



**UNA NUOVA STAGIONE PER LA
CONCERTAZIONE?**

A cura di

Giulio Centamore e Roberto Romei

28.6.2021

Roberto Romei
Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università degli studi Roma Tre
roberto.romei@uniroma3.it



Giulio Centamore
Ricercatore in Diritto del lavoro
Università Alma Mater Studiorum di Bologna
giulio.centamore2@unibo.it



LLC

Labour Law Community

UNA NUOVA STAGIONE PER LA CONCERTAZIONE?

A cura di

Giulio Centamore e Roberto Romei

COME L'ARABA FENICE

Nei primi mesi del 2020, l'irruzione su scala globale dell'emergenza pandemica da Covid-19 ha sconvolto, praticamente sotto ogni aspetto, l'organizzazione della società, con una veemenza e degli effetti – sul piano socioeconomico, ma non solo – che si cominciano a paragonare a quelli di un conflitto armato o di una grave catastrofe naturale. In breve tempo, l'emergenza sanitaria ha indotto il Governo, allo scopo di arginare i contagi, ad emanare provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione delle persone, dell'iniziativa economica privata e di altri diritti costituzionali di primaria rilevanza che in precedenza sarebbero stati, invero, inimmaginabili. In una tale situazione, se da un lato non v'è dubbio che si sia intensificato il potere normativo dell'Esecutivo e della stessa Presidenza del Consiglio, con un coinvolgimento modesto del Parlamento, dall'altro lato è pur vero che alcune delle misure più importanti, tra quelle emanate nella complessa gestione della pandemia, sono state oggetto di preventiva «concertazione» tra il Governo e le principali organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Ciò non accadeva da oltre vent'anni e, com'era lecito attendersi, la cosa non è passata inosservata agli occhi degli studiosi di diritto del lavoro e sindacale, che, in questi mesi, si stanno interrogando – per non fare che un inventario di questioni – sulle ragioni che hanno indotto il Governo a coinvolgere le parti sociali in questa delicata fase della vita del paese, sugli esiti di tale coinvolgimento, sulle ripercussioni sul sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico e, in prospettiva, su quel che sarà dei tavoli di concertazione una volta cessata, o quantomeno ridottasi, l'emergenza. Del resto, la concertazione – scriveva una decina di anni fa Luigi Mariucci (*Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *LD*, 2007, 2, p. 255) – è come l'Araba fenice, «A volte scompare, altre volte riemerge se non altro come esigenza».

I. Con l'emergenza torna la concertazione



Il confronto tra Governo e parti sociali ha avuto principalmente ad oggetto – soprattutto nei primi mesi della pandemia – le misure da adottare nei luoghi di lavoro per contenere i contagi, allo scopo di consentire lo svolgimento in (relativa) sicurezza delle attività economiche e produttive che non si voleva venissero interrotte ma che non potevano, tuttavia, essere svolte da remoto. L'art. 1, n. 9) d.p.c.m. 11 marzo 2020 prevedeva: «si favoriscono, limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali». Esito di tale processo sono:

- Il *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo 2020.
- Gli accordi di aggiornamento del *Protocollo* del 24 aprile 2020 e del 6 aprile 2021.
- Il *Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "Covid-19"* del 3 aprile 2020.
- Il *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri* del 24 aprile 2020.
- Il *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica* del 26 aprile 2020.

Nell'ottica non di un mero contenimento dei contagi, ma di un graduale superamento dell'emergenza, si spiega l'accordo sul rafforzamento della campagna vaccinale:

- *Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-Cov-2 / Covid-19 nei luoghi di lavoro* del 6 aprile 2021.

Su tali accordi di concertazione tra Governo e parti sociali:

Albi P., *Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia*, in *LG*, 2020, 12, p. 1117.

Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in *WP CSDLE*, It., n. 433/2021.

Bologna S., Faioli M., *Covid-19 e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: la prospettiva intersindacale*, in *RDSS*, 2020, 2, p. 375.

Caruso B., *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 427/2020.

Ferrante V., *Le fonti e il dialogo sociale*, in *Labor*, 2020, 4, p. 403.

Maresca A., *Il rischio di contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull'art. 29-bis della l. n. 40/2020)*, in *DSL*, 2020, 2, p. 1.

Menghini L., *Covid sicurezza vaccini: rappresentanze e partecipazione*, in *LDE*, 2021, n. 2.

Natullo G., *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in Bonardi, Carabelli, D'Onghia, Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 49.

Pascucci P., *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra “raccomandazioni” e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale*, in *DSL*, 2019, 2, p. 98.

Pellacani G., *Il sindacato nella prospettiva pluriordinamentale oggi*, Relazione alle Giornate di studio AIDLASS 2020. Lucca, 5 – 6 maggio 2021, *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant’anni dallo Statuto dei lavoratori*.

Perulli A., *«Diritto riflessivo» e autonomia collettiva al tempo di Covid-19*, in *RIDL*, 2020, 2, I, p. 299.

IL TEMA

Con l’idea di far luce su questa nuova *stagione della concertazione*, questo secondo *Itinerario di ricerca* del sito di *Labour Law Community (LLC)* si propone di ripercorrere le principali tappe della riflessione scientifica sul tema, sia pure senza pretese di esaustività in una letteratura amplissima ed ormai di lunga data, nel panorama italiano ed internazionale, oltre che ramificata in una varietà di settori scientifici (si va dal diritto del lavoro e sindacale alle relazioni industriali alla *political economy*, ed altro ancora).

Prima di entrare nel merito delle questioni, giova provare a chiarire meglio il concetto di «concertazione», richiamando la definizione datane alcuni anni fa da Laura Alba Bellardi, che – autrice nel 1999 del volume *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, edito da Cacucci – è stata, del tema, una delle studiose più attente ed autorevoli. Il passo è tratto da *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *LD*, 2004, 1, pp. 185-186:

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 prefigge. Solo il negoziato gli consente di acquisire il consenso preventivo dei soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti nelle politiche economiche e la loro collaborazione all’attuazione delle stesse, che è un modo di garantire anche l’efficacia delle misure e delle iniziative da realizzare. «La scommessa [...] è che il coinvolgimento di diversi gruppi sociali nelle decisioni non produca solo un rallentamento del (o peggio un intralcio al) processo decisionale, ma sia anche la condizione perché quelle decisioni abbiano successo, non vengano continuamente contestate» [il virgolettato è una citazione di Serafino Negrelli].

II. Un po' di storia...

In tema di coinvolgimento dei rappresentanti dei ceti produttivi nell'elaborazione delle *policies* in materia economico-sociale, la riflessione potrebbe andare molto indietro nel tempo, alla dottrina cristiano-sociale del XIX secolo, che sollecitava, in antitesi alle spinte dell'ideologia marxiana, una reazione «comunitaria» agli effetti più nocivi dell'industrialismo, o alle esperienze autoritarie del corporativismo fascista degli anni '30, fino al dibattito sulla crisi del diritto (dello Stato) che, nel dopoguerra, trovò un momento di sintesi magistrale in un ciclo di conferenze organizzate dall'Università di Padova: vi presero parte Ballardore Pallieri, Calamandrei, Capograssi, Carnelutti, Delitala, Jemolo, Ravà e Ripert e il volume che ne raccoglie i contributi (*La crisi del diritto*, Cedam, 1953) fu recensito, l'anno seguente, da un giovane studioso bolognese, G.F. Mancini, *Sulla crisi del diritto*, in *RTDPC*, 1954, p. 738.

Senza spingerci così indietro e tralasciando episodi di occasionale coinvolgimento delle parti sociali nel meccanismo di produzione legislativa, come avvenne ad esempio con la l. n. 604/1966, questo breve itinerario prenderà inizio dal momento in cui – ed è la metà degli anni '70 dello scorso secolo – il coinvolgimento delle parti sociali assume un certo grado di stabilità.

LEGISLAZIONE NEGOZIATA E NEGOZIAZIONE TRIPARTITA

Già negli anni '70 è frequente che l'adozione di provvedimenti in materia di salario, costo del lavoro o sviluppo del Mezzogiorno sia preceduta da confronti fra Governo e parti sociali, come per l'A.I. 26 gennaio 1977, i cui contenuti sono recepiti nel d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, conv. con modifiche dall'art. 1, l. 31 marzo 1977, n. 91: la normativa sull'indennità di contingenza è un esempio tra i più significativi di «legislazione negoziata» (Ghera, *La pratica della concertazione in Italia*, in *QC*, 1999, p. 503).

Per Rusciano (*Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in *DD*, 2006, p. 124), l'unità sindacale e la valorizzazione della dimensione confederale in due storiche sentenze della Corte cost. sugli artt. 19 e 28 St. lav. (6 marzo 1974, n. 54) e sull'art. 40 Cost. (27 dicembre 1974, n. 290) erano a base di un modello caratterizzato da «contiguità tra sfera sindacale e sfera politica, segno dell'acquisita consapevolezza che la guida di una società complessa richiede una struttura decisionale più articolata di quella che regge lo stato monoclasse».

Si prepara il *biennio caldo della concertazione* (1983-1984). Il Protocollo «Scotti» sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983 è il primo esempio in Italia di negoziazione (apertamente) trilaterale, tra Governo, organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Oggetto dello «scambio politico» sono la moderazione salariale, da un lato, e l'impegno del Governo a promuovere riforme in materia di politica fiscale (imposta sui redditi), familiare (assegni per i figli), costo del lavoro (fiscalizzazione degli oneri sociali), controllo dei prezzi di beni e servizi, anche sanitari (cd. *tickets*), dall'altro lato.

III. Neocorporativismo all'italiana?



Nel saggio *Pluralismo neocorporativismo neocontrattualismo*, in *RIDL*, 1983, I, p. 185, Aldo Cessari scriveva, a proposito del Protocollo Scotti:

Ne scaturisce un panorama secondo cui la contrattazione collettiva appare destinata ad intrecciarsi con la normativa dello Stato, mediante un processo formativo della volontà che, negoziale nella genesi, conduce tuttavia ad un'integrazione negli esiti, intessendo una trama nella quale pubblico e privato-collettivo si connettono. La conseguenza è che si spostano tradizionali assetti istituzionali ed il Parlamento è chiamato a tradurre in esiti normativi gli impegni intervenuti fra potere esecutivo e rappresentanti dei grandi gruppi organizzati di interessi; ciò, senza che lo stesso Parlamento abbia avuto parte nella «negoziante sociale».

UNA SENTENZA STORICA

L'unità sindacale risalente al 1972 si sfalda in occasione del Protocollo sul costo del lavoro del 14 febbraio 1984, che registra la mancata adesione della Cgil. Il Governo traduce comunque in legge i contenuti dell'accordo separato di San Valentino sul taglio della contingenza (d.l. 15 febbraio 1984, n. 10, i cui effetti sono reiterati dal d.l. 17 aprile 1984, n. 70, conv. con modifiche, dopo un aspro confronto parlamentare, in l. 12 giugno 1984, n. 219). Con la storica sentenza n. 34 del 7 febbraio 1985 (*FI*, 1985, I, c. 975, nt. Mazzotta; *GC*, 1985, I, p. 607, nt. Pera; *RIDL*, 1985, II, p. 153, nt. Magrini; *MGL*, 1985, 8, nt. Zangari), la Corte costituzionale, nel respingere i dubbi di legittimità costituzionale del d.l. n. 70, offre una lettura degli accordi di concertazione e della loro collocazione nel sistema delle fonti che farà discutere non poco la dottrina italiana:

L'accordo sindacale sul costo del lavoro stipulato il 22 gennaio 1983 e derogato dai D.L. n. 10 del 1984 e D.L. n. 70 del 1984, concernente la generalità dei lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici, non rientra nel quadro tipizzato dall'art. 39 della Costituzione. Tale accordo, infatti, ha inteso perseguire finalità di carattere pubblico, trascendenti l'ambito nel quale si colloca, per Costituzione, la libertà di organizzazione sindacale e la corrispondente autonomia negoziale; sicché le organizzazioni sindacali non sono in tal campo separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi, e gli interessi pubblici ed i fini sociali coinvolti nella trattativa debbono poter venire perseguiti e soddisfatti, in ogni caso, dalla legge, quand'anche l'intesa fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile.

Il referendum abrogativo del 9 giugno 1985 ha esito negativo e chiude la vicenda dell'accordo di San Valentino, dopo la quale, tuttavia, proseguono per tutto il decennio episodi di più o meno aperta concertazione tra Governo e parti sociali sulla riduzione delle tutele individuali attraverso il rinvio ai contratti collettivi, oltre che, naturalmente, sul costo del lavoro; sono conclusi, inoltre, importanti accordi sulla regolazione dello sciopero nel settore dei trasporti e dei servizi pubblici e la governance dell'Iri istituisce, per via negoziale, un articolato sistema di informazione e consultazione sindacale.

Le prassi concertative, pur non istituzionalizzandosi mai in «regole giuridiche formali di struttura, di competenza e di procedura» (Mengoni, *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa negli anni Ottanta*, in *Diritto del lavoro e corporativismi*, a cura di Vardaro, F. Angeli, 1988, p. 410), configurano, secondo parte della dottrina, una «camera corporativa informale» (Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, in *Impresa e lavoro*, II ed., in *Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno*, Utet, 2004, p. 168), nella quale le principali organizzazioni di interessi ed il Governo siedono a trattare i problemi di politica economica, sociale e dei redditi:

Dell'Olio M., *Emergenza e costituzionalità (le sentenze sulla scala mobile e il «dopo»)*, in *DLRI*, 1981, p. 1.

De Luca Tamajo R., *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 1985, I, p. 16.

Ferraro G., *Fonti autonome e fonti eteronome nella legislazione della flessibilità*, in *DLRI*, 1986, p. 667.

Garofalo M.G., *Otto Kahn-Freund. Il pluralismo e il gius-sindacalismo italiano*, in *DLRI*, 1982, p. 37.

Giugni G., *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *DLRI*, 1985, p. 54.

Mengoni L., *Legge e autonomia collettiva*, in *MGL*, 1980, p. 692, ora in *Diritto e valori*, Il Mulino, 1985, p. 287.

Mengoni, *La questione del «diritto giusto» nella società post-liberale*, in *RI*, 1985, p. 13

Pedrazzoli M., *Sull'introduzione per via contrattuale di comitati consultivi paritetici nel gruppo Iri*, in *RIDL*, 1985, I, p. 217.

Pera G., *Corporativismo vecchio e nuovo*, in *MGL*, 1984, p. 105, poi in *Scritti di Giuseppe Pera*, II, Diritto sindacale, Giuffrè, 2007, p. 621.

Regini M., *Stato e sindacati nel sistema economico*, in *DLRI*, 1979, p. 51.

Ricci M., Veneziani B., a cura di, *Tra conflitto e partecipazione. Una indagine empirica sul protocollo Iri e sui diritti di informazione*, Cacucci 1990.

Tosi P., *Contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, in *PD*, 1985, p. 363.

Vardaro G., a cura di, *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, F. Angeli, 1988.

Veneziani B., *Stato e autonomia collettiva: diritto sindacale comparato*, Cacucci, 1986.

DEMOCRAZIA “INTERMEDIATA”

Per la verità la riconduzione del caso italiano al modello neocorporativo è controversa, soprattutto se si prende come riferimento la definizione che del termine corporativismo aveva dato nel 1974 Philippe C. Schmitter, in un saggio rimasto tra i più influenti sul tema (*Still the Century of Corporatism?*, in *The Review of Politics*, 1974, 36, 1, p. 85). La definizione dello studioso statunitense (pp. 93-94) ricomprendeva le esperienze sia degli stati autoritari (*state corporatism*), sia delle democrazie liberali, specie nordeuropee, che dal dopoguerra stavano sperimentando, in politica economica e sociale, forme di decisione concertata tra istituzioni statali e parti sociali (*societal corporatism*):

Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.

Negli stessi anni Lehbruch (*Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, 1977, 10, 1, p. 91) distingueva tra *authoritarian corporatism* e *liberal corporatism*, riconducendo quest'ultimo all'esperienza di alcuni paesi dell'Europa occidentale e sottolineandone il carattere profondamente innovativo rispetto al modello tradizionale di democrazia rappresentativa (p. 94):

An institutionalized pattern of policy-formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even “intermediation”) of interests, but – in its developed forms – in the “authoritative allocation of values” and in the implementation of such policies. It is precisely because of the intimate mutual penetration of state bureaucracies and large interest organizations that the traditional concept of “interest representation” becomes quite inappropriate for a theoretical understanding of corporatism. Rather, we are dealing with an integrated system of “social guidance” (Etzioni) which – particularly in the variety of Western European “neocorporatism” – seems to constitute that serious challenge to the traditional institutional and organizational framework of liberal democracy which we are discussing here.

Oltre ai due studi citati, si possono segnalare:

Berger S., a cura di, *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale: pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Il Mulino, 1983 (ed. originale *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, 1981).

Crouch C., *Class, Conflict and the Industrial Relations Crisis*, Humanities Press - Heinemann educational books, 1977.

Maraffi M., a cura di, *La società neocorporativa*, Il Mulino, 1981.

Offe C., *Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions*, in Olin Wright, a cura di, *Associations and Democracy*, Verso, 1995, p. 114.

Panitch L., *The Development of Corporatism in Liberal Democracies*, in *Comparative Political Studies*, 1977, 10, 1, p. 61.

Traxler F., *The Logic of Social Pacts*, in *Social Pacts in Europe*, a cura di Fajertag G., Pochet P., Etui, 1997, p. 27.

IRONIA DELLA SORTE

Probabilmente in nessun paese al mondo il modello neocorporativo – per come teorizzato dalla dottrina – si realizzò compiutamente, forse per i suoi problemi di strutturale debolezza e dipendenza dal quadro politico e dalla stabilità delle relazioni industriali, o forse perché, proprio tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, iniziava a soffiare, soprattutto dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, un vento di cambiamento, che avrebbe influenzato per decenni il modo di intendere il ruolo dello Stato nella regolazione delle relazioni industriali e del mercato. Per fortuna agli studiosi di corporativismo non manca il senso dell'ironia; come scrivono Schmitter e Grote (*Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in *SM*, 1997, 2, p. 183):

Ora sappiamo che la (ri)scoperta del corporatismo alla metà degli anni settanta fu ironica. Nello stesso momento in cui gli accademici cominciarono ad utilizzare quel concetto per analizzare le tendenze in atto nelle società capitaliste avanzate, il corporatismo aveva già oltrepassato il suo massimo ed avrebbe continuato a declinare per tutti gli anni ottanta. Poi, non appena molti osservatori avevano annunciato la sua distruzione, il corporatismo si risollevava ed ora sembra condurre nel corso degli anni novanta i suoi due fardelli dell'associabilità degli interessi e del *policy-making* verso nuove altezze. Gli studiosi della politica e della società europee saranno per sempre condannati come Sisifo a trascinare questo concetto-*cum-prassi* nei propri lavori, solo per vederlo crollare più tardi?

Dagli anni 90 in avanti la concertazione è stata oggetto di numerosi studi comparati, tra i quali:

Baccaro L., *Political economy della concertazione sociale*, in *SM*, 2007, 1, p. 47.

Fajertag G., Pochet P., a cura di, *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Etui, 2000.

Treu T., a cura di, *Participation in Public Policy Making: the Role of Trade Unions and Employers' associations*, de Gruyter, 1992.

Visser, J., *Due evviva per il neo-corporatismo, uno per il mercato. Il caso olandese*, in *DLRI*, 1997, 4, pag. 581.

IV. Gli “anni d’oro” della concertazione sociale italiana



Di tendenze e controtendenze parla Massimo D’Antona in apertura del saggio su *Il Protocollo sul costo del lavoro e l’«autunno freddo» dell’occupazione*, in *RIDL*, 1993, I, p. 411: «Mentre in Europa, non esclusa l’area scandinava, il neocorporativismo declina e le politiche di concertazione segnano il passo, l’Italia si muove in apparente controtendenza».

L’intesa triangolare del 3-23 luglio 1993, che supera e completa il «liquidatorio accordo» (sono parole di Piergiovanni Alleva) sul costo del lavoro del 31 luglio 1992, ha portata storica, per il contesto in cui si inserisce (la crisi del sistema partitico del dopoguerra, la difficile congiuntura economica ed occupazionale, la prospettiva di centrare i parametri economico-finanziari stabiliti in Europa) e forse più ancora per il fatto di dare, dopo decenni, all’intero mondo del lavoro, sia privato che pubblico, una regolazione costituzionale sulle fonti e sugli attori, come disse il Ministro Giugni dopo la conclusione dell’accordo («solo con una punta di enfasi», chiosava Tiziano Treu):

Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale. Le opinioni di Mario Grandi e Mario Rusciano, in *DLRI*, 1993, 1, p. 213.

Alleva P.G., *L’Accordo del 23 luglio 1993: un’analisi critica*, in *RGL*, 1993, I, p. 243.

Carinci F., *Il Protocollo d’intesa 23 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *RPE*, 1993, 10, p. 155.

Ghezzi G., *Considerazioni sull’accordo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, in *PD*, 1994, 1, p. 3.

Giugni G., *L’accordo sul costo del lavoro: un’intesa densa di novità*, in *LI*, 1993, 13, p. 5.

Il protocollo del luglio 1993: spunti per un dibattito, collana Aisri, Franco Angeli, 1998.

Perone G.C., *L’accordo sul costo del lavoro del 3 luglio 1993: i soggetti della negoziazione*, in *DL*, 1994, I, p. 3.

Ricciardi M., *Le relazioni sindacali negli anni della concertazione*, Clueb, 1999.

Ricci M., *Il protocollo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro: verso l’istituzionalizzazione delle relazioni industriali?*, in *RGL*, 1993, I, p. 279.

Roccella M., *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull’Accordo triangolare del 23 luglio 1993*, in *RGL*, 1993, I, p. 263.

Treu T., *L’accordo del 23 luglio 1993*, in *RGL*, 1993, I, p. 213.

Zoli C., *Concertazione e riforma del sistema contrattuale e retributivo: il protocollo d’intesa 23 luglio 1993 un anno dopo*, in *Torricelliana*, 1994, p. 271.

Zoppoli L., *Retribuzione, politiche dei redditi e tecniche regolative*, in *DLRI*, 1996, 3, p. 357.

PAROLA DI UMBERTO ROMAGNOLI

È dagli anni '80 che, sottotraccia o più apertamente, la dottrina s'interroga su quali possano essere le ricadute della concertazione e della legislazione negoziata e di rinvio sulla natura giuridica e sull'immagine del sindacato: è del 1996 il saggio *L'inutile necessità di una disputa (DLRI)*, nel quale (p. 3) Umberto Romagnoli scrive, in una sua celebre "autocritica":

È in seguito che cominciammo a sbagliare. Ossia, quando molti di noi hanno continuato a ritenere che il sindacato fosse un contropotere auto-organizzato che, come tale, non può non essere allergico ad ogni schema etero-regolato, anche dopo la sua spettacolare *escalation* – tutti la chiamano concertazione sociale – che ne aveva favorito l'integrazione nello stato-apparato in misura e con modalità variabili; anche dopo la crescita di una legislazione che ha trasferito le competenze normative dalle sedi istituzionalmente proprie ad un informale sistema di auto-regolazione sociale – tutti la chiamano legislazione devolutiva – ricollegandovi effetti vincolanti per l'ordinamento; anche dopo la raggiunta stabilizzazione del protagonismo del sindacato in qualità di negoziatore della stessa iniziativa legislativa. In questa maniera, si è finito per accreditare la favola di una *performance* capace di durare in eterno: quella che consente al sindacato di sommare ai vantaggi di cui gode come «libero soggetto di autotutela in una sfera di diritto privato» i vantaggi cui si appropria come «soggetto di una funzione pubblica».

Quella degli anni '90 è la «terza fase» della concertazione sociale italiana: la prima (negli anni '70) si è detta «prodromica e informale», la seconda (negli anni '80) è quella dello «scambio politico», la terza è quella «della maturità» (Perulli, *Modelli di concertazione in Italia: dallo «scambio politico» al «dialogo sociale»*, in *RGL*, 2004, 1, I, p. 21): tutti i principali interventi del legislatore in materia sociale e del lavoro sono, formalmente o informalmente, oggetto d'intesa con le parti sociali, dalla privatizzazione del pubblico impiego alla riforma delle pensioni, al Pacchetto Treu, benché non sempre vi sia stata poi piena corrispondenza con i provvedimenti emanati dal Parlamento.

Il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 segna il punto più alto e (con il coevo Patto dei trasporti) l'ultimo atto di questa terza, «gloriosa» fase della concertazione: il punto 2 dell'accordo, rubricato «Il metodo della concertazione», mira a darvi forma e struttura stabili, sia al livello nazionale, anche per l'attuazione delle direttive comunitarie, sia, nell'ottica del federalismo, al livello locale:

Abrescia M., *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di Barbera A., Giupponi T., Bup, 2008, p. 243.

Carinci F., *La concertazione*, in *Conflitto, concertazione e partecipazione*, a cura di Lunardon, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da Carinci e Persiani, Cedam, 2011, p. 911.

Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, *Relazione finale*, in *RGL*, 1998, I, p. 571.

D'Antona M., *Per una storia del "Patto dei trasporti"*, in *Quaderni Agens*, 1999, 0, pag. 50, ora in *Opere*, a cura di Caruso B., Sciarra S., II, Giuffrè, 2000, p. 455.

- Giugni G., *La lunga marcia della concertazione*, il Mulino, 2003.
- Maresca A., *Concertazione e contrattazione*, in *ADL*, 2000, 2, p. 197.
- Parlamento e concertazione, Atti dell'incontro di studio, Roma, 18 febbraio 1999*, in *Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, 1999.
- Prove di concertazione: il lavoro nel confronto tra parti sociali e governo*, Ediesse, 2007.
- Quaranta M., *Concertazione sociale e regole del lavoro*, Editoriale scientifica, 2012.
- Regini M., *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in *DLRI*, 1996, 4, p. 719.
- Treu T., *Il patto dei trasporti*, in *LPA*, 1999, 1, p. 11.
- Valenti A., *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *LD*, 2014, 4, p. 621.
- Veneziani B., *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, in *LD*, 2004, 2, p. 287.

CONTAMINAZIONI

Se «presa sul serio», la concertazione penetra nei meccanismi della democrazia rappresentativa. Scrive Capotosti (*Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, Relazione al Convegno in ricordo di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre 1999, poi in *QC*, 1999, 3, p. 475, qui p. 484):

la essenzialità e la varietà degli interessi presenti nelle società pluralistiche non possono essere ignorati sul piano della Costituzione materiale se è evidente che il loro mutevole aggregarsi e disaggregarsi determina il modo di essere delle democrazie pluraliste, condizionando e conformando processi decisionali e strutture organizzative. Questi fatti [...] sono espressione di un processo continuo, che Forsthoff definisce di «disintegrazione della struttura formale dello Stato di diritto», ma che invece appare indotto dall'espandersi dello Stato sociale, che appunto postula specifiche finalizzazioni dell'azione dello Stato, le quali si manifestano tipicamente nella proliferazione delle legislazioni di settore (Zagrebelsky).

D'Alberti (*La concertazione fra Costituzione e amministrazione*, in *QC*, 1999, 3, p. 484) d'altro canto rileva:

Recentemente, anche a seguito delle nuove norme sull'istruttoria legislativa, si è registrato un sensibile sviluppo della partecipazione di associazioni e gruppi sociali di varia natura al lavoro delle commissioni parlamentari, nel corso del procedimento di predisposizione di leggi incidenti sugli interessi collettivi rappresentati da quelle associazioni e da quei gruppi. Si va dalle confessioni religiose alle associazioni di immigrati, dalle organizzazioni di utenti, consumatori, ambientalisti, ai sindacati dei lavoratori, alle associazioni dei datori di lavoro.

V. Dalla concertazione al dialogo sociale



Dopo la vittoria elettorale del centrodestra, il *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001 esprime la volontà di un cambiamento politico, anche sulla concertazione (Parte II, punto I.2); vi si legge: «vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo» (p. 31); «raggiunti gli obiettivi dell'abbassamento dell'inflazione e dell'ingresso nell'Euro», è da superare un tale utilizzo «distorto e viziato della concertazione» (p. 31), ispirando l'azione al modello comunitario del Dialogo sociale (punto I.2.1.); il concetto è: consultare le parti sociali e provare a coinvolgerle, prima di realizzare interventi legislativi «in campo sociale e dell'occupazione» (p. 32), inteso che, in «caso di disaccordo», si ricorrerà «alla regola della maggioranza, senza pretendere unanimismi » (p. 33):

Carinci F., *Riparlando di concertazione*, in *ADL*, 2005, 1, p. 495.

D'Arrigo G., *Dalla concertazione al dialogo sociale: Europa e Italia*, in *LD*, 2004, 2, p. 391.

Fontana G., *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, in *WP CSDLE, It.*, n. 1/2002.

Dal Patto per Milano al Patto per l'Italia: quale ruolo per la concertazione (interventi di Mariucci, Bosi, Dell'Aringa, Megale, Baglioni, Liebman, Montuschi, Del Punta, Grandi, Treu), in *DRI*, 2003, 1, p. 3.

Loy G., *Riflessioni "povere" sulla concertazione all'indomani delle esequie*, in *LD*, 2004, 2, p. 317.

Pessi R., *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, Cedam, 2008.

Romagnoli U., *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *LD*, 2004, 2, p. 277.

Tiraboschi M., *Brevi considerazioni a proposito del difficile iter parlamentare del protocollo sul welfare del 23 luglio 2007*, in *DRI*, 2007, 4, p. 1219.

Vallebona A., *Interesse generale e concertazione*, in *ADL*, 2008, 1, p. 2.

Bellardi L., *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, 2009, 3, I, p. 447.

Ferrante V., *L'accordo interconfederale dell'aprile 2009 di riforma del sistema della contrattazione collettiva: brevi note*, in *ADL*, 2009, p. 1021.

Magnani M., *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009*, in *ADL*, 2009, p. 1278.

Napoli M., *La riforma degli assetti contrattuali nelle intese tra le parti sociali*, in *Jus*, 2009, 3, p. 14.

Leonardi S., *Gli anni della concertazione, un excursus storico-politico*, in *Alternative per il socialismo*, 2013, p. 137.

L'ALTALENA DELLA CONCERTAZIONE

È il titolo di un libro di Mimmo Carrieri del 2008 (Donzelli), che rende l'idea delle alterne fortune delle prassi di coinvolgimento delle parti sociali nei primi anni del nuovo millennio. Andiamo dal «Patto per l'Italia» del 5 luglio 2002, concluso tra il Governo Berlusconi e le principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ad eccezione della Cgil, al Protocollo sul Welfare del 2007, che, come la maggioranza di centrosinistra, ebbe vita travagliata (e breve), fino all'accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, che, come quello di sette anni prima, fu promosso da un Governo presieduto dall'on. Berlusconi e concluso con una coalizione sindacale priva della Cgil. L'accordo quadro del 2009, definito una «dichiarazione di intenti» da Franco Carinci (*Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *RIDL*, 2009, I, p. 177), ambiva a superare le regole sulla struttura contrattuale dello storico precedente del '93, ma, se si eccettuano alcuni accordi anch'essi «separati» (cfr. Bellardi, *L'attuazione dell'accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogenesi dei fini. Alcune note di sintesi*, in *DLRI*, 2010, p. 387; Lassandari, *La contrattazione collettiva: prove di decostruzioni di un sistema*, in *LD*, 2011, 2, p. 321), non è facile determinare quali furono le sue ricadute sulle prassi negoziali: tanto è vero che, a partire dal 2011, le parti sociali hanno concluso unitariamente una serie di accordi con i quali hanno ripreso in mano le redini del sistema di relazioni industriali.

VI. Luci e ombre del dialogo sociale europeo



Per la verità, è dubbia la correlazione tra il modello di dialogo sociale promosso dal centrodestra negli anni 2000 – un modello «decisionista, che enfatizza al massimo grado il ruolo-guida dell'esecutivo, associando le parti sociali al suo esercizio attraverso la più blanda pratica della consultazione» (Guarriello, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l'occupazione*, in *LD*, 2004, 2, p. 352) – e quello regolato dal TFUE agli artt. 151-155, che dovrebbe essere improntato al riconoscimento ed alla promozione del ruolo delle parti sociali, facilitandone il dialogo, nel rispetto della loro autonomia (art. 152): se del metodo europeo traduzione vi è stata, questa è stata «alquanto infedele» (Fontana, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, cit., p. 2). Vero è, tuttavia, che se nella *golden age* degli anni '90 il dialogo sociale europeo è stato particolarmente fecondo, portando anche all'emanazione di normative di grande significato per la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori, nel nuovo millennio sembra che, sia pure con alcune eccezioni (ad es. per il settore marittimo), la spinta propulsiva si sia interrotta:

Alaimo A., Caruso B., *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, a cura di Proia G., in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da Carinci F., Persiani M., Cedam, 2014, p. 888.

Cilento M., *Le esperienze concrete di dialogo sociale*, in *Ordinamento comunitario e rapporti di lavoro*, *QDLRI*, 2004, 27, Utet, p. 113.

Delfino M., *Il contratto collettivo e le fonti del diritto comunitario*, in *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, II ed., a cura di Santucci R., Zoppoli L., Giappichelli, 2004, p. 37.

Dukes R., Bogg A., *The European social Dialogue: from autonomy to here*, in *Resocializing Europe in a Time of Crisis*, a cura di Countouris N., Freedland M., Cup, 2013.

Giubboni S., *L'Unione Europea e le relazioni sindacali: un bilancio critico*, in *SIE*, 2019, 1, p. 59.

Guarriello F., *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Franco Angeli, 1992.

Lo Faro A., *Regulating Social Europe: Reality and Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Hart, 2001.

Lo Faro A., *La contrattazione collettiva transnazionale: prove di ripresa del dialogo sociale in Europa?*, in *DLRI*, 2007, 3, p. 551.

Nunin R., *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *VTDL*, 2017, 3, p. 589.

Papa V., *Associazionismo datoriale e dialogo sociale: cronache di uno stallo annunciato?*, in *LLI*, 2018, 2, p. 90.

Peruzzi M., *Il dialogo sociale europeo di fronte alle sfide della digitalizzazione*, in *DRI*, 2020, 4, p. 1213.

Peruzzi M., *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, in *LD*, 2010, 4, p. 668.

Rota A., *Sull'accordo quadro europeo in tema di digitalizzazione del lavoro*, in *LLI*, 2020, 2, p. C.25.

Scarpelli F., *I nodi del neocorporativismo al pettine del diritto comunitario*, in *RGL*, 1999, II, p. 314.

Tomassetti P., Winkler B., *Il ruolo delle parti sociali nella fase ascendente del diritto dell'Unione Europea*, in *DRI*, 2012, 2, p. 467.

van Hoek A.A.H., *The Social Dialogue as a Source of EU Legal Acts—Past Performance and Future Perspectives*, in Cremona M., Kilpatrick C., a cura di, *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, Oup, 2018, p. 128.

Vimercati A., *Teorie e prassi del dialogo sociale europeo*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, 2, Cacucci, 2015, p. 1017.

Zilio Grandi G., Bano F., *Dialogo sociale*, in *DDP comm*, Agg., IV, 2009.

EU SOCIAL DIALOGUE ON THE BRINK

Le ragioni della minore vitalità del dialogo sociale nel nuovo millennio sono molteplici, ma da alcuni anni si è aggiunta una nuova problematica; scrive Anna Alaimo in un saggio del 2020 (*Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in *LD*, 2020, 3, p. 497):

L'ultima – ma principale – preoccupazione deriva da una recente prassi, sempre più invalsa nella fase successiva alla chiusura dei negoziati: quand'anche si concludono veri e propri accordi (*ex art. 155.1 TFUE*), sempre più spesso accade che la Commissione *non proponga* l'accordo al Consiglio, inducendo le parti sociali a percorrere la via dell'attuazione autonoma, mentre essi chiedono supporto per la via istituzionale (*Collective agreements Council-implemented* o *statutory collective agreements*). Tale prassi ha prodotto un cambiamento di segno significativo nei rapporti fra le parti sociali e la Commissione, dato che in passato la decisione di seguire, per l'attuazione, la via istituzionale (o, in alternativa, la via autonoma) era sempre lasciata alle parti sociali.

Oltre a causare l'ennesima crisi d'identità del dialogo sociale – osserva *Lo Faro* –, ciò ha sollevato una serie di delicate questioni giuridiche che la CGUE dovrà affrontare decidendo del caso EPSU: a fornire (buoni) argomenti ai giudici del Lussemburgo ha però pensato un gruppo di giuristi del lavoro, organizzando il 16.9.2020 (in modalità mista) un *Amicus curiae workshop*, i cui atti sono stati raccolti in un *Collective volume* del CSDLE “Massimo D'Antona”, curato da Borelli e Dorssemont, dal titolo *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the EPSU case, with an introduction by Antonio Lo Faro*.

Su tali questioni:

Dorssemont F., Loercher K., Schmitt M., *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers case*, in *Industrial Law Journal*, 2019, 4, p. 571.

Dorssemont F., *La non promozione del dialogo sociale europeo: osservazioni sul caso EPSU*, in *LD*, 2020, 3, p. 519.

Guarriello F., Lo Faro A., Zoppoli L., Bavaro V., Izzi D., *La sentenza EPSU c. Commissione Europea, ovvero: il dialogo sociale europeo messo sotto sorveglianza*, in *RGL*, 2020, 2, I, p. 331.

Rainone S., *After the 'Hairdressing agreement', the EPSU case: can the Commission control the EU social dialogue?*, Etui Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, 15/2020.

Tricart J.-P., *Legislative implementation of European social partner agreements: challenges and debates*, Etui, 2019.

VII. C'è ma non si vede, ovvero: la concertazione locale



L'intreccio tra istituzioni del territorio, promozione dell'occupazione e sostegno allo sviluppo economico e sociale è storia antica, ma quando facciamo ricorso all'espressione «concertazione locale» intendiamo riferirci, di solito, a un processo avviatosi grosso modo negli anni '90 e poi irrobustitosi negli anni 2000 su sollecitazione dell'UE, del Governo centrale (si pensi al Patto di Natale del '98) e, gradualmente, ma sempre più, degli stessi attori sociali e politici di livello locale: al costo di una semplificazione, può dirsi che la concertazione locale consista nel cercare di regolare, guidare e governare, attraverso lo strumento negoziale ed il coinvolgimento degli attori sociali presenti sul territorio (regionale, comunale, ma non solo), problematiche attinenti al mondo del lavoro, dell'economia o persino di interesse «generale» per la società (si pensi al tema dell'ambiente e della transizione ecologica). Non si andrebbe lontani dal vero osservando che, lontano dai riflettori, mentre la concertazione di livello nazionale declinava, quella svolta «nei territori» – sia pure non in tutta Italia e non sempre con i risultati sperati – via via prendeva piede ed acquistava stabilità.

Biagi M., *Il Patto Milano lavoro: un'intesa pilota*, in *DRI*, 2000, 2, p. 127.

Bianchi P., Butera F., De Michelis G., Perulli P., Seghezzi F., Scarano G., *Coesione e innovazione: il patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna, postfazione di Vincenzo Colla*, Il Mulino, 2020.

Caruso B., *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2001, 4, p. 429.

Cersosimo D., Wolleb G., *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in *SM*, 2001, 3, p. 369.

De Felice A., *Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di una bruciante illusione*, in *RGL*, 2015, I, p. 79.

Freschi A.C., *Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei patti in Toscana*, in *SM*, 2001, p. 451.

Perulli P., *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in *QRS*, 2004, 3, p. 61.

Pigliararmi G., *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *DRI*, 2019, 2, p. 713.

Quaranta M., *Concertazione sociale, contratto collettivo e sviluppo locale*, in *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, II ed., a cura di Santucci R., Zoppoli L., Giappichelli, 2004, p. 153.

Regalia I., *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione di livello locale*, in *RGL*, 2015, I, p. 97.

Sateriale G., *Il piano del lavoro: nuove pratiche di concertazione territoriale*, in *RGL*, 2015, I, pag. 15.

Scarpelli F., *Il Patto Milano lavoro: le ragioni del dissenso*, in *DRI*, 2000, 2, p. 135.

- Treu T., *Il Patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*, in *DRI*, 2000, 2, p. 123.
- Triglia C., *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in *SM*, 2001, 3, p. 359.
- Verdolini E., *Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione: concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il lavoro» dell'Emilia-Romagna*, in corso di pubblicazione su *Istituzioni del Federalismo*.
- Viscomi A., *Modelli normativi e prassi contrattuali nei mercati del lavoro locali*, in *Il DML*, 2001, 2, p. 371.
- Viscomi A., *Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica*, in *LD*, 2004, 2, p. 335.
- Zoppoli L., *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *RGL*, 2015, 1, I, p. 29.

LA CARTA («DI BOLOGNA») DEI DIRITTI FONDAMENTALI

DEL LAVORO DIGITALE NEL CONTESTO URBANO

Mentre le regioni possono mettere sul tavolo negoziale con le parti sociali la programmazione di interventi normativi in materia di rapporto di lavoro (si pensi ai contratti con finalità formative) o di disciplina del mercato del lavoro (si pensi al ruolo dei centri per l'impiego e più in generale alla gestione delle politiche attive), così non è per i comuni o le città metropolitane, che devono fare ricorso a «leve» diverse; ciò non vuol dire che non possano essere raggiunti risultati importanti, come nel caso della *Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano*, stipulata nel 2018 da Comune di Bologna, Riders Union Bologna, Cgil, Cisl e Uil, Snam e MyMenu. La vicenda è stata oggetto di attenzione da parte di chi studia le intersezioni tra diritto del lavoro e nuove tecnologie, nella prospettiva individuale ed in quella collettiva (cfr. Donini, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bup, 2019, pp. 161 ss., 204 ss.; Forlivesi, *Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione*, in *LLI*, 2018, 1, p. 38; Martelloni, *Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote*, in *LLI*, 2018, 1, p. 18).

Sempre in tema di lavoro dei *riders*, si segnala il Protocollo quadro sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore food delivery concluso il 24 marzo 2021 presso il Ministero del lavoro tra Assodelivery e Cgil, Cisl e Uil. Benché il Ministero del lavoro non sia parte in senso proprio dell'accordo, è significativo che, oltre a promuoverne la stipulazione, esso abbia assunto l'impegno di «promuoverne le finalità e le azioni in tal senso utili, al fine di garantire una regolamentazione del mercato del food delivery atta a

porre in essere strumenti efficaci a sostegno dei diritti dei rider e dell'economia legale nel settore di riferimento».

VIII. E dopo la pandemia...



Secondo l'OIL (*Le rôle central du dialogue social pour faire face à la crise du COVID-19*, nota del maggio 2020, p. 1), la concertazione è stata una risorsa importante nel contrasto alla pandemia:

Le dialogue social est un outil essentiel pour gérer efficacement des situations complexes, et ce pour au moins trois raisons. Premièrement, l'échange d'informations entre les mandants tripartites permet d'élaborer de meilleures politiques et stratégies de réponse à la crise et de redressement; deuxièmement, le dialogue social renforce l'adhésion et la participation à ces politiques, et facilite de ce fait une mise en œuvre rapide et plus efficace; troisièmement, il contribue à instaurer la confiance nécessaire pour surmonter les divergences et renforcer la cohésion sociale et la résilience à un moment où les pays s'efforcent de reconstruire leur tissu économique et social à plus long terme.

I PROTOCOLLI PER IL CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS

Il confronto tra Governo e parti sociali ai fini dell'elaborazione di norme organizzative volte ad arginare la diffusione dei contagi da Covid-19 nei luoghi di lavoro ha portato alla stipulazione di una serie di «Protocolli» (v. *retro*, sub I., anche per qualche citazione dottrinale), che, in breve tempo, sono diventati il punto di riferimento per lo svolgimento delle attività economiche in condizioni di (relativa) sicurezza.

Essendo essenziale il rispetto generalizzato di norme volte a tutelare la salute pubblica, oltre a quella dei lavoratori, l'obbligatorietà *erga omnes* dei Protocolli è stata stabilita – con tecniche di normazione inconsuete – da disposizioni di legge e regolamentari: l'art. 1, c. 3, d.p.c.m. 22 marzo 2020 stabilisce che «Le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso [...] sottoscritto il 14 marzo 2020 [...]»; Il successivo d.p.c.m. del 26 aprile 2020 (art. 2, c. 6), oltre a fare riferimento al protocollo di aggiornamento del 24 aprile 2020, ed a quelli stipulati per i cantieri (24 aprile 2020) e per trasporto e logistica (20 marzo 2020) – settori nevralgici ed al tempo stesso particolarmente esposti ai contagi – stabilisce che: «La mancata attuazione dei protocolli che non assicurano adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza». E si badi bene che i protocolli stessi sono allegati al testo del d.p.c.m., divenendo, così, materialmente parte del provvedimento. L'obbligatorietà delle misure previste dai Protocolli «Sull'intero territorio nazionale [per] tutte le attività produttive industriali e commerciali» (con una serie di eccezioni previste dall'art. 1) è stabilita dal d.p.c.m. 17 maggio 2020 (art. 2) e da quelli emanati successivamente dal Governo. Infine, occorre menzionare la norma che forse più ha fatto discutere gli esperti di sicurezza sul lavoro: l'art. 29-*bis* del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, inserito mediante l. di conversione 5 giugno 2020, n. 40, ai sensi del quale «Ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso [...]».

Questa integrazione tra diritto statale e autonomia collettiva è stata spiegata da Perulli (*Diritto riflessivo e autonomia collettiva al tempo di Covid-19*, cit.) facendo ricorso alla lente del diritto riflessivo, una dottrina che, sulle orme di studiosi quali Luhmann o Teubner, era diventata particolarmente influente e diffusa tra i giuristi del lavoro negli anni '80 e '90 del secolo scorso.

Ne fu data una celebre definizione da Mengoni, *La questione del diritto giusto nella società post-liberale*, cit., nei termini di una «legislazione neoistituzionale», un «nuovo tipo di *self-restraint* del diritto dello stato, cioè un tipo di intervento non più diretto, ma indiretto, indirizzato non a regolare con norme rigide e particolareggiate di comportamento i rapporti socio-economici, ma piuttosto a predisporre le nervature istituzionali di processi di autoregolazione sociale, a definire, correggere e ridefinire, quando occorra, istituzioni sociali funzionanti come sistemi autoregolatori». Si legga altresì su questi temi A. Lo Faro, *Teorie autopoietiche e diritto sindacale*, in *LD*, 1993, p. 129 ss.

In ogni modo, uno dei punti maggiormente controversi – sul quale si conclude questo *Itinerario di ricerca* – concerne il futuro delle prassi di concertazione sociale una volta che l'emergenza sanitaria sarà, se non alle spalle, quantomeno ridimensionata nella sua drammaticità: se è vero che la politica (a livello nazionale ma anche locale) e le parti sociali hanno dato prova nell'ultimo anno di saper dialogare – cosa non scontata e di certo non trascurabile dopo anni di disintermediazione, osserva giustamente Caruso, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, cit. – non è detto che in futuro questo sia sempre il caso. Il Governo attualmente in carica ha promosso la stipulazione con le parti sociali di un *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* – e questo è in sé un buon segnale (benché non aggiornato all'accordo citato, cfr. Mastrogiuseppe P., Talamo V., *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale*, in *Sinapsi*, 2020, X, 1, p. 55 ss.) – ma la prova vera arriverà probabilmente quando si tratterà di dare attuazione alle generiche misure contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dal quale dovrebbe passare il futuro della più importante sfida dei prossimi anni: riuscire a coniugare giustizia sociale e transizione ecologica e digitale.