
Adele Bianco*

Sviluppo e conflitto sociale nel
*Governo dell'economia e azione
sindacale* di Michel Martone.
Una lettura sociologica

Riassunto

Una lettura sociologica del volume di Martone 2006, offre lo spunto per una riflessione su un tema classico della modernità, la relazione tra sviluppo e conflitto sociale. Il volume di Martone si segnala in primo luogo per l'ampio (dall'unità d'Italia ad oggi), avviando l'autore il ragionamento dalle prime fasi del conflitto sociale in Italia, ossia con l'inizio dell'industrializzazione; vengono quindi ripercorse le vicende del governo dell'economia e le tappe lungo cui si è snodata l'azione sindacale, fino a giungere alla metà degli anni Settanta del Novecento. Un secondo elemento di interesse è rappresentata dalla tra i due attori collettivi: lo Stato e le Organizzazioni sindacali. Il quadro che emerge illustra come ambedue gli attori abbiano contribuito a costruire la società moderna, intrecciandosi e intersecandosi le azioni di entrambi. Infine, appare interessante la nozione che Martone sviluppa di *legislazione riflessiva* con riferimento alla procedura della concertazione, realizzatasi nel corso dell'ultimo quindicennio, nozione da mettere in relazione con quella di 'modernizzazione riflessiva'.

Governo dell'economia; Relazioni Stato-Organizzazioni sindacali; Sviluppo; Conflitto sociale; Contrattazione collettiva; Concertazione

Abstract. *Development and Social Conflict: a sociological point of view on the Martone's book "Governo dell'economia e azione sindacale".* era: wiew

The Martone's book, (State, Economics and Trade Unions' Action), 2006, is very interesting from a sociological point of view. It offers a historical example regarding the relationship between development and social conflict in modern and contemporary democracies, f.i. the Italian case. reconstructing the historical processes, starting [the Author] from the beginning of industrialization in Italy at the end of 19th century, describing the role of State in the fascist period and how it organized the fascist Unions, the Author focuses his attention on the post-war period. In this historical ?

* Adele Bianco è docente di Sociologia generale presso l'Università di Chieti-Pescara (www.adelebianco.it).

phase the relationships between State and Trade Unions is very cooperative. The analysis of this phenomena is the very interesting **topics** of this book. The relevant aspect is the concept of *legislazione riflessiva* (reflexive legislation). It means a transformation in the legislation processes: Trade Unions' action, its role and its result are increasingly important, so that it becomes part of ruling and legislation processes.

Italy (history); Italian State; Economics; Trade Unions' Action; Development
Social conflict.

Il volume di Martone 2006, assai bene si presta ad una lettura sociologica, in quanto fornisce un'ampia riflessione su di un tema classico, quasi un delle scienze sociali moderne, il binomio dello sviluppo e del conflitto sociale. Queste due nozioni sono intimamente legate l'una all'altra fin dalle origini della società moderna: tanto la sociologia quanto il diritto – o meglio quell'ambito del diritto di impronta sociale sorto in epoca moderna e che ha preso il nome di diritto del lavoro – si impernano sostanzialmente sulla riflessione riguardo a come sia possibile da un lato conciliare il conflitto sociale e dall'altro governare e gestire lo sviluppo, regolando così gli assetti e le dinamiche interne dell'ordine sociale industriale che, se lasciato al suo 'stato di natura' rischia di inghiottire nel caos e di far conflagrare ogni possibilità di sopravvivenza dei gruppi umani.

Innanzitutto è opportuno osservare che l'ampio del volume di Martone copre l'intero arco della vita unitaria dell'Italia; l'autore avvia il proprio ragionamento fin dalle prime fasi del conflitto sociale nel nostro Paese che coincidono con l'inizio dell'industrializzazione; vengono quindi ripercorse le vicende del governo dell'economia e le tappe lungo cui si è snodata l'azione sindacale. Il panorama che viene ricostruito, dando conto delle trasformazioni occorse, si mostra viepiù complesso, soprattutto dalla metà degli anni Settanta del Novecento, con la crisi del mondo occidentale, crisi che è ancora ben lungi dall'essere superata¹.

Un secondo elemento di interesse che il sociologo può ravvisare sta nel fatto che dalla lettura di tale opera – al di là degli aspetti tecnici connotati all'impostazione giuridica che pure sono offerti al lettore con scorrevolezza – si ricava la tra i due attori collettivi – lo Stato e le Organizzazioni degli interessi privati, in particolare quelle sindacali. Il quadro che emerge illustra come ambedue gli attori abbiano costruito insieme la società moderna, agendo ciascuno per la propria parte, anche se i confini di competenze molto spesso slittano e si intersecano l'un l'altro; più in generale il problema che si profila è quello di come la società civile e la sua espressione politica riescano a collaborare pur mantenendo distinte ciascuna la propria sfera di azione². Non si tratta dunque di considerare i due attori collettivi come contrapposti, bensì come sostiene l'autore, considerarli tra loro partner nel perseguire il bene comune: lo Stato non è un'entità staccata dal

¹ Arrighi, 2003.

² Cfr. Rush, 2007, capp. IV e IX.

suo corpo sociale (il Leviatano) ma anzi sua diretta espressione³. Siamo dunque di fronte ad una lettura che arricchisce l'orizzonte del sociologo relativamente all'assetto e ai problemi regolativi delle società contemporanee: weberianamente si tratta di un altro punto di vista da cui la società moderna può essere osservata⁴.

Infine, appare interessante la nozione che Martone sviluppa di *flessiva* con riferimento alla procedura della concertazione e della sua complessa progressiva legittimazione, realizzatasi nel corso dell'ultimo quindicennio. Negli stessi anni in cui nel nostro Paese si procede da parte del Governo e delle Organizzazioni sindacali ad una gestione concordata e per certi versi congiunta della politica economica, nel dibattito sociologico si afferma la nozione della 'modernizzazione riflessiva'⁵. Tenteremo pertanto in questa sede di tracciare un parallelismo tra la riflessività della legislazione e quella della modernizzazione, quasi come se la prima fungesse da forma fenomenica della seconda e dunque parte della più ampia questione legata alla transizione in atto nell'Occidente contemporaneo.

Venendo ora alla *gestione*, l'autore distingue tre fasi: la prima è quella dell'epoca liberale; la seconda corrisponde al corporativismo fascista; il terzo periodo copre quello repubblicano, che a sua volta si articola in vari 'sottoperiodi', durante i quali il sindacato, come vedremo, viene sempre più coinvolto nella gestione e nel governo dell'economia. Fino alla seconda guerra mondiale, ossia allo Stato monoclasse, la dimensione collettiva dell'agire privato era fortemente osteggiata e fin'anche considerata eversiva. Solo nell'epoca post-bellica si è avuto con lo Stato pluriclasse «il pieno riconoscimento dell'autonomia sindacale come libertà di organizzazione ma, soprattutto, di azione sindacale»⁶.

La legittimazione dell'azione sindacale nel corso dell'Ottocento è stata dunque lenta e parallela al riconoscimento del diritto di sciopero, giacché fin dal secolo dei Lumi il liberalismo non contemplava la dimensione collettiva, anzi tendeva a reprimere, con ciò negando l'esistenza del conflitto sociale. Una volta che anche nell'Italia della prima industrializzazione si affacciano le istanze dei lavoratori e delle loro associazioni, si pone la questione della risposta da dare all'azione sindacale e con essa di tracciarne un suo profilo legale. L'Italia accorderà la possibilità di astenersi collettivamente dal lavoro in funzione di rivendicazione e difesa dei propri interessi di classe solo quando fu emanato nel 1889 il codice penale di Zanardelli. Fino ad allora infatti il diritto di sciopero veniva considerato una questione confinata ai rapporti tra datori di lavoro e prestatori d'opera e dunque non una questione

³ «Nelle pagine che seguono si descriveranno diversi modelli di relazione tra governo dell'economia e azione sindacale che si sono affermati nel secolo scorso per poi valutarne la sostenibilità alla luce di un noto fondamento di giustizia che suona così: "le ineguaglianze, economiche e sociali come quelle di ricchezze e di potere, sono giuste soltanto se producono benefici compensativi per ciascuno ed in particolare per i membri meno avvantaggiati della società"», Martone, 2006, p. 1. «È un problema antico, e al tempo stesso, l'inevitabile contraddizione dei tempi moderni: lo Stato, ovvero struttura giuridica che presiede a ciò che è generale, dipende da forze che per la loro natura, sono portatrici di interessi, politici, economici o sociale di carattere particolare», Martone, 2006, p. 3.

⁴ Weber, 1958, pp. 55-141.

⁵ Beck, Giddens, Lash, 1999.

⁶ Martone, 2006, p. 13.

che potesse riguardare lo Stato. Con tale riconoscimento, scrive Martone, si passa dalla considerazione dello sciopero e della sua conseguente gestione nell'ambito del diritto penale, in cui originariamente si incardinava il diritto sindacale, ad una questione rientrante nell'area del diritto privato, ponendo al contempo le basi per la liberazione sindacale e dunque per la contrattazione collettiva⁷.

Se questa sommariamente descritta è l'origine del diritto sindacale italiano, nonché l'esito delle vicende alla base della rivendicazione e del diritto di sciopero, la dottrina tra l'Ottocento e il Novecento si pone il problema di come regolamentarlo. All'epoca infatti ferveva la discussione su come affrontare, sia dal punto di vista politico-parlamentare che da quello dottrinario⁸, il conflitto sociale – giacché sempre di più assumeva rilevanza politica, rafforzando la necessità di riconoscere la contrattazione collettiva – e più in generale il processo di modernizzazione industriale che anche l'Italia si avviava ad intraprendere⁹. La discussione fin dal periodo liberale di inizio Novecento si incentrava su scelta delle due opzioni da parte del sindacato: se privilegiare la difesa degli interessi di parte e dunque degli aderenti al sindacato medesimo, oppure svolgere un ruolo più 'sociale', affiancandosi allo Stato, come istituzione dedita al governo del bene pubblico¹⁰. Il primo passo mosso per integrare le associazioni sindacali, nella vita sociale e politica in Italia fu il riconoscerle portatrici di esigenze specifiche, nonché il fare affidamento sulla loro capacità di organizzarsi e darsi delle norme in grado di condizionare il comportamento dei loro membri, soprattutto in termini di condotta. Secondo Martone questa operazione rappresenterebbe uno dei momenti di crisi dello Stato liberale monoclasse che non riusciva più a fronteggiare i problemi della società di massa¹¹.

Tuttavia, nota l'autore, la linea perseguita non è stata semplice e lineare, oscillando la classe dirigente liberale dell'epoca tra atteggiamenti repressivi e disponibilità alla conciliazione, allo scopo di mantenere con ogni mezzo la pace sociale.

⁷ «Il sindacato proviene dal basso, dalla volontà degli individui di perseguire un interesse comune nella dimensione collettiva; che titolare di quest'interesse è l'organizzazione sindacale; che le organizzazioni sindacali per poter realizzare quell'interesse devono mantenere un sufficiente grado di autonomia rispetto potere politico», Martone, 2006, p. 31.

⁸ Martone, 2006, p. 34.

⁹ Per un inquadramento storico del processo di modernizzazione industriale italiano si rinvia a Bonelli, 1978, pp. 1193-1255.

¹⁰ In proposito Martone cita il Messina il quale si era impegnato nella ricerca e nel tentativo di definire i «rapporti tra organizzazione sindacale e interessi individuali, suggerendo di riformare il diritto privato per accordare efficacia normativa ai concordati di tariffa», p. 35. Un altro autore, Santi Romano, riteneva invece necessario riconoscere la legittimità dell'organizzazione sindacale. Egli rileva anche come le organizzazioni sindacali, che egli chiama istituzioni, hanno un assetto interno che si basa su norme di comportamento cui debbono conformarsi tutti i membri. Pertanto queste norme di comportamento, che hanno rilevanza giuridica anche se di carattere privato, sono in grado comunque di esercitare una pressione sui suoi membri. Mentre dunque il Messina «si concentra sul diritto privato, Santi Romano pensa al "diritto dei privati" ... [alludendo] al diritto di formazione pattizia», Martone, 2006, p. 38. Più avanti Martone scrive: «Messina aveva suggerito [la via] del diritto privato e Santi Romano si era spinto nella «terra di confine tra il giuridico e il fattuale», alla ricerca di nuovi sentieri che consentissero allo sdegnoso "sovrano" (cioè lo Stato n.d.a.) di intrattenere quel dialogo con i sudditi più riottosi divenuto ormai indispensabile», Martone, 2006, p. 43.

¹¹ Martone, 2006, pp. 39-44.

La definitiva crisi dell'ordine liberale di fronte all'agire collettivo si compie con la Grande Guerra, in seguito alla quale si manifestò quanto fino ad allora si era cercato di non riconoscere, minimizzandone la portata, ossia che la crescita dell'industrializzazione mutava inequivocabilmente i connotati della società italiana dell'epoca e con ciò anche i rapporti di forza tra le classi sociali¹². Era assai urgente adeguare l'armamentario giuridico ai nuovi tempi, alle nuove esigenze e ai diversi equilibri che si venivano ad instaurare nell'ambito dell'organizzazione sociale. In un certo senso, Martone suggerisce l'idea che il declino dello Stato liberale sia avvenuto per manifesta incapacità ad ascoltare i fenomeni sociali e nel governarli¹³.

Assai diversa fu l'esperienza del periodo fascista, durante il quale prevarrà un sindacato inglobato dallo Stato, per non dire da questo fagocitato. Il massimo artefice della politica del diritto alla base di tale operazione fu Alfredo Rocco per il quale la società e lo Stato dovevano compenetrarsi¹⁴, realizzando il «progetto di fusione della società all'interno dello Stato»¹⁵. Il diritto corporativo (fondamentalmente un diritto pubblico) assorbì quello sindacale e ciò rappresentò un ulteriore distacco dalla concezione privatistica¹⁶, in controtendenza con quanto era successo in epoca liberale. L'impostazione corporativa da un lato si pone in antitesi con la frammentazione ereditata dallo Stato liberale, tendendo cioè al superamento di questa e delle sue manchevolezze, dall'altro giustifica, dietro lo schermo del supremo interesse della nazione e dello Stato, la soppressione della libertà sindacale. Dal punto di vista dottrinario ai difensori dell'ordinamento emanato sotto il fascismo – Armando Volpicelli¹⁷ e anche se su posizioni più critiche Ugo Spirito¹⁸ – si contrapponevano Santi Romano¹⁹ e Francesco Carnelutti²⁰, i quali difendevano la pluralità delle forze

¹² Analogamente si esprime Passaniti, 2006, pp. 146-151 e, sia pure con riferimento alle vicende del contratto di lavoro, cfr. anche cap. V.

¹³ Martone, 2006, pp. 39-44.

¹⁴ «Per la nuova politica del diritto, lo Stato fascista deve essere quello che «domina tutte le forze esistenti nel paese tutte sottopone alla sua disciplina» (...). Il nuovo diritto pubblico è detto «corporativo» e rappresenta «l'insieme dei comandi giuridici diretti a regolare l'attività e i rapporti professionali secondo un indirizzo unitario determinato dal contemperamento degli interessi delle categorie apprezzati in funzione degli interessi generali della Nazione». Per giustificare questo progetto di statalizzazione dei rapporti privati e di governo autoritario dell'economia e delle relazioni sindacali, il regime fascista utilizza due ideologie: il corporativismo, inteso come sistema di autogoverno dei produttori, e il produttivismo che è il veicolo della «potenza nazionale»», Martone, 2006, p. 51.

¹⁵ Martone, 2006, p. 50.

¹⁶ Romagnoli, 1995, lo chiama «il costo del privilegio», pp. 105-111.

¹⁷ Secondo Volpicelli «nel nuovo ordine corporativo «l'individuo persona non è atomo» «è socius» e quando agisce è organo dello Stato» (Martone, 2006, p. 77): stanti queste premesse anche il sindacato è un organo dello Stato.

¹⁸ Nello Stato fascista ««privato e pubblico, individuo e Stato si sono confusi senza veramente fondersi e hanno finito con l'accrescere la relativa distanza»», Martone, 2006, p. 80.

¹⁹ Per Santi Romano «le costruzioni di Volpicelli e di Spirito non possono essere condivise perché la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici ha un fondamento liberale che non può essere interamente riassorbito all'interno dell'ordinamento statale», Martone, 2006, pp. 86-87.

²⁰ «Carnelutti contesta l'organicismo di Volpicelli (...) perché rifiuta di credere che «anche la massaia, mentre va a comprare la frutta è un organo dello Stato»», Martone, 2006, p. 86

sociali in gioco nell'ambito della società, che non dovevano essere compresse in una morsa volta ad irreggimentarle²¹.

Il nuovo modello di governo dell'economia pertanto è di chiara ispirazione autoritaria e rispondente all'ideale del produttivismo, ideale che sia dal punto di vista economico che dal punto di vista politico rispondeva alle esigenze di ricostruzione del primo dopoguerra²², inquadrando e sottomettendo le forze sociali e gli attori economici all'obiettivo di contribuire alla potenza nazionale. Uno degli elementi caratteristici di base del programma economico del fascismo è rappresentato dalla Carta del lavoro, con la quale viene inaugurato il nuovo modello di governo dell'economia. La Carta del lavoro costituisce il manifesto del modello totalitario di governo dell'economia; lo Stato in tal modo afferma progressivamente la propria autorità in tutti gli ambiti produttivi ed economici²³ con il risultato di azzerare e di non lasciare spazio alla libertà e all'autonomia sindacale; pertanto, il riconoscimento delle Organizzazioni sindacali sarà su base dell'autorità politica che procederà in maniera discrezionale. Tradotto dal lato dello Stato, sussisteva un interesse pubblico nell'economia e conseguentemente ad esso dovevano conformarsi i rapporti sociali e segnatamente le relazioni con le Organizzazioni sindacali²⁴. Pertanto, il binomio, di cui abbiamo fatto cenno in apertura – sviluppo e conflitto sociale – in questa fase della storia d'Italia venivano praticamente a coincidere.

Le associazioni dei lavoratori venivano riconosciute dallo Stato nella misura in cui esso le controllava – e per certi versi le emanava – ponendo al loro vertice

²¹ Come ha avuto modo di commentare Romagnoli «il diritto del lavoro legificato in età corporativa non è pensato per produrre processi di mutamento sociale; piuttosto per frenarli ...», Romagnoli, 1995, p. 119 e più in generale l'intero cap. II. Martone conclude dunque che «le corporazioni non divennero mai centri nevralgici e propulsori dell'economia nazionale, mentre i sindacati fascisti erano mantenuti in vita perché si limitavano ad avanzare piattaforme contrattuali coerenti con la politica economica del regime. Insomma la rappresentanza dei lavoratori continuava ad avere un carattere artificioso “quando non del tutto fittizio (...)”», p. 90.

²² «Su questa equazione fra corporativismo e produttivismo, il Regime costruisce lo Stato fascista, ossia «un'armatura d'acciaio (di diritto pubblico) che costringe, in un vincolo di dura solidarietà, tutte le parietarie della società moderna – impresa, sindacato, partito, Stato e le relative burocrazie – sotto una direzione autoritaria che sappia spegnere ogni germe di contrasto dialettico aperto». In altre parole, un modello totalitario di governo dell'economia nel quale si riconosce pieno rilievo giuridico ai sindacati per convertirli «mediante il riconoscimento di diritto pubblico da espressioni di autonomia sociale in espressione di propri organi, assoggettati a vincolo di gerarchia», Martone, 2006, p. 53.

²³ In questo modo Martone mostra come l'idea di società e dei suoi corpi dinamici venga totalmente assorbita in «una visione -pubblicistica della società che è efficacemente simbolizzata dalla categoria dell'interesse pubblico dell'economia», Martone, 2006, p. 95.

²⁴ «Il nuovo modello di relazioni tra governo dell'economia e azione sindacale si basa su pochi chiari principi (...) che possono essere così riassunti: “riconoscimento giuridico dei Sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori sotto il più rigoroso controllo dello Stato”; “efficacia generalizzata dei contratti collettivi”; “magistratura del lavoro esercitante la giurisdizione nei confronti dei conflitti collettivi”; “divieto dell'autodifesa e sanzioni penali in caso di violazione”», Martone, 2006, pp. 59-60. «Pochi e chiari principi, dalla decisa impronta totalitaria, che dovevano portare alla soppressione di qualsiasi autonomia sindacale e alla rimozione di qualsiasi ostacolo alla realizzazione dell'indirizzo politico (...) Un modello totalitario di irreggimentazione delle masse alla produzione nel quale, come rendono evidente anche le successive dichiarazioni, lo scambio tra concessioni al capitale e conquiste del lavoro, nonostante alcuni importanti riconoscimenti formali, è decisamente sbilanciato a favore del primo», Martone, 2006, p. 60.

personale appartenente al Partito nazionale fascista. Quanto ai datori di lavoro e ai lavoratori, ai primi veniva riconosciuta la libertà di direzione dell'impresa economica e la fine della conflittualità aziendale, mentre ai secondi venivano elargite scarse misure di previdenza, che per l'Italia di allora rappresentarono una novità dal sapore avveniristico. Questo modello di relazioni industriali si completava con la validità generale che i contratti di lavoro assumevano, in quanto trasformati in fonte di diritto, secondo Martone la prova più lampante della negazione dell'autonomia sindacale sottoposta così ad un controllo politico sempre più stringente. Il regolamento collettivo di categoria diviene infatti disciplina inderogabile delle condizioni di lavoro²⁵. Conseguentemente il rapporto di lavoro verrà regolamentato sempre più minuziosamente, dato lo stringente interesse a controllare l'andamento della vita economica. Questo stretto controllo dell'economia, della produzione e delle relazioni industriali che devono seguire le linee e le direttive emanate dall'alto e rientrare nell'indirizzo politico, realizzano progressivamente la deriva autoritaria; pertanto, il pluralismo sociale e sindacale²⁶ viene represso, così come più in generale ogni espressione autonoma della società civile risulta soffocata.

Ricapitolando quanto fin qui detto, nel periodo liberale l'attività sindacale era considerata eversiva e dunque ricadeva nel diritto penale. Successivamente verrà assorbita nel diritto corporativo. Solo nel secondo dopoguerra si realizzerà la possibilità di un'azione sindacale libera, grazie alle garanzie offerte dalla Costituzione che segna peraltro il passaggio da uno Stato monoclasse ad uno pluriclasse. Dunque con la Repubblica diviene possibile realizzare la libertà organizzativa e l'autonomia delle formazioni sociali, in modo tale che esse riescono a far valere, nell'ambito delle disposizioni di legge, i loro interessi specifici e senza subire ingerenze da parte dello Stato²⁷. Il sindacato vede così assicurati ampi margini di manovra, viene considerato una libera organizzazione di interessi privati e trae la sua forza espressiva dal basso; esso è ora posto nelle condizioni di rappresentare al meglio gli interessi di coloro che in esso si associano.

Il riconoscimento dell'autonomia sindacale s'impenna su tre caposaldi: la libertà d'organizzazione sindacale (art. 39 Cost, co. 1), il diritto di sciopero (art. 40), riconoscendo e legittimando il conflitto sociale e collettivo; la possibilità per i sindacati di stipulare i contratti collettivi nazionali allo scopo di prevenire e contenere il conflitto sociale (art. 39 Cost, co. 3 e 4). Anche se nel secondo dopoguerra a lungo si è discusso sulla mancata attuazione dei citati articoli 39 e 40 della Costitu-

²⁵ Martone, 2006, p. 70.

²⁶ Alla base c'era l'idea che «la funzione di indirizzo politico deve essere esercitata nell'interesse della Nazione: il risultato di un'ipostatizzazione che trascende i singoli individui e giustifica la compressione della loro autonomia, come diviene ancora più evidente con l'emanazione del codice civile», Martone, 2006, p. 94. Dal punto di vista giuridico questa politica totalitaria si traduce nel «ricorrere all'interno dell'ordinamento giuridico qualsiasi manifestazione di volontà dei privati perché il singolo, come il sindacato, non sono e non possono essere, altro che «organi istituzionali dell'ente Stato». In altre parole tutto nel diritto pubblico, niente in quello privato», Martone, 2006, p. 84.

²⁷ «Il diritto soggettivo di rango costituzionale è il significativo portato di questa nuova concezione dell'autonomia, la riconduzione della dimensione collettiva dell'agire umano tra i diritti inviolabili dell'individuo (...)\», Martone, 2006, p. 107.

zione, nel contempo si afferma una differenziazione tra la sfera d'azione dei partiti politici e quella delle Organizzazioni sindacali: laddove i primi sono investiti del compito di contribuire alla definizione e al perseguimento dell'interesse generale, le seconde invece si trovano a tutelare interessi particolari, pur tenendo conto delle compatibilità più generali del sistema sociale, compenetrandosi dunque anche con altri interessi particolari diversi dai propri²⁸.

Tuttavia, permangono residui corporativi nel governo dell'economia, secondo l'autore²⁹, giacché lo Stato con la ricostruzione e successivamente negli anni del boom economico avvia la programmazione politica dell'economia e dello sviluppo, inaugurando un modello di economia mista³⁰. Non ci è possibile al momento approfondire tale questione, affrontata in chiave giuridica: tuttavia, mette conto ricordare che in quel periodo storico straordinario, il ruolo dello Stato è stato proprio quello di forza propulsiva dello sviluppo, secondo la ispirazione keynesiana³¹.

Tra i passaggi importanti che segnano la storia e la lenta ascesa dell'importanza del sindacato nell'Italia del dopoguerra vanno annoverati la legge Vigorelli del 1959, la quale recepì i contratti collettivi, sicché questi, grazie a tale disposizione, acquisirono forza e fu possibile applicarli (dunque anche ai lavoratori non sindacalizzati). Poco dopo la teoria dell'ordinamento intersindacale, proposta da Giugni, ebbe l'effetto di rafforzare l'azione sindacale, passando in tal modo dalla istituzionalizzazione del conflitto all'ordine del sistema produttivo³². Il sindacato è (stato) progressivamente spinto ad occuparsi della e ad occupare la scena politica: in parte perché la crescita e il diffuso benessere toccarono sempre più vaste categorie di lavoratori e di cittadini, in parte perché con la programmazione l'indirizzo politico del governo dell'economia iniziò a predisporre una serie di piani attuativi avvalendosi di provvedimenti di legge. La legittimazione dell'azione politica del sindacato si realizza poiché nella nuova situazione di conflitto sociale, il sindacato viene investito dalla responsabilità e da un ruolo nuovo, quello di contenere le spin-

²⁸ In questo modo sostiene Martone vengono ripristinati «nelle relazioni tra partiti e sindacato quei confini tra pubblico e privato, politico ed economico», Martone, 2006, p. 108; più avanti si rimarca questo elemento, sostenendo che «nell'architettura costituzionale [le] disposizioni devono essere lette in combinato disposto con quanto stabilito dall'articolo 49: al partito l'azione, tutta politica, di concorrere, con metodo democratico, alla formazione dell'indirizzo politico, al sindacato quella, tutta economica di disciplinare rapporti di lavoro degli appartenenti alla categoria attraverso gli strumenti approntati nella Costituzione», Martone, 2006, p. 117.

²⁹ Martone, 2006, p. 110.

³⁰ In tal modo lo Stato finisce con il «condizionare, mediante l'indirizzo politico e la forza della legge, l'agire economico al perseguimento di determinati obiettivi di politica economica», Martone, 2006, p. 116.

³¹ Cfr. Graziani, 1972.

³² Martone, 2006, p. 141; «Il contratto collettivo di diritto comune rendeva superfluo quello costituzionale e la progressiva liberazione del diritto di sciopero, portata avanti dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, dava sempre maggior rilievo alla parte obbligatoria del contratto collettivo e, per questa via, all'ordinamento intersindacale», p. 145. Pertanto, sia la costruzione privatistica e quella intersindacale si connettevano tra di loro. In questo modo il sindacato ha acquisito «la legittimazione a contrattare, a prescindere da qualsiasi accertamento di rappresentatività, dipende[ndo cioè] dalla volontà degli attori che già ne fanno parte», Martone, 2006, p. 146.

te dei movimenti³³. Parallelamente, con il boom economico la forza contrattuale del sindacato si accresce anche nei confronti della controparte padronale, di cui lo Statuto dei lavoratori rappresenta una delle testimonianze più rilevanti. Inizia così la fase in cui lo sviluppo e il conflitto sociale trovano un terreno di intesa e riescono a svolgere un ruolo (pro)positivo.

Nel corso degli anni '70 si avvia però uno stato di crisi nel mondo occidentale che si rivelerà ben più consistente e pervicace del previsto e tale da mutare radicalmente lo scenario. Il clima politico si fa molto più conflittuale – e non gode più di solide basi materiali e di crescita economica – sicché anche il potere sindacale inizia a vacillare. Il sindacato, dal canto suo, deve caricarsi della responsabilità di far fronte alle questioni di politica economica per contenere l'inflazione con politiche dei redditi appropriate. Si inaugura così il periodo in cui il sistema istituzionale coinvolge sempre di più il sindacato non solo per quanto riguarda gli interessi dei lavoratori ma anche per le decisioni più delicate che interessano l'intero paese. In questo periodo nasce il consociativismo, riproposto negli anni Ottanta – un decennio ancora più grave per gli aspetti economici a causa della forte inflazione – e che produrrà tra i suoi frutti più significativi l'accordo del cosiddetto protocollo Scotti del 1983, in base al quale il sindacato accetta la moderazione salariale proprio per contenere l'inflazione. Tale atto sarà l'antesignano di tanti altri accordi, patti e protocolli siglati nel decennio successivo tra governo e Organizzazioni dei lavoratori

³³ Anche la Corte costituzionale legittima lo sciopero politico il quale essendo «un inadempimento contrattuale non può essere represso dalle forze dell'ordine ma solo sanzionato dai datori di lavoro», Martone, 2006, p. 172; «La Corte costituzionale, riconoscendo che lo sciopero può estendersi a tutte quelle rivendicazioni di carattere politico, economico e sociale che riguardano le esigenze di vita dei lavoratori, legittima i sindacati ad esercitare la propria capacità di contestazione anche nei confronti del potere politico», Martone, 2006, p. 173. La sua legittimazione ha favorito la tendenza del sindacato ad agire come attore politico e non solo per tutelare gli interessi dei lavoratori: «Come lo sciopero economico consente ai ceti subalterni di reagire al datore di lavoro, così lo sciopero politico consente alle organizzazioni sindacali di porsi come esercitando la propria forza politica per influenzare le scelte di politica economica», Martone, 2006, p. 173. La vicenda dello sciopero politico e della sua accettazione viene ricostruita da Martone, partendo da prima del secondo dopoguerra, allorché esso era considerato un reato; a metà degli anni Settanta la Corte costituzionale inizia a considerarla una libertà, ovvero una «categoria mediana tra diritto e reato, questa qualificazione impediva potere esecutivo di reprimerne lo svolgimento ma consentiva al datore di lavoro di considerarla la stregua di un inadempimento contrattuale e, quindi di sanzionarlo disciplinarmente. (...) Un equilibrio un po' ipocrita ma pur sempre efficace, perché sanzionare lo sciopero è sempre problematico e, quindi, meglio l'ipocrisia di chiamarlo libertà e trattarlo da diritto, soprattutto quando si tratta dello sciopero politico che ha fini nobili, applicazione sporadica, crea danni sicuramente minori degli scioperi selvaggi nel settore trasporti e più in generale nell'ambito dei servizi pubblici essenziali», Martone, 2006, p. 244. Il successivo riconoscimento dello sciopero politico da parte della Corte di cassazione nel 2004, sentenza numero 160515, rappresenta l'avallo ad una forma di concorrenza ai partiti da parte delle organizzazioni sindacali e anche segna il peso politico di queste ultime: «L'elevazione dello sciopero politico al rango di diritto... Rappresenta lo stadio più avanzato di quell'evoluzione materiale dell'ordinamento che ha progressivamente consentito al sindacato di esercitare la sua autonomia in funzione politica. Rappresenta la prova evidente della distanza che, nelle relazioni tra governo dell'economia e autonomia sindacale, ormai separa l'ordine formale da quello materiale», Martone, 2006, p. 244. In conclusione si può dire che «l'evoluzione della considerazione giuridica dello sciopero politico dimostra il crescente rilievo assunto, nell'evoluzione materiale dell'ordinamento, dall'azione politica del sindacato», Martone, 2006, p. 247.

per ragioni non solo economico-finanziarie, ma anche per facilitare riforme di carattere istituzionale.

Gli anni Novanta si aprono infatti per l'Italia all'insegna di una grave doppia crisi sia sul piano politico che relativamente alla situazione dei conti pubblici. In questo contesto, il ruolo del sindacato è quello di fornire una legittimazione e consentire l'accettazione da parte dei lavoratori e dei diretti interessati di una serie di riforme³⁴. Tali riforme strutturali – del mercato del lavoro, delle pensioni, ma anche dell'assetto istituzionale ed organizzativo dello Stato – è stato possibile condurle in porto grazie alla concertazione e al dialogo sociale. Queste pratiche rappresentano nell'Italia contemporanea modalità e prassi tramite le quali il sindacato viene coinvolto non solo nel governo dell'economia ma anche nelle scelte di vasta portata e di impatto sociale più rilevante. Ecco che dunque la concertazione rappresenta un modo di governare le società complesse, anche se ciò induce necessariamente tra gli attori a commistioni di competenze e responsabilità³⁵. La concertazione ha subito un processo di istituzionalizzazione morbida perché solo in tal modo è possibile che essa rimanga flessibile e capace di adattarsi alle necessità espresse dalle congiunture politiche³⁶. Le sorti della concertazione tuttavia sono state altalenanti: mentre per i governi di centro-sinistra il coinvolgimento del sindacato è stato prassi corrente, i governi di centrodestra la hanno invece spesso rifiutata. Dal canto suo il sindacato si è rivelato un attore sociale capace di mobilitare le masse ed indirizzare il consenso o meno, svolgendo un ruolo da protagonista, ogni qual volta si è manifestata una forte tensione sociale a seguito di ventilati provvedimenti sgraditi.

³⁴ In questa sede, per incompressibili ragioni di spazio non ci è possibile ricostruire l'intero processo storico delle vicende cui fa riferimento l'autore. Tuttavia, i passaggi salienti sono rappresentati: dal protocollo del 23 luglio 1993 che prevede un doppio livello di contrattazione ed introduce quello aziendale; dalla *Concordato*, i cui inizi sono da ravvisarsi nel patto per il lavoro del 1996, battistrada per il cosiddetto "pacchetto Treu", a sua volta capofila di una serie di altre riforme che troveranno il loro apice nella L. n. 30 del 2003. Quando al primo governo Prodi succedette il governo D'Alema fu siglato il c.d. "patto di Natale" del 1998, ossia una nuova fase di concertazione per promuovere sviluppo e crescita dell'occupazione, anche in considerazione del nuovo assetto istituzionale dello Stato, basato sul decentramento amministrativo. Successivamente con il secondo governo Berlusconi nel 2001 entrarono nel vivo le riforme mercato del lavoro con il Libro bianco di M. Biagi, nel quale si promuoveva un nucleo essenziale di tutele del lavoro, anche prevedendo la riforma degli ammortizzatori sociali a tutt'oggi però inattuata.

³⁵ «La concertazione è quel metodo che consente di assicurare la governabilità della società complessa anche in ambiti diversi da quelli della produzione, per cercare di irrobustire il carattere sembra opportuno concludere su alcuni dei possibili rischi sottesi ad un abuso di questo modello di governo dell'economia nel quale, di tanto in tanto, si confondono le competenze, si offuscano le responsabilità e la realizzazione del patto fondamentale di convivenza che lega tutti rischia di dipendere dal compromesso tra i rappresentanti di alcuni: i più forti, i più numerosi, i meglio rappresentati o i più ricchi», Martone, 2006, p. 304.

³⁶ Si tratta di «modelli leggeri (non istituzionalizzati) di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel governo dell'economia», p. 275, e in tal modo «l'autonomia sindacale ha cominciato ad agire nella libertà, esondando dagli argini costituzionali per assumere vesti sempre diverse. Prima ha indossato quelle dell'autonomia privata collettiva con efficacia normativa; poi quelle, più ampie, dell'autonomia di scioperare che presiede all'ordinamento intersindacale; infine quelle politiche di una autonomia capace di realizzare l'interesse collettivo premendo nei confronti del potere pubblico», Martone, 2006, p. 276.

Si pone così quella che abbiamo definito in apertura come la seconda questione, ossia la soprat-
tutto in riferimento allo sviluppo e alla regolazione del conflitto sociale. Martone analizza i due modelli che al riguardo si sono definiti nel corso del tempo: il primo è 'forte' in quanto tendente ad «assorbire la società dentro lo Stato»³⁷ ed è sia di stampo corporativista che costituzionale, allorché il governo dell'economia subisce gli indirizzi voluti dalla politica, come lo fu negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso con la programmazione. Una seconda opzione è 'debole', ossia l'azione dello Stato è basata sul coinvolgimento delle Organizzazioni dei lavoratori a partire dagli anni Settanta del Novecento. In quest'ultimo caso il sindacato si è trasformato da forza originariamente ritenuta eversiva in potere costituito, soprattutto a causa del suo coinvolgimento nelle riforme³⁸; in tal modo, esso si è posto in diretta concorrenza con i partiti politici³⁹. Nel periodo repubblicano il sindacato ha funto da ottimo canale per meglio indirizzare la politica economica programmata dal governo⁴⁰. Il ruolo di collaborazione con il potere si è venuto consolidando nel corso del tempo e registra l'ingresso del sindacato nell'agone politico, anche in considerazione degli accadimenti sulla scena economica internazionale: lo shock petrolifero e l'inizio dell'inflazione. Inoltre il sindacato si è trovato a fronteggiare l'erosione del proprio potere e della propria sfera d'influenza tra i lavoratori a causa

³⁷ Martone, 2006, pp. 159-160.

³⁸ Operando una ricostruzione sotto il profilo storico, avremo che «in origine, nel periodo liberale, in forza del carattere censitario del sistema elettorale il Parlamento era espressione della sola classe possidente (...) mentre il sindacato relegato ai confini del diritto, agiva da potere eversivo. L'ordinamento corporativo prometteva l'autogoverno dei produttori, reprimeva qualsiasi libero sindacalismo e affidava a quello fascista il monopolio della rappresentanza di categoria in nome dell'interesse pubblico dell'economia (...) Uno Stato che è «totale», «occupa tutti gli spazi della società» (...) Uno Stato amministrativo nel quale il sindacato si burocratizza fino a perdere qualsiasi autonomia. [Il] sistema previsto dalla Costituzione repubblicana, la democrazia rappresentativa e pluralista, la funzione di indirizzo politico spetta alla sintesi espressa dai partiti in Parlamento (...) prevedono significativi momenti di democrazia economica. Questo modello si basa su una chiara ripartizione di competenze tra azione politica, affidata ai partiti, e azione sindacale, di competenza delle organizzazioni nate per volontà dei lavoratori. Almeno fino alla fine degli anni 70 prevale il principio del primato del partito. Il Parlamento è il luogo in cui si contrattano (...) le riforme che tendono a realizzare il Welfare State (...). Agli inizi degli anni '80 i sindacati scavalcano i partiti, entrano a far parte anche formalmente del blocco di potere che presiede al governo dell'economia e cristallizzano quest'ascesa sottoscrivendo con il potere esecutivo il primo vero accordo concertativo (...). Ma ha vita breve. Si esaurisce con la rottura dell'unità confederale e cade in disuso dopo il referendum sulla scala mobile. La concertazione torna di attualità negli anni 90 per il concorso di diversi fattori che determinano una differente distribuzione delle consenso tra partiti e organizzazioni di interesse (...). [La] necessità di risanare i conti dello Stato per rispettare i parametri di Maastricht. Tutti concorrono ad indebolire la legittimazione dei partiti di maggioranza e minoranza e, quindi, il potere pubblico», Martone, 2006, p. 252.

³⁹ «Il movimento sindacale facendo leva sulla propria «capacità rappresentativa» ha cominciato ad utilizzare l'autonomia che gli era stata attribuita, prima, in vista di fini di interesse generale e poi per pretendere di partecipare alla sua individuazione. E ciò ha portato la Corte costituzionale ad assumere posizioni di compromesso che se, da un lato, hanno tollerato la concertazione come metodo politico, ne hanno escluso il rilievo sotto il profilo giuridico», Martone, 2006, p. 270.

⁴⁰ Martone, 2006, pp. 123-124.

della nascita di nuove Organizzazioni autonome⁴¹. Successivamente negli anni Ottanta il sindacato è coinvolto nella politica dei redditi per far fronte alla inflazione e ancora nel decennio seguente il suo apporto ha consentito di far fronte alle crescenti difficoltà che l'Italia ha dovuto fronteggiare sia in campo economico-finanziario che politico-istituzionale.

La rilevanza del contributo delle Organizzazioni sindacali nella sfera gestionale della cosa pubblica – favorita in questo senso anche da una specifica concezione di politica del diritto⁴² – dimostra, secondo Martone, come si amplino gli spazi per il sindacato come _____, ovvero come esso acquisisca ruolo e importanza sulla scena pubblica, sì da riuscire se non a dettare le proprie regole almeno a influenzare l'agenda politica in maniera significativa. Infatti, il suo progressivo coinvolgimento nel potere pubblico, indebolisce per contrasto proprio gli attori e le istituzioni tradizionalmente preposti a tale compito; sussiste cioè una correlazione inversa tra potere pubblico e potere politico dei sindacati, sicché al crescere della seconda si ridimensiona la prima. Volendo svolgere una considerazione più generale, lo Stato appare debole nel suo complesso e questo fattore rappresenta un elemento costante nella storia del Novecento: dapprima in epoca liberale lo Stato versò in una crisi così profonda che sfociò in una soluzione totalitaria; attualmente a causa della globalizzazione viviamo la crisi dello Stato nazione⁴³. Il principio che si può ricavare è che quanto meno lo Stato è ben saldo nel suo potere, tanto più ha necessità di far

⁴¹ Siamo di fronte ad una «politica del diritto promozionale del sindacalismo confederale. [Si tratta di] un potente intervento dell'ordinamento statale all'interno di quello intersindacale che «conferisce sindacati con maggiore rappresentatività, quindi in primo luogo quelli confederali, una investitura ed una responsabilità al più alto grado di legittimazione formale del sistema»», Martone, 2006, p. 165. La stessa normativa viene incontro alle esigenze di rafforzamento delle organizzazioni sindacali («Lo statuto dei lavoratori, per il tramite dell'articolo 28, rafforza le organizzazioni sindacali di livello territoriale anche a livello giurisdizionale, introducendo una nuova procedura per la repressione della condotta antisindacale che può essere azionata solamente dagli "organismi locali delle associazioni sindacali nazionali"», Martone, 2006, pp. 166-167), sia rispetto alla concorrenza di nuovi sindacati – ad esempio istituendo le rappresentanze sindacali aziendali per il cui tramite le organizzazioni dei sindacati maggiormente rappresentativi hanno possibilità di mantenere il controllo della situazione – sia rispetto alla cosiddetta condotta antisindacale da parte dei datori di lavoro. Si ha dunque «una nuova interazione tra ordinamento statale e organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Il primo promuove le seconde sul piano sostanziale ma anche sotto il profilo giurisdizionale e, per questa via, pone le basi per un loro rafforzamento rispetto al sindacalismo autonomo. In questo contesto, le centrali sindacali sottoscrivono ben presto il Patto di unità d'azione e, per questa via, si apprestano a porsi come interlocutori indispensabili per qualsiasi disegno di governo della politica dei redditi», Martone, 2006, pp. 168-169.

⁴² L'autore definisce tali pratiche «un "metodo dell'azione politica" che (...) serve ad individuare, per vie diverse da quelle costituzionali, l'equilibrio politico necessario a governare le relazioni di produzione», Martone, 2006, p. 233. Nell'esperienza italiana «la concertazione è servita ad istituire un coordinamento stabile tra governo dell'economia e azione sindacale al fine di perseguire obiettivi diversi: sostenere la politica di riforma del _____; governare la politica dei redditi e le dinamiche contrattuali; coinvolgere le organizzazioni sindacali nella gestione del mercato del lavoro e dei problemi occupazionali. La realizzazione di ognuno di questi obiettivi ha richiesto un diverso grado di consenso sociale, quindi un numero diverso di interlocutori», Martone, 2006, p. 234.

⁴³ Borghini A., 2003; Crouch C., 2003.

convergere gli interessi del complesso della società verso un obiettivo in modo da potere ordinarli, pena il rischio di venirne sommerso⁴⁴.

In conclusione si può dire che la concertazione è stato un modo per governare la società moderna e contemporanea nonostante le tante incertezze e difficoltà⁴⁵; le modalità in base alle quali si è realizzata questa prassi di governo corrispondono però ad un indebolimento del potere pubblico; poiché quest'ultimo viene messo costantemente in discussione; per potersi mantenere deve essere capace di venire a patti con le esigenze del corpo sociale e delle istituzioni che maggiormente lo rappresentano⁴⁶. Per dirla con Elias, si dà una caratteristica configurazione⁴⁷ di potere, sicché il bilanciamento tra gli attori partecipanti finisce per condizionare gli uni e gli altri.

Atteso quanto sopra, appare opportuno a questo punto interrogarsi circa la natura dell'organizzazione sindacale al fine di una più esatta qualificazione della sua azione. In termini più semplici si pone la questione di come, sotto il profilo giuridico, si configuri la sua attività e se essa debba rientrare nell'ambito pubblicistico o piuttosto in quello privatistico. La natura dell'autonomia sindacale è definibile come interesse collettivo privato perché il legame tra i lavoratori che formano il gruppo è di tipo privato; cionondimeno, la rilevanza sociale di tale legame è indubbia, non essendo quest'ultimo tuttavia pubblico, poiché non sottende o coinvolge l'istituzione statale. Questo è il cuore della questione relativa alla distinzione tra Stato moderno e articolazioni della società civile in tanti e diversi gruppi di interessi: l'azione di ciascuno plasma e condiziona la vita dell'intero corpo sociale.

Il sindacato muove da interessi e rilievi di tipo privato – nel senso di circoscritto a specifiche categorie di lavoratori – e la sua azione in realtà riverbera i suoi effetti sull'intera società. In quest'ottica dunque l'attività sindacale da una condizione privatistica slitta verso profili di rilevanza pubblicistica: il dilemma dell'agire sin-

⁴⁴ Elias, 1980, cap. IV. Questo fattore e le dinamiche ad esso inerenti erano state messe in luce già da Elias anche se con riferimento alla corte del Re Sole.

⁴⁵ «(...) la concertazione è stata anzitutto quel metodo che ha consentito di ricomporre quelle disfunzioni nella società della complessità. È servita a realizzare quel coinvolgimento dei produttori nel governo dell'economia che l'ordinamento corporativo ne ha promesso e la Costituzione immaginato (...) Un contrattualismo di nuova generazione che dagli anni 70 ad oggi ha trovato nelle relazioni tra Stato il sindacato importanti conferme ed è molto diverso da quello di Rousseau e Locke. (...) [Si tratta] di un ininterrotto processo negoziale tra poteri autonomi, quello pubblico quello sindacale, che si sviluppa lungo «coordinate contrattuali e privatistiche» ed ha per oggetto i rapporti di produzione. [Si tratta di un] processo che, con alterne fortune, fissa e rinnova l'accordo tra le principali forze politiche, istituzionali e non, al fine di creare quella mobilitazione in nome dell'interesse generale che lo Stato non è più in grado di assicurare attraverso i tradizionali strumenti dell'autorità», Martone, 2006, p. 301-302.

⁴⁶ «Quando tutti contestano lo stesso potere e reclamano nuove strutture costitutive della convivenza in comunità. Perché, parafrasando Elias Canetti, 'massa' è 'potere'. Ciò vale anche nella tecnologica "società post moderna" nella quale le manifestazioni e gli scioperi continuano ad avere un importante significato politico e, grazie ai , possono avere una risonanza amplificata presso l'opinione pubblica», Martone, 2006, p. 242.

⁴⁷ «Con figurazione noi intendiamo il modello mutevole costituito dai giocatori intesi come totalità, modello che i giocatori formano nella loro reciproca relazione non solo col loro intelletto ma con la loro intera persona, con la totalità dei loro modi d'agire» Elias N., 1990, p. 153; cfr. anche Elias N., 1982, pp. 12-13.

dacale è dunque se esso debba essere inquadrato nella sfera della politica – e dunque anche nella gestione della cosa pubblica – oppure se limitarsi eminentemente all’ambito privatistico, e con ciò restando fedele alla definizione di sindacato come organo a tutela degli interessi privati di una collettività. L’interpretazione privatistica, direttamente derivata da Barassi e da Messina, fonda invece la sua opinione circa l’impossibilità di risvolti pubblicistici dell’azione sindacale sul fatto che tale organizzazione persegue interessi particolari, individuali o collettivi che siano; la sua autonomia pertanto è necessariamente privata⁴⁸, anche perché l’adesione al sindacato è un atto di volontà di persone libere⁴⁹. Tale dualismo si riflette anche sul contratto collettivo⁵⁰: Martone ritiene che con l’opzione privatista l’autonomia sindacale sia maggiormente protetta dalle ingerenze politiche, mentre invece se il contratto collettivo entra nell’orbita dell’ordinamento statale e dunque si lascia

⁴⁸ «In questa diversa prospettiva si avverte che l’autonomia sindacale ed in particolare la contrattazione collettiva di fatto non possono essere pubbliche perché l’autonomia pubblica «non è mai esercizio di libertà», piuttosto «esercizio di discrezionalità», perché «è diretta a realizzare un interesse che non è in nessun caso un interesse particolare proprio soltanto dell’agente o del gruppo al quale appartiene, ma è un interesse pubblico, cioè esteso all’intera collettività», Martone, 2006, pp. 126-127.

⁴⁹ Martone, 2006, p. 129.

⁵⁰ Anche in questo caso la dottrina si divide tra fautori dell’approccio pubblicista e di quello privatista, tra chi ritiene che ci sia un interscambio tra legislazione e contrattazione collettiva – si da considerare superato il contratto collettivo – a fronte di chi invece ritiene che quest’ultimo sia, in quanto espressione della libertà sindacale incoraggiato in queste circostanze a svilupparsi al meglio («Secondo una prima opinione dottrinale l’affermazione dei nuovi modelli di interazione fungibile tra legislazione e contrattazione collettiva induce a ritenere definitivamente superata qualsiasi interpretazione monistica del contratto collettivo. La diffusione della legislazione riflessiva avrebbe determinato «una mutazione genetica del contratto collettivo che si racchiude ed esprime nella moltiplicazione delle funzioni». Si sarebbe, cioè, passati dal contratto collettivo di diritto comune “ai contratti collettivi”, “fonti del diritto” da qualificare in relazione alla funzione assoluta in base al precetto legale da integrare. Secondo un’altra ricostruzione invece il contratto collettivo, proprio perché è espressione di libertà sindacale, non può che essere ricondotto ad una figura unitaria. È uno solo, di diritto comune, ed assolve sempre e comunque alla funzione di comporre conflitti di lavoro in una sintesi che consente di far riprendere la produzione con la pace sociale», Martone, 2006, p. 278-279). Tradotto in termini pratici, «quanti sono a favore della pluralità tipologica dei contratti collettivi, in genere prediligono il diritto pubblico e considerano il contratto collettivo una fonte del diritto, in alcuni casi anche “in senso stretto”, che serve realizzare una determinata “funzione” delegata al sindacato nell’interesse generale. Quanti invece continuano a ricondurre il contratto collettivo ad una fattispecie unitaria lo considerano espressione di libertà sindacale e coerentemente tentano di costruire quell’efficacia con un potere autonomo del sindacato», Martone, 2006, p. 280. Quanto alla origine e alla natura del potere sindacale, l’idea che esso promani dall’alto, cioè dallo Stato è condivisa da «quanti inclinano per il diritto pubblico», Martone, 2006, p. 280, mentre i privatisti ritengono invece che «il potere sindacale proviene dal basso e (...) il sindacato persegue l’interesse collettivo e per realizzarlo “ha” un’autonomia che, grazie il riconoscimento costituzionale e al diritto privato, può produrre, a prescindere da interventi legislativi “pesanti”, effetti giuridici nei confronti degli aderenti e dei sindacati stipulanti», Martone, 2006, p. 281. Sotto il profilo tecnico, quest’ultima opzione, aggiunge Martone «inclinare per tecniche deboli di giuridificazione del fenomeno sindacale», Martone, 2006, p. 282, mentre la prima opzione, di orientamento filo-pubblicista, tende ad augurarsi «interventi legislativi che disciplinino in maniera “totale” ed il quadro delle relazioni industriali novellando l’articolo 39 cost. per tipizzare la natura della contrattazione collettiva e renderla efficace », Martone, 2006, pp. 281-282.

assorbire nella disciplina di diritto pubblico, l'autonomia sindacale medesima ne risulta di fatto indebolita⁵¹.

Atteso quanto sopra, Martone non manca di sottolineare costantemente come il pendolo del ruolo sindacale – e dunque delle scelte operate da entrambi e conseguentemente dei comportamenti adottati – sia oscillato sostanzialmente tra un'opzione privatista ed una pubblicista⁵². Ne deriva che quanto più il sindacato si fa Stato, tanto più debole è la politica, ossia le istituzioni e gli attori naturalmente preposti al governo della cosa pubblica. Più in generale e su di un piano più eminentemente di sociologia politica, la questione così posta richiama, in altra forma, quella della relazione tra lo Stato e le articolazioni della società civile⁵³. Storicamente i rapporti tra Stato e società nel vecchio Continente si sono ispirati a due modelli contrapposti tra di loro. Il primo è quello di tipo socialdemocratico, il quale privilegia la sfera sociale e ha avuto all'epoca la sua massima espressione nella Repubblica di Weimar, il cui fallimento precipiterà nel totalitarismo. L'impianto giuridico di tale modello è tendenzialmente privatistico. Il secondo modello è invece, maggiormente ispirato a principi pubblicistici e perciò tendente ad una limitazione dell'azione sindacale, fino all'estremo del totale assorbimento del sindacalismo da parte dello Stato⁵⁴; questo secondo modello contiene lo 'stato sociale' tanto di stampo nazi-fascista che stalinista, ed è dunque di tipo totalitario.

In conclusione è legittimo chiedersi se il potere sindacale sia una libertà o una funzione, ossia se riesca a svincolarsi dal potere dello Stato oppure se invece in qualche modo lo sostenga, fino a raggiungere – come è accaduto nella concertazione italiana – una forma di delega di funzioni da parte dello Stato (un esempio al riguardo è costituito dai numerosi rimandi che il d.lgs. 276/03 fa alla contrattazione collettiva). Soprattutto nel secondo dopoguerra, per le circostanze storiche che abbiamo poc'anzi evidenziato, accanto all'importante progressivo riconoscimento del ruolo e dell'azione del sindacato va registrato il lento spostamento della sua azione verso compiti originariamente non propri, coinvolgendolo non più solo nella definizione e per certi versi gestione del potere, ma anche nel processo di sua definizione legale⁵⁵.

⁵¹ Martone, 2006, p. 284.

⁵² Martone, 2006, p. 44.

⁵³ Rush, 2007, cfr. in particolare cap. IX.

⁵⁴ «Lo Stato come una struttura totalizzante che mediante il diritto pubblico e il potere amministrativo assicura l'unità del corpo sociale e indirizza le formazioni sociali agli obiettivi individuati dal volere politico», Martone, 2006, pp. 47-48.

⁵⁵ Un indice empirico di quanto stiamo dicendo è rappresentato dalla «prassi sempre più diffusa di integrare la fattispecie legale mediante rinvii alla contrattazione collettiva, abilitata per questa via a derogare, anche in ma con efficacia , alla disciplina legale senza rispettare le condizioni richieste alla seconda parte dell'articolo 39 cost.», Martone, 2006, p. 209. Tale orientamento finisce con l'essere avallato dalla stessa Corte Costituzionale, la quale «non fa mancare il proprio sostegno all'edificio concertativo e (...) riconosce la legittimità di questa tecnica di estensione degli effetti del contratto collettivo con due diverse sentenze che, se lasciano aperte numerose questioni di ordine sistematico, spianano la strada alla progressiva integrazione tra il sistema normativo statale quello sindacal-confederale», Martone, 2006, p. 210.

A questo riguardo l'autore introduce il concetto di legislazione riflessiva, il terzo punto della nostra trattazione. La *legislazione riflessiva* si sostanzierebbe in una trasformazione del diritto, in uno slittamento della genesi delle norme e dunque in una diversa natura delle regole, della loro 'catena' sistematica e del ruolo degli attori che vi prendono parte. Tale tema viene peraltro dibattuto diffusamente dalla dottrina contemporanea⁵⁶. In questa circostanza, l'autore spiega come si articoli il processo in esame: alla base della dizione di "legislazione riflessiva" si intende, dal punto di vista tecnico il rinvio legislativo ai contratti, sicché la concertazione entra nella catena delle fonti.

L'accordo sottoscritto da e con le Organizzazioni dei lavoratori diviene costitutivo della legge, il Parlamento e la sua attività devono prestare attenzione alla contrattazione sindacale non tanto per non varare provvedimenti sgraditi, bensì per recepirli fino a farla propria. In altri termini, il prodotto della contrattazione collettiva diventa parte integrante delle disposizioni di legge. Queste ultime non sono più solo emanate dal Governo ed espressione della sua volontà politica, talché quest'ultimo ne porta per intero la responsabilità, ma sono realizzate includendo e convogliando il contributo del sindacato, principalmente rappresentato dalle tre Confederazioni. Questo 'snaturamento' dei compiti dell'uno e dell'altro attore diventa una prassi consolidata, anzi istituzionalizzata, godendo dell'avallo della Corte Costituzionale⁵⁷.

Il fenomeno qui descritto è reso possibile dal fatto che i livelli di governo, e dunque i piani lungo i quali vengono diluite le competenze, rispondono alla nuova articolazione dello Stato in chiave di decentramento, tanto da far parlare l'autore di "governi privati", visto il proliferare sedi di contrattazione ai diversi livelli istituzionali che si moltiplicano anche a seguito delle riforme istituzionali⁵⁸.

Questo è quanto l'autore illustra a proposito della trasformazione che subisce la legislazione che si trova a regolare le relazioni industriali e i rapporti tra governo e autonomia collettiva, legislazione che egli definisce riflessiva. L'interpretazione sociologica dal canto suo può soccorrere con un inquadramento più generale della questione, considerando – come si diceva in apertura – il cambiamento in atto inerente la produzione giuridica e l'applicazione della normativa esemplificativi del più ampio processo di transizione dell'occidente contemporaneo⁵⁹.

⁵⁶ Vedi anche in proposito Ferrarese e Rodotà, 2001 in Scarponi

⁵⁷ Martone, 2006, pp. 209-212.

⁵⁸ Con l'avallo della corte costituzionale «viene legittimato un modello di interrelazione tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale che "incorpora" la contrattazione collettiva come «procedura istituzionalizzata di decisione consensuale tra grandi organizzazioni di interessi che agiscono in qualità di governi privati entro i confini segnati dai processi di decentramento dello Stato». Insomma con la diffusione della legislazione riflessiva lo spirito concertativo contamina anche le fonti. La legge cede il passo al contratto, la decisione parlamentare alla negoziazione sindacale e la Corte costituzionale legittima questa tendenza», Martone, 2006, p. 212.

⁵⁹ Sui rapporti tra globalizzazione e diritto del lavoro, vedasi Tosi P., Lunardon F., 2004, pp. 197-202; Ferrarese, 2000, 2001, pp. 25-37, 2006.

Come definito dai suoi autori⁶⁰, la modernizzazione riflessiva è un aspetto della modernizzazione della modernità, ossia di una sua radicalizzazione e consiste non tanto nelle conseguenze razionali dell'agire strategico, bensì nel suo opposto⁶¹. In altri termini viviamo e agiamo in un'epoca in cui siamo a rischio di produrre dissonanze, disfunzioni anziché strumenti che ci aiutino ad organizzare al meglio la convivenza umana. In questo quadro dunque rientra la legislazione riflessiva. Nel corso della storia dell'Occidente il criterio della competenza funzionale ha ripartito e assegnato a ciascun attore collettivo un proprio ruolo, sì da sviluppare il modello di società invalso soprattutto nel secondo dopoguerra. Oggi tale modello sta evolvendo nei suoi punti cardine, nei suoi valori e nella sua cultura e si assiste al tramonto di un'idea di organizzazione sociale e statale basata sul principio della differenziazione funzionale di tipo verticale, indirizzandosi verso esiti ed assetti nuovi e ancora non del tutto chiari, che per brevità vengono definiti post-democratici⁶².

Riguardo alla genesi di tale complesso processo di trasformazione, si può con buona ragione ritenere che anche le istituzioni della produzione normativa sperimentino, come molti altri campi della vita sociale, una fase di turbolenza ed evolvano verso nuovi assetti. Ciò è da imputare al fatto che l'economia globalizzata altera gli equilibri preesistenti, sollecitando da un lato nuove forme di organizzazione sociale e dall'altro considerando in modo estremamente critico se non anche superato l'assetto tipico della società moderna⁶³. In altre parole, il tramonto del modello tradizionale di modernità si accompagna al superamento dell'idea di universalità e imparzialità che solo lo Stato è in grado di garantire e che è stato per lungo tempo il motore della crescita del benessere e dello sviluppo condivisi da fasce sempre più ampie di popolazione nelle società occidentali. Esso includeva una certa idea di Stato, precise procedure e modalità di interazione tra le diverse istituzioni pubbliche, precise procedure e modalità di relazione tra Governo e Organizzazioni sindacali.

Oggi, invece, ogni attore ha facoltà di ritagliarsi maggiori spazi ed ambiti di intervento e da protagonista nelle specifiche realtà locali. Il territorio assume rilevanza anche perché gli viene lasciata la possibilità di rispondere a proprio modo e secondo le sue specifiche necessità alle esigenze del mercato e alle sollecitazioni della globalizzazione e dunque di autoregolamentarsi.

Si può così spiegare, in prima approssimazione, l'esaurimento delle funzioni di indirizzo del Governo, anche sul piano della sua esclusività nella produzione normativa, che in epoca di modernità 'forte' assicurava un trattamento da parte dello Stato uniforme ed omogeneo sia negli ambiti dell'economia sia su tutto il territorio nazionale: la fine del monopolio pubblico della regolamentazione, la sua 'liquefazione' corrispondono alla e si rispecchiano nella 'delega' alle Organizzazioni sindacali. Le ragioni di tale abdicazione possono essere ricondotte e ricostruite, accogliendo la tesi di Bagnasco⁶⁴. Muovendo dal suo contributo, si può supporre

⁶⁰ Beck U., Giddens A., Lash S., 1999.

⁶¹ Beck U., Giddens A., Lash S., 1999, p. 24.

⁶² Crouch, 2003.

⁶³ Bagnasco, 2003, pp. 42-43.

⁶⁴ Bagnasco, 2003, p. 83; p. 95.

che anche la produzione di norme sarebbe “fuori squadra”, sicché si spiegherebbe come mai lo Stato si ritragga dalla gestione esclusiva e in alcuni casi diretta delle politiche e dal governo dell’economia. Si può quindi provvisoriamente concludere che tali modalità e procedure sono frutto di un’idea post-moderna dello Stato e che le nuove tendenze di formazione delle politiche pubbliche, nella loro componente istituzionale, organizzativa e funzionale, si adeguano al clima culturale, abdicando al loro tradizionale ruolo regolativo svolto all’insegna dell’imparzialità e della linearità.

Dall’insieme delle considerazioni esposte e con riguardo alla fattispecie discussa in questa sede si può concludere che la legislazione riflessiva rappresenta un tratto caratteristico dell’attuale produzione legislativa, frammentata sul territorio, incostante dal punto di vista normativo e pertanto incerta e diseguale riguardo agli effetti che produce.

Bibliografia

- Arrighi G. (2003). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: Saggiatore.
- Bagnasco A. (2003). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1999). *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica*. Trieste: Asterios.
- Bonelli F. (1978). *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, vol. 1. Torino: Einaudi.
- Borghini A. (2003). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: FrancoAngeli.
- Crouch C. (2003). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Roma-Bari: Laterza.
- Elias N. (1990). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: Rosenberg & Sellier.
- Elias N. (1982). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Elias N. (1980). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrarese M.R. (2000). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrarese M. R. (2001). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. In: Scarponi S. a cura di, *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: Giuffrè.
- Giuffrè ?
- Graziani A., a cura di (1972). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Martone M. (2006). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Padova: Cedam.
- Passaniti P. (2006). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: Giuffrè.
- Rodotà S. (Anno?). *Diritto e diritti nell’era della globalizzazione*. In: Scarponi S., a cura di, *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Milano: Giuffrè.
- Giuffrè ?
- Romagnoli U. (1995). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Rush M. (2007). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Tosi P., Lunardon F. (2004). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo*. Roma-Bari: Laterza.
- Weber M. (1958). *La globalizzazione e il futuro del capitalismo* (ed orig.1922). Torino: Einaudi.