www.adapt.it, 10 aprile 2012

Alle radici della concertazione

di Anna Rita Caruso

Il convegno organizzato dall'Università Cattolica di Milano il 26 marzo scorso e coordinato dal Prof. Mario Napoli ha visto come relatore il Prof. Francesco Santoni, ordinario di diritto del lavoro all'Università degli Studi di Napoli Federico II, il quale ricordando la nota figura del giuslavorista Fabio Mazziotti di Celso, scomparso nel 2011, ha poi analizzato quelle che sono le radici della concertazione, rileggendo i passi più noti del testo di Luigi Mengoni, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato.*
Dopo un breve excursus in merito agli studi condotti dal Prof. F. Mazziotti di Celso, alla cui memoria era dedicato il convegno, il Prof. Napoli ha ricordato i temi più cari al giuslavorista scomparso: l'autotutela, l'inserimento del lavoratore, contenuti ed effetti del contratto collettivo di lavoro, la materia previdenziale, la subordinazione e la monografia sui licenziamenti legittimi.
Il Professor Mengoni negli ultimi scritti si è dedicato alla crisi dei sistemi liberali e al ruolo consultivo svolto dai sindacati, ha approfondito quindi il fenomeno della subordinazione con il collega civilista, Prof. Scognamiglio, alla cui scuola si è formato lo stesso Prof. Mazziotti di Celso. Del Prof. Mengoni si ricordano altresì gli studi sul metodo e i contributi fondamentali alla dogmatica giuridica moderna con diretta applicazione dei principi che egli stesso trae dalla Costituzione. Il Prof. Mengoni ha una produzione giuslavoristica tuttora vitale, nel suo saggio *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato,* anticipa gli sviluppi della realtà fattuale e mostra un'equilibrata analisi delle questioni sindacali, mentre secondo Giugni il sindacato aveva essenzialmente una funzione suppletiva dei partiti. Nel suo saggio si coglie come la mediazione partitica non sia più in grado di inserirsi nel nuovo contesto socio-economico, infatti mentre in Germania vi sono modelli di cogestione del potere fra Stato e sindacato e la partecipazione sindacale è più viva, secondo Mengoni l'autonomia collettiva è autonomia privata, dunque il sindacato formalmente opera con mezzi di diritto privato, ma insieme allo Stato contribuisce a delineare l'assetto dei rapporti sociali. Il sindacato ha quindi una funzione regolativa ovvero di stabilizzazione dinamica del sistema sociale volta ad accrescere le tutele dei lavoratori, in questo senso però lo stesso sindacato avrebbe un ruolo di subordinazione e non di politica attiva. Il Prof. Mengoni promuove il ruolo della consultazione quale strumento fondato sul compromesso, secondo il civilista, infatti, i sindacati possono misurarsi sulla risoluzione concreta dei problemi mantenendo una libertà d'azione propria rispetto alla sfera politica, in conformità alle regole tipiche di una società democratica e pluralista.
Mengoni denuncia i pericoli di spinte corporativistiche, sia di destra che di sinistra, con la successiva formazione di una volontà "anarcoide", priva di elementi di stabilizzazione e caratterizzata dalla difficoltà di conciliare un contesto economico in fermento. In questo senso il sindacato si pone come interlocutore principale per governare anche spinte inflazionistiche, partecipando così alla programmazione economica e rivestendo un ruolo attivo nella formazione delle scelte politiche dello Stato. Mengoni trova nella Costituzione formale, in particolare negli articoli 39-40, le basi per la partecipazione sindacale effettiva, la concertazione viene quindi praticata proprio sulla base di questi articoli, in particolare l'art. 39 della Costituzione giustifica le relazioni bilaterali e la doppia valenza degli accordi, momenti di sintesi politica ed interconfederale.
Nel secondo saggio del Prof. Mengoni, *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti (1981),* il civilista ritorna sul tema della partecipazione perché negli anni di elaborazione del secondo scritto era certamente cambiato il clima sindacale rispetto al precedente saggio del '71. Nel secondo testo egli si allontana dal modello di azione politica del sindacato per concentrarsi sul modello di mediazione e pluralismo conflittuale. Il modello partecipativo precedente è ormai in crisi, non c'è una programmazione economica pienamente operativa, lo stesso strumento dello sciopero è secondo

Mengoni un diritto a titolarità individuale e ad esercizio collettivo, diritto individualmente garantito e tutelato. Nel secondo saggio Mengoni si sofferma sulla necessità del controllo del conflitto e cerca di estrapolare la questione dello sciopero dai limiti di esercizio della facoltà stessa, quale strumento per regolamentare la contrattazione collettiva. Secondo Mengoni è necessario superare il modello conflittuale all'interno dei luoghi di lavoro, non solo, ma il secondo saggio pone in luce la totale assenza di coordinamento del CCNL e dello sciopero con la programmazione economica.
Secondo Mengoni dunque la concertazione legittima l'azione sindacale, si pensi agli accordi sul costo del lavoro degli anni '83, accordo Scotti e '84, accordo sul taglio dei punti della contingenza. La Corte Costituzionale con sentenza n. 34/1985 riconduce quegli stessi accordi triangolari all'art. 39 della Costituzione, Mengoni in proposito dirà che la concertazione si colloca nell'art. 39 perché ha un profilo di bilateralità e intesa politica che si concretizzano nella partecipazione del sindacato al potere politico. Mengoni ha sempre cercato il fondamento costituzionale della partecipazione sindacale al potere politico e le radici stesse della concertazione, la cui ascesa evidenziata nel Protocollo del '93 è stata necessaria per contenere l'inflazione e il costo del lavoro.
Il Prof. Santoni evidenzia come spesso la concertazione vada in crisi proprio perché cambiano le maggioranze governative, in tal senso la curva del consenso verso il modello partecipativo giustifica le vicende degli ultimi anni, infatti mentre nei governi di destra il modello della concertazione è meno adottato, viene invece maggiormente utilizzato nei governi di centro-sinistra. Nel '98 la concertazione con il Patto del lavoro è utilizzata con finalità promozionali dell'occupazione, con il governo di destra ha invece luogo un raffreddamento della concertazione, quindi con gli accordi del 23.01.2009 non c'è più unità sindacale, ma si assiste ad una modifica degli assetti contrattuali del Protocollo del '93. Con gli accordi del 2011 sulla rappresentanza sindacale si sostituisce il principio maggioritario a quello dell'unanimità, subentrano nuove vicende, in primis gli accordi separati alla FIAT, in virtù dei quali il sindacato che non firma il contratto aziendale non può poi vedersi riconosciuti i diritti sindacali, quindi l'art. 8 della L. 148/2011 sul contratto di prossimità, nonché la riforma pensioni 2011 e la riforma Fornero sul mercato del lavoro che ha segnato il ritorno alla consultazione delle parti sociali e che fa rivivere in qualche modo la concertazione.
Il prof. Napoli evidenzia come Mengoni saldi il contenuto degli articoli 39-40 Cost. all'insegna di una visione pluralistica della società dove l'accordo è basilare e la concertazione quale metodo che mira all'acquisizione del consenso dei gruppi sociali diventa l'unico strumento atto a garantire il pluralismo stesso. Senza accordo permane il conflitto che può essere evitato solo con un'attenta concertazione e contrattazione attraverso il confronto fra le parti sociali e il governo.
Il prof. Santoni in conclusione ricorda come il sindacato sia il protagonista del diritto del lavoro, il modello di Giugni parla di pansindacalismo ovvero di un sindacato che si sostituisce al potere politico in crisi per determinare le grandi scelte economiche, come avvenuto peraltro nel Protocollo '93. Il modello del civilista Mengoni è forse meno pratico di quello di Giugni, giuslavorista e ministro, ma sicuramente più realista e attuale. Oggi infatti la concertazione sopravvive nella visione di Mengoni ed è quindi più conscia dei limiti della separazione dei poteri, nella riforma Fornero infatti, non si può parlare di vero e proprio accordo con i sindacati, ma di partecipazione del sindacato che ha comunque garantito un certo tipo di concertazione.

Anna Rita Caruso
Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Adapt-CQIA
Università degli studi di Bergamo