancora stabilizzata. Ciò nonostante è possibile individuare alcuni indici propri del dialogo sociale: tale modello può essere, infatti, distinto in dialogo sociale bilaterale o triangolare²⁸⁴. La prima tipologia corrisponde alla modalità maggiormente diffusa, che consiste nell'attività di consultazione finalizzata all'emanazione di atti, quali ad esempio le raccomandazioni o le intese. Invece, il modello delle prassi concertative trilaterali viene a concretizzarsi quando vi è la presenza delle parti sociali nelle sedi istituzionali, ad esempio nel Comitato economico sociale o quello permanente per

-

 $^{^{281}}$ Si veda G. GIUGNI, La lunga marcia della concertazione, 2003, cit., p. 225.

²⁸² Si veda G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, 2003, pp. 225 e ss.

²⁸³ Si veda G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, 2003, pp. 225 e ss.

²⁸⁴ Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, pp. 324 e ss.

l'impiego; in queste ipotesi si configura una maggiore intensità nell'attività di consultazione da parte delle diversi istituzioni²⁸⁵.

Operando un confronto tra la concertazione sociale ed il dialogo sociale è possibile rilevare che, mentre il primo metodo è dotato di maggiore tecnicismo e complessità, il dialogo sociale corrisponde ad un modello meno rigido e non particolarmente vincolante nei confronti delle istituzioni, soprattutto quando opera a livello europeo, dove il sistema delle relazioni industriali risulta più sviluppato e strutturato rispetto a quello nazionale²⁸⁶.

Il dialogo sociale configura, ancora, un sistema in evoluzione, che incontra un grado maggiore di difficoltà attuativa nell'ambito nazionale, in cui si pone in necessario confronto con i diversi istituti e prassi interne presenti. Il suddetto modello, però, è stato classificato quale strumento di coinvolgimento democratico all'interno dei processi decisionali, particolarmente utilizzato a livello comunitario per colmare il deficit democratico presente nel territorio europeo. In tale ambito un ruolo fondamentale nel processo di formazione del diritto sociale europeo viene riconosciuto alle parti sociali, che esercitano un ruolo istituzionale nel processo di produzione della normativa europea in materia sociale²⁸⁷. Viene, infatti, sostenuto che "il dialogo europeo può rappresentare uno strumento della modernizzazione" in riferimento alla "preparazione dell'entrata della società della conoscenza, tramite il riconoscimento del

_

²⁸⁵ Si veda G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, 2003, pp. 225 e ss.

²⁸⁶ Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, pp. 324 e ss.

²⁸⁷ Il ruolo preminente riconosciuto alle parti sociali si sostanzia, inoltre, nell'obbligo di consultazione degli attori sociali, accompagnata dalla possibilità di richiedere un parere o una raccomandazione, ove lo ritengano opportuno, in merito al contenuto di una proposta d'intervento della Commissione; la parti hanno, inoltre, la possibilità di informare la Commissione della volontà di avviare possibili trattative, che possono condurre ad accordi e fasi contrattuali ulteriori. Si veda M. CILENTO, *Le esperienze concrete di dialogo sociale*, in *Quad. dir. lav. Rel. Ind.*, 2004, pp. 113 e ss.

ruolo centrale della formazione lungo tutto l'arco della vita e dell'acquisizione di competenza²⁸⁸", favorendo un maggiore confronto tra gli attori sociali. L'esperienza attuata in campo europeo ha messo, infatti, in risalto come tutte le direttive conseguite in conclusione di accordi tra le parti sociali abbiano portato ad un riscontro positivo circa l'effettività delle disposizioni poste a garanzia dell'equilibrio tra tutela dei lavoratori e competitività delle imprese²⁸⁹.

Il dialogo sociale riconosciuto a livello istituzionale ha quale peculiarità quella di far propria la proposta delle parti sociali; viene, inoltre, effettuata un'attività di ricerca di un equilibrio tra interessi generali ed interessi particolari, tentando di definire la ripartizione di competenze tra potere pubblico ed autonomia collettiva²⁹⁰.

In conclusione, tornando alla manovra operata dal Governo Berlusconi, tesa a sostituire la concertazione sociale con il dialogo sociale, quest'ultimo veniva definito come un metodo di "confronto basato su accordi specifici, rigorosamente monitorati nella loro fase implementativa²⁹¹". Secondo lo schema prospettato, gli obiettivi egli incontri tra le diverse parti venivano determinati, di volta in volta, dall'esecutivo, riconoscendo così un ruolo marginale alle parti sociali, limitato all'espressione di un parere.

Il primo frutto di questa nuova stagione viene considerato il Patto per l'Italia sottoscritto, il 5 luglio del 2002, solo con alcune delle organizzazioni

²⁸⁸ Si veda F. SCARPELLI, *I nodi del neocorporativismo al pettine del diritto comunitario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, II, cit. p. 314.

²⁸⁹ Si veda F. SCARPELLI, *I nodi del neocorporativismo al pettine del diritto comunitario*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, II, cit. p. 314.

²⁹⁰ Si veda M. CILENTO, Le esperienze concrete di dialogo sociale, in Quad. dir. lav. Rel. Ind., 2004, pp. 113 e ss.

²⁹¹ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, cit., p. 186.

sindacali, nello specifico dalla Cisl e dalla Uil; la Cgil manifestava, già in fase di trattativa il proprio dissenso, rifiutandosi poi di sottoscrivere un documento in cui si prevedeva la proposta di riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Il Patto per l'Italia rappresentò, in concreto, la prima tappa verso il superamento delle regole originarie di contrattazione collettiva, sancite nel Protocollo del 23 luglio 1993. Processo che si completerà in seguito.

3. L'apparente ritorno alla Concertazione – il Governo Prodi

Al termine della legislatura di centrodestra con l'avvento del Governo Prodi, nel maggio 2006, si assiste ad una rinnovata operatività della pratica concertativa, precedentemente chiusa in soffitta.

Dopo la battuta d'arresto che aveva la concertazione aveva subito durante il Governo Berlusconi, il suddetto metodo viene rilanciato dalle politiche del governo di centro-sinistra, che rivaluta il metodo concertativo facendone uno dei capi saldi della propria attività. Se l'attività del precedente apparato governativo, in materia di politiche sociale, era stata orientata verso l'utilizzo del modello del dialogo sociale, in luogo alla concertazione, scardinando così il sistema delle relazioni industriali

delineato in precedenza, il nuovo Governo aveva optato per un ritorno al passato rispolverando i vecchi assetti sociali, previsti nel Protocollo del 1993²⁹².

L'apparato strutturale contenuto nel Protocollo del 23 luglio 1993, era caratterizzato dalla previsione di un modello di gestione concentrata delle politiche reddituali e di sostegno al sistema produttivo; ne veniva fuori un sistema di relazioni industriali dal carattere centralizzato e gerarchizzato²⁹³. Il suddetto Protocollo²⁹⁴ aveva avuto una portata innovatrice particolarmente rilevante, rappresentando uno strumento stabile di concertazione, in cui venivano identificati nello specifico i livelli, gli attori sociali e l'articolazione del sistema negoziale.

Ci si aspettava successivamente un ulteriore intervento in materia concertativa, che andasse a confermare il sistema introdotto in precedenza, definendo con canoni di maggiore certezza le problematiche relative alla riduzione del costo del lavoro e del recupero salariale dei lavoratori, già affrontate nel Protocollo del 1993²⁹⁵.

La peculiare evoluzione che ha subito il sistema delle relazioni industriali, nel nostro Paese, ha captato l'attenzioni di numerosi studiosi e critici, in particolare riguardo a specifici aspetti problematici quali ad

²⁹² Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, cit., p. 186.

²⁹³ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in *Lav. Giur.*, 2007, 10, pp. 961 e ss.

In quell'occasione si era assistito all'introduzione di un «sistema aperto» all'adesione successiva di ulteriori organizzazioni sindacali diverse dalle confederazioni tradizionali, sottoscrittrici del protocollo, ma anche un'estensione dello stesso modello concertativo anche agli altri settori della produzione e alla Pubblica amministrazione. Si veda P.G. ALLEVA, *L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, I, p. 243; T. TREU, *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, I, p. 215.

²⁹⁵ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in *Lav. Giur.*, 2007, 10, pp. 961 e ss.

esempio quello della rappresentatività delle organizzazioni sindacali o riguardante l'efficacia del contratto collettivo.

Dall'analisi effettuate in merito, è emerso come "le relazioni industriali si sono sviluppate nella più completa libertà e si sono moltiplicati i sindacati autonomi, come gli scioperi e i contratti collettivi. Ne è venuto fuori un sistema di relazioni industriali che con gli anni è diventato sempre più complesso, farraginoso ed inefficiente ed ha progressivamente minato la capacità competitiva delle nostre aziende come i livelli retributivi dei lavoratori²⁹⁶".

Nell'intento di riportare alla luce il modello concertativo e ristabilire un equilibrio nell'assetto delle relazioni industriali, strutturava la propria strategia operativa sulla base degli indici contenuti nel Protocollo del 1993, elaborando un nuovo accordo; il 23 luglio del 2007, in seguito alle consultazioni avviate dal Governo con le parti sociali, veniva stipulato un accordo inerente la riforma del sistema pensionistico e le modifiche relative applicabili al sistema del mercato del lavoro. Il Governo aveva così dato avvio alla "stagione della riforme", annunciando nel documento di programmazione economico-finanziaria una serie di interventi in diversi ambiti.

Il presente accordo configurava il frutto delle trattative intercorse tra esecutivo ed attori sociali riguardanti, nello specifico, i provvedimenti legislativi da adottare per raggiungere i risultati di riforma prospettati rispetto al sistema delle pensioni e le disposizioni in materia di flessibilità del mercato del lavoro²⁹⁷; inoltre, era stata prevista l'abrogazione di alcuni

²⁹⁶ Si veda M. MARTONE, *L'accordo quadro e il difficile cammino della democrazia sindacale*, in <u>www.michelmartone.org</u>., 2 febbraio 2009, cit.

²⁹⁷ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in *Lav. Giur.*, 2007, 10, pp. 961 e ss.

istituti giuridici introdotti con la Riforma Biagi²⁹⁸, che avevano avuto poco successo nell'ambito del lavoro.

L'obiettivo annunciato dal Governo era quello di attuare, nel corso del 2007, i vari interventi di riforma prospettati, attraverso il coinvolgimento delle parti sociali ai tavoli di concertazione, confermando così la volontà di ripristinare l'operatività della pratica concertativa. La sensazione generale²⁹⁹ avvertita era quella di un sostanziale richiamo alle strategie d'azione contenute nel Protocollo del 1993, anno in cui erano state sfruttate al massimo le potenzialità del metodo concertativo. Il punto di riferimento era, quindi, l'accordo del luglio '93, dal quale estrapolare gli ideali e lo spirito riformatore³⁰⁰.

Il modello di concertazione, prospettato nel Protocollo del 2007, delineava un sistema finalizzato, non solo alla definizione di politiche di natura restrittiva o alla mera regolazione delle dinamiche salariali, ma orientato ad intervenire in maniera attiva e propositiva sui punti cruciali inerenti le politiche future di welfare, così da renderle maggiormente adattabili ai diversi cambiamenti avvenuti nella società del lavoro. Veniva,

²⁹⁸ Si fa riferimento alla 1. 14 febbraio 2003, n. 30, emanata durante la legislatura Berlusconi(2006) in tema del lavoro, a cui ha dato concreta attuazione il D.Lgs. n. 276/2003, entrato in vigore il 23 ottobre dello stesso anno. La suddetta Riforma perseguiva l'obiettivo della promozione dell'occupazione disponendo l'introduzione nell'ordinamento di regole e schemi giuridici flessibili e suscettibili di adattamento rispetto alle differenti esigenze delle imprese e dei lavoratori. Numerosi furono gli istituti giuridici, operanti nell'ambito del lavoro, interessati dalla riforma Biagi, tra i quali ad esempio la previsione della nuova fattispecie "somministrazione di lavoro" (cosiddetto staff leasing), che sostituisce la disciplina del lavoro interinale; i gruppi di impresa ed il trasferimento di azienda; nuove tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile, tra le quali vengono ricomprese il lavoro intermittente (lavoro a chiamata o job on call), il lavoro ripartito (job sharing), il lavoro a progetto e il lavoro occasionale di tipo accessorio, etc. Si veda P.G. ALLEVA, L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica, in Riv. Giur. Lav., 1993, I, p. 243. ²⁹⁹ Si veda P.G. ALLEVA, *L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica,* in *Riv. Giur. Lav.*, 1993,

I, p. 243.
³⁰⁰ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in Lav. Giur., 2007, 10, pp. 961 e ss.

inoltre, prospettato un più alto grado di stabilità nei confronto dei lavoratori precari³⁰¹.

L'azione del governo aveva visto nella concertazione la giusta strada da seguire verso il conseguimento di importanti obiettivi di riforma. Rispetto al metodo concertativo venivano rilevate molteplici potenzialità, nonostante le accuse di eccessiva lentezza e scarsa praticità di cui era stato oggetto in precedenza. La concertazione configurava, quindi, uno strumento idoneo a generare scelte dal carattere equo, promuovendo al contempo la coesione sociale³⁰².

Il Protocollo sul welfare conteneva differenti tipologie di misure: alcune volte ad incentivare "incentivavano fiscalmente e contributivamente solo gli aumenti salariali legati alla produttività aziendale e concordati, attraverso i contratti collettivi aziendali, con i sindacati³⁰³", altre invece mirate ad estendere "l'incentivo fiscale anche ai compensi per il lavoro straordinario, per quello supplementare e, secondo alcuni, agli aumenti concessi direttamente dal datore di lavoro al lavoratore in relazione "efficienza organizzativa", "competitività" e ad"incrementi" di "redditività" dell'azienda³⁰⁴"; ulteriori previsioni riguardavano aumenti individuali e concessioni unilaterali, implicando rilevanti conseguenze in tema di depotenziamento dei sindacati e del sistema di contrattazione collettiva³⁰⁵. La scelta del governo rappresentava una misura dotata di

³⁰¹ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in Lav. Giur., 2007, 10, pp. 961 e ss.

³⁰² Si veda P.G. ALLEVA, L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica, in Riv. Giur. Lav., 1993,

³⁰³ Si veda L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*,

Si veda L. BELLARDI, Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole,

cit., p. 74.

305 In particolare BELLARDI richiama la circolare dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero del lavoro, n. 49 dell'11 luglio 2008, in materia di detassazione degli straordinari, che dispone una riduzione delle tasse sugli straordinari anche per i dipendenti a termine e part-time. La misura

estrema rilevanza, frutto di una perfetta combinazione tra il principio democratico e, seppur in minima parte, quello di sussidiarietà, affidando ai sindacati l'importante compito di donare nuova linfa al sistema delle relazioni industriali ed all'ambito economico.

Nonostante i buoni propositi, alle diverse trattative e proposte non hanno mai fatto seguito provvedimenti concreti, a causa delle divisioni politiche e sindacali presenti all'epoca, che hanno rappresentato un ostacolo alla realizzazione della democrazia sindacale.

Il metodo concertativo si trova a dover fare i conti con la crisi interna alle organizzazioni sindacali, legata alle difficoltà di individuare una direzione unica rispetto alle varie forme di rappresentanza, e con un panorama sociale particolarmente complesso e articolato; la concertazione si trova, infatti, immersa in una dimensione sociale differente rispetto a quella in cui si era trovata ad operare negli anni '90.

Oltre al possibile parallelismo tra le date in cui sono stati conclusi gli accordi del 1993 e del 2007, non è possibile riscontrare ulteriori similitudini tra i due Protocolli, quantomeno per ciò che riguarda i risultati raggiunti. Il Protocollo del 1993 ha avuto, infatti, una maggiore portata riformatrice rispetto a quello del 2007, avendo garantito il raggiungimento di un ampio ventaglio di risultati³⁰⁶. Gli interventi seguiti all'accordo del '93 sono risultati inefficaci rispetto alla programmata realizzazione del secondo livello di contrattazione.

fiscale prevede, per il secondo semestre del 2008, l'applicazione in via sperimentale di un'imposta sostitutiva del 10% su premi di produttività e straordinari è riservata ai lavoratori del settore privato con qualsiasi tipo di contratto. Si veda https://www.lavoro.gov.it/Lavoro/News/20080711circolarecongiunta.htm

²⁰⁰⁸⁰⁷¹¹circolarecongiunta.htm

306 Si veda P.G. ALLEVA, *L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica,* in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, I, p. 243.

Il Protocollo del 23 luglio 2007 al suo interno prevedeva una serie di importanti passaggi, quali ad esempio la ricerca dell'unità sindacale e la riproposizione di un metodo, quello concertativo, oramai relegato in soffitta³⁰⁷. Gli obiettivi programmati all'interno del suddetto Protocollo hanno però riscontrato poco successo, trovando una flebile attuazione a causa della prematura fine della legislatura Prodi e delle divisioni interne alla stessa maggioranza parlamentare. E' stata, infatti, sufficiente la successione di un nuovo apparato governativo (Governo Berlusconi-*bis*) per eliminare le novità introdotte in campo legislativo³⁰⁸.

4. Il Paese nella morsa della crisi economica – il Governo Monti

Dopo il ritorno al Governo della presidenza Berlusconi, rimasto in carica per altri quattro anni (2008-2011), la scelta dello stesso di dimettersi e la conseguente caduta del governo³⁰⁹, si apre una nuova stagione

⁻

³⁰⁷ Si veda L. MENGHINI, *Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà*, in Lav. Giur., 2007, 10, pp. 961 e ss.

³⁰⁸ Si veda P.G. ALLEVA, *L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, I, p. 243.

³⁰⁹ Le settimane che avevano preceduto le dimissioni del Presidente Berlusconi erano state caratterizzate da numerosi scontri e cruenti polemiche, interne alla compagine governativa; in particolare, i principali contrasti erano derivati dalla mozione di sfiducia avanzata, nei confronti del Governo, da parte dell'opposizione ed il rendiconto del Bilancio dello Stato dell'anno 2010, approvato dopo diverse problematiche con una maggioranza esigua, non sufficiente a garantire la solidità del gruppo parlamentare. Tali avvenimenti premonivano la fine prematura del Governo

legislativa in Italia, caratterizzata da un alto grado di tecnicismo e da interventi legislativi particolarmente incisivi, finalizzati a contrastare il grave periodo di criticità economica che il Paese si trovava a vivere.

Il compito di fronteggiare la crisi era stato affidato, direttamente dal capo dello Stato Giorgio Napolitano, a Mario Monti; veniva così a formarsi un nuovo Governo, di nomina presidenziale, il terzo Governo tecnico nella storia della repubblica italiana dopo il Governo Ciampi³¹⁰ e il Governo Dini.

Il nuovo apparato esecutivo viene definito quale "Governo d'emergenza" costituito in un periodo particolarmente difficile, dal punto di vista economico, chiamato a condurre un Paese stretto nella morsa della crisi economica che lo avvolge³¹¹.

Monti, alla guida del neonato governo, agiva in un'ottica tecnica, professionale, strutturando un programma operativo ritenuto idoneo a far uscire l'Italia dall'incubo della crisi, senza porre particolare attenzione a chi ne avrebbe pagato le maggiori conseguenze, la popolazione.

Aveva così inizio il periodo di austerità, avviato nel dicembre del 2011, con la presentazione di una pacchetto di interventi da 30 miliardi di euro, in cui si prevedeva un aumento delle tasse e l'innalzamento dell'età pensionabile³¹². Monti definiva le suddette misure come dolorose, ma

~ 130 ~

Berlusconi, che avverrà nei giorni seguenti quando, dopo il colloquio intercorso con il capo dello Stato, Berlusconi rassegna le proprie dimissioni, decretando la fine della legislatura. Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, pp. 324 e ss.

Viene spesso definito tecnico e/o "di tecnici" anche il Governo Ciampi (1993-1994), il primo presieduto da un non parlamentare, anche se il suo esecutivo si differenzia dagli altri due per essere composto in larga parte da politici. Si veda G. LOY, *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani dalle esequie*, in *Dir. lav.*, 2004, 2, pp. 324 e ss.

³¹¹Si veda G. GIUGNI, La lunga marcia della concertazione, 2003, pp. 225 e ss.

³¹² Si veda G. GIUGNI, La lunga marcia della concertazione, 2003, pp. 225 e ss.

necessarie; ai cittadini veniva quindi richiesto di sopportare nuovi sacrifici, al fine di superare il periodo critico ed evitare il *default* economico³¹³.

Gli interventi programmati divenivano realtà concreta attraverso l'approvazione del c.d. pacchetto "Salva Italia", avvenuta tramite il d.l. 6 dicembre 20011, n. 201, poi convertito in legge il 22 dicembre dello stesso anno. L'intero sistema si trovava così ad intraprendere "un percorso di guerra durissimo, un percorso di guerra durissimo contro i diffusi pregiudizi, contro le sottovalutazioni da parte di noi stessi, contro gli effetti delle decisioni prese in passato e i vizi sfruttati dalla nostra economia³¹⁴".

Il Capo dell'esecutivo, forte della rigida impostazione del proprio apparato organico, veniva a ripudiare in maniera programmatica il confronto con le parti sociali, definendo negativamente l'operato dei precedenti governi che hanno ecceduto nel dialogo con le stesse. In merito a ciò, il Presidente metteva in evidenza come "in passato ci sono stati esercizi profondi di concertazione che hanno generato i mali contro cui noi combattiamo e a causa dei quali i nostri figli non trovano facilmente lavoro³¹⁵".

Attraverso l'utilizzo di espressioni mirate, come quelle poc'anzi riportate, veniva ad essere messa in evidenza un'inversione di tendenza nell'azione di governo rispetto a quella attuata dagli organici precedenti, che aveva portato l'economia nazionale sull'orlo della "tragedia", prospettando il lungo periodo di sacrifici che sarebbero seguiti per

A tal proposito, il viceministro dell'economia Grilli aveva annunciato che "il pacchetto dovrebbe garantire all'Italia il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio entro i 2013".

Dichiarazioni di Mario Monti, durante il suo intervento all'assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana (Abi); si veda *Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati*, in *Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica*, n. 4577 del 12.7.2012.

Dichiarazioni di Mario Monti, durante il suo intervento all'assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana (Abi); si veda *Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati*, in *Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica*, n. 4577 del 12.7.2012.

riottenere la stabilità economica e, quindi, la salvezza dalla crisi. Le misure programmate nell'operazione "Salva Italia" avrebbero dovuto produrre, nel lungo periodo, rilevanti effetti generatori di ricadute positive sulla crescita e sull'occupazione del Paese³¹⁶.

Nell'azione del nuovo esecutivo era, poi, possibile individuare un implicito attacco alla concertazione, difficilmente decifrabile al primo sguardo. Il suo esecutivo, infatti, in merito alla riforma del lavoro non aveva rinunciato ad istituire un dialogo con le organizzazioni sindacali, ritenendo tale confronto (apparentemente) imprescindibile per la modifica dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori. Tuttavia, l'importanza riconosciuta al rapporto tra esecutivo e parti sociali, ritenuto essenziale nella fase iniziale di formazione del governo tecnico, andava via via scemando, portando i sindacati a manifestare il proprio dissenso minacciando e, successivamente attuando, lo sciopero generale nei confronti dei provvedimenti di *spending review* e contro il decreto sviluppo, programmati dal Governo³¹⁷.

L'ostilità verso l'azione del Governo non proveniva solo dalle rappresentanze sindacali, ma anche da alcuni partiti politici, quali Pd e Pdl, i quali rimproveravano all'esecutivo un eccesivo decisionismo nella propria strategia operativa. Il Governo risultava concentrato esclusivamente sui propri interventi di riforma, evitando il dispendio di energie nell'attività di mediazione con gli attori sociali.

³¹⁶ Si veda G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, 2003, pp. 225 e ss.

³¹⁷A tal proposito, si rileva che nel dicembre 2011, in risposta al pacchetto di austerity le tre principali organizzazioni sindacali hanno dato il via ad una settimana di scioperi; lo sciopero ha interessato diversi settori, tra i quali quello dei metalmeccanici, del personale aereoportuale, delle autostrade e del trasporto merci, incluso quello della carta stampata, operaio, delle banche e della pubblica amministrazione. Le organizzazioni sindacali rilevavano nel pacchetto di austerity, presentato dal Governo, una minaccia per i lavoratori, per il sistema pensionistico e per l'Italia intera. Il premier Monti ha organizzato un incontro con si sindacati per scongiurare l'attuazione degli scipoperi programmati per i giorni seguenti, non riuscendo però nel proprio intento. Si veda *Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati,* in *Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica*, n. 4577 del 12.7.2012.

In particolare, una reazione concitata rispetto alle dichiarazioni rese dal *premier* Monti a riguardo della concertazione, proveniva dal segretario della Cgil Susanna Camusso, la quale metteva in evidenza i diversi pregi ed i risultati positivi a cui aveva condotto il metodo concertativo, negli anni precedenti, richiamando quale esempio l'accordo del 1993, "accordo che salvò il Paese dalla Bancarotta, con una riforma delle pensioni equa, al contrario di quella fatta³¹⁸" dall'attuale Governo. La stessa rilevava, inoltre, come l'abbandono delle pratiche concertative, verificatosi negli ultimi anni, avesse generato un alto grado di precarietà nell'intero sistema³¹⁹.

Una conferma della particolare rilevanza riconosciuta al metodo concertativo proveniva era rilevabile nell'intervento incisivo del segretario della Cisl, Raffaele Bonanni, il quale sottolineava come non fosse possibile individuare una valida alternativa alla concertazione in "un Paese a democrazia matura e a economia avanzata³²⁰"; al contempo, rilevava l'incapacità di governi, per quanto autorevoli e formati da personalità di alto profilo, di condurre in via autonoma ed unilaterale la stagione di cambiamenti e riforme, prescindendo dal coinvolgimento delle parti sociali³²¹.

-

³¹⁸ Dichiarazioni rilasciate dal segretario generale della Cgil, Susanna Camusso, in *Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati*, in *Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica*, n. 4577 del 12.7.2012.

^{319 &}quot;Dopo il 1993, è arrivata la destra che cancellò la concertazione, sono vent'anni che non abbiamo concertazione e così sono arrivate le leggi sulla precarietà"; Dichiarazioni rilasciate dal segretario generale della Cgil Susanna Camusso, in Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati, in Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica, n. 4577 del 12.7.2012.

³²⁰ Dichiarazioni rilasciate dal segretario della Cisl, Raffaele Bonanni, in *Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati*, in *Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica*, n. 4577 del 12.7.2012.

^{321 &}quot;Il governo non ha il dono dell'infallibilità. (...) I governi, (...) non possono guidare da soli questa difficile stagione di cambiamenti e di riforme senza un ampio consenso sociale"; Dichiarazioni rilasciate dal segretario della Cisl, Raffaele Bonanni, in Crisi: Monti boccia la concertazione, scontro con i sindacati, in Altalex- Quotidiano d'informazione giuridica, n. 4577 del 12.7.2012.

Il quadro che emergeva era quello di un Paese e delle sue istituzioni, che si trovavano a dover fare i conti con l'emergenza generale in corso, andando così a richiedere alla popolazione ulteriori sacrifici, finalizzati a garantire il consolidamento dei conti pubblici³²². Da un punto di vista economico, ciò avrebbe comportato delle ricadute sulla domanda aggregata, quindi, sulla crescita del PIL e del livello occupazionale. L'intera società si trovava, dunque, in un morsa tremenda³²³.

In tale contesto economico veniva ad emergere il dibattito sul metodo concertativo, quale strumento idoneo o meno alla risoluzione dei problemi.

Nell'analisi della concertazione, effettuata dagli esecutivi succedutisi negli ultimi anni, venivano ad essere evidenziati solo gli aspetti negativi della suddetta pratica, in particolare gli svantaggi legati alla difesa degli interessi di parte o, ancora, relativi al potere d'interdizione o il blocco delle decisioni relative agli interventi di riforma progettati³²⁴. Tali peculiarità del modello concertativo favorivano l'accrescere negli organismi parlamentari, di un senso di sfiducia nei confronti del modello stesso, ritenendolo inopportuno e contrario ai principi di equità sociale ed efficienza economica³²⁵.

La visione risolutrice, presentata dal Governo tecnico, individuava la soluzione alla crisi nell'utilizzo dei canoni della trasparenza e della concorrenza, attraverso la compressione dei costi, la diminuzione dei prezzi che donerebbe maggiore competitività all'offerta aggregata dell'economia

³²² Si veda C. DELL'ARRINGA, *Concertazione*, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it, cit., pp. 483-494.

Si veda C. DELL'ARRINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it, cit., pp. 483-494.

Si veda C. DELL'ARRINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it, cit., pp. 483-494.

³²⁵ Si veda G. GIUGNI, La lunga marcia della concertazione, 2003, pp. 225 e ss.

del Paese. Il miglioramento delle condizioni di offerta viene, infatti, visto quale condizione fondamentale per riattivare il processo di crescita.

In questo contesto storico-sociale, la pratica della concertazione veniva ad essere qualificata come un ostacolo, rispetto all'attuazione degli obiettivi di riforma³²⁶. Il modello concertativo non solo veniva qualificato come inefficiente, ma anche considerato responsabile del welfare categoriale e degli eccessi presenti nel processo, tanto discusso, di intermediazione tra la classe politica e quella sindacale.

Rispetto ad un Governo, concentrato nell'attuazione degli interventi riformatori progettati, i cui provvedimenti venivano approvati in Parlamento con il consenso di maggioranze plebiscitarie e, quasi sempre, senza alcuna modifica successiva, risultava ben difficile poter individuare un barlume di luce per l'operatività della concertazione³²⁷.

Il coinvolgimento ed il confronto degli attori sociali, nonostante i buoni propositi inizialmente manifestati dall'esecutivo, risultava pressoché inesistente; nella strategia operativa del Governo il raggiungimento del consenso sociale aveva una rilevanza minimale, riconoscendo priorità assoluta alla concretizzazione delle riforme programmate³²⁸.

In conclusione è possibile, quindi affermare che all'epoca la pratica concertativa, così come le altre modalità di confronto con le parti sociali, subirono una sorta di "congelamento", conseguente all'eccesiva tecnicità dell'azione attuata dal Governo Monti.

³²⁶ Si veda C. DELL'ARRINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it, cit., pp. 483-494.

³²⁷ Si veda C. DELL'ARRINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in <u>www.pluris-cedam.utetgiuridica.it</u>, cit., pp. 483-494.

Si veda C. DELL'ARRINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio

economico, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it, cit., pp. 483-494.

5. L'annuncio della fine del modello concertativo- Governo Renzi

Dopo l'epilogo del Governo tecnico, dimissionario nel dicembre 2012, ed il breve intermezzo della legislatura Letta³²⁹ (aprile 2013- febbraio 2014), si assiste in poco tempo alla formazione di un nuovo esecutivo. Il compito di costituire il governo viene affidato dal Capo dello Stato a Matteo Renzi il quale, il 21 febbraio dello stesso anno, scioglieva la riserva comunicando i nomi dei componenti dell'apparato organico da lui diretto³³⁰.

Il neo costituito esecutivo si presenta al Paese come una "ventata di innovazione", rispetto al passato, prospettando una serie di interventi e riforme in grado di garantire la ripresa economica e sociale.

Gli obiettivi principali che il Governo persegue riguardano molteplici ambiti d'intervento, dedicando un'attenzione particolare all'attuazione del passaggio dal bipolarismo al bipartitismo, attraverso la previsione di un sistema elettorale che consenta un controllo pregnante sulla propria maggioranza e, ulteriore peculiarità della strategia governativa, sembra riguardare il profondo cambiamento che si auspica di realizzare nel rapporto con le parti sociali.

_

³²⁹ Il Governo Letta è stato in carica dall'aprile 2013 fino al 14 febbraio 2014, data in cui il Capo del Governo, Letta ha presentato le proprie dimissioni irrevocabili al Presidente della Repubblica, in seguito all'approvazione, da parte di una grande maggioranza parlamentare, di un documento con cui si richiedeva la sostituzione dell'esecutivo. Si veda www.governo.it/Governo/Governi.

³³⁰ Il Governo Renzi è in carica dal giorno 22 febbraio 2014, data in cui il nuovo esecutivo presta giuramento, succedendo formalmente al dimissionario Governo Letta. Solo dopo tre giorni dal momento in cui Renzi riceve l'incarico, da parte del Capo dello Stato, di formare il nuovo Governo scioglie la relativa riserva, rendendo nota la lista dei ministri da lui presieduta; la compagine governativa è formata da esponenti politici di diversa provenienza e da tre indipendenti. Si veda www.governo.it/Governo/Governi.

Nello specifico, in merito al sistema delle relazioni industriali, il Governo Renzi ha manifestato, senza particolari remore, l'intenzione di rinnovare le modalità di confronto con gli attori sociali, rinnegando l'utilizzo delle pratiche concertative in favore di un nuovo schema operativo.

Il *premier* Renzi ha, infatti, dichiarato di non voler essere ostacolato e di non fermarsi di fronte ai veti apposti da organismi intermedi, come i sindacati o Confindustria, definiti quali organi dotati di scarsa rappresentatività rispetto alla circostante realtà sociale³³¹.

Già nei primi giorni di vita del nuovo esecutivo è possibile rilevare una inversione radicale di tendenza nelle dinamiche delle relazioni industriali, confermata più volte dalle dichiarazioni rese dal capo del governo Renzi e dai proprio Ministri. A tal proposito, l'abbandono del metodo concertativo nella strategia d'azione del Governo, viene espressamente comunicato attraverso le parole del Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti: "La concertazione in Renzi credo che non esista. E' nostra intenzione confrontarci e dialogare, ma alla fine il governo decide, si prende le sue responsabilità e i cittadini lo giudicano per quello che fa³³²".

Il nuovo Governo intende, quindi, agire in via autonoma, sovraordinata per certi aspetti, prescindendo dall'ottenimento del consenso sociale e dal relativo confronto con le organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori. L'esecutivo si limita ad ascoltare i diversi attori sociali, ma non instaura con gli stessi alcun reale confronto, non

331 Si veda M. V. LO PRETE, La concertazione: questione di (scarsa) competitività e democrazia, dice il Nobel Phelps, in www.ilfoglio.it, Ottobre 2014.

Dichiarazioni rese dal Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, in occasione della presentazione delle misure contenute nell'omonimo decreto, in B. WEISZ, *Il lavoro ai tempi di Renzi: dibattito su contratti e concertazione*, in www.pmi.it/economia/lavoro, art. n. 75573.

concordando nulla e decidendo unilateralmente riguardo gli interventi e le misure da attuare³³³. Ciò ha innestato un ciclo di critiche continue provenienti dalle organizzazioni sindacali, il cui operato è stato più volte tirato in ballo dal *premier* Renzi, rientrando nel novero delle criticità presenti nel sistema italiano delle relazioni industriali³³⁴.

Conseguentemente, si è assistito ad un vero e proprio scontro esecutivo –sindacati, con il Presidente Renzi particolarmente attento a puntualizzare la propria posizione di supremazia rispetto ai sindacati e, dall'altro lato della barricata, quest'ultimi che con forza e vigore manifestano la propria contrarietà in relazione alle strategie del nuovo governo. Una conferma del presente conflitto è riscontrabile nelle stesse dichiarazione del *premier*, il quale ha dichiarato che "i sindacati devono capire che la musica è cambiata³³⁵", sancendo così una sostanziale rottura rispetto al passato.

Le reazioni delle rappresentanze sindacali non hanno tardato ad arrivare, in particolare il segretario generale della Cgil, Susanna Camusso ha rivolto un attacco diretto all'azione di Governo, rilevando una sostanziale insofferenza, da parte dello stesso, nei confronti del modello concertativo³³⁶ e ribadendo la contrarietà della Cgil alla strategia governativa di chiudere i canali di dialogo con le organizzazioni sindacali. Il *leader* della Confederazione manifesta l'assoluto dissenso nei confronti

2:

³³³ Si veda B. WEISZ, *Il lavoro ai tempi di Renzi: dibattito su contratti e concertazione*, in www.pmi.it/economia/lavoro, art. n. 75573.

³³⁴ Si veda M. V. LO PRETE, *La concertazione: questione di (scarsa) competitività e democrazia, dice il Nobel Phelps*, in <u>www.ilfoglio.it</u>, Ottobre 2014.

³³⁵ Dichiarazioni rilasciate dal premier Matteo Renzi ai microfoni del Tg5, riportate in *Camusso:* contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

[&]quot;Si respira in Italia una certa insofferenza verso la concertazione", dichiarazioni rilasciate da Susanna Camusso in occasione del suo intervento introduttivo al XVII congresso della Cgil, tenutosi a Rimini, in Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

dell'idea di autosufficienza operativa presentata dal Governo, da cui consegue non solo l'eliminazione di un confronto reale con i sindacati, generando inoltre "una torsione democratica verso la governabilità a scapito della partecipazione³³⁷".

Pensieri equipollenti sono stati espressi da, l'oramai *ex*, segretario della Cisl, Raffaele Bonanni³³⁸, il quale riscontra nella situazione attuale del Paese attuale non solo uno stato d'emergenza di carattere economico, ma anche dal punto di vista democratico; lo stesso, intervenuto sul tema, afferma che "le fonti di democrazia sono molto striminzite. Gli spazi di partecipazione molto ristretti³³⁹". Sulla stessa lunghezza d'onda anche il movimento sindacale della Uil. Vi è, quindi, un'unica scia di pensiero proveniente dalle rappresentanze sindacali.

A tali critiche, il Capo dell'esecutivo controbatte con fermezza ponendo l'attenzione, ancora una volta, sulla volontà del Governo di cambiare l'Italia e sulla necessita che le organizzazioni sindacali non costituiscano un ostacolo agli interventi di riforma programmati. Il Governo chiede uno sforzo ai sindacati, invitandoli a contribuire all'attuazione dei

[&]quot;Constatiamo l'ingenerosità dei giudizi verso il mondo lavoro e contrastiamo l'idea di autosufficienza del governo che va determinando una vera e propria torsione democratica"; si veda dichiarazioni rilasciate da Susanna Camusso in occasione del suo intervento introduttivo al XVII congresso della Cgil, tenutosi a Rimini, in Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

Si rileva, infatti, che Raffaele Bonanni è stato sostituito alla guida della Cisl, lo scorso settembre, da Annamaria Furlan, incoronata dal Consiglio generale nuova leader del movimento, ottenendo 194 voti su 200; in *Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

³³⁹ Si veda dichiarazioni rilasciate dal segretario della Cisl, Raffaele Bonanni, in *Camusso:* contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

progetti di riforma evitando "inutili polemiche³⁴⁰", chiedendo altrimenti di farsi da parte perché l'esecutivo va "avanti anche senza i sindacati³⁴¹".

In risposta al duro attacco sferrato dal segretario generale Camusso, intervenie il Ministro del Lavoro, Luciano Poletti, il quale dichiara un totale disaccordo rispetto all'analisi effettuata dal *leader* della Cgil, non rilevando alcuna torsione interna la sistema democratico in atto. In merito al dialogo con le organizzazioni sindacali rileva che "è normale confrontarsi, è normale discutere e ascoltare l'opinione di tutti, ma credo che sia normale anche che il governo si assuma le proprie responsabilità nelle decisioni³⁴²", configurando tale modalità operativa un "modo democratico di fare le cose³⁴³".

Il quadro che emerge è quello di Governo sicuro, che va avanti verso la propria strada, concentrato a realizzare gli obiettivi di riforma di un sistema ritenuto non idoneo a superare le criticità che, da troppo tempo affliggono il Paese; il raggiungimento di tali obiettivi è prioritario, data l'emergenza generale presente attualmente e le numerose aspettative provenienti dai cittadini.

_

³⁴⁰ "Il fatto che il massimo dell'elaborazione concettuale del leader della Cgil sia l'attacco al governo e non la preoccupazione per i disoccupati, è triste per i militanti della Cgil"; Dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, in risposta alle critiche mosse dai principali sindacati, in *Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

³⁴¹ Dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, in risposta alle critiche mosse dai principali sindacati, in *Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

³⁴² Dichiarazioni rilasciate dal Ministro del Lavoro, Luciano Poletti, intervenuto sul tema in Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

³⁴³ Dichiarazioni rilasciate dal Ministro del Lavoro, Luciano Poletti, intervenuto sul tema in Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

Le organizzazioni vengono, apparentemente, ad essere coinvolte nel suddetto progetto di riforma, con la premessa però che, laddove le stesse si trovino in discordanza rispetto alle volontà del Governo, quest'ultimo in virtù della propria supremazia, agirà prescindendo dal loro consenso.

E' possibile, quindi, rilevare una sostanziale chiusura rispetto al potere d'intervento riconosciuto, sino ad allora, alle organizzazioni sindacali, le quali possono limitarsi ad esprimere le proprie contrarietà rispetto all'azione governativa, che prosegue lungo un binario autonomo³⁴⁴. Non risulta, quindi, riscontrabile alcuno spazio di residua operatività del metodo concertativo, individuando nel sistema attuale un modello *ex novo* di interazione, seppur minima e pressoché apparente, con gli attori sociali.

Le principali sfide presentate dal Governo Renzi in merito al mercato del lavoro riguardano la modifica delle principali tipologie di contratto di lavoro subordinato flessibile, quali ad esempio il lavoro a termine, il lavoro somministrato a tempo indeterminato³⁴⁵ e l'apprendistato; interventi prospettati nel contenuto del c.d. Decreto Poletti, primo tassello del c.d. *Jobs Act.* Ulteriori proposte sono relative alla modifica dell'Articolo 18 dello Statuto Dei Lavoratori³⁴⁶ ed il Programma Giovani³⁴⁷, finalizzato a garantire una più efficace formazione sul campo dei futuri lavoratori.

³⁴⁴ Si veda B. WEISZ, *Il lavoro ai tempi di Renzi: dibattito su contratti e concertazione*, in www.pmi.it/economia/lavoro, art. n. 75573.

³⁴⁵ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in <u>www.pluris-cedam.It.</u> Per approfondimenti sul punto si rinvia a A. BELLAVISTA, *Lavoro a termine e contrattazione collettiva*, in A. BELLAVISTA, A. GARILLI, A. MARINELLI (a cura di), *Il Lavoro a termine dopo la legge 6 agosto 2008, n. 133. Privato e pubblico a confronto*, Torino, 2009, pp. 29 e ss.

³⁴⁶ "Un tema che va mantenuto all'interno dei temi generali della legislazione del Lavoro", si

³⁴⁶ "Un tema che va mantenuto all'interno dei temi generali della legislazione del Lavoro", si veda intervento del Ministro del lavoro Poletti al forum di Confcommercio, in *Il lavoro ai tempi di Renzi: dibattito su contratti e concertazione*, in www.PMI.it

³⁴⁷ Il programma YOUTH GUARANTEE è rivolto ad un milione di giovani tra i 16 ed i 25 anni, prevedendo attraverso una replica del modello operante in Germania, un avvicinamento degli stessi al mondo del lavoro già negli ultimi due anni di scuola superiore, così da agevolare le scelte

L'offensiva portate avanti dal Governo nell'ambito del lavoro ha scatenato un tourbillon di reazioni da parte delle organizzazioni sindacali, acuendo lo scontro parti sociali-esecutivo già avviato in precedenza. I sindacati manifestano con fermezza la propria contrarietà all'approvazione degli interventi contenuti nel Decreto Lavoro³⁴⁸, giudicando in maniera totalmente negativa l'azione del Governo Renzi in materia. In particolare, la Cgil sfida il Governo ad intervenire su quattro specifici ambiti: pensioni, ammortizzatori sociali, lavoro povero e fisco, considerati quali punti cardine dell'attività sindacale³⁴⁹. Secondo il *leader* della Cgil tali tematiche non rientrano tra le priorità dell'agenda politica attuale, mirando con la propria azione a riportarle al centro dell'attenzione, attraverso il consenso e la mobilitazione in tutti i luoghi di lavoro, nell'intero territorio nazionale³⁵⁰. La stessa propone, a tal proposito, di attuare una collaborazione con le altre rappresentanze, Cisl e Uil, dando vita ad una vertenza relativa al sistema delle pensioni, finalizzata ad assicurare "una prospettiva dignitosa per i giovani e i precari³⁵¹".

Altra tematica rilevante inerente gli ammortizzatori sociali, rispetto alla quale ci si auspica un superamento della cassa in deroga, attraverso il

C

che i medesimi si troveranno a fare in futuro, si veda intervento del Ministro del lavoro Poletti al forum di Confcommercio, in *Il lavoro ai tempi di Renzi: dibattito su contratti e concertazione*, in www PMI it

www.PMI.it

348 Si fa riferimento al D.L. 20 marzo 2014, n. 34- Gazzetta Ufficiale, convertito con modifiche nella L. 16 maggio 2014, n.78.

Dichiarazioni rilasciate dal segretario generale Susanna Camusso, in merito alle misure programmate dal Governo, in *Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

Dichiarazioni rilasciate dal segretario generale Susanna Camusso, in merito alle misure programmate dal Governo, in *Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

Dichiarazioni rilasciate dal segretario generale Susanna Camusso, in merito alle misure programmate dal Governo, in *Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

progetto di una cassa integrazione unificata (ordinaria e straordinaria) per tutti i settori e dimensioni d'impresa a contribuzione.

Ulteriore fonte di scontri riguarda la riforma relativa al settore della Pubblica amministrazione, identificata quale intervento necessario per il Paese. In merito a ciò, secondo quanto rilevato dai sindacati, solo una vera e compiuta privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico può generare condizioni favorevoli ad un miglioramento nell'organizzazione del lavoro, della qualità dei servizi e nel rapporto con i cittadini³⁵². La progettata *spending review*, non deve ricadere in capo ai lavoratori³⁵³.

Il *punctum dolens* dell'intera diatriba è individuabile nelle previsioni contenute nel Decreto Poletti, giudicato in difetto del canone di chiarezza e considerato come un nuovo passo verso un ulteriore precarizzazione³⁵⁴. I sindacati vengono, quindi, a manifestare pubblicamente il proprio dissenso nei confronti del *premier* Renzi e dell'esecutivo sotto la sua guida.

Il Capo del governo non si tira indietro, affrontando a muso duro le organizzazioni sindacali e rispondendo alle stesse con mordaci dichiarazioni: "mi interessa il consenso delle famiglie, non quello delle associazioni³⁵⁵". L'obiettivo prioritario del Governo Renzi corrisponde alla realizzazione di una ambiziosa riforma nell'ambito del mercato del lavoro, improntata al principio della flessibilità, con la previsione di una politica

³⁵² Si veda G. POGLIOTTI(a cura di), Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata,), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

Si veda G. POGLIOTTI(a cura di), Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata,), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

³⁵⁴ Si veda G. POGLIOTTI(a cura di), Camusso: contrasteremo l'insofferenza del Governo sulla concertazione. Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata,), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.
355 Dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, in risposta alle critiche

Dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, in risposta alle critiche mosse dai principali sindacati, in *Renzi: i sindacati devono capire che la musica è cambiata*, G. POGLIOTTI(a cura di), in www.ilsole24ore.com, maggio 2014.

legislativa all'insegna della semplificazione, attraverso delle regolamentazioni più semplici e facilmente attuabili³⁵⁶. Tale modello strutturale mira a garantire la riduzione delle difficoltà e delle complicazioni interne al sistema, in particolar modo rispetto agli adempimenti burocratici a carico della compagine imprenditoriale e della classe datoriale, individuando nella diminuzione delle misure burocratiche un efficace incentivo a costo zero³⁵⁷.

Il sistema appena descritto risulta orientato al perseguimento di un pubblico interesse di carattere generale inerente la politica economica e d'incremento per il tasso d'occupazione, in un clima di perdurante crisi occupazionale e di costante incertezza, soprattutto dal punto di vista economico³⁵⁸. La tendenza verso una strutturale semplificazione del sistema risulta evidente analizzando alcuni tasselli contenuti nella manovra complessiva, prospettata dall'esecutivo. L'intento semplificatore affiora già volgendo lo sguardo al procedimento normativo contenuto nel *Jobs Act*, che quale peculiarità una particolare in prevede attenzione favore dell'individualizzazione, a danno della rappresentanza sindacale. Il premier ha, infatti, più volte evidenziato la volontà di ridimensionare il ruolo delle organizzazioni sindacali, cercando di coinvolgere direttamente il lavoratore

³⁵⁶ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in <u>www.pluris-cedam.It.</u> Per approfondimenti sul punto si rinvia a A. BELLAVISTA, *Lavoro a termine e contrattazione collettiva*, in A. BELLAVISTA, A. GARILLI, A. MARINELLI (a cura di), *Il Lavoro a termine dopo la legge 6 agosto 2008, n. 133. Privato e pubblico a confronto*, Torino, 2009, pp. 29 e ss.

³⁵⁷ Si veda M. BROLLO, La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine, in Argomenti Dir. Lav., 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It. Per approfondimenti sul punto si rinvia a A. BELLAVISTA, Lavoro a termine e contrattazione collettiva, in A. BELLAVISTA, A. GARILLI, A. MARINELLI (a cura di), Il Lavoro a termine dopo la legge 6 agosto 2008, n. 133. Privato e pubblico a confronto, Torino, 2009, pp. 29 e ss.

Tali problematiche generali rendono ancora più difficoltoso l'operato delle imprese, chiamate a fronteggiarsi in un sistema di dilagante instabilità; il quadro appena descritto corrisponde al Preambolo contenuto nel Decreto Poletti, aggiunto in sede di conversione del decreto, in cui vengono esplicate le ragioni che hanno portato ad intervenire sul quadro normativo previgente, individuando nel contratto di lavoro a tempo indeterminato quale forma "comune" del rapporto di lavoro. Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine,* in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

o il datore di lavoro nei moti di riforma, individuandoli quali protagonisti del cambiamento.

Con il Decreto Poletti, successivamente convertito in legge nel maggio 2014, sembra che si sia giunti al completamento del passaggio dal tradizionale sistema della concertazione sociale ad un nuovo modello relazionale, in cui si assiste a mere comunicazioni tra forze governative e parti sociali. Tale modalità comunicativa costituisce la principale caratteristica del neonato sistema delle relazioni industriali basato, inoltre, sul meccanismo dei *social network*³⁵⁹.

L'azione di Governo sembra, quindi, voler superare rispetto al processo di produzione normativa i rappresentati degli interessi collettivi a livello interconfederale, scavalcandoli, optando per l'instaurazione di un canale di comunicazione diretta con l'*audience* dei lavoratori, considerati quali singoli individui e cittadini-elettori, senza l'ausilio di filtri interpretativi o intermediazioni, compito sin ora dei sindacati³⁶⁰.

Analizzando complessivamente la manovra in corso di attuazione, è possibile rilevare come da un lato questa garantisca una maggiore flessibilità del sistema-lavoro, creando un vantaggio soprattutto per le imprese con la prospettata liberalizzazione del lavoro temporaneo e dell'apprendistato e, al contempo, preveda un taglio relativo al costo del lavoro, attraverso la riduzione del cuneo fiscale con conseguente

⁵⁹

A tal proposito, è possibile rilevare come si è assistito ad una prassi anomala, attraverso l'anticipata comunicazione ai media degli interventi contenuti nel Decreto Lavoro, giorni prima dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica; ciò manifesta la prioritaria rilevanza riconosciuta all'immediatezza di rendere noti i nuovi strumenti previsti, rispetto alla concreta utilizzabilità degli stessi. Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

³⁶⁰ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in <u>www.pluris-cedam.It.</u>

irrobustimento delle buste paga dei lavoratori, in un contesto di diminuzione delle retribuzioni³⁶¹.

Gli interventi ispirati ala semplificazione, contenuti nel Decreto Poletti, intervengono sulle categorie di contratti di lavoro subordinato di natura flessibile³⁶², operando un allentamento dei vincoli imposti dalla previgente disciplina alle figure del contratto a termine e dell'apprendistato³⁶³.

Proprio la necessità di semplificare alcune delle tipologie contrattuali di lavoro, così da favorire il sorgere di nuovi margini di occupazione, soprattutto nel settore giovanile, porta a giustificare la straordinaria urgenza di emanare, attraverso lo strumento del decreto legge, nuove disposizioni normative in materia di contratto a tempo determinato e di apprendistato³⁶⁴.

Dall'analisi appena effettuata risulta, quindi, emergere la drastica semplificazione della legislazione sul lavoro attuata con quello che configura la prima concreta testimonianza di quanto previsto dal *Jobs act* di Renzi, che prevede una rivalutazione dell'intero sistema normativo

³⁶¹ Per approfondimenti sul punto si rinvia a A. BELLAVISTA, *Lavoro a termine e contrattazione collettiva*, in A. BELLAVISTA, A. GARILLI, A. MARINELLI (a cura di), *Il Lavoro a termine dopo la legge 6 agosto 2008, n. 133. Privato e pubblico a confronto*, Torino, 2009, pp. 29 e ss.

³⁶² Si veda R. VOZA, *Il contratto di lavoro a tempo determinato*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, *Commentario della legge 28 giugno 2012*, n. 92, Bari, 2013, p. 75.
363 Per approfondimenti sul tema si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.; L. ZOPPOLI, *Il "riordino" dei modelli di rapporto di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale*, in W.P.C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, in M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

Per approfondimenti sul tema si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.; L. ZOPPOLI, *Il "riordino" dei modelli di rapporto di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale*, in W.P.C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, in M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

attraverso specifici interventi legislativi, imperniati su una cornice di principi e criteri direttivi ispirati alla razionalizzazione del sistema³⁶⁵.

Un aspetto problematico della strategia riformista, come precedentemente rilevato, è costituito dalla prospettata abolizione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, considerata una mossa utile a dare una svolta al mercato del lavoro ed attrarre gli investitori internazionali³⁶⁶.

Tale previsione ha dato vita ad una miriade di reazioni contrarie da parte delle rappresentanze sindacali e dalla compagine più conservatrice della sinistra, che lo qualificano come previsione immodificabile, minacciando altrimenti apre reazioni ed un "autunno caldissimo³⁶⁷".

Guardando con attenzione la realtà attuale dei rapporti economicosociali e, in particolar modo, le stime statistiche relative all'andamento nel mercato del lavoro, è possibile rilevare come in realtà la battaglia inerente l'art. 18 si è già consumata attraverso l'introduzione, nel sistema ordinamentale, della previsione contenete la possibilità di sottoscrivere anche in assenza di una causale i contratti a termine, per cui sia prevista una durata pari a 36 mesi³⁶⁸.

Ciò risulta anche dai dati emergenti dal sistema delle comunicazioni obbligatorie delle assunzioni, che rilevano come solo una minima percentuale dei nuovi assunti (il solo 15%) risulta impiegato con un

³⁶⁵ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Arg.Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in <u>www.pluris-cedam.It.</u>

³⁶⁶ Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluriscedam.it.

³⁶⁷ Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluriscedam.it.

³⁶⁸ Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluriscedam.it

contratto di lavoro a tempo indeterminato, mentre la stragrande maggioranza di essi (più del 70%) viene assunta con contratti di lavoro a tempo determinato, a cui si somma una minima percentuale di assunti attraverso contratti di apprendistato³⁶⁹.

Con l'emanazione del Decreto Poletti e le misure in esso contenute, il tradizionale tabù dell'art.18, seppur non ancora definitivamente abbattuto, è stato sostanzialmente aggirato. Ciò motiva la grande movimentazione da parte dei sindacati, che ha portato la Cgil ad opporsi con fermezza al decreto fino a presentare una denuncia contro lo Stato Italiano innanzi alla Commissione Europea, richiedendo alla stessa l'avvio di una procedura d'infrazione per violazione degli obblighi derivanti da fonti normative dell'Unione Europea da parte della nuova disciplina sul contratto di lavoro a termine³⁷⁰.

L'immagine che emerge è quella di un decreto che, prendendo in considerazione il costante aumento del tasso di disoccupazione interna al sistema, individua nella strada della semplificazione del sistema una strategia vincente, attuandola nel sistema delle assunzioni e, con particolare riferimento, ad alcune categorie particolarmente "deboli" di lavoratori,

³⁶⁹ Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluriscedam.it

³⁷⁰ Ciò conferma la centralità del tema della causalità del contratto di lavoro a termine e di quello di somministrazione, di particolare rilevanza per comprendere i mutamenti che interessano l'ordinamento del lavoro interno e le politiche occupazionali del Governo Renzi, prescindendo dalle sorti dell'art. 18. Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluris-cedam.it; Per approfondimenti sul tema si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 663 e ss

quali ad esempio i lavoratori destinatari di una indennità di disoccupazione o in cassa integrazione guadagni e, ancora, ai lavoratori socialmente utili³⁷¹.

Tali misure testimoniano la scelta radicale e pragmatica attuata con l'azione di governo che, insieme con la programmata eliminazione dell'art. 18, continuano ad essere fonte di notevoli incertezze interpretative, condannando i neo-assunti al destino di un'occupazione a termine, non favorevole alla diminuzione dell'impoverimento culturale del capitale umano, "la vera emergenza nazionale" presente attualmente.

Ci si deve solo augurare che il *Jobs Act* e le modalità contrattuali a tutele crescenti, accompagnati dagli incentivi che il Governo si è impegnato a stanziare per stabilizzare le assunzioni a tempo indeterminato, siano idonee a fronteggiare la suddetta emergenza³⁷².

5.1 Un periodo di transizione sociale

La società si trova attualmente ad attraversare un periodo di sperimentazione, di annunciati cambiamenti che la aiutino ad oltrepassare

-

³⁷¹ Nell'ottica della semplificazione delle assunzioni, art. 1 comma 1, lett. a), del d.l. n. 34/2014, il c.d. Decreto Poletti, dispone l'eliminazione dell'obbligo di causale sia con riferimento ai contratti a termine di durata non superiore a trentasei mesi; si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluris-cedam.it.

³⁷² Si veda M. MARTONE, *Chiose a margine delle politiche del lavoro del Governo Renzi. Tra art. 18 e contratto a termina "acausale"*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 4-5, 1017, in www.pluriscedam.it.

lo scoglio della crisi economica e sociale in cui si trova incagliata, ormai da tempo. Una crisi dal carattere strutturale, che ha invaso l'intero sistema sociale e politico, spingendo le diversi parti a ricercare tutte le possibili vie di fuga dal problema.

Il mutamento radicale della struttura sociale risulta emergere dai cambiamenti riscontrabili nei diversi livelli al suo interno.

In primis, vi è uno stravolgimento interno al sistema delle relazioni industriali italiane che, come già rilevato in precedenza, prevede una nuova modalità d'interazione tra la classe governativa e le parti sociali, in cui si assiste ad un blando confronto tra le due parti, che non agiscono in posizione di sostanziale parità, essendo riconosciuto un ruolo di supremazia al potere esecutivo³⁷³. Quest'ultimo riconosce un ruolo marginale alle organizzazioni sindacali, con cui si confronta o, per meglio dire, a cui presenta gli interventi programmati, non facendosi in ogni caso influenzare dal parere contrario o meno delle medesime, agendo in via autonoma.

Il premier Renzi ed il suo esecutivo agiscono nella convinzione che il consenso vada ricercato direttamente nei cittadini, relegando i sindacati in un angolo, al di fuori delle scelte operative attinenti il mondo del lavoro^{3/4}. L'impressione che si percepisce è quella di un Governo che vede le rappresentanze sindacali, non come associazioni portatrici degli interessi dei lavoratori all'interno del sistema di mediazione sociale, ma come un ostacolo all'instaurazione di un rapporto diretto con i cittadini, finalizzato ad ottenere il consenso di questi ultimi. La struttura operativa dell'esecutivo si dimostra, quindi, perfettamente indipendente rispetto al consenso delle

³⁷³ Si veda S. SOAVE, Fu la decapitazione giudiziaria della politica ad amare la concertazione, in www.ilfoglio.it/articoli/105338/rubriche/maggio2014.

374 Si veda S. SOAVE, Fu la decapitazione giudiziaria della politica ad amare la concertazione, in

www.ilfoglio.it/articoli/105338/rubriche/maggio2014.

parti sociali, rese edotte delle future intenzioni del governo, ma non coinvolte nelle relative determinazioni³⁷⁵. O, per meglio dire, una sorte di coinvolgimento da parte del Governo nei confronti dei sindacati è individuabile limitatamente alla trattazione di alcune questioni, quali ad esempio quelle di Terni³⁷⁶ ed il caso Electrolux³⁷⁷, ipotesi nelle quali è stata avviata una trattativa con le compagini sindacali al fine di raggiungere un accordo. Le parti sociali, in tali occasioni, sono state richiamate dal Governo, il quale ha dichiarato che in merito alla trattazione delle questioni

³⁷⁵ Si veda S. SOAVE, *Fu la decapitazione giudiziaria della politica ad amare la concertazione*, in www.ilfoglio.it/articoli/105338/rubriche/maggio2014.

³⁷⁶ Si fa riferimento all'azienda Acciai Speciali Terni S.p.a. (AST), società operante nel settore della metallurgia, siderurgia ed informatica, controllata dal 2014 dal Thyssenkrupp AG, Thyssenkrupp Acciai attualemnete denominata come Speciali Terni Dall'amministrazione tedesca dell'azienda è stata più volte evidenziata la volontà di attuare un ridimensionamento degli stabilimenti, con conseguente riduzione di un gran numero di posti di lavoro. L'attuazione del piano di ridimensionamento annunciato ha avviato un lungo periodo di sciopero, cha ha spinto il Governo e le parti sociali ad intervenire in materia, instaurando un tavolo di trattativa in merito. Nel dicembre 2014 si è giunti finalmente alla stesura di un ipotetico accordo tra azienda-sindacati-esecutivo, in relazione al piano industriale presentato dalla prima. Le organizzazioni sindacali sono riuscite ad ottenere un mutamento della cassa integrazione da straordinaria, come proposta dall'azienda, ad ordinaria per 400 lavoratori e zero licenziamenti, data l'alta percentuale di adesione all'incentivo di mobilità. La decisioni riguardo le sorti dell'accordo è stata rilasciata agli operai dello stabilimento, i quali sono chiamati a decidere a riguardo attraverso una sorte di referendum. Il governo si è dichiarato particolarmente soddisfatto del risultato ottenuto con l'accordo, potendosi inoltre registrare un alto grado di soddisfazione da parte degli setessi sindacati. Si veda A. BARTOCCI, La Terni : la storia, gli acciai, Edizioni CESTRES, Terni, 1985.

³⁷⁷ Si fa riferimento alla crisi aziendale prospettata nel 2014 dal gruppo svedese, operante in Italia con diversi stabilimenti siti in Pordenone, Susegana, Porcia, Forlì e Solaro, per un totale di circa 5.715 dipendenti; l'azienda ha annunciato, lo scorso anno, di dover attuare alcune riduzioni del personale e alcuni tagli agli stipendi, per far fronte alla grave crisi economica in atto. Ciò ha dato vita a numerosi scontri da parte della compagine lavorativa, richiedendo l'intervento dei sindacati e dello stesso esecutivo. La vicenda Electrolux è durata oltre sette mesi, in cui si sono susseguiti diversi scioperi e blocchi negli stabilimenti creando, inoltre, aspre tensioni tra funzionari e delegati sindacali. In conclusione, l'azienda ha sostanzialmente ottenuto quanto richiesto, attraverso un previsto incremento della produttività, un abbassamento del costo del lavoro, attraverso l'utilizzo dei contratti di solidarietà. Dal canto loro, le organizzazioni sindacali hanno ottenuto il "risultato" di mantenere in vita i diversi stabilimenti presenti sul territorio, destinati tuttavia a liberarsi progressivamente della manodopera. La suddetta trattativa sembra inaugurare la stagione del nuovo sistema delle relazioni industriali in Italia, con la partecipazione attiva dello Stato alla trattativa allo scopo di rimuovere qualsiasi ostacolo alla possibilità di produrre; dall'altro lato vi sono le organizzazioni sindacali che agiscono sostanzialmente nella nuova veste di meri partecipi ai tavoli di trattativa, raggiungendo quello che è stato definito un "accordo al ribasso", non proprio favorevole per i lavoratori. Si veda G. A. FALCI, Renzi, obiettivo: isolare i sindacati., in www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/2.

aziendali non intende fare a meno del confronto con i sindacati³⁷⁸; al tempo stesso, però, è stato puntualizzato come sia necessario separare le suddette vicende dallo scontro presente sul piano politico³⁷⁹.

Attraverso tali dichiarazioni³⁸⁰, l'esecutivo intende mettere in chiaro le cose: la partecipazione dei sindacati in merito alle questioni di lavoro viene dallo stesso modulata, stabilendo i confini ed i limiti entro cui gli stessi possano prender parte all'attività di determinazione della strategie generali. L'impostazione seguita è la seguente: il Governo decide quando sia utile istituire dei tavoli di trattativa con i sindacati, in relazioni alle tematiche da affrontare ed agli accordi da raggiungere³⁸¹. Inoltre, il ruolo esercitato dalle organizzazioni sindacali viene dallo stesso strettamente "controllato", attraverso una valutazione utilitaristica rispetto agli obiettivi in programma.

I sindacati, difatti, non sono stati concretamente coinvolti negli interventi relativi alla legge di stabilità e del *Jobs Act*, proprio ciò ha scatenato il cruento scontro con l'esecutivo, tutt'ora in atto.

Ulteriore cambiamento è riscontrabile nelle associazioni degli imprenditori, che sono andate via via trasformandosi durante il periodo di crisi, divenendo sempre meno delle associazioni generali, rappresentative di interessi, e sempre più assimilabili a delle lobby. Le stesse hanno deciso di

٦.

³⁷⁸ In merito alla questione, il Presidente del Consiglio ha spiegato che vi sarà "una strategia complessiva. (...) sulle vertenze aziendali il governo non vuole fare a meno dei sindacati"; Dichiarazioni rilasciate dal premier Matteo Renzi, in occasione dell'incontro con le organizzazioni sindacali per la risoluzione del caso AST Terni, si veda Ast, Renzi a sindacati: vicenda Terni imperativo morale, in www.corrierenazionale.it/economia/news-2014-30-10.

[&]quot;Occorre separare la vicenda Terni dal confronto politico"; Dichiarazioni rilasciate dal premier Matteo Renzi, in occasione dell'incontro con le organizzazioni sindacali per la risoluzione del caso AST Terni, si veda Ast, Renzi a sindacati: vicenda Terni imperativo morale, in www.corrierenazionale.it/economia/news-2014-30-10.

Si veda *Ast, Renzi a sindacati: vicenda Terni imperativo morale,* in www.corrierenazionale.it/economia/news-2014-30-10.

Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico),* in

³⁸¹ Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.; M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Arg.Dir.Lav.*, 2014, 3, 566, in <u>www.pluris-cedam.It.</u>

garantirsi la salvezza agendo per proprio conto, attraverso l'utilizzo delle proprie risorse e generando, inoltre, pressioni sulle istituzioni governative. Tale sistema operativo ha comportato, quale effetto, una crescente disarticolazione, con conseguente impatto sulla contrattazione.

Un esempio di ciò può essere riscontrato nel caso della Fiat di Marchionne, che attraverso il mutamento in una multinazionale, con il proprio baricentro in America, ha abbandonato il sistema contrattuale nazionale dei metalmeccanici, in favore di un modello di contrattazione incardinato su un unico livello, che ingloba sia quello nazionale che quello aziendale. La suddetta vicenda costituisce solo un esempio delle variazioni interne al sistema³⁸². Questo ed altri episodi similari evidenziano la volontà di sostituire i contratti nazionali vigenti con altri che comportino un abbattimento del costo del lavoro. La tendenza seguita dalla compagine imprenditoriale sembra, dunque essere quella di prendere atto passivamente della retrocessione interna alla società, individuando quale modalità di sopravvivenza diversi interventi³⁸³ finalizzati ad attaccare i redditi di lavoro indipendente.

I suddetti cambiamenti produttivi, attualmente in corso nel nostro Paese, hanno comportato una sostanziale modificazione strutturale del mondo del lavoro, accompagnata da un continuo regresso dell'industria. Tale stravolgimento strutturale ha avuto un impatto, particolarmente rilevante, anche sulla forza delle organizzazioni sindacali, diminuendo la

³⁸² E' possibile, infatti, individuare numerosi altri esempi di disarticolazione associativa e messa in discussione dei contratti nazionali, alcuni dei quali relativi al settore del Terziario: un esempio riguarda il rinnovo del cenl Turismo non accolto da tutte le articolazioni appartenenti a Confcommercio o l'uscita della Angem dalla stessa confederazione e dal cenl Turismo o, ancora, l'uscita di Federdistribuzione da Confcommercio e dal cenl Terziario. Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.

Tra questi rientrano, ad esempio, la diminuzione della paga oraria, l'abbattimento delle ore lavorate, etc. Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.

capacità d'interlocuzione con gli altri soggetti e tra loro stessi; si assiste, inoltre, ad un'assoluta divaricazione delle strategie operative e degli interventi pratici delle rappresentanze, che anche quando sembrano raggiungere un accordo riguardo le strategie di lotta, vengono a scontrarsi in merito a decisioni pratiche d'azione, quali ad esempio scegliere se proclamare o meno lo sciopero prima di incontrare gli organi di Governo o, ancora, sulla tipologia di sciopero da attuare, se dal carattere generale o solo settoriale, in ipotesi di risposte insoddisfacenti³⁸⁴. Ciò mina il potere, riconosciuto sino a poco tempo fa, ed il ruolo esercitato dai sindacati stessi, che risultano inidonei a raffigurare un interlocutore maturo per le istituzioni generando, inoltre, una sempre maggiore crescita di piccoli sindacati autonomi³⁸⁵.

La struttura sindacale, reduce dal modello concertativo e dalle relative compromissioni, subisce un crollo di credibilità particolarmente rilevante, trasformandosi in una sorta di agenzia per i servizi burocratici, chiamata ad entrare in azione su "chiamata" del Governo, che pone in secondo piano la difesa delle condizioni dei lavoratori, oramai garantita solo in alcuni settori, quali il pubblico impiego e le grandi aziende³⁸⁶. Tali "asimmetrie" comportano delle conseguenze preoccupanti sia rispetto all'autorevolezza e credibilità delle rappresentanze sindacale, sia nei confronti dei lavoratori e della tutela agli stessi garantita.

Non resta che auspicarsi la ricerca di una strategia condivisa da parte della compagine sindacale, instaurando un confronto preventivo al suo

³⁸⁴ Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.

pp. 655 e ss. ³⁸⁵ Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.

pp. 655 e ss. ³⁸⁶ Si veda F. CARINCI, *Il diritto del lavoro che verrà (in occasione del congedo di un amico)*, in pp. 655 e ss.

³⁸⁷ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

interno tra Cgil, Cisl e Uil al fine di analizzare la situazione attuale ed individuare le misure da attuare e gli obiettivi da raggiungere, seppur in un quadro totalmente nuovo rispetto al passato. In un contesto in cui sembra che sia il Governo a mantenere le redini della situazione e a dettare legge, le organizzazioni sindacali devono puntare alla ricerca di unione tra le proprie posizioni, così da acquisire maggiore forza nei confronti dell'esecutivo e delle controparti imprenditoriali³⁸⁸.

In conclusione, è possibile affermare che sia stato scritto il capitolo conclusivo per la pratica della concertazione, un metodo oramai caduto in disuso a causa dei cambiamenti che hanno colpito di diversi strati sociali; sono cambiati i soggetti e le volontà legate agli stessi, dando vita ad una nuova struttura di relazioni industriali. Il Governo attua le proprie strategia operative prescindendo da un previo confronto con le parti sociali, decidendo di agire in regime di autonomia, anche andando contro i pareri espressi dalle stesse organizzazioni sindacali³⁸⁹.

L'apparato esecutivo non risulta, infatti, minimamente interessato a garantire un sistema contrattuale in cui si prevede un pieno coinvolgimento degli attori sociali, mutando le dinamiche sociali operanti sino ai giorni nostri. La ricerca del consenso tra le parti non è più condizione imprescindibile per la determinazione e l'attuazione degli obiettivi finali, potendosi ben prevedere nel prossimo futuro momenti di difficoltà rispetto

³⁸⁸ Si veda M. BROLLO, *La nuova flessibilità "semplificata" del lavoro a termine*, in *Arg.Dir Lav.*, 2014, 3, 566, in www.pluris-cedam.It.

Una testimonianza di ciò è riscontrabile negli interventi governativi attuati sul fisco, che hanno comportato ricadute dirette sui redditi percepiti dai lavoratori; altro esempio, è quello riguardante l'abolizione dell'art. 18 e del relativo trattamento riservato ai lavoratori nei luoghi di lavoro. Si veda F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014), Diritto delle Relazioni Industriali,* fasc.2, 2014, p. 309, in www.pluris-cedam.it.

alle attività contrattuali, attualmente in atto, a livello nazionale³⁹⁰. Si apre per i diversi attori in campo, in particolar modo per le rappresentanze sindacali, una fase di profonda riflessione, finalizzata ad analizzare con occhio critico il proprio *status* ed il relativo operato così da riscoprire quei valori tradizionali, tra i quali la rappresentanza, ormai ben lontani³⁹¹.

6. Rilievi critici e prospettive future

Attraverso la disamina della situazione attuale in cui si trova la nostra società, attraversata da una profonda crisi economica e sociale, dalle diverse conseguenze che da ciò derivano, e possibile effettuare un'analisi critica a riguardo della pratica concertativa, così da individuare le difficoltà che ne impediscono l'operatività nel contesto attuale e le possibili soluzioni al problema.

A tal proposito, risulta utile richiamare degli studi approfonditi effettuati nel merito della questione da Giorgio Santini e Carlo

³⁹⁰ Si veda F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014), Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2014, p. 309, in www.pluris-cedam.it.

³⁹¹ Si veda F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014), Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2014, p. 309, in www.pluris-cedam.it.

Dell'Aringa, nei quali vengono messi in evidenza le diverse problematiche legato alla mancata attuazione del modello concertativo e nuovi spiragli di luce per lo stesso rispetto al futuro contesto sociale³⁹². L'obiettivo finale viene ricollegato alla possibilità di rilevare una perdurante efficacia nel metodo concertativo, quale pratica che consenta di perseguire l'obiettivo di miglioramento della realtà economica e sociale circostante³⁹³.

Nell'analisi effettuata il periodo che apre l'era delle criticità viene individuato a partire dall'anno 2000, periodo in cui si assiste ad un totale cambiamento nel quadro politico, con conseguenti mutamenti anche sulle vicende inerenti la concertazione, che inizia una graduale trasformazione dapprima in dialogo sociale, per poi giungere ad una sostanziale inoperatività³⁹⁴. In particolare nell'anno 2008 si assiste ad un cambiamento profondo dei fondamentali parametri economici, che genera rilevanti difficoltà rispetto allo sviluppo economico e del lavoro configurando, inoltre, il pericolo di *default* nei bilanci dei diversi Stati sovrani. Ciò dà vita ad una vera e propria emergenza globale³⁹⁵, che viene a condizionare inevitabilmente anche l'agire della concertazione, pesantemente colpita e, successivamente, ripudiata quale modello d'interazione tra le parti sociali.

Proprio la situazione di generale criticità dovrebbe favorire il sorgere, tra le diverse parti sociali, della necessità di un utile intervento di contrasto al fenomeno; una strategia operativa condivisa che potrebbe configurarsi

³⁹² Si veda G. SANTINI, *Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVI, 2012, n. 3; C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVI, 2012, n. 3.

Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, p. 496.

Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

³⁹⁵ Un periodo "mai vissuto prima da nessuna generazione prima di noi, paragonabile per dimensioni alle tragedie delle due guerre mondiali"; Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, cit., p. 496.

nella formulazione di un patto sociale che abbia quale obiettivi principali lo sviluppo economico e sociale, il miglioramento delle condizioni di lavoro e la sostenibilità delle riforme necessarie per il rispetto dei vincoli legati al bilancio pubblico³⁹⁶.

Per raggiungere risultati positivi ed attuare concretamente gli interventi di riforma programmati, il consenso delle parti risulta una condizione necessaria, poiché altrimenti l'attuazione degli stessi interventi in assenza di qualsiasi coinvolgimento delle stesse porterebbe a raggiungere scarsi risultati, in un'ottica di lungo periodo. In tal senso un utile esempio è costituito dalla vicenda degli esodati, lavoratori rimasti imprigionati nelle fila del riformato sistema previdenziale, impossibilitati ad accedere al pensionamento date le modifiche apportate al relativo sistema³⁹⁷. Tale vicenda costituisce la testimonianza di come una riforma del sistema previdenziale realizzata senza alcuna interazione con le parti sociali, in assenza totale di concertazione, possa generare forti malesseri sociali prospettando, inoltre, alcun lodevole risultato³⁹⁸. L'esempio appena riportato mette in evidenza la grande rilevanza riconosciuta alla concertazione, quale fattore di forte coesione sociale, dotata di straordinaria efficacia.

La conclusione di un patto sociale configura una condizione necessaria per fronteggiare la dilagante situazione di crisi attuale; dovranno essere individuate delle misure particolarmente selettive e redistributive, a

³⁹⁶ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

³⁹⁷ Si veda G. SANTINI, *Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVI, 2012, n. 3, p. 496.

[&]quot;(...) con quella riforma è stata creata, al di là di tutte le problematiche relative ai licenziamenti, una rigidità in uscita per mancato pensionamento che sarà devastante perché bloccherà il naturale turnover e non permetterà neanche alle aziende in attivo il ricambio del personale per quattro/cinque anni". Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, cit., p. 496.

sostegno dell'attività lavorativa, della produzione, degli investimenti, capaci di assicurare nuova linfa vitale all'intero sistema economico-sociale.

Occorre, inoltre, attuare una forte riqualificazione della spesa pubblica, selezionando i servizi da sostenere tra quelli di maggiore importanza per la coesione sociale e la tutela dei cittadini. Ciò configura un intervento di difficile attuazione, ma fondamentale per assicurare alla concertazione una nuova valenza sociale, accompagnata dalla forza nobilitatrice delle organizzazioni rappresentative degli interessi del lavoro, dell'impresa e delle istituzioni governative. Tale intervento è sostanzialmente finalizzato a ricostruire quella funzione di utilità politica nei confronti del Paese, che negli ultimi anni ha subito un drastico calo, sino a giungere al fallimento³⁹⁹.

Le suddette modalità operative dovranno senz'altro tener conto delle peculiari situazioni presenti nel mercato del lavoro italiano, nel sistema intero delle relazioni contrattuali tra le parti sociali e delle politiche per lo sviluppo programmate dalle Istituzioni. A tal fine, potrebbe essere utile individuare precisi ambiti d'intervento⁴⁰⁰, che garantiscano un innalzamento nel livello di produttività e, una conseguente, crescita generale.

Il rimedio per affrontare il periodo di crisi non è riscontrabile nei tentativi di cambiare la legislazione del lavoro, poiché la modifica continua della normativa inerente i contratti di lavoro non assicura maggiore stabilità dei posti di lavoro o una migliore retribuzione per i lavoratori. L'attuazione

⁴⁰⁰ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

³⁹⁹ Si veda G. SANTINI, *Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 496 e ss.

dei nuovi interventi di riforma, in un'ottica di flessibilità, non garantisce al sistema l'equilibrio, economico e sociale, di cui lo stesso necessita⁴⁰¹.

Occorre intervenire nella prospettiva di un apparato sociale in cui le imprese riescano a sostenere gli aumenti relativi al costo del lavoro compensandoli con risultati positivi legati ad un più alto livello di produttività, non essendo necessariamente costrette, per sostenere la competizione a livello internazionale, a sperimentare nuove forme di rapporti di lavoro per diminuire i costi. Risulta, inoltre, necessario assicurare un migliore grado nell'apprendimento degli studenti scolastici, orientandoli meglio verso le scelte future, offrendo loro una più ampia offerta formativa che evidenzi anche i vantaggi relativi ai percorsi tecnicoprofessionali. E', inoltre, utile operare una più attenta organizzazione dei servizi per l'impiego si assicura un percorso di transizione scuola-lavoro semplificato, che riduca le lunghe tempistiche attuali.

L'occupazione giovanile rappresenta, infatti, un fertile terreno per un'attività concertativa di natura concreta e coordinata, capace di prospettare una serie di provvedimenti condivisi, attuati su larga scala, di contrasto al fenomeno della dispersione scolastica e professionale⁴⁰². Ciò che viene programmato è la costruzione di un sistema orientato verso l'istruzione tecnico-professionale e scientifica dei giovani, che offra agli stessi maggiori chances lavorative, prevedendo inoltre un'attenta regolamentazione dei tirocini offerti agli studenti, spesso utilizzati in maniera abusiva⁴⁰³.

⁴⁰¹ Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3,pp. 496 e ss.. ⁴⁰² Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in

atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 496 e ss.

Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 496 e ss.

L'azione contrattuale viene attualmente posta in essere in un contesto completamente diverso, totalmente nuovo rispetto al passato. La nuova dimensione sociale potrebbe costituire un'occasione utile per ruotare l'asse della contrattazione dal livello nazionale ad un livello aziendale o territoriale, garantendo l'operatività del modello di contrattazione decentrata; ciò con la finalità di innalzare il livello occupazionale e di sviluppo, assicurando un forte rilancio della qualità e della produttività nel mondo del lavoro.

Nello specifico, la concertazione sociale dovrà interessare le imprese, le organizzazioni sindacali ed il sistema istituzionale, a livello centrale e territoriale, garantendo attraverso interventi efficaci l'attuazione di politiche attive per il lavoro prospettando, al contempo, esperienze territoriali e settoriali di riqualificazione e reimpiego della miriade di lavoratori attualmente bloccati nella morsa degli ammortizzatori sociali. A tale scopo, devono essere attuate politiche fiscali a sostegno delle famiglie che necessitano di lavori di cure ed incentivi fiscali legati al rispetto delle normative contrattuali e salariali⁴⁰⁴.

L'apparato sociale necessita di un rinnovato sistema delle relazioni industriali, idoneo a sviluppare un alta percentuale di flessibilità e partecipazione a livello aziendale, attraverso una contrattazione collettiva che ricolleghi i salari al grado di produttività, con la previsione di un pubblico impiego riorganizzato in un'ottica di contenimento dei costi e miglioramento dei servizi, il tutto accompagnato da una politica del lavoro e della mobilità idonea a fronteggiare i processi di ristrutturazione. Per il raggiungimento di tali obiettivi risulta necessario il coinvolgimento delle

⁴⁰⁴ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

parti sociali, che occupano un ruolo centrale nel contesto economico e sociale⁴⁰⁵.

Attraverso la concretizzazione degli interventi appena citati, l'intera struttura sociale sarebbe sicuramente sollecitata ad un mutamento di scelte, orientata ad una maggiore responsabilizzazione rispetto al contesto lavorativo e territoriale. Ciò gioverebbe all'intero sistema, organizzato in maniera più adeguata, tale da garantire una maggiore qualità sia rispetto ai processi di apprendimento che relativamente alle opportunità occupazionali⁴⁰⁶.

Dall'analisi poc'anzi effettuata risulta, quindi, evidente l'enorme potenziale sociale riconosciuto alla concertazione, che potrebbe svolgere un ruolo decisivo tanto nel presente quanto nella realtà futura, se impiegata in maniera tale da affrontare le forti contraddizioni che albergano nell'attuale società orientandole verso il raggiungimento del "bene comune⁴⁰⁷", la ripresa economico-sociale. Al contrario, il modello concertativo non conoscerà alcun futuro se dovesse essere utilizzato quale mero esercizio del diritto di veto, da parte delle rappresentanze sindacali o, ancora, qualora dovesse rimanere imprigionato in istanze corporative⁴⁰⁸.

Per raggiungere la tanto agognata ripresa sociale, l'esclusione delle forze sociali dal processo di ammodernamento del Paese non sembra una giusta soluzione, essendo preferibile coinvolgerle in questo nuovo percorso, inducendole ad interpretare correttamente il proprio ruolo, in modo che le

⁴⁰⁵ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

⁴⁰⁶ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

⁴⁰⁷ Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, cit., p. 498.

⁴⁰⁸ Si veda G. SANTINI, Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, cit., p. 498.

stesse possano contribuire, in maniera adeguata, al raggiungimento di risultati positivi nel medio e nel lungo periodo⁴⁰⁹.

.

⁴⁰⁹ Si veda C. DELL'ARINGA, Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

CAPITOLO IV

La Concertazione sociale in Europa:

il modello francese e tedesco

SOMMARIO: *Premessa*; **1.** Il modello concertativo e l'Unione Europea; **1.2.** Il riconoscimento istituzionale del Dialogo sociale; **2.** Le relazioni industriali – *uno studio comparato*; **2.1** Le dinamiche sociali nel sistema francese; **2.2** L'esperienza tedesca.

Premessa

Al fine di completare l'analisi fin qui svolta sulla pratica della concertazione, risulta necessario prendere in considerazione le modalità operative che tale metodo viene ad avere nell'ambito sovranazionale, così da percepire le differenze e le relative peculiarità interne al sistema relazionale dei ordinamenti statali. In particolar modo, l'attenzione verrà concentrata sulla struttura delle relazioni industriali presenti nel territorio dell'Unione Europea, per poi analizzare, in un'ottica comparata, le pratiche sociali operanti in Francia e nella Repubblica Federale Tedesca.

1. Il modello concertativo e l'Unione Europea

L'avvio del processo di creazione di una nuova comunità, l'Unione Europea, fin dal principio aveva avuto quali obiettivi di realizzazione il raggiungimento di una pacificazione tra i diversi popoli, attraverso la creazione di una tavola di valori condivisi globalmente e di una serie di indici eterogenei⁴¹⁰. Ciò avrebbe condotto alla creazione di un'unica entità,

⁴¹⁰ Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

superiore rispetto a quelle nazionali, con il conseguente sviluppo di un identico cammino di progresso sociale⁴¹¹.

Le colonne portanti di tale percorso evolutivo risultano identificabili, sin dalle origini, nella politica economica ed in quella di carattere sociale, che identificano i pilastri basilari su cui si fonda attualmente la Comunità europea.

All'interno delle dinamiche inerenti la politica sociale una particolare rilevanza viene riconosciuta al Dialogo sociale, metodo con i quale vengono ad essere identificate le varie tipologie di negoziazione, consultazione o semplice scambio informativo tra le istituzioni governative, datori di lavoro e lavoratori, rappresentati dalle organizzazioni sindacali, su questioni particolarmente rilevanti inerenti le politiche socio-economiche⁴¹². Tale modello d'interazione tra i diversi attori sociali, costituisce il presupposto per l'elaborazione di politiche orientate a garantire un'unicità di trattamento e la coesione sul piano giuridico e sociale, tutti fattori di estrema importanza per il raggiungimento dell'integrazione comunitaria.

Nella storia della Comunità europea, l'affermazione del modello sociale ha dovuto sgomitare, per lungo tempo, al fine di ottenere un pieno riconoscimento ed un definito ambito operativo. In origine, i Trattati istitutivi delle primordiali comunità a livello europeo (CECA, CEE, EURATOM), concepivano la politica sociale come strumento funzionale alla unificazione dei mercati, prevedendo unicamente delle forme di cooperazione tra i vari Stati in relazione a particolari materia, quali ad esempio le condizioni di impiego della forza lavoro.

⁴¹¹ Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione:* modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

⁴¹² Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, cit., p. 173.

Il Dialogo sociale e la politica sociale hanno conosciuto, infatti, un travagliato avvio nella fase di iniziale formazione della Comunità; le difficoltà di attuazione erano strettamente legate al fatto che, all'epoca, le rappresentanze sociali istituzionali, nello specifico i sindacati, si trovavano a lottare per il proprio riconoscimento, vantando uno scarso potere di influenza a livello nazionale ed internazionale⁴¹³. Era, quindi, presente un vero e proprio problema di legittimazione, che impediva di pensare alle parti scoiali come soggetti attivi, dotati di poteri d'intervento nei processi di creazione delle norme; alle stesse non veniva ad essere riconosciuta alcuna possibilità di prender parte, in un'ottica democratica, alle determinazioni sul piano normativo⁴¹⁴.

A cavallo tra gli anni sessanta e settanta, si viene poi ad assistere ad una totale assenza dalle scene della politica e del Dialogo sociale; si dovrà, infatti, attendere la fine degli anni settanta per un ritorno del modello relazionale, grazie ad una rinnovata consapevolezza acquisita dagli attori sociali, particolarmente impegnati nella rivendicazione dei diritti dei cittadini e dei lavoratori. La situazione di stallo in cui si trovava la politica sociale veniva rilevata dalla Commissione europea, che decise di intervenire in merito, individuando quale obiettivo del Programma comunitario il miglioramento delle condizioni di vita, dello sviluppo, occupazionali ed il raggiungimento di un maggiore livello di equità sociale.

Risultava, quindi, necessario programmare una strategia operativa a livello europeo. Nella fase di progettazione, lo strumento idoneo ad attuare

⁴¹³ Si veda A. LO FARO, *Integrazione europea*, in A. BYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996, p. 47.

⁴¹⁴ Si rileva, infatti, che a livello europeo non ancora ben sviluppata l'organizzazione sindacale, sia con riferimento ai datori di lavoro che alla categoria dei lavoratori; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

il graduale processo di armonizzazione, nell'ambito delle politiche del lavoro nazionali, veniva individuato nella pratica della concertazione tra parti sociali ed istituzioni comunitarie⁴¹⁵. L'esigenza di un confronto sociale emergeva sempre più.

Nello stesso periodo vengono riconosciute, sul piano istituzionale, le sedi di confronto tra gli organismi europei e le rappresentanze dei governi, dei lavoratori e delle imprese⁴¹⁶; in contemporanea, si formano i Comitati paritari di settore, formati dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, incaricati di esercitare la funzione consultiva rispetto a questioni economico-sociali, inerenti la legislazione comunitaria⁴¹⁷.

Con il passare del tempo gli sforzi compiuti, sul piano delle relazioni industriali, per affermare il modello del Dialogo sociale non risultavano ancora sufficienti a garantirgli una reale stabilità, nell'ambito europeo. Il bisogno di una svolta nel funzionamento del sistema era dilagante. Ciò spinse, negli anni '80, l'allora Presidente della Commissione Jaques Delors a convocare, presso il castello di Val Duchesse, i primi incontri di natura tripartita tra la stessa Commissione, la Confederazione Europea dei sindacati (CES⁴¹⁸) e le rappresentanze europee degli imprenditori privati e pubblici (UNICE e CEEP).

Da tale momento in poi, il Dialogo sociale diviene un metodo produttivo di effetti concreti, portando all'elaborazione di pareri condivisi

⁴¹⁵ Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

⁴¹⁶ Un esempio del processo di istituzionalizzazione è costituito dal Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale, con sede a Berlino; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss. ⁴¹⁷ Si veda F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo*

sociale, Milano, 1992, p. 29.

⁴¹⁸ Si fa riferimento all'attuale European Trade Union Confederation- ETUC; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

sulla definizione dei principali obiettivi, principi e programmi operativi della Comunità Europea; prima di allora, l'interazione tra le organizzazioni sindacali e gli organismi comunitari aveva condotto a risultati insoddisfacenti ed instabili. L'incontro di Val Duchesse aveva riconosciuto alle parti sociali la legittimazione ad intervenire nel processo di produzione normativa, a livello europeo⁴¹⁹. Veniva così ad essere affermato l'imprescindibilità del Dialogo sociale nel processo di sviluppo della legislazione sociale in ambito comunitario, che troppe volte aveva conosciuto fasi di stallo a causa dell'assenza di attività concertative e contrattuali.

La necessità di un confronto con le parti sociali veniva, inoltre, ad essere individuata nel contenuto dell'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987, che riconosceva con un'apposita disposizione normativa il Dialogo sociale quale metodo decisionale, prevedendo come impegno per la Commissione quello di consentire lo sviluppo delle relazioni con le parti sociali, con la ricollegata possibilità di definire sul piano contrattuale tali legami su specifica richiesta delle parti. L'art. 22⁴²⁰ dell' Atto Unico Europeo rappresenta, infatti, la prima disposizione normativa che codifica il Dialogo sociale, individuando un segnale nei confronti degli attori sociali chiamati a strutturare un modello di relazioni industriali a livello europeo, assegnando alla Commissione il compito di incoraggiare e stimolare le parti in tale processo. Il cammino del Dialogo sociale era, quindi, stato avviato e proseguiva verso approdi futuri.

-

⁴¹⁹ Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione:* modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

La suddetta disposizione prevedeva che il Trattato CEE venisse integrato dalle seguenti disposizioni: "Articolo 118 B- la Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali"; Si veda F. GUARRIELLO, Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo sociale, Milano, 1992, p. 29.

In seguito, successivamente alle conquiste ottenute a Maastricht, la Commissione e gli Stati membri, con l'esclusione del solo Regno Unito⁴²¹, conclusero un Protocollo sulla Politica Sociale (PPS), poi allegato al Trattato di Maastricht, dal quale si evinceva la volontà degli stessi di proseguire lungo la via del confronto sociale; venivano, inoltre, ad raggiunto un Accordo sulla Politica sociale (APS), che riprendeva quanto stabilito nella Dichiarazione comune sottoscritta in precedenza da CES, UNICE e CEEP, in relazione al Dialogo sociale. Una particolare rilevanza, sul piano giuridico-istituzionale, viene riconosciuta agli art. 3 e 4 dell'ASP, attualmente ricompresi nella parte del Trattato della Comunità Europea dedicata alla politica sociale; le suddette disposizioni danno il via al percorso procedurale per le pratiche concertative, offrendo delle prospettive per il recepimento della contrattazione collettiva europea nei diversi membri, attraverso l'utilizzo di procedure e prassi comunitarie, decisioni del Consiglio accompagnate dalle su proposta della Commissione⁴²².

L'ASP ha riconosciuto al modello del Dialogo sociale la possibilità di intervenire ed operare anche in relazione a discipline pattizie⁴²³. Ciò ha consentito, inoltre, la previsione nell'ambito della politica sociale, accanto al principio di sussidiarietà verticale tra la Comunità europea ed i singoli Stati membri, di un principio di sussidiarietà orizzontale tra la medesima Comunità e le parti sociali, che porta a qualificare l'azione comunitaria

-

⁴²¹ Il Regno Unito si era, infatti, in quelle occasioni opposto alla realizzazione di uno spazio sociale europeo, ponendo il veto alle proposte avanzate dalla Commissione e dal Parlamento Europeo, riguardo l'estensione delle competenze comunitarie in materia sociale, delle procedure di liberalizzazione a maggioranza e di quella a sostegno del Dialogo sociale e della contrattazione collettiva; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

Si veda F. GUARRIELLO, Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo sociale, Milano, 1992, p. 29.

⁴²³ Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

come sussidiaria o complementare rispetto a quella frutto dell'autonomia collettiva di poter concorrere nel processo di produzione normativa, anche in forma sostitutiva rispetto alle direttive del Consiglio, premettendo così ai diversi Stati membri di recepire direttamente le direttive attraverso i contratti collettivi, dietro richiesta degli attori sociali nazionali; da tale sistema di interscambio tra la fonte legislativa e quella collettiva, veniva escluso ancora una volta il Regno Unito 425, con la conseguenza che si identificava nei confronti dei lavoratori britannici una diversificazione degli standard lavorativi rispetto all'omogeneo trattamento previsto per le altre categorie di lavoratori europei 426.

Negli anni a seguire, il ruolo attribuito al Dialogo sociale, quale metodo di confronto utile ad individuare le basi per le successive elaborazioni, mutava segnando il principio della stagione concertativa e l'esercizio della funzione paralegislativa riconosciuta alle Parti sociali⁴²⁷. Veniva, così, ad affiorare con fermezza il Dialogo sociale, sancendo l'ingresso ufficiale degli attori sociali, che dapprima si limitavano ad un semplice scambio d'informazioni, sulle scene della concertazione e della negoziazione.

⁴²⁴ Tale principio si pone quale presupposto per la diversificazione delle fonti normative, operanti a livello comunitario e nazionale, di natura legislativa o contrattuale, previste in relazione alla disciplina delle condizioni di lavoro nella Comunità, consentendo una valorizzazione dell'autonomia collettiva; si veda G. ARRIGO, *Principio di sussidiarietà e politica sociale*, in "Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive", Roma, 1995, p. 68.

⁴²⁵ L'opposizione del Regno Unito, c.d. *opting out*, venne meno solo nel 1997; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

⁴²⁶ Si veda M. CILENTO, *Il ruolo del dialogo sociale nella formazione del diritto del lavoro*, in www.raedes.eu/dialogo/biblio/ds europeo.doc.

⁴²⁷ Proprio in quel periodo sono stati conclusi una seri di accordi, quali ad esempio quello sul

⁴²⁷ Proprio in quel periodo sono stati conclusi una seri di accordi, quali ad esempio quello sul congedo parentale, del dicembre 1995, recepito con Direttiva 96/34/CE, quello sul lavoro parttime, del giugno 1997 o, ancora, quello sui contratti a tempo indeterminato; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

Un ulteriore passo in avanti, per il modello del Dialogo sociale, si è avuto poco più tardi con il Trattato di Amsterdam, nel 1997, con cui è stato previsto l'inserimento dell'Accodo sulla Politica sociale nel Trattato della Comunità Europea, sancendo così il riconoscimento costituzionale del suddetto modello.

Dagli anni novanta in poi, la Commissione Europea svolge una vera e propria campagna promozionale nei confronti del medesimo modello, proponendo il suo impiego nel processo di modernizzazione ed elaborazione di nuove politiche organizzative ed occupazionali, nell'ambito del lavoro⁴²⁸. In particolare, veniva prospettato un rafforzamento della posizione delle parti sociali, attraverso l'istituzione di soggetti responsabili chiamati ad intervenire nella strutturazione dell'apparato europeo; inoltre, tra gli atri obiettivi veniva previsto quello di perfezionare le modalità di contrattazione trilaterale, prospettando l'istituzione di un "Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione 429", composto da capi dello Stato e di Governo, dal Presidente della Commissione e da una rappresentanza delle parti sociali, chiamato a contribuire alla concreta attuazione dei contenuti previsti dalla strategia di Lisbona.

Il Dialogo sociale viene definito "il cuore pulsante⁴³⁰" del sistema di relazioni industriali, quale idoneo strumento per la gestione dei cambiamenti avvenuti nell'ambiente socio-economico, a livello europeo e mondiale, attribuendo alle parti sociali la legittimazione a partecipare alla

⁴²⁸ Esempi concreti di ciò sono riscontrabili nelle comunicazioni della Commissione, a partire dal 1998, come quella del 2002 intitolata "il dialogo sociale europeo forza di modernizzazione cambiamento" o, ancor, quella del 2004, "Paternariato per il cambiamento in un'Europa allargata- Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo"; Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

⁴²⁹ Il suddetto vertice si riunisce una volta l'anno, anteriormente al Consiglio europeo di primavera; Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss. ⁴³⁰ Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione:

modelli a confronto, 2009, cit., p. 187.

contrattazione collettiva ed il compito di individuare un punto di equilibrio tra flessibilità e sicurezza sul lavoro, investendo sul capitale umano e nella qualità del lavoro⁴³¹. La concretizzazione dei suddetti obiettivi avrebbe garantito più ampi margini di sviluppo, attraverso una sinergica interazione tra i diversi livelli delle relazioni industriali, implicando inoltre un miglioramento della rappresentatività delle compagini sindacali, a livello comunitario.

L'utilizzo del modello-Dialogo sociale ha portato alla frequente produzione di testi, accordi, atti di nuova generazione, dal contenuto vincolante per le diverse parti sociali, quali ad esempio gli accordi "autonomi" sullo stress legato al lavoro, dell'ottobre 2004, o il quadro d'azione sulla parità tra i due sessi, del 2005. Nell'evolversi di tale processo relazionale, le parti hanno più volte espresso la volontà di intervenire, sempre con maggiore frequenza, nella realizzazione della Strategia europea per l'occupazione⁴³².

⁴³¹ Si veda F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo sociale*, Milano, 1992, p. 29.

⁴³² Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione*: *modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

⁴³³ Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

1.2 Il riconoscimento istituzionale del Dialogo sociale

Il percorso che ha condotto all'affermazione del Dialogo sociale quale modello relazionale tra le diverse parti sociali, sfocia nell'attribuzione allo stesso di un ruolo di dimensione essenziale all'interno del modello sociale e di sviluppo comunitario; tale modello configura, infatti, una metodica insostituibile in cui "le prati sociali rappresentano direttamente gli interessi e le problematiche del mondo del lavoro, dalle condizioni di lavoro allo sviluppo della formazione continua passando per la definizione di norme salariali (...)⁴³⁴".

Gli attori sociali possono attualmente vantare un campo d'azione particolarmente ampio, comprendente il semplice scambio d'informazioni con le istituzioni, l'attività di consultazione e concertazione con gli organismi comunitari potendo, inoltre, ingerire nella produzione normativa destinata a tradursi poi in legislazione, a livello nazionale o europeo. Le parti sociali sono oramai parte integrante dei processi decisionali, possono vantare sedi di rappresentanza e vengono coinvolte nei diversi processi di ricerca inerenti molteplici materie di competenza comunitaria.

Particolarmente rilevante risulta, infatti, la qualificazione riconosciuta alla concertazione ed alla consultazione definite "quali metodi di formazione della volontà politica dei decisori pubblici complementare rispetto ai procedimenti formali regolati dalle costituzioni scritte che si

⁴³⁴ *Incipit* della Comunicazione alla Commissione Ue, dell'anno 2002; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, cit., p.189.

situa ai margini degli ordinamenti statali⁴³⁵". Le suddette attività vengono a porsi in un livello intermedio tra quella di mero scambio informativo e quella di natura contrattuale. Ciò è possibile rilevarlo nel contenuto dell'art. 138 TCE⁴³⁶, il quale configura in capo alla Commissione il dovere di promuovere la consultazione tra le parti sociali, facilitandone il dialogo e, inoltre, di confrontarsi a sua volta con le stesse (parti) riguardo il possibile orientamento da attribuire all'azione comunitaria. Nelle ipotesi di consultazione, le parti sociali possono inviare alla Commissione un parere o, ancora, una raccomandazione riguardante la stessa strategia d'azione comunitaria. E' possibile, quindi, rilevare come l'introduzione della suddetta disposizione abbia istituzionalizzato le prassi consultative e l'attività di concertazione, disciplinando ciò che prima si configurava quale informale richiesta di consultazione o scambio d'informazioni.

Tale previsione rafforza, in maniera rilevante, il ruolo riconosciuto alle parti sociali, prevedendo un doppio livello di concertazione nel processo normativo: un primo momento di concertazione tra gli attori sociali si ha nella fase di consultazione, in merito all'orientamento finalistico dell'azione comunitaria; in un secondo momento, le parti coinvolte dalla Commissione vengono nuovamente riguardo determinazione contenutistica della proposta prevista.

⁴³⁵ Definizione delle due attività data dalla dottrina in ROMAGNOLI, *Diritto e lavoro*, 2004, cit.,

p. 277.

436 Si veda art. 138 TCE: "1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle consultazione delle compito di promuovere la consultazione delle consultazione de provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti. 2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria. 3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione. 4. In occasione della consultazione le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 139. La durata della procedura non supera nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione".

Dalle dinamiche appena descritte si evince l'importanza del'art. 138 TCE nei confronti degli attori sociali, chiamati a confrontarsi reciprocamente tanto sulle linee generali della politica sociale quanto sui contenuti delle relative disposizioni normative. Inoltre, l'attivazione della pratica concertativa non si pone quale mera facoltà per la Commissione, configurando un vero e proprio vincolo di procedibilità nel processo normativo, con il conseguente riconoscimento alle parti di un diritto di partecipazione⁴³⁷.

Un ulteriore riconoscimento istituzionale del Dialogo sociale è riscontrabile nella disposizione seguente, l'art. 139 TCE⁴³⁸, riguardante l'attività negoziale tra le parti sociali, in cui si prevede espressamente la possibilità per le stesse di instaurare delle relazioni contrattuali e concludere accordi. Il sistema di contrattazione collettiva, previsto dalla suddetta disposizione, viene differenziato in molteplici tipologie, tra queste rientrano: la contrattazione *indotta*, già prevista dall'art. 138 che prevede, attraverso un obbligo di previa consultazione, il diretto coinvolgimento delle parti sociali nell'attività legislativa esercitata dalla Commissione; un'altra tipologia di contrattazione è quella *rinforzata*, che scaturisce da un'iniziativa spontanea delle parti, le quali possono richiedere la sua concreta attuazione tramite una decisione della Commissione.

⁴³⁷ Tale diritto, qualora venga disatteso potrà, inoltre, essere rivendicato innanzi alla Corte di Giustizia attraverso la proposizione dell'azione di annullamento della disposizione comunitaria, qualora siano stati attuati dei provvedimenti limitativi, secondo quanto stabilito dall'art. 173, comma 2, TCE; nel caso si sia illegittimamente omesso di procedere alla loro consultazione, si procederà a norma dell'art. 175, comma 3, TCE; si veda G. SCHNORR, *I contratti collettivi in un'Europa integrata*, in *Riv. It. Dir. Lav.* 1, 1993, p. 324.

⁴³⁸ Si veda art. 139 TCE: "1. Il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi. 2. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 137, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori di cui all'articolo 137, paragrafo 3, nel qual caso esso delibera all'unanimità".

I vari accordi, conclusi dalle parti, potranno vertere su materie estranee all'ambito di competenza comunitario, in tal caso l'attuazione dell'accordo avviene in base alle procedure o alle prassi delle parti sociali e degli Stati membri. Quindi, una volta raggiunto l'accordo a livello comunitario, le parti devono far si che lo stesso venga recepito all'interno del proprio ordinamento, attraverso il sistema di contrattazione collettiva o tramite atti normativi; in tali ipotesi, la forza vincolante dell'accordo risulta particolarmente "debole", non configurandosi un recepimento diretto di quanto in esso contenuto⁴³⁹.

Diversamente, nel caso in cui il contenuto dell'accordo inerisca i settori di competenza propria della comunità europea specificatamente individuati, dall'art. 137 TCE⁴⁴⁰, in materia di politica sociale⁴⁴¹. In tal caso, l'attuazione dell'accordo avviene, in seguito ad una richiesta congiunta delle parti firmatarie, attraverso una decisione del Consiglio su proposta

1:

⁴³⁹ Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione:* modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

⁴⁴⁰ Si veda art. 137 TCE: "1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

⁻ miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori.

⁻ condizioni di lavoro,

⁻ informazione e consultazione dei lavoratori,

⁻ integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150,

⁻ parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro.

^{3.} Tuttavia, il Consiglio delibera all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, nei seguenti settori:

⁻ sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori,

⁻ protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro,

⁻ rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 6,

⁻ condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità.

⁻ contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo sociale europeo (...)"

⁴⁴¹ Dall'ambito di competenze comunitarie rimangono escluse le materie della retribuzione, del diritto di associazione, del diritto di sciopero e di serrata, particolarmente importanti in materia di diritto del lavoro; Si veda L. FIORILLO, *L'Unione Europea e il Dialogo sociale*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 171 e ss.

della Commissione; ciò favorisce, a differenza delle precedenti ipotesi, una diretta recezione del relativo contenuto normativo da parte dei diversi ordinamenti interni.

Le suddette disposizioni, contenute nel Trattato della Comunità Europea, costituiscono il "punto d'arrivo" del percorso evolutivo delle relazioni industriali, intrapreso sin dalle origini della stessa Comunità. Il Dialogo sociale risulta, infatti, un principio istituzionalizzato che testimonia la necessità di un previo confronto con le parti sociali per le decisioni riguardanti il lavoro, la legislazione sociale a livello comunitario ed il welfare.

Tuttavia, è possibile configurare una serie di ostacoli alla stabilità del sistema di relazioni industriali, in ambito europeo: permane, infatti, un problema di legittimazione delle parti sociali e di integrazione tra le diverse discipline ordina mentali, appartenente agli Stati membri; ciò provoca un indebolimento delle organizzazioni collettive, in particolar modo sulle rappresentanze sindacali⁴⁴². Tale problematica si acuisce ulteriormente in relazione al continuo processo di allargamento dell'Unione, con il conseguente ingresso di Paesi con differenti organizzazioni sociali e sistemi relazionali⁴⁴³.

Ciò nonostante, il ruolo esercitato dal Dialogo sociale e dalle pratiche concertative nel percorso di crescita della Comunità europea, dalle origini ad oggi, mette ancora una volta in risalto l'importanza e le necessità del confronto tra le parti sociali, quale elemento imprescindibile per garantire

⁴⁴² Si veda T. TREU, *Relazioni sindacali europee alla luce delle nuova Comunicazione Europea*, in *Lo sviluppo del Dialogo sociale in Europa*, NGL, 2005, n. 7, p. 27.

⁴⁴³ Si veda L. FIORILLO, L'Unione Europea e il Dialogo sociale, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 171 e ss.

future ciance di sviluppo ed ulteriori margini di miglioramento, dal punto di vista economico e sociale.

2. Le relazioni industriali- uno studio comparato

Al fine di poter analizzare in un'ottica ad ampio raggio il tema della concertazione e le relative modalità operative nei diversi ordinamenti, si ritiene di rilevante importanza dedicare la parte conclusiva del presente elaborato, in particolare, allo studio del sistema delle relazioni industriali presente in Francia ed in Germania, così da cogliere gli aspetti peculiari e le principali note di diversità degli stessi.

2.1 Le dinamiche sociali nel sistema francese

La Francia ha di recente intrapreso un vero e proprio percorso di modernizzazione e miglioramento dell'intero sistema sociale, teso a favorire il coinvolgimento delle parti sociali ed un progressivo adeguamento rispetto al contesto comunitario. Da tempo, infatti, il forte carattere identitario⁴⁴⁴ presente nel Paese viene identificato quale segnale di estrema rigidità, che ostacola l'apertura ed il cambiamento in ambito sociale, in particolare in merito ai rapporti di lavoro.

Uno dei principali disincentivi all'elaborazione di politiche innovative è individuabile nella scarsa tendenza, della classe politica francese, di utilizzare il metodo concertativo, risultando particolarmente riluttante a possibilità di confronto con le parti sociali; tale situazione di netta chiusura viene, ulteriormente, favorita dalla dilagante frammentazione interna alle rappresentanze sindacali, divise tra loro⁴⁴⁵.

Tuttavia, il Governo di recente sembra aver rilevato l'importanza strategica del confronto con le parti sociali, necessario per l'avvio del processo di rinnovamento programmato; questi ha, quindi, promosso una serie di iniziative volte ad incentivare la pratica del dialogo sociale, individuata quale strumento necessario per l'attuazione delle riforme. La volontà di condurre il Paese verso la strada del cambiamento viene, però, a scontrarsi con le difficoltà pratiche di attuare il dialogo sociale.

⁴⁴⁴ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁴⁵ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, C 2009, pp. 201 e ss.

Ciò sostanzialmente è riconducibile al ruolo centrale che viene riconosciuto allo Stato, accompagnato dalla posizione marginale attribuita ai sindacati. Lo Stato centrala riconosce, infatti, alle compagini collettivi degli esigui spazi d'intervento, non essendo interessato ad interagire con le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro in merito alla definizione degli interventi necessari per lo sviluppo del Paese. La strategia operativa attuata dal Governo francese viene, così, a porsi in contrasto con le pratiche concertative operanti nel resto d'Europa⁴⁴⁶.

Il modello di dialogo sociale francese viene piuttosto ad essere definito come un mero giochi di ruolo prestabiliti e di scenari preconfezionati, in cui le istituzioni procedono ad una consultazione meramente formale delle parti sociali e quest'ultime che, pur dimostrandosi interessate a discutere delle riforme, finiscono per rifiutarne l'attuazione 447. Vi è, quindi, uno scarso livello di condivisione sociale accompagnato dall'estrema discrezionalità con cui agisce il Governo nel processo di determinazione normativa; i provvedimenti legislativi vengono emanati dai piani alti, in totale assenza di un previo interfacciarsi con le parti sociali 448.

Da quanto appena esposto emergono le principali caratteristiche del sistema francese, segnato da un ruolo preminente esercitato dallo Stato, che interviene in tutti i campi compresi quelli che di regola spetterebbero alle parti sociali, e quest'ultime relegate in una posizione di minima rilevanza. Proprio tale discrepanza ha favorito l'avvio del processo di rilancio del dialogo sociale, concentrando l'attenzione anche sulla rimodulazione

⁴⁴⁶ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁴⁷ Dichiarazioni rilasciate da Nicolas Sarkozy, nel corso del proprio mandato presidenziale nel 2006; Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁴⁸ Per un esame più approfondito dell'ordinamento giuridico francese, in ambito del diritto del lavoro, si rinvia a J. PE'LISSIER, A. SUPIOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, Dalloz, 2006.

dell'intervento statale in ambito economico-sociale e sul *deficit* di rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

Per meglio comprendere i suddetti aspetti problematici, risulta necessario analizzare approfonditamente il panorama sindacale francese ed il sistema di contrattazione collettiva attuale. Si è, difatti, avvertita l'esigenza di rimodulare le dinamiche relazionali francesi, ristabilendo un equilibrio tra il ruolo esercitato dallo Stato e quello del sindacato. Uno dei maggiori ostacoli alla rinnovazione del sistema delle relazioni industriali è configurato dalla scarsa rappresentatività delle organizzazioni sindacali ed alla conseguente frammentarizzazione presente nel sistema di regolamentazione interno.

Il minimo livello di rappresentatività assicurato dai sindacati favorisce una progressiva espansione del potere statale, riconoscendo sempre minore rilevanza al parere della compagine lavorativa e datoriale in merito alle determinazioni sul lavoro.

L'ordinamento francese riconosce la legittimazione contrattuale in via esclusiva ai sindacati⁴⁴⁹ dotati di rappresentatività, riscontrando in tale circostanza il presupposto fondamentale per la realizzazione del pluralismo sindacale. Il sistema francese, come più volte evidenziato, rappresenta delle peculiarità che, al contempo, identificano degli aspetti particolarmente problematici: è possibile rilevare un basso tasso di sindacalizzazione⁴⁵⁰,

Le principali organizzazioni sindacali, presenti in Francia, sono: *il Mouvement des entreprises de France* (MEDEF), per i datori di lavoro, accomunabile alla Confindustria francese; per i

de France (MEDEF), per i datori di lavoro, accomunabile alla Confindustria francese; per i lavoratori la Confédération Générale du Travail (CGT), la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), la Force Ouvrière (FO) e, infine, la Confédération Française de l'Encadrement-Confédération Générale des cadres, un sindacato di mestiere (CFE); Si veda R. SCIOTTI, L'esperienza francese, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁵⁰ In particolare, si rileva il 15% di sindacalizzazione nel settore pubblico ed il 5 % nel settore privato; si veda *Rapporto Hadas-Lebel* (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et lègitime:* Représentativité et financement des organisations professionelles et syndacales.

nonostante il numero dei sindacati presenti nel Paese sia di gran lunga superiore a quello riscontrato in altri Paesi europei; d'altra parte, è identificabile una carenza all'interno dei meccanismi istituzionali previsti, che scredita il valore altrimenti attribuibile al pluralismo sindacale, quale fattore di arricchimento del dialogo sociale⁴⁵¹. Una delle principali caratteristiche del modello relazionale francese è la presenza di un coordinamento tra pratiche formali ed informali, che genera di frequente tensioni tra le parti sociali⁴⁵².

Tali aspetti peculiari hanno ampliato maggiormente i margini d'azione riconosciuti allo Stato, che viene ad esercitare un ruolo di primaria importanza nel sistema delle relazioni industriali; allo stesso vengono attribuite, quale oggetto esclusivo del potere legislativo statale, specifiche materie come ad esempio la determinazione dell'orario di lavoro o del minimo salariale⁴⁵³, che in altri ordinamenti comunitarie rientrano nelle attività di contrattazione collettiva, prevedendo la diretta partecipazione dei sindacati, diversamente da quanto avviene in Francia.

Non è possibile, quindi, rilevare nell'esperienza francese, un diretto coinvolgimento degli attori sociali nell'elaborazione delle scelte relative alla politica economica e sociale, né tantomeno una partecipazione dei pubblici poteri nella strutturazione degli assetti contrattuali e del sistema delle relazioni industriali⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁵² Per approfondimenti si veda A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionelles*, cit., 85.

professionelles, cit., 85.

453 Viene, infatti, previsto un salario minimo (SMIC) stabilito direttamente dal Governo nazionale, ricollegato ed orientato rispetto allo sviluppo del tasso di inflazione; Si veda R. SCIOTTI, L'esperienza francese, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁵⁴ Per approfondimenti sul tema, si veda G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2007, pp. 199 e ss.

Negli ultimi tempi, in relazione alle istanze di modernizzazione avanzate, le istituzioni pubbliche hanno avvertito l'esigenza di confrontarsi con le parti sociali, così da acquisire attraverso la negoziazione ed il confronto, l'ampio consenso da parte delle stesse coinvolgendole nell'attuazione degli obiettivi politici individuati⁴⁵⁵. Ciò ha, altresì, diminuito il rischio dell'insorgere di tensioni sociali, che potrebbero configurare un ostacolo rispetto alla realizzazione delle iniziative e degli interventi programmati.

Analizzando la dimensione economica ed il contesto sociale delle attuali società, in un'ottica di concreta globalizzazione, risulta imprescindibile la strutturazione di un sistema di relazioni industriali in cui alle parti sociali sia riconosciuto un ruolo di partecipazione attiva nel processo di produzione normativa di carattere sociale.

Un intervento importante, per la realizzazione delle preventivate riforme, è identificabile nel tentativo operato dalla legge "Fillon" n. 2004-391, di rilegittimare le posizioni delle rappresentanze sindacali, subordinando la validità del contratto collettivo all'adesione della maggioranza dei sindacati stessi o al consenso di un solo sindacato che rappresentasse la maggioranza della categoria lavorativa⁴⁵⁶. La suddetta previsione rappresenta un primo tassello nel tortuoso cammino che porta all'attuazione del dialogo sociale, riconoscendo al sistema di contrattazione collettiva ed alle organizzazioni sindacali dotate di rappresentatività, la libertà di intervenire nella produzione normativa in materia sociale.

⁴⁵⁵ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

Associatione de la validità del contratto viene ricollegata alla sussistenza di precisi requisiti, quali: l'assenza di opposizione da parte delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, oppure la sottoscrizione dell'accordo da parte delle compagini sindacali maggioritarie; nella prima ipotesi, il consenso al contratto collettivo risulta implicito, mentre nel secondo caso vi è un riconoscimento implicito. Si veda J. PE'LISSIER, A. SUPIOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, cit., p. 95.

Nonostante, la presenza di alcuni limiti⁴⁵⁷ presenti nella suddetta manovra, è stata più volte evidenziata la rilevanza riconosciuta alla valorizzazione del principio maggioritario, ritenuta l'unica via percorribile per lo sviluppo di un proficuo dialogo sociale e di un sistema contrattuale dotato di maggiore efficacia⁴⁵⁸.

La sussistenza di risvolti problematici, riscontrati nella manovra del 2004, hanno generato un nuovo intervento in materia di misurazione della rappresentatività dei sindacati, finalizzato a garantire l'affidamento del dialogo sociale alle organizzazioni sindacali realmente dotate di rappresentatività e non a soggetti che sfruttano la posizione di vantaggio ottenuta nel tempo attraverso la regola della "rappresentatività presunta⁴⁵⁹".

Ciò ha portato all'elaborazione di una posizione comune, sottoscritta nell'aprile 2008 dalle organizzazioni sindacali qualificate come maggiormente rappresentative su base nazionale. Quanto contenuto nella suddetta posizione è, successivamente, confluito nella legge n. 2008-789 dell'agosto dello stesso anno, che è intervenuta sui criteri di rappresentatività modificandoli⁴⁶⁰; uno degli interventi apportati, ha

⁴⁵⁷ L'uso del potere di veto su base maggioritaria, annunciato dal legislatore del 2004, ha riscontrato un utilizzo limitato; le organizzazioni sindacali si sono, infatti, di rado avvalse della possibilità di opporsi al contratto sottoscritto dai sindacati minori, finendo il più delle volte per favorire l'applicazione proprio dei contratti collettivi da questi sottoscritti. Si veda C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., pp. 996 e ss.

⁴⁵⁸ Ciò è quanto risulta dal Rapporto Hadas-Lebel; si veda Rapporto Hadas-Lebel (a cura di), Pour un dialogue social efficace et lègitime: Représentativité et financement des organisations professionelles et syndacales.

A tal riguardo, è intervenuta la stessa Corte di Cassazione francese, la quale ha effettuato una vera e propria opera di interpretazione ed adattamento della normativa relativa ai criteri di rappresentatività, valorizzando quello dell'indipendenza e mettendo in risalto un requisito non espressamente riconosciuto: quello inerente il seguito elettorale ottenuto dalle organizzazioni sindacali durante le elezioni degli organi rappresentativi dei lavoratori; Si veda R. SCIOTTI, L'esperienza francese, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 201 e ss.

Il suddetto intervento normativo ha operato una riscrittura dei criteri di rappresentatività, identificandoli nello specifico in: il rispetto dei valori repubblicani, l'indipendenza nei confronti della controparte datoriale, la trasparenza finanziaria dei sindacati, un alto grado di influenza, dato dalla maggiore esperienza, etc. Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

riguardato proprio l'eliminazione della presunzione di rappresentatività, individuata in precedenza quale possibile "fattore di rischio".

Di recente, in Francia sono stati messi in atto diversi interventi finalizzati a rilanciare il modello del dialogo sociale, nei vari ambiti della negoziazione, consultazione e scambio d'informazioni tra i soggetti rappresentanti a livello istituzionale, datoriale e dei lavoratori, con riferimento agli ambiti di maggiore interesse per la politica economica e sociale.

In una prospettiva di modernizzazione, le organizzazioni sindacali hanno concentrato la propria attenzione sulla necessità di prevedere una procedura preventiva di concertazione in merito alle tematiche proposte dal Governo, il quale dovrebbe limitare per un certo periodo di tipo l'esercizio del potere legislativo negli spazi dedicati alla negoziazione⁴⁶¹.

Un primo passo in tal senso è costituito dalla previsione contenuta nella legge *Fillon*, con cui si ascrive in capo al Governo un preciso dovere di riservare alla contrattazione collettiva interprofessionale qualsiasi riforma inerente il diritto del lavoro⁴⁶². L'apparato esecutivo è stato così vincolato a convocare le parti sociali per instaurare dei veri propri tavoli di concertazione.

Successivamente, numerosi interventi si sono mossi lungo la scia della concertazione, quale ad esempio la Relazione presentata al governo da *Chertier*, nell'aprile del 2006; nel suddetto documento veniva prospettata la

⁴⁶¹ Si veda J. PE'LISSIER, A. SUPIOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, cit., p. 95.

⁴⁶² Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

costituzione di un programma di incontri, che coinvolgevano gli organismi istituzionali, le parti sociali e gli attori della società civile⁴⁶³.

Un'ulteriore iniziativa è stata presa direttamente dal Governo stesso, che ha proposto in un apposito documento l'istituzione di un *Conseil du dialogue social*, formato dallo stesso e gli attori sociali, in cui vengono discussi i principali argomenti di confronto su base nazionale.

Una svolta definitiva nel processo di istituzionalizzazione del dialogo sociale si è avuto con la legge n. 2007-130, che racchiude nell'oggetto delle consultazioni, tra istituzioni ed organizzazioni sindacali, tutti i progetti di riforma avanzati dal Governo in merito ai rapporti collettivi o individuali di lavoro, all'impiego o la formazione professionale, ricompresi nel raggio d'azione della negoziazione nazionale ed interprofessionale⁴⁶⁴. Tale intervento ha costituito un tassello fondamentale nel processo di rimodulazione del dialogo sociale, avviato in Francia nel 2004.

Il modello del dialogo sociale e le pratiche concertative sono, quindi, stati inseriti all'interno della vigente disciplina legislativa, generando la conseguenza che non è più possibile intervenire sul contenuto del *Code du Travail* in assenza di una preventiva interazione con le parti sociali; tale schema operativo viene, inoltre, a riprodursi sul processo normativo in materia di lavoro, in cui risulta necessario il parere delle parti sociali⁴⁶⁵.

⁴⁶³ Si proponeva, inoltre, di formulare una procedura formalizzata e sistematica da inserire nella Costituzione, in cui si imponeva nel processo di elaborazione normativa, di addivenire ad un accordo tra le diverse parti sociali, procedendo all'adozione di un testo concordato senza possibilità di successive modificazioni. Si veda A. BEVORT, A. JOBERT, Sociologie *du travail: les relations professionelles*, cit., p., 91.

⁴⁶⁴ Si veda P. H. ANTONMATTEI, *Négociacion collective: une bonne nouvelle et une mauvaise*, in *Dir. Soc.*, n. 4, 2007, pp. 459 e ss.

⁴⁶⁵ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

E' possibile, quindi, rilevare una vera e propria rottura rispetto al passato, con l'avvio di un processo evolutivo del sistema di relazioni industriali nella direzione della concertazione.

Ciò nonostante, la previsione di un modello di consultazione ha generato qualche dubbio nel sistema, preoccupando in particolar modo i sindacati. Infatti, secondo le nuove previsioni, le condizioni concordate con la maggioranza dovranno poi essere tradotte in legge; tuttavia, nel caso in cui non si dovesse raggiungere un'intesa comune, resterebbe fermo il potere decisionale del Governo, con la conseguente adozione di misure "non concordate".

Proprio, in relazione a ciò, è necessario stabilire quale sia il ruolo effettivo che la concertazione è chiamata ad esercitare ed i suoi relativi contorno operativi. La pratica della concertazione, per risultare un metodo utile per un maggiore sviluppo delle relazioni sociali, deve garantire un'efficace interazione tra le diversi compagini sociali, individuando dei punti di equilibrio tra la tutela degli interesse generali, portati avanti dalle rappresentanze sindacali, e l'autonomia riconosciuta al potere d'intervento istituzionale⁴⁶⁶.

Nel percorso di modernizzazione, intrapreso dal sistema francese, dovrebbe riconoscersi allo Stato centrale non più solo il ruolo di terza parte negoziale, ma di un soggetto che, con il proprio operato per via legislativa o finanziaria, si impegni concretamente ad attuare quegli obiettivi condivisi dalle compagini sociali. Il risultato di ciò sarebbe la costruzione di un

-

⁴⁶⁶ Si veda A. BEVORT, A. JOBERT, Sociologie *du travail: les relations professionelles*, cit., p., 91.

sistema sinergico, in cui lo Stato e le parti sociali agiscano in perfetta concordanza, nelle determinazioni inerenti la politica sociale⁴⁶⁷.

La pratica della concertazione, d'altronde, ha riscosso già particolari consensi in altri Paesi dell'Unione Europea, nei quali identifica una prassi consolidata n cui i pubblici poteri procedono ad una consultazione preventiva elle parti sociali rispetto all'approvazione dei provvedimenti legislativi, appartenenti alla c.d. "legislazione negoziata⁴⁶⁸".

Tuttavia, un possibile ostacolo alla realizzazione di quanto appena prospettato, potrebbe essere costituito dall'assenza di una tradizione consolidata per ciò che riguarda la concertazione; tale metodo necessita, infatti, di un alto grado di esperienza attuativa, perdurante negli anni, che in Francia non è riscontrabile, a causa della frammentarietà tra le organizzazioni sindacali e l'assenza di qualsiasi confronto con le istituzioni.

Per una reale affermazione del progettato sistema del dialogo sociale, è necessario che le riforme nell'ambito del lavoro vengano attuate attribuendo una prioritaria importanza alla contrattazione collettiva ed all'azione dei sindacati maggiori, selezionati dai lavoratori⁴⁶⁹. Ciò consentirebbe la creazione di un sistema di condivisione sociale, largamente diffusa, che consenta la concretizzazione degli interventi di riforma programmati e segni il percorso nell'ambito del *welfare*, potendo contare su'unanime consenso delle diverse parti sociali.

⁴⁶⁷ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁶⁸ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

⁴⁶⁹ Si veda R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 201 e ss.

2.2 L'esperienza tedesca

Un altro sistema che presente dei particolari tratti distintivi, in relazione al sistema di confronto sociale, è quello tedesco. Volgendo uno sguardo al percorso evolutivo delle politiche occupazionali in Germania è possibile, infatti, rilevare i principali aspetti peculiari, che contraddistinguono il suddetto sistema rispetto a quelli in uso negli altri Stati membri.

Il primo aspetto rilevante è individuabile in un utilizzo del metodo concertativo (*Konrzertierung*) prevalentemente circoscritto alla gestione delle problematiche occupazionali nei periodi di criticità economica⁴⁷⁰; tale atteggiamento di *self restrain*, in relazione alla concertazione, è ricollegabile alla contemporanea istituzionalizzazione, da parte dell'ordinamento tedesco, dello strumento della "codeterminazione" o "codecisione" (*Mitbestimmung*)⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ Si veda A. DE PETRIS, *La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 259 e ss.

⁴⁷¹Con il suddetto termine si fa riferimento a specifici processi codecisionali, che interessano le rappresentanze dei lavoratori nei consigli di sorveglianza interni alle aziende; una pratica che viene solitamente riferita ai vari casi d'intervento dei consigli di gestione delle imprese. Nel sistema tedesco è possibile, infatti, individuare l'estrema rilevanza riconosciuta agli strumenti di codeterminazione nell'attività di gestione delle relazioni industriali. I consigli di azienda hanno svolto un ruolo particolarmente importante rispetto alle pretese avanzate, rispettivamente, dai vertici aziendali e dalle rappresentanze sindacali, limitando i possibili conflitti tra le parti sociali. Il modello tedesco della Codeterminazione è caratterizzato da una natura "dualistica": accanto alla direzione aziendale (Vortstand), si pone il Consiglio di Sorveglianza, a cui vengono riconosciuti poteri di vigilanza rispetto alle decisioni assunte dai vertici aziendali. All'interno del suddetto modello vengono ad essere previste tre diverse forme di codeterminazione: paritetica (operativa nel settore carbo-siderurgico), quasi-paritetica (applicata in tutte le imprese private con più di 2000 dipendenti, che operano nel settore industriale e dei servizi) e codeterminazione del terzo (considerata quale strumento d'informazione e consultazione interna tra i lavoratori). Si veda B. CATTERO, *Codeterminazione: il caso della Germania*, cit., p. 1126.

L'esperienza tedesca viene, quindi, ad essere caratterizzata dalla convivenza tra le politiche concertative e l'istituto della codecisione, che rendono il sistema delle relazioni industriali tedesco un ambito di analisi particolarmente interessante⁴⁷².

Il modello della concertazione ha vissuto, in Germania, un percorso operativo altalenante: risultava particolarmente utilizzata intorno agli anni '60, quale strumento idoneo a salvaguardare le prerogative vantate dalle rappresentanze sindacali, costituendo una modalità operative innovativa rispetto a ciò che avveniva negli altri contesti nazionali; residuava comunque un ambito riservato al metodo della codecisione, data la naturale inclinazione in tal senso riscontrabile nell'ordinamento tedesco^{4/3}.

Poco dopo, il Paese viveva un periodo di forte recessione, che portava all'emanazione di una serie di provvedimenti restrittivi in materia fiscale. In tale contesto, la concertazione veniva ad individuare uno strumento da impiegare nella realizzazione di un'efficiente politica economica ed occupazionale. Nello specifico, l'avvio della pratica concertativa prevedeva la conclusione di accordi e tavoli di trattativa tra i vertici della Banca Federale, delle rappresentanze sindacali degli interessi di settore e di un apposito consiglio di esperti in materia macro-economica, istituito dal Governo in relazione agli interventi programmati⁴⁷⁴.

Il suddetto modello era sostanzialmente finalizzato alla creazione di un ambito di confronto tra le diverse parti sociali, orientato a favorire la cooperazione tra le stesse ed evitare l'insorgere di conflitti nel settore socio-

⁴⁷² Si veda E. GUALMINI, L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania, cit., p. 137; U. ZACHERT, Principi giuridici fondamentali nel diritto del lavoro tedesco, in Lav. Dir., n.

^{4, 2000,} pp. 507 e ss. ⁴⁷³ Si veda A. DE PETRIS, *La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per* opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss. ⁴⁷⁴ Si veda E. GUALMINI, L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania, cit., p.

^{137.}

occupazionale. L'apparato governativo veniva, così, a porsi quale "arbitro" delle politiche occupazionali, con il compito di guidare la concreta attuazione delle politiche occupazionali, contenendo le reazioni sociali.

I provvedimenti intervenuti in materia fiscale, quali ad esempio la legge sulla stabilità e lo sviluppo economico (1967) o, ancora, la legge di incentivazione al lavoro (1969), davano avvio ad una fase di solida concertazione, in cui le organizzazioni sindacali partecipavano attivamente alla determinazione delle politiche occupazionali, guadagnando sempre maggiore terreno e rafforzando la propria posizione⁴⁷⁵.

Tale scenario muta con la grave crisi che colpisce il Paese a partire dagli anni '70, a cui fanno seguito drastici tagli alla spesa pubblica ed un rilevante inasprimento in campo fiscale. Ciò porta ad un'aspra reazione da parte dei sindacati ed a numerose tensioni interne, creando una rottura nel precedente sistema di confronto tra i diversi attori sociali⁴⁷⁶.

In particolare, si assistette ad una deregolamentazione interna al mercato del lavoro, fortemente condannata dalle rappresentanze sindacali, che la qualificavano quale metodo volto a favorire un'occupazione frammentata ed instabile; diversamente, la manovra veniva vista con favore da parte degli industriali, che considerano la flessibilizzazione introdotta una previsione positiva, dal punto di vista burocratico ed amministrativo⁴⁷⁷.

L'abbandono per il metodo concertativo perdura negli anni a seguire, in cui il Paese affronta un radicale cambiamento, dovuto al crollo del muro di Berlino, che divideva in due parti il territorio tedesco, ed alla

⁴⁷⁵ Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss. ⁴⁷⁶ Si veda E. GUALMINI, L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania, cit., p.

^{137.}Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per della conferenta 2009 nn 259 e ss. opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

conseguente crisi occupazionale. In questo periodo, vengono adottati una serie d'interventi, quali la revisione degli ammortizzatori sociali, l'ampliamento del lavoro secondario, tuttavia inidonei a sancire la rinnovata operatività della concertazione. Nonostante l'avvenuta rimozione delle divisioni territoriali, permaneva la preesistente divisione tra ruolo pubblico, dedito al sostegno dei disoccupati, e l'azione delle parti sociali di negoziazione del lavoro per gli occupati⁴⁷⁸.

La situazione complessiva della Germania risultava, quindi, particolarmente complessa, provocando delle ricadute anche sulle parti sociali costrette a mutare le proprie rivendicazioni in relazione alle diverse condizioni delle realtà produttive circostanti⁴⁷⁹.

Questo totale rigetto delle pratiche concertative perdura sino al 1996 quando, in conseguenza del considerevole calo del tasso di crescita economica interno al Paese, induce gli attori sociali a cambiare atteggiamento, concordando una "Alleanza per il Lavoro", in cui si progetta il raggiungimento di maggiori tassi di occupazione. Il suddetto documento sembra configurare un ritorno al confronto tra le parti sociali e la compagine istituzionale, riportando al meccanismo della concertazione messo in pratica negli anni '60. Tuttavia, gli interventi di riforma programmati, non sortiscono gli effetti sperati a livello occupazionale; la stessa sorte colpisce il presunto rinnovo della concertazione ed il rapporto interattivo tra le rappresentanze sindacali e gli organi istituzionali⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Si veda E. GUALMINI, L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania, cit., p.

⁴⁷⁹ Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss. ⁴⁸⁰ Si veda E. GUALMINI, L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania, cit., p.

^{137.}

La situazione non varia nemmeno con il successivo cambio di guardia all'esecutivo, né con gli interventi adottati successivamente nel settore del lavoro⁴⁸¹.

Ciò nonostante, il coinvolgimento delle parti sociali in Germania è riscontrabile in uno specifico settore, quello previdenziale, nello specifico nel settore pensionistico, in cui risultano coinvolte nei principali interventi in materia. In particolare, è possibile riscontrare l'operato delle parti sociali nell'accordo limitato tripartito sulle pensioni *part-time*, raggiunto con il *Governo Khol* nel 1996.

Le stesse hanno, inoltre, fortemente ostacolato⁴⁸² l'attuazione delle previsioni governative, riguardanti la riduzione dei contributi per malattia ed una serie di misure inerenti la riforma pensionistica, ritenute ingiuste e non attuabili. E' possibile, quindi, rilevare come in tale settore, a differenza di altri ambiti d'intervento, si sia sempre tentato di utilizzare, in maniera sistematica, il modello della concertazione⁴⁸³.

Analizzando gli spazi d'intervento riconosciuti al metodo concertativo nell'esperienza tedesca è possibile notare come questo configuri uno strumento utilizzabile solo in specifiche ed eccezionali ipotesi. Gli attori sociali risultano, infatti, poco interessati ad intervenire nell'elaborazione

⁴⁸¹ Tra i diversi interventi, intervenuti in tale periodo, una particolare attenzione deve essere dedicata al "*Patto per il Lavoro, l'Innovazione e l'Equità*", inserito nel programma elettorale del partito socialdemocratico, poi successivamente confluito nel programma della coalizione vincente (*Governo Schoder*), in cui veniva prospettata la costruzione di un apparato gerarchicamente

organizzato di tavoli di dialogo, tra i rappresentanti istituzionali, i presidenti delle associazioni rappresentative dei settori produttivi e gli esponenti delle organizzazioni sindacali di categoria. Si veda A. DE PETRIS, *La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo*, in *Europa e Concertazione: modelli a confronto*, 2009, pp. 259 e ss.

⁴⁸² In relazione agli annunciati interventi di riforma, nell'ambito pensionistico, le parti sociali reagirono abbandonando il tavolo delle trattative in segno di protesta ed organizzarono una mobilitazione generale contro i tagli al welfare. Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

⁴⁸³ Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

delle politiche pubbliche nel settore del lavoro, preferendo lasciare inalterata la tradizionale divisione di competenze tra la sfera pubblica e quella privata. Dall'altra parte vi sono i soggetti istituzionali, che manifestano un interesse "di facciata" ad interagire con le parti sociali, maggiormente preoccupati a garantirsi il consenso sociale nei periodi di difficoltà socio-economica⁴⁸⁴.

Le principali cause di ciò sono state individuate, da un lato nella stabilità che caratterizza i soggetti istituzionali e, dall'altro, nell'elevato grado di autonomia riconosciuto alle parti sociali. Tali fattori portano ad un crescente abbandono delle pratiche concertative, in favore di dinamiche concorrenti tra i diversi agenti in campo.

L'operatività delle strategie concertative viene riconosciuta solo in determinate occasioni, in mancanza di alternative praticabili, in base all'opportunità che rispetto a queste ne rilevano i soggetti coinvolti nell'attività negoziale.

Inoltre, è possibile rilevare delle specifiche differenze nell'utilizzo e nelle finalità del metodo concertativo, rispetto ai diversi periodi storici in cui lo stesso è stato attuato: l'impiego della concertazione negli anni '60, mirava sostanzialmente al raggiungimento di obiettivi ben precisi, quali la lotta all'inflazione ed al dilagante aumento del tasso di disoccupazione; diversamente, la rinnovata operatività della pratica concertativa, dal 1996 in poi, puntava alla realizzazione di obiettivi di natura generale, preordinati alla gestione dei mutamenti che colpivano il panorama sociale, in periodi particolarmente critici dal punto di vista economico e sociale⁴⁸⁵.

⁴⁸⁵ Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

⁴⁸⁴ Si veda E. GUALMINI, *L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania*, cit., p. 137

Ulteriormente, si può notare come nella prima fase del processo concertativo, l'iniziativa di promuovere il dialogo sociale con le parti risulta ascrivibile in capo al Governo, mentre negli interventi successivi, attuati a cavallo tra il 1998 ed il 1999, la volontà di instaurare un confronto sociale è attribuibile alle rappresentanze sindacali⁴⁸⁶.

Attraverso la disamina appena effettuata si giunge a configurare la pratica concertativa quale strumento utilizzato per far fronte ad esigenze specifiche, appartenenti a determinate categorie. I soggetti, pubblici e collettivi, coinvolti nei fenomeni concertativi hanno agito spinti dal perseguimento di un proprio interesse, utilizzando la concertazione quale mera opportunità idonea a fronteggiare i momenti di crisi economica ed occupazionale. Risulta, quindi, assente un vero e proprio sistema relazionale nel modello tedesco, nonostante i molteplici ricorsi a strumenti di matrice concertativa, intercorsi nel tempo.

Il quadro appena descritto non sembra presentare dei significativi segnali di cambiamento: la crisi finanziaria e sociale che, in questi anni, interessa il panorama mondiale non sembra poter contribuire positivamente sull'attuale sistema di relazioni industriali, portando le diverse parti sociali a proseguire verso il sostanziale abbandono del metodo concertativo⁴⁸⁷. Non risulta, tuttavia, da escludere la possibilità che vi sia un ritorno della concertazione, data l'inclinazione del sistema tedesco a farvi ricorso nei momenti di particolare criticità.

⁴⁸⁶ Si veda E. GUALMINI, *L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania*, cit., p. 137

⁴⁸⁷ Si veda A. DE PETRIS, La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

Considerazioni Conclusive

Seguendo il percorso analitico portato avanti nel corso della trattazione, è possibile rilevare i molteplici vantaggi a cui può condurre l'utilizzo del modello concertativo; al contempo, analizzando le peculiarità che il suddetto metodo presenta nelle diverse realtà concrete, è stato possibile individuare i risvolti problematici e le difficoltà connesse alla sua attuazione.

In conclusione di tale percorso è possibile formulare una serie di considerazioni, riguardanti le prospettive future riconosciute alla concertazione e le condizioni imprescindibili per la sua operatività.

La pratica della concertazione, come rilevato nei capitoli precedenti, ha condotto negli anni ad esiti positivi e, in altre occasioni, assolutamente insoddisfacenti, creando un *trend* altalenante nelle dinamiche di interazione tra i diversi attori sociali.

Ciò ha favorito l'insorgere di numerosi dubbi riguardo la reale efficacia del metodo concertativo e alla sua concreta utilità, portando negli anni più recenti ad un suo abbandono sostanziale, da parte delle forze istituzionali⁴⁸⁸. Di conseguenza, vi sono stati delle pesanti ricadute sul sistema delle relazioni industriali e sul ruolo riconosciuto alle rappresentanze sindacali, dapprima stabilmente coinvolte nelle principali decisioni nell'ambito delle politiche del lavoro, che attualmente rivestono un ruolo di marginale importanza.

Quello che emerge è un quadro di totale disorientamento in cui versa l'intero sistema sociale, colpito da una profonda recessione economica e da

⁴⁸⁸ Si fa specifico riferimento alla situazione in cui si trova attualmente il sistema italiano, in relazione alla strategia operativa adottata dal Governo Renzi.

una forte delegittimazione delle istituzioni politiche e delle parti sociali. In tale contesto, risulta impensabile l'attuazione dei modelli di concertazione utilizzati in passato, dovendosi piuttosto individuare nuovi scenari d'azione per il modello concertativo.

E' necessario domandarsi se le criticità attuali possano essere superate attraverso la realizzazione di una politica centralizzata, in cui si escluda la partecipazione delle rappresentanze degli interessi collettivi, in favore di un ipotetico primato delle istituzioni politiche; ciò verrebbe a non tener conto del carattere pluralistico del nostro assetto sociale, in cui le più importanti materia attengono all'autonomia delle parti sociali.

La questione riguarda la collocazione da riconoscere alla concertazione sociale nel riassetto in corso dei poteri statali, caratterizzato da una loro riorganizzazione secondo una struttura federale e da un crescente trasferimento della sovranità nazionale, in favore di quella europea.

Il metodo concertativo, operante su diversi livelli, può consentire l'instaurarsi di un valido scambio cooperativo tra attori politici e parti sociali, nella misura in cui vengano specificatamente individuati gli obiettivi da perseguire ed apposite procedure che garantiscano la rappresentatività degli interessi e l'esigibilità delle intese raggiunte; tale schema strutturale dovrà, inoltre, prevedere apposite sezioni partecipative di verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

Un efficace modello di concertazione sociale, idoneo a coordinare i meccanismi di regolamentazione centralizzati con gli strumenti di regolazione flessibile, attribuiti alle istituzioni locali, può configurare una futura *chance* per la nostra società, restituendo coerenza e stabilità al sistema delle relazioni industriali. Tale previsione costituisce un obiettivo maggiormente appetibile nell'attuale quadro di crisi globale, in cui si

ricercano nuove forme di governabilità per evitare il tracollo economico e sociale del Paese.

Un sistema di governabilità la cui stabilità deve essere assicurata non solo dal Governo, ma anche dalla convergenza delle parti sociali, in relazione alla determinazione degli interventi necessari a superare il difficile momento attuale.

La forza e solidità dell'assetto sociale potrà essere assicurata solo attraverso una concreta collaborazione tra istituzioni compagini sociali, poiché queste insieme potranno salvarsi, altrimenti insieme cadranno.

Bibliografia

Manuali, Monografie e Articoli di riviste

ABRESCIA M., La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007, in Quad. cost., 2007, p. e ss..

ACCORNERO A., La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?, in L'impresa al plurale, 1999, n.3/4, p. 40.

ACCORNERO A., *Prefazione*, in G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003.

ACCORNERO A., Concertazione? Per ora è un surrogato, in Corriere della Sera, 3 aprile 1997, p. 24.

ALBI P., La contrattazione sindacale nella programmazione dello sviluppo, in Dir.Lav. Rel. Ind., 2001, p. 420.

ALLEVA P.G., L'accordo 23 luglio 1993: un'analisi critica, in Riv. Giur. Lav., 1993, I, p. 243.

ANTONMATTEI P.H., Négociacion collective: une bonne nouvelle et une mauvaise, in Dir. Soc., n. 4, 2007, pp. 459 e ss.

ARRIGO G., *Il diritto europeo dell'unione europea*, Milano, 1998, I.

ARRIGO G., *Il Libro bianco del Ministero del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, p. 841.

BANO F., ZILIO GRANDI G., *Dialogo sociale (voce)*, in *Digesto Disc. Comm. Priv.*, *Aggiorn.* IV, di prossima pubblicazione.

BALANDI G.G., Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca, in Riv. Giur. Lav., 1981, III, p. 3 e ss..

BALANDI G.G., Dove va il diritto del lavoro, in Lav. Dir., 2002, p. 245.

BALLESTRERO M.V., Lezioni di diritto sindacale, 2009.

BARBERA M., Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali, (a cura di), Milano, 2006

BELLARDI L., Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative, Bari, 1999.

BELLARDI L., Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale, in Arg.Dir.Lav., 2001, 1, p. 87 e ss..

BELLARDI L., Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma, in Dir. Rel. Ind., 2003, 3, p.362 e ss..

BELLARDI L., Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole, in Lav. Dir., 2004, p. 183.

BIAGI M., Oltre il protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre) «concertare la concertazione per un programma di legislatura», in AA. VV., Il protocollo del luglio 1993, p. 26 e ss

BIAGI M., TIRABOSCHI M., *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, 2007.

BIAGIOLI M., Strategia della concertazione e politiche per l'occupazione, in Dir. Rel. Ind., 2003, 3, p. 423

CAPRIOLI, Relazione. Francesco Santoro Passarelli e autonomia collettiva. Prima e dopo, Seminario di studi, Roma, 26 maggio 2008.

CARINCI F., Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2000, p. 35 e ss..

CARINCI F., Riparlando di concertazione, in Arg.Dir.Lav., 2005, 1, p. 495.

CARINCI F., Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali, in Riv. It. Dir. Lav., 2009, 2, p. 177 e ss..

CARRIERI M., Relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme, in Lav. Dir., p. 273 e ss..

CARRIERI M., L'altalena della concertazione. Patti e accordi in prospettiva europea, Roma, 2008.

CARUSO B., Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale, in La dimensione sociale della contrattazione, 2001, p. 429.

CARUSO B., *Le relazioni sindacali*, Torino, 2004.

CARUSO B., Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà, in AA.VV., L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani. Diritto del lavoro. I nuovi problemi., Padova, 2005.

CELLA G. P., Quali cambiamenti per le relazioni industriali italiane, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 227.

CELLA G.P., TREU T., Relazioni industriali e contrattazione collettiva, Bologna, 2009.

CELLA G.P., TREU T., *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, 1998, p. 203-205.

CILENTO M., Le esperienze concrete di dialogo sociale, in Quad. dir. lav. e Rel. Ind., Ordinamento comunitario e rapporti di lavoro, 2004, p. 113 e ss..

COSTANTINI S., Verso una nuova stagione di concertazione territoriale?, in Lav. Dir., 2005, p. 27 e ss..

CURZIO P., Lavoro e diritti. A tre anni dalla legge 30/2003, Bari, 2006.

D'ANTONA M., Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità, in Opere, Milano, 2000.

DELL'ARINGA C., Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 486 e ss.

DELL'ARRINGA C., La contrattazione collettiva nel settore pubblico:più ombre che luci, in Lav. Dir., 2007, 1, p. 297.

DELL'OLIO M., Il diritto del lavoro e le sue fonti, in Giorn. Dir. Lav. e Rel. Ind., 2002, p. 515 e ss..

DEL PUNTA R., Lezioni di diritto del lavoro, Milano, 2008.

DE LUCA TAMAJO R., Parlamento e concertazione. Intervento, in Arg.Dir.Lav., 1999, p. 43 e ss..

DE PETRIS A., La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo, in Europa e Concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 259 e ss.

FONTANA C., La concertazione sociale a livello europeo, in Dir. Lav.,, 2005, gennaio-febbraio, p. 79.

GARILLI A., Concertazione e contrattazione collettiva nell'Europa Dell'Unione economica e monetaria, in Dir. Lav., 1999, p. 447 e ss..

GAROFALO M.G., Le ambiguità del corporativismo e il sindacato fascista, in Riv. Giur. Lav., 1992, p. 102.

GAROFALO M.G:, Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro verde«Modernizzare il diritto del lavoro», in Riv. Giur. Lav., 2007, I, p. 135 e ss..

GHERA E., La pratica della concertazione in Italia, in Quad. cost., 1999, 3, p. 518.

GHERA E., La concertazione socaile nell'esperienza italiana, in Riv. It. Dir. Lav., 2000, I, p. 129 e ss..

GHEZZI G., Accordi interconfederali e protocolli d'intesa, in Enc. Dir., Milano, 1999, Aggiorn., III, p. 8.

GIUGNI G., Introduzione, in PERLMAN, S., Ideologia e pratica dell'azione sindacale, Firenze, 1956, p. IX e ss..

GIUGNI G., *Stato sindacale, pan sindacalismo, supplenza sindacale,* in *Pol. Dir.*, 1970, p. 51 e ss..

GIUGNI G., Concertazione sociale e sistema politico in Italia, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 1985, p. 54.

GIUGNI G., *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003.

GIUGNI G., La concertazione e la riforma del mercato del lavoro, in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, p.279 e ss..

GOTTARDI D., Concertazione e unità sindacale. L'Accordo Interconfederale sui contratti di inserimento, in Lav. Dir., 2004, I, p. 231 e ss..

GUARRIELLO F., Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo sociale, Milano, 1992, p. 29.

LASSANDARI A., La contrattazione e il contratto collettivo, Roma, 2003.

LEONARDI S., Sul libro verde «modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle del XXI secolo», in Riv. Giur. Lav., 2007, I, p.152.

LIEBMAN S., *Individuale e collettivo nel contratto di lavoro*, Milano, 1993.

LO FARO A., Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria, Milano, 1999, p. 3 e ss

LOY G., Riflessioni «povere» sulla concertazione all'indomani delle esequie, in Lav. Dir., 2004, 2, p. 329.

MANCINI F., Modelli di concertazione comunitaria, in Riv. Trim. dir. e Proc. Civ., 1988, p. 317 e ss..

MARIUCCI L., Concertazione e unità sindacale. Tre tesi e tre domande, in Lav. Dir., 2004, 2, p. 274.

MARIUCCI L., *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, 1988, p. 49.

MARIUCCI L., *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, p. 41.

MARIUCCI L., Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 255.

MARTONE M. *Un antico dibattito. Ferrara, 1932: il secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, in *ADL*, 2005, 1, p. 789.

MARTONE M., Governo dell'economia e azione sindacale, Padova, 2006.

MENGHINI L., Protocollo del 23 luglio 2007 e lotta alla precarietà, in Lav. Giur., 2007, 10, p. 961 e ss..

MORTATI C. *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, p. 149 e ss..

NUNIN R., Il dialogo sociale europeo, Milano, 2001, p. 8 e ss..

PERLMAN S., *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Firenze, 1956.

PERSIANI M., Il problema della rappresentanza e della rappresentatività del sindacato in una democrazia neo-corporata, in Dir. lav., 1984, I, p. 3 e ss..

PERSIANI M., Diritto del lavoro e autorità del punto di vista giuridico, in Arg.Dir.Lav., 2000, p. 1 e ss.

PERSIANI M., Ricordando Massimo D'Antona. Ancora sulla questione del metodo del diritto del lavoro, in Arg.Dir.Lav., 2004, p. 917 e ss..

PERSIANI M., Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro, in Arg.Dir.Lav., 2004, p. 1 e ss..

PERULLI A., Modelli di concertazione in Italia: dallo "scambio politico" al "dialogo sociale", in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, p. 591 e ss..

PESSI A., Tra costituzione formale e materiale. Indissolubile matrimonio dell'ordinamenti italiano: libertà e unità sindacale, in Arg.Dir.Lav, 2007, 6, p. 1267.

PESSI R., Europa e concertazione: modelli a confronto, 2009, pp. 170 e ss..

PESSI R., La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza, in Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, p. 607 e ss..

REALE A., Rappresentanza di interessi e formazione delle leggi nell'Unione europea, in AA.VV., Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani, 2005, Tomo I..

RICCIARDI M., Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura. Presentazione: Con giudizio, verso dove?, in Lav. Dir., 2007, 2, p. 219 e ss..

ROCCELLA M., Una politica del lavoro a doppio fondo: rapporti di lavoro e relazioni sindacali nella XIV legislatura, in Dir. Lav., 2004, p. 60.

ROCCELLA M., E TREU, T., Il diritto del lavoro della Comunità europea, Padova, 2008.

ROMAGNOLI U., Diritto di sciopero, autodisciplina e sindacalismo autonomo, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 1979, p. 245 e ss..

ROMAGNOLI U., Il lavoro in Italia: un giurista racconta, Bologna, 1995.

ROMAGNOLI U., *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *Lav. Dir.*, 1997, p. 455 e ss..

ROMAGNOLI U., La concertazione sociale in Europa: luci e ombre, in Dir. Lav., 2004, p. 277.

RUSCIANO M., Parlamento e concertazione. Intervento, in Arg.Dir.Lav., 1999, 4, p. 103 e ss..

RUSCIANO M. *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 2003, p. 163 e ss..

RUSCIANO M., Sistema politico e ruolo dei sindacati, in Dem. Dir., 2006, I, p. 116.

SANTINI G., Le difficoltà della Concertazione nel contesto della crisi economica in atto, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVI, 2012, n. 3, pp. 496 e ss.

SANTONI F., Lo sciopero, Napoli, 2001.

SANTORO PASSARELLI F., Autonomia collettiva e libertà sindacale, Napoli, 1985.

SANTORO PASSARELLI F., Nozioni di diritto del lavoro, Napoli, 1993.

SCHNORR G., *I contratti collettivi in un'Europa integrata,* in *Riv. It. Dir. Lav.* 1, 1993, p. 324.

TIRABOSCHI M., La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare, Milano, 2009.

TREU T., Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività, in Jus, 1975, p. 199 e ss..

TREU T., L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione, in Riv. Giur. Lav., 1993, I, p. 215.

TREU T., *Le regole sociali europee: quali innovazioni*, in *Europa e diritto privato*, 2004, p. 33 ss.

VARDARO G., Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro, Milano, 1985.

VARDARO G., Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi, (a cura di), 1988, Milano.

VARDARO G., Contrattazione collettiva e sistema giuridico, Napoli, 1984.

VENEZIANI B., Concertazione e occupazione; un dialogo interrotto?, in Lav. Dir., 2004, 2, p. 287.

VISCOMI A., Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica, in Lav. Dir., 2004, I, p. 335 e ss..

ZACHERT U., Principi giuridici fondamentali nel diritto del lavoro tedesco, in Lav. Dir., n. 4, 2000, pp. 507 e ss.

ZILIO GRANDI G., Spunti sui modelli relazionali tra Stato, sindacato e imprese negli Stati membri e nell'Unione europea, in Riv. Giur. Lav., 2003, 1, p. 823 e ss..

ZILIO GRANDI G., Un nuovo 23 luglio per il diritto del lavoro e le relazioni industriali italiane. Ritorno al passato o ponte per il futuro?, in Dir. Rel Ind., 2007, I.

ZILIO GRANDI G., Brevi spunti sulle leggi di fine anno: l'attuazione del Protocollo sul Welfare e la legge finanziaria per il 2008, in Riv. Rel. Ind., 2008, I.

Sitografia

AA.VV., I giuslavoristi e il Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo". Una valutazione critica e propositiva, in <u>www.lex.unict.it/eurolabor/htm.</u>

BELLARDI, L., *Problemi e tendenze della contrattazione collettiva*, in www.ildiariodellavoro.it, 2008, p. 73.

DELL'ARRINGA, C., Relazioni industriali in emergenza, in www.ildiariodellavoro.it, 2008, p. 11.

FONTANA, G., Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito, in <u>www.lex.unict.it/ eurolabor /ricerca /wp/htm</u> WP. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2002, n. 1

GOTTARDI, D., *Il Libro verde*, in http://www.delegazionepse.it.

MARTONE, M., L'accordo quadro e il difficile cammino della democrazia sindacale, in <u>www.michelmartone.org.</u>, 2 febbraio 2009.

LOFFREDO, A., La concertazione in Italia e Spagna: due modelli a confronto, in http://www.unicz.it/lavoro.htm.

ZOPPOLI, L., La struttura della contrattazione collettiva: aspetti definitori e teorici, profili storici e questioni di macroregolazione, Intervento al seminario di Pontignano, 1997, in <u>www.aidlass.org.</u>