

## INTRODUZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

La seconda edizione del presente volume tiene conto dell'evoluzione del diritto sindacale unitario e di quello dei Paesi europei prescelti per la comparazione. Come già si avvertiva nell'introduzione alla prima edizione, il volume, nato dall'esigenza di fornire un supporto agli innumerevoli corsi di diritto europeo del lavoro, si è poi sviluppato secondo linee più ambiziose, cercando di affiancare all'analisi, molto spesso astratta e fine a se stessa, della normativa dell'Unione sui rapporti collettivi di lavoro l'esame delle sue ricadute negli ordinamenti nazionali europei. È per questo che, alla ricostruzione del quadro normativo dell'Unione europea, si affianca la ricostruzione dei caratteri fondamentali di alcuni sistemi giuridici europei. Sono stati prescelti, da una parte, il Regno Unito e, d'altra parte, due Paesi a forte giuridificazione dei rapporti sindacali (Francia e Repubblica Federale Tedesca), visti, naturalmente, dalla prospettiva di un giurista italiano.

La scelta del Regno Unito, da un canto, e di Francia e Repubblica federale tedesca, d'altro canto, è dipesa, non solo dal fatto che appartengono, l'uno ad un sistema di *common law* e gli altri a sistemi di *civil law*, ma anche al fatto che essi sono caratterizzati da sempre da diversi sistemi di relazioni industriali, diversi assetti della contrattazione collettiva, diversi rapporti tra legge e contratto collettivo, diverso statuto giuridico del contratto collettivo e diverse attitudini rispetto allo sciopero.

Una volta esplicitato il criterio di scelta della comparazione (cosa comparare) se ne può esplicitare anche la finalità, che è quella di verificare il grado di convergenza tra i diversi ordinamenti e, come detto, l'incidenza sullo stesso del diritto dell'Unione, da intendere non solo come produzione legislativa ma anche come giurisprudenza della Corte di giustizia.

Si tratta dunque di una comparazione multilivello, così come ormai multilivello sono le fonti di disciplina dei rapporti di lavoro e di quelli

sindacali. Accanto al diritto dell'Unione si sono esaminate le norme di diritto internazionale privato, essenziali nel contesto della globalizzazione e dunque dell'accentuata mobilità di lavoratori e imprese, per poi passare all'esame degli ordinamenti prescelti in relazione agli istituti portanti del diritto sindacale, vale a dire il contratto collettivo e lo sciopero. E l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia ha costituito la testa di ponte ideale tra la parte dedicata al diritto eurounitario e quella dedicata alle caratteristiche generali dei sistemi prescelti: essa infatti, specie in relazione al contratto collettivo, ne evidenzia immediatamente i caratteri differenziali nei diversi ordinamenti.

Si è optato per un'analisi verticale dei singoli Paesi e non orizzontale, istituito per istituto, consapevoli che tali analisi orizzontali spesso non consentono di cogliere il reale funzionamento di un istituto in ogni singolo contesto. Ovviamente l'esercizio può essere proseguito autonomamente dal lettore con riferimento ad altri sistemi. Le conclusioni, ad ogni modo, tengono conto delle tendenze generali nei Paesi europei anche al di là di quelli esplicitamente analizzati.

Pavia, 20 settembre 2017

## INTRODUZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Il presente volume, nato dall'esigenza di fornire un supporto agli innumerevoli corsi di diritto europeo del lavoro, si è poi sviluppato secondo linee più ambiziose, cercando di affiancare all'analisi, molto spesso astratta e fine a se stessa, della normativa dell'Unione sui rapporti collettivi di lavoro l'esame delle sue ricadute negli ordinamenti nazionali europei. È per questo che, alla ricostruzione del quadro normativo dell'Unione europea, si affianca la ricostruzione dei caratteri fondamentali di alcuni sistemi giuridici europei. Sono stati prescelti, da una parte, il Regno Unito e, d'altra parte, due Paesi a forte giuridificazione dei rapporti sindacali (Francia e Repubblica Federale Tedesca), visti, naturalmente, dalla prospettiva di un giurista italiano.

Da tale indagine comparata, che riguarda soprattutto due istituti significativi del diritto sindacale, vale a dire contrattazione collettiva e conflitto collettivo, emergono, pur nel permanere delle specificità degli ordinamenti nazionali, notevoli elementi di convergenza, nonostante la mancanza di una armonizzazione forte dell'Unione europea (anche per l'assenza di competenze normative specifiche in materia). L'opera trae le mosse dall'analisi dei sistemi di relazioni sindacali nei Paesi europei (anche quelli non esplicitamente trattati nella parte comparata), per poi esaminare *funditus* la regolazione dell'Unione (cap. I). Nel tratteggiare tale regolazione, non può ovviamente trascurarsi il ruolo della Corte di giustizia, che, pur in assenza di una competenza normativa dell'Unione, ha finito per normare i cd. diritti sociali fondamentali (in particolare i diritti di libertà di associazione sindacale, di contrattazione collettiva e di sciopero) nell'operazione di bilanciamento con le libertà fondamentali sancite dal Trattato istitutivo della Comunità europea (oggi Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea). Allo stesso modo, non si è trascurato il dialogo tra Corte di giustizia dell'Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo, il cui ruolo viene spesso enfatizzato dagli stu-

diosi al fine di costruire un bilanciamento più equilibrato tra diritti sociali e libertà fondamentali (cap. II).

Proprio l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia consente di individuare le perduranti differenze strutturali, anche se, come vedremo, non sempre funzionali, che ancora intercorrono tra gli ordinamenti europei e che sono oggetto di trattazione nei cap. III e IV.

Alcune brevi conclusioni, poi, indicano gli elementi di convergenza "spontanea" che, nella competizione globale, caratterizzano ormai anche nella nostra materia gli ordinamenti nazionali europei.

Pavia, 15 dicembre 2014

## CAPITOLO I

# PRASSI ED ATTORI DEL DIRITTO SINDACALE NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. LA REGOLAZIONE DELL'UNIONE

SOMMARIO: 1. La rilevanza del diritto comparato, oggi. – 2. I rapporti collettivi di lavoro in Europa. – 3. La perdurante eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali. – 4. Competenze ed iniziative dell'Unione in materia di rapporti collettivi. – 4.1. Dialogo sociale e rappresentatività sindacale. – 5. Il diritto di associazione, di sciopero e di serrata negli ordinamenti europei e nel diritto dell'Unione. – 6. I modelli di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa nei Paesi dell'Unione europea. – 7. Il contratto collettivo negli ordinamenti europei. – 8. La contrattazione collettiva a livello dell'Unione. – 8.1. L'attuazione degli accordi. – 9. Il dialogo sociale al di fuori del circuito istituzionale: il dialogo sociale "volontario". – 10. Informazione, consultazione, partecipazione. La lunga storia del *favor participationis*. – 10.1. La direttiva quadro sull'informazione e consultazione. – 10.2. La direttiva sui Comitati aziendali europei. – 10.3. La direttiva sulla Società europea. – 11. L'influenza del diritto dell'Unione europea sulle forme di rappresentanza in azienda.

### 1. La rilevanza del diritto comparato, oggi.

È necessario, in primo luogo, effettuare un riferimento all'importanza che oggi riveste il diritto comparato. Esso, infatti, presenta un'importanza non più meramente culturale, come si è in passato spesso sottolineato, bensì, a ben vedere, anche di tipo operativo. Il diritto comparato non serve più solo al giurista positivo per interpretare meglio il diritto nazionale o ai *policy makers* per fornire indicazioni per le riforme legislative<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Cfr. R. BLANPAIN, *Comparativism in Labour Law and Industrial Relations*, in R. BLANPAIN (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market*

ma presenta appunto anche una rilevanza operativa<sup>2</sup>.

Enumerando i meriti della comparazione giuridica si è sempre detto che essa è un eccellente mezzo di educazione<sup>3</sup>: aiuta a comprendere meglio il diritto nazionale e può costituire un valido strumento di interpretazione del proprio diritto o per formulare proposte di riforma.

Oggi il diritto comparato – che implica la conoscenza degli altri sistemi – è necessario per risolvere i casi che pone l'economia globalizzata<sup>4</sup>. Infatti, a causa della crescente internazionalizzazione degli affari e dell'espansione della libera circolazione dei lavoratori, il fenomeno dei lavoratori che incontrano diversi “diritti” è divenuto un fatto normale della vita. Di qui i problemi di diritto internazionale privato, la cui funzione è di risolvere le questioni dei conflitti di legge, e nella cui applicazione è richiesta la conoscenza di altri sistemi giuridici.

Le imprese multinazionali, del resto, operano già in differenti nazioni ed incontrano una pluralità di ordinamenti, da cui nascono problemi operativi che, solo conoscendo i singoli ordinamenti, si è in grado di risolvere.

---

*Economies*, Kluwer, 2010, 3 ss.; M.W. FINKIN, G. MUNDLAK (eds.), *Comparative Labor Law*, Elgar Publishing, 2015, 1 ss.

<sup>2</sup> Cfr. M. WEISS, *The future of Comparative Labour Law as an Academic Discipline and as a Practical Tool*, in *CLLPJ*, 2003, 25 ss.; K.W.V. STONE, *A New Labor Law for a New World of Work: The Case for a Comparative-Transnational Approach*, in B.A. ARON, K.V.W. STONE (eds.), *Rethinking Comparative Labor Law. Bridging the Past and the Future*, Vandepias Publishing, 2007, 193 ss. Sulla trasformazione delle funzioni del comparativismo, seppure con accenti diversi, v. anche l'illuminante saggio di B. CARUSO, *Changes in the Workplace and the Dialogue of Labor Scholars in the “Global Village”*, *ivi*, 127 ss.

<sup>3</sup> Cfr. R. BLANPAIN, *Comparativism in Labour Law and Industrial Relations*, *cit.*, 5.

<sup>4</sup> Lo avvertiva già R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, V ed., Utet, 1992, 179: “laureati in giurisprudenza che parlano le lingue e hanno seguito corsi di comparazione si sono realizzati come funzionari di organismi sovranazionali (ONU, Consiglio d'Europa e soprattutto CEE), come avvocati rivolti agli affari transnazionali, o, con frequenza crescente, come giuristi d'impresa al servizio di quelle sempre più numerose e importanti organizzazioni economiche i cui traffici si svolgono a cavalcioni delle frontiere, o sono dominati dalle regole comunitarie. Una nuova ragione d'essere per lo studio della comparazione sta prendendo evidenza: la comparazione come base per la conoscenza del diritto straniero, strettamente collegata con il diritto internazionale privato e con il diritto (privato) della Comunità europea, è ciò che occorre a quel gran numero di studenti in giurisprudenza che è destinato ad avere contatti, professionalmente, con i problemi non spiegati nell'insegnamento di tipo territoriale”.

A sua volta, è appena il caso di sottolinearlo, la nascita dell'Unione europea, nel creare una dimensione ordinamentale sovranazionale, ha esaltato il comparativismo, innanzitutto nella fase di progettazione di azioni di armonizzazione legislativa, poi anche nella fase interpretativa e di verifica dell'applicazione della normativa europea da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>5</sup>.

È nata una nuova dimensione del diritto del lavoro: il *diritto europeo*, da intendersi come diritto eurounitario, che non può ridursi all'analisi delle regole poste dall'Unione europea, ma deve tenere conto anche delle regole di diritto internazionale privato e di quelle praticate nei diversi ordinamenti.

Quindi, la finalità dello studio del diritto comparato, come si è già sottolineato, è ormai accentuatamente (anche) operativa: guardando dalla prospettiva italiana, sapere che cosa accade altrove è importante molto spesso per risolvere casi pratici. Questo vale in generale; e vale anche per il diritto del lavoro che, pur essendo un diritto di matrice marcata nazionale, non può più essere considerato come un fenomeno da contenere entro i nostri confini. Non a caso, interrogandosi su quale sia la funzione della comparazione, si è sottolineato che nel quadro di una globalizzazione economica sempre più accentuata viene valorizzata la cd. comparazione giuridica applicata: "i singoli istituti giuridici vengono tra loro comparati per scegliere il migliore tra essi in termini di costi-benefici, così da indurre i circoli finanziari ed imprenditoriali, ed anche l'uomo comune, a preferire un istituto piuttosto che un altro, a mantenere o spostare la sede di un'impresa o di un investimento finanziario da un paese all'altro, a scegliere il diritto applicabile ad un determinato rapporto giuridico e, se del caso, la Corte chiamata ad applicarlo, etc."<sup>6</sup>. Insomma la comparazione, o meglio, le sue funzioni devono essere ripensate<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. R. BLANPAIN, *Comparativism in Labour Law and Industrial Relations*, cit., 10; G. ARRIGO, *A proposito della comparazione nel diritto comunitario del lavoro*, in *DL*, 2002, I, 69 ss., spec. 70-71. Sul dialogo, poi, tra la Corte di giustizia e le corti nazionali, cfr. l'interessante ricerca, appunto comparatistica, contenuta in S. SCIARRA (ed.), *Labour Law in the Courts. National Judges and the European Court of Justice*, Hart Publishing, 2001.

<sup>6</sup> Cfr. A. GUARNERI, *Lineamenti di diritto comparato*, VII ed., Wolters Kluwer, 2016, 51.

<sup>7</sup> Cfr. T. TREU, *Metodo comparato e diritto del lavoro*, in M. CORTI (a cura di), *Il lavoro nelle carte internazionali*, Vita e Pensiero, 2016, 350.

Resta vero, tuttavia, che, come hanno sempre avvertito i grandi comparatisti<sup>8</sup>, la comparazione tra sistemi giuridici è utile o, meglio, possibile solo se si adotta un approccio funzionale: se, cioè, si comparano *funzioni* e non istituzioni. E ciò avviene se l'analisi giuridica tiene conto del contesto sociale, economico e politico e se si va al di là della terminologia e delle categorie tipiche del sistema nazionale cui appartiene lo studioso dedito alla comparazione. Soprattutto è necessario tenere conto, non solo dell'ordinamento, ma anche delle prassi dei sistemi di relazioni industriali<sup>9</sup>. Ciò rende affascinante ma anche estremamente difficile accostarsi alla comparazione giuridica.

## 2. I rapporti collettivi di lavoro in Europa.

La scelta della *dimensione europea*, pur in presenza di una globalizzazione dei mercati, o interdipendenza planetaria dell'economia, secondo la incisiva definizione della Enciclica *Caritas in veritate*, si impone; e non solo perché in Europa si è già creata una dimensione ordinamentale sovranazionale, ma anche perché "democratizzare la globalizzazione"<sup>10</sup> è un obiettivo, se non addirittura impossibile, ancora lontano, che ri-

---

<sup>8</sup> V. il classico ed insuperabile O. KAHN-FREUND, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *MLR*, 1974, 1 ss. V., inoltre, R. BLANPAIN, *Analisi comparata del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in R. BLANPAIN, T. TREU, F. MILLARD (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali comparate*, Edizioni lavoro, 1983, 13 ss., spec. 23 ss.; T. TREU, *Comparazione e circolazione dei modelli nel diritto del lavoro*, in R. SACCO (a cura di), *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Giuffrè, 1980, 123 ss., spec. 125-126; B. VENEZIANI, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Cacucci, 1992, 26 ss.

<sup>9</sup> Cfr., tra i molti, T. TREU, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e di metodo comparato*, in P. CENDON (a cura di), *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, Giuffrè, 1994, t. 1, 1134 ss. Questa necessità – ma anche la difficoltà dell'operazione – traspare da alcune opere recenti: v. E. ALES, T. NOVITZ (eds.), *Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe. Striking the Balance*, Intersentia, 2010, *passim*; M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa. Riconizioni e confronti*, F. Angeli, 2014, *passim*.

<sup>10</sup> Cfr. T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 2011, 53 ss.

chiede un vero e proprio rivolgimento delle architetture, delle istituzioni internazionali e di tutti gli attori, nazionali e sovranazionali, di cui ancora non si vedono i segni. Lo spazio sociale europeo è una dimensione più praticabile di quella globale per sperimentare politiche sovranazionali e la sua costruzione è un passo intermedio verso la definizione di politiche globali.

Entrando, dunque, nel merito del tema delle prassi e degli attori del diritto sindacale nei Paesi dell'Unione europea, si deve osservare, *in limine*, come, al di là di fattori di convergenza che saranno esaminati *infra*, resti sempre vero che i rapporti collettivi – a differenza dei rapporti individuali di lavoro – costituiscono una materia particolarmente resistente all'influsso del diritto dell'Unione europea, primario e derivato, anche nelle forme più blande<sup>11</sup>. Ciò resta, appunto, sempre vero ed è ben fotografato dalla mancanza di competenza dell'Unione in materia di retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero, diritto di serata (*ex art. 153, par. 5, TFUE*). Ma, d'altro canto, va registrato che un fattore trasversale di convergenza può essere rappresentato dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia che ha compiuto “una rivoluzione silenziosa”<sup>12</sup> nel momento in cui, occupandosi delle libertà economiche, attraverso il principio del “mutuo riconoscimento”, ha inciso profondamente in qualsiasi materia la cui regolazione sia capace di influenzare il funzionamento del mercato interno.

Il motivo di fondo della particolare impermeabilità della materia all'armonizzazione è rappresentato dall'eterogeneità dei vari ordinamenti collettivi europei del lavoro. Anche nei Paesi, come quelli dell'Europa continentale, in cui si è avuta una pervasiva regolamentazione dei rapporti individuali di lavoro, è diffusa l'idea che i fenomeni collettivi debbano essere lasciati all'autonomia delle parti e il potere statale debba astenersi da interventi di merito.

Lo sfavore nei confronti di direttive europee sui rapporti collettivi è comune sia alle associazioni sindacali, favorevoli solo ad interventi dell'Unione di tipo promozionale sui diritti di informazione e consultazio-

---

<sup>11</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, 2016, 431; G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, il Mulino, 2009, 70.

<sup>12</sup> Cfr. G. ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, F. Angeli, 2013, 15.

ne (v. ad es. direttiva 2002/14/CE<sup>13</sup>), sia alle organizzazioni imprenditoriali, in questo caso, soprattutto per il timore che l'Unione arrivi a promuovere un livello di contrattazione collettiva europea.

### 3. La perdurante eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali.

L'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali europei concerne il tipo ed il grado di sindacalizzazione dei lavoratori, le strutture e i contenuti della contrattazione collettiva, le dimensioni del conflitto collettivo, in particolare dello sciopero, nonché le forme e gli ambiti in cui è consentita o promossa la partecipazione dei lavoratori all'impresa (o alla gestione delle aziende, secondo la terminologia presente nell'art. 46 della Costituzione italiana).

In ambito europeo, vi sono Paesi in cui il *sindacato* è debole e diviso, come la Francia, e Paesi in cui, invece, il sindacato è forte ed unitario, come la Germania. L'Italia rappresenta un caso intermedio, in quanto qui il sindacato è diviso, ma non debole, anche se negli ultimi anni vi è stato un declino della sindacalizzazione dei lavoratori attivi, compensata dalla sindacalizzazione dei pensionati<sup>14</sup>. Tale declino della sindacalizzazione è peraltro riscontrabile in pressoché tutti i Paesi europei (ed anzi in tutti i Paesi sviluppati).

Un recente documento della Commissione europea (*Industrial Relations in Europe 2014*)<sup>15</sup> conferma quanto già rilevato dagli studi di Vis-

---

<sup>13</sup> Direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 che «istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea».

<sup>14</sup> V. *infra*, in questo stesso par., nt. 18.

<sup>15</sup> I dati ivi riportati sono ricavati dal *database* sviluppato da Jelle Visser e, aggiornato al 2012, sono consultabili anche nel sito dell'AIAS (Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies) <http://www.uva-aias.net>. Dal documento risulta un forte calo del tasso di sindacalizzazione nei Paesi europei, che si attesta attualmente intorno al 24%. I tassi di sindacalizzazione sono particolarmente alti nei Paesi nordici, quali Finlandia e Danimarca (in cui superano il 65%) e estremamente bassi in Francia e nei Paesi dell'Europa dell'Est (in Estonia e Lituania si attestano al 5% e al 7%). Cfr. le analisi sulle cause di tali andamenti di M. CARRIERI, P. FELTRIN, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, 2016, 15 ss.

ser del 2006<sup>16</sup> concernenti i dati della sindacalizzazione dal 1970 al 2003. Le tabelle di Visser prendono in considerazione non solo i Paesi europei, ma anche altri Paesi, quali Stati Uniti e Australia. E le statistiche mostrano un calo della sindacalizzazione in tutti i Paesi sviluppati, eccetto quelli molto piccoli ed in un certo senso compatti come l'Olanda e il Belgio. Con riferimento all'Italia, non si ravvisa un calo di sindacalizzazione, dal momento che, come già accennato, alla diminuzione degli iscritti tra i lavoratori attivi, il sindacato ha supplito con l'iscrizione dei pensionati<sup>17</sup>.

Come precedentemente sottolineato, in Europa abbiamo una situazione eterogenea, con sindacati deboli e divisi (Francia), sindacati unitari e forti (Germania), sindacati forti ma divisi (Italia)<sup>18</sup>. In Italia, la divisione dei sindacati rappresenta una realtà, come dimostrano le differenze di linea di politica sindacale sussistenti tra CGIL, da una parte, e CISL e UIL, dall'altra, che le ha portate alla firma di accordi separati<sup>19</sup> proprio in una stagione di crisi economica che ha enfatizzato le due anime, quella conflittuale e quella più partecipativa-cogestiva, del sindacato italiano.

Per quanto riguarda il caso italiano, si tratta di divisioni di impostazione delle politiche sindacali sempre latenti, anche se ora i principali sindacati hanno convenuto regole per prevenire, o comunque risolvere, gli eventuali conflitti nella contrattazione collettiva e nella fruizione dei

---

<sup>16</sup> Cfr. J. VISSER, *Union membership statistics in 24 countries*, in MoLR, 2006.

<sup>17</sup> Dallo studio di J. VISSER, *Union membership statistics in 24 countries*, cit., 42, emerge che i pensionati rappresentano il 17,2% degli iscritti ai sindacati, variando dal 4,5% in Spagna a più del 48% in Italia (ove il tasso di sindacalizzazione complessivo è pari al 31,6%; cfr. *Notiziario dell'archivio dei contratti*, dicembre 2014, n. 16, in <http://www.cnel.it>).

<sup>18</sup> Per quanto concerne le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, la loro densità rappresentativa è molto variabile nei Paesi europei, ma relativamente stabile nel tempo: cfr. *Industrial Relations in Europe 2014*, in <http://ec.europa.eu>, 25; J. VISSER, *Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis*, aprile 2013, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp488\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp488_en.pdf), 12 ss.

<sup>19</sup> V. l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, che ha aperto la strada alla stagione degli accordi separati, culminata nella nota vicenda Fiat. Cfr., sulla vicenda degli accordi separati, sinteticamente, M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2016, spec. 50 ss. e 60 ss.

diritti sindacali, prima con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, poi con il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, infine con l'ambizioso Testo Unico del 10 gennaio 2014.

In tutti i Paesi europei, ad eccezione del Regno Unito, si riconosce la peculiare *funzione normativa del contratto collettivo*, che affianca la legge od addirittura la sopravanza, quale fonte regolativa del rapporto di lavoro. Tuttavia, la *struttura della contrattazione collettiva* si presenta diversificata nei singoli Paesi<sup>20</sup>.

Nella maggior parte di essi – oltre a Germania, Francia, Italia, i Paesi del nord Europa quali Svezia e Finlandia<sup>21</sup> – storicamente è prevalente il contratto nazionale di categoria. L'Italia rientra tra questi, anche se attualmente si sta aprendo – così come negli altri Paesi – la strada del *decentramento della contrattazione collettiva*<sup>22</sup>. Il contratto nazionale di categoria – da sempre elemento unificante delle condizioni di lavoro degli addetti ad un settore produttivo e garanzia di una disciplina minima – infatti, è stato il più colpito dalle pressioni economiche dell'ultimo periodo: la sua funzione si è indebolita da quando i mercati dei prodotti si sono integrati a livello sovranazionale, così da ridurre l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni<sup>23</sup>.

La via del decentramento è percorsa in modo diverso nei differenti

---

<sup>20</sup> Per una recente ed approfondita analisi, cfr. B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, in CSDLE, It, n. 206/2014. Sempre attuali, comunque, le più ampie analisi di G.P. CELLA, T. TREU, *National Trade Union Movements*, in R. BLANPAIN (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, cit., 461 ss.; G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., spec. 21 ss.; S. SCIARRA, *L'evoluzione della contrattazione collettiva in Europa*, in RIDL, 2006, I, 447 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., spec. 27.

<sup>22</sup> Soprattutto dopo il citato accordo del 2009 e quello del 2011, "rafforzato" nelle sue indicazioni verso il decentramento dall'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, convertito nella l. n. 148 del 2011.

<sup>23</sup> Cfr. T. TREU, *La contrattazione collettiva in Europa, tendenze e problemi*, in corso di pubblicazione in DRI, 2018.

Paesi dell'Europa continentale, nei quali è stata messa formalmente in discussione la centralità del contratto nazionale e la contrattazione aziendale in deroga è stata, almeno inizialmente, rappresentata come temporanea, per far fronte alla situazione di crisi maturata a partire dal 2008<sup>24</sup>.

Nel Regno Unito prevale invece la struttura decentrata, ovvero la contrattazione a livello di azienda, non a livello di *industry*<sup>25</sup>.

È, comunque, ormai evidente un dato: il processo di globalizzazione ha imposto un'accresciuta rilevanza della contrattazione aziendale<sup>26</sup>, stante la centralità, ai fini della competizione internazionale, della regolazione a livello di singola impresa, più che di settore produttivo.

Anche in tema di *conflitto collettivo*, cioè essenzialmente di sciopero, vi sono delle diversità tra i vari Paesi europei. In alcuni, come la Germania, l'Olanda, la Svezia, vi sono obblighi di pace sindacale. Dalla stipulazione del contratto collettivo di lavoro nasce, cioè, un'obbligazione di pace sindacale in capo alle associazioni sindacali firmatarie: è, quindi, illecito lo sciopero nell'arco temporale di vigenza del contratto collettivo e la pace sindacale è raramente violata<sup>27</sup>. Esistono invece Paesi che non conoscono l'obbligo di pace sindacale nell'arco di vigenza del contratto collettivo e che hanno una più intensa conflittualità; tra questi vi è

---

<sup>24</sup> Sulla tendenza al decentramento, sia pure con soluzioni tecnicamente diverse, ed i suoi caratteri, si segnala fin d'ora T. TREU, *Le relazioni industriali nell'epoca della globalizzazione: gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, cit.; ID., *La contrattazione collettiva in Europa: tendenze e problemi*, cit. V., inoltre, *infra*, cap. III, e cap. IV, sez. I e sez. II.

<sup>25</sup> V. *infra*, cap. III.

<sup>26</sup> Cfr. l'analisi di G. P. CELLA, *Quale futuro per la contrattazione collettiva?*, in *DLRI*, 2016, 217 ss. anche sul grado di convergenza/divergenza tra i sistemi nazionali; e, più recentemente, di F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa*, in *DLRI*, 2017, 97 ss. Cfr., inoltre, G. CASALE, *Le relazioni industriali nell'Europa a 25 Stati*, Ediesse, 2005, *passim*.

<sup>27</sup> In Germania l'obbligo di pace sindacale è considerato connotato nella stipulazione di un contratto collettivo: il contratto collettivo impedisce alle parti firmatarie di sollevare conflitti sui temi che sono coperti dall'accordo. V. *infra*, cap. IV, sez. II, par. 13.

l'Italia, che mantiene dei livelli di conflitto alti, seppur decrescenti nell'industria<sup>28</sup>.

Peraltro, a dimostrazione della tendenza all'omogeneizzazione dei modelli di relazioni industriali, si stanno diffondendo clausole di tregua sindacale, a valenza obbligatoria, cioè vincolanti le sole organizzazioni sindacali a non sostenere e a non proclamare scioperi per il periodo di vigenza del contratto collettivo: così, per quanto riguarda l'Italia, sia l'accordo interconfederale del 2011, sia il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, sia infine l'accordo del 10 gennaio 2014 sulla rappresentanza sindacale hanno previsto l'inserimento, nei contratti collettivi, di clausole di tregua sindacale a valenza obbligatoria.

È interessante osservare che anche il *settore del pubblico impiego*, pur se decrescente per importanza in Europa a seguito delle politiche di privatizzazione, è oggetto di una diversa configurazione nei vari ordinamenti. In Italia, il rapporto di pubblico impiego, salve limitate eccezioni, è contrattualizzato, ovvero regolato dalla contrattazione collettiva; in altri Paesi, ad esempio in Francia, così come in Germania, è regolato per legge<sup>29</sup>.

Gli studiosi delle relazioni industriali<sup>30</sup> hanno affermato correttamente che *tutti i principali modelli teorici* discussi a proposito dei sistemi di relazioni industriali, dal modello partecipativo o neocorporativista (del tipo di quello tedesco), al modello pluralistico-conflittuale (del tipo di quello inglese e nordamericano), e le loro varie combinazioni, sono presenti in Europa<sup>31</sup>. In conclusione, almeno nell'Europa continentale,

---

<sup>28</sup> Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *National Trade Union Movements*, cit., 481 ss.; L. COZZA, *Il nuovo conflitto collettivo. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero*, F. Angeli, 2012, 14 ss.; M. CARRIERI, *Conflitti in movimento. Verso un rebus quadrangolare?*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*, Giuffrè, 2015, 43 ss.

<sup>29</sup> V., a questo proposito, cap. IV, sez. II.

<sup>30</sup> Cfr. G.P. CELLA, T. TREU, *National Trade Union Movements*, cit., 481 ss.; G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, cit., spec. 11 ss. Per un'analisi, "ai tempi della crisi", dei modelli di sindacato e di relazioni industriali nell'Europa occidentale usando "il microscopio e il telescopio" cfr. R. GUMBRELL-McCORMICK, R. HYMAN, *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford University Press, 2013, spec. 1-27.

<sup>31</sup> Usando categorie politologiche si potrebbe parlare di modelli liberisti (alla inglese), modelli dirigisti (alla francese) e modelli liberal-sociali (alla tedesca).

l'importanza della contrattazione collettiva ai fini della regolazione delle condizioni di lavoro rappresenta un dato comune, mentre emerge un'evidente eterogeneità in riferimento alla forza dei sindacati, alla struttura della contrattazione collettiva, sebbene oggi in via di attenuazione, ai contenuti dei contratti collettivi, nonché alla intensità del ricorso al conflitto e alla sua tipologia. E questa eterogeneità è ancor più evidente se si comparano i Paesi membri storici dell'Unione europea e i Paesi *new-comers* specie dell'Est europeo<sup>32</sup>.

#### **4. Competenze ed iniziative dell'Unione in materia di rapporti collettivi.**

L'iniziativa dell'Unione europea, in materia di rapporti collettivi, è stata contenuta in ambiti limitati. Come si sa, per i padri fondatori dell'Europa le preoccupazioni sociali erano seconde rispetto a quella, centrale, di promuovere un grande mercato unificato, fondato sulla concorrenza. E le erano subordinate poiché era radicata la fiducia nelle capacità spontanee del mercato di promuovere anche il miglioramento e l'armonizzazione dei sistemi sociali, come affermava testualmente l'art. 117 del Trattato di Roma (1957). Le singole disposizioni che si occupavano direttamente o indirettamente degli aspetti sociali erano disperse in diverse parti del Trattato: negli artt. 48-51 (libera circolazione dei lavoratori); 100 (avvicinamento delle normative nazionali); 117-122 (disposizioni sociali in senso proprio); 123-127 (Fondo sociale europeo); 128 (formazione professionale) ed anche 193-198 (Comitato economico e sociale).

Se, nel decennio '50-'60, l'azione sociale della Comunità si è concentrata prevalentemente sull'attuazione della libera circolazione della manodopera e, negli anni '70, l'attenzione alla dimensione sociale ha ricevuto un significativo impulso attraverso le direttive, approvate sulla base dell'art. 100 del Trattato di Roma del 1957, è stato con l'approvazione dell'Atto Unico del 1987 che si sono introdotte innovazioni anche per quanto riguarda competenze e strumenti dell'Unio-

---

<sup>32</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 432 ss.

ne in materia sociale. E così anche con il Trattato di Maastricht (con l'Accordo sulla politica sociale allegato) del 7 febbraio 1992.

Risalgono al Trattato di Maastricht le norme relative alla promozione del dialogo sociale a livello europeo<sup>33</sup> e alla consultazione delle parti sociali a livello comunitario.

Ma sia il Trattato di Maastricht sia quelli successivi, pur allargando le competenze della Comunità in materia sociale, ne hanno escluso del tutto l'area del diritto di associazione, del diritto di sciopero e del diritto di serrata, oltre che delle retribuzioni. L'art. 2 dell'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht – poi, a seguito dell'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona e del varo della versione consolidata dei Trattati, trasfuso nell'art. 153 TFUE, par. 5 – dispone, infatti, che “le disposizioni del presente articolo”, ovvero quelle concernenti le competenze dell'Unione europea in materia di lavoro, “non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata”. Sussiste, quindi, un'esplicita esclusione dalle competenze dell'Unione di queste materie.

Ciò significa che devono escludersi interventi regolatori a livello europeo in riferimento al conflitto nelle sue varie forme, ai rapporti intersindacali, alle diverse forme di associazione e organizzazione e, probabilmente, ai requisiti di rappresentatività sindacale<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Con l'espressione “dialogo sociale” si fa riferimento alle varie articolazioni delle relazioni collettive a livello europeo. L'espressione ricomprende ogni forma di interazione tra le parti sociali, e tra queste e la Commissione, attraverso cui gli attori collettivi partecipano alla definizione degli indirizzi e delle politiche dell'Unione: informali discussioni tra le parti sociali (che possono sfociare in attività di partecipazione istituzionale o di *lobbying*), azioni condivise, relazioni concertative, fino a vere e proprie forme di negoziazione collettiva. V., per le prime esperienze, F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, F. Angeli, 1992, *passim*; R. NUNIN, *Il dialogo sociale*, Giuffrè, 2001, *passim* e, più recentemente, anche per l'analisi delle evoluzioni istituzionali, M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, il Mulino, 2011, *passim*; A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in G. PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva, Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, Cedam, 2014, 888 ss.

<sup>34</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 435.

#### 4.1. Dialogo sociale e rappresentatività sindacale.

Tuttavia, della rappresentatività sindacale la Commissione ed il Consiglio devono occuparsi ogniqualvolta le parti sociali siano firmatarie di un accordo concluso ai sensi dell'art. 155 TFUE. Trattasi della norma che promuove il *dialogo sociale* tra i sindacati europei dei lavoratori e dei datori di lavoro: nel momento in cui tali soggetti arrivano ad un accordo, questo può essere, nelle materie di competenza dell'Unione, recepito da una "decisione" del Consiglio (in realtà, come si vedrà, una direttiva<sup>35</sup>).

Vi sono stati molti casi in cui è stata adottata tale procedura. Si pensi, ad esempio, alla direttiva sul contratto a termine, la direttiva 99/70/CE, che deriva da un accordo quadro (a livello europeo), cioè da un accordo raggiunto dai sindacati europei (dei lavoratori e dei datori di lavoro)<sup>36</sup>. Il Consiglio ha poi trasfuso questo accordo quadro in una direttiva.

Come precedentemente osservato, ciò è frutto, non esclusivamente di una prassi, bensì di una previsione normativa contenuta nell'art. 155 TFUE, il quale stabilisce che gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'art. 153 TFUE, cioè nell'ambito dei settori per cui vi è competenza dell'Unione a legiferare, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Quindi, una volta raggiunto l'accordo, questo può essere attuato, o tramite le procedure e le prassi proprie degli Stati membri oppure, se le parti lo richiedono, tramite una decisione del Consiglio<sup>37</sup>.

Proprio al fine di dare attuazione all'art. 155 TFUE, la Commissione, in particolare, ha dato indicazioni<sup>38</sup>, in seguito convalidate ed avallate

---

<sup>35</sup> V. *infra*, in questo stesso cap., par. 8.1.

<sup>36</sup> Cfr. l'accordo quadro europeo sui contratti a tempo determinato, sottoscritto da UNICE (Unione delle Confederazioni delle Industrie della Comunità Europea), CEEP (Centro europeo dei datori di lavoro e delle imprese pubbliche) e da CES (Confederazione Europea dei Sindacati) il 18 marzo 1999.

<sup>37</sup> V. *infra*, in questo stesso cap., testo e nt. 75.

<sup>38</sup> Comunicazione del 14 dicembre 1993, *Riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale*, COM (93) 600 def.; Comunicazione del 18 settembre 1996, *Sull'an-*

dal Tribunale di prima istanza dell'Unione europea<sup>39</sup>, in ordine alla rappresentatività dei soggetti stipulanti l'accordo, precisando che il Consiglio è tenuto a tramutare in una sua decisione, quindi in una direttiva, solo un accordo concluso da sindacati dotati di una certa *rappresentatività*. Più precisamente deve essere verificato se, alla luce del contenuto dell'accordo, le parti sociali abbiano una *rappresentatività cumulativa sufficiente*<sup>40</sup>.

Trattandosi di accordi che hanno per oggetto materie di carattere generale – si pensi alla materia del contratto a termine oppure a quella dei congedi parentali – la Commissione e lo stesso Tribunale di prima istanza hanno chiarito che occorre che vi sia una *rappresentanza di tipo intercategoriale*. Le organizzazioni sindacali che stipulano l'accordo devono, cioè, essere organizzazioni sindacali intercategoriale, che rappresentino tutti i soggetti, lavoratori e datori di lavoro, operanti nella materia del lavoro. È peraltro sufficiente che l'organizzazione sindacale abbia una rappresentanza solo categoriale o di settore per la stipulazione di accordi di livello corrispondente<sup>41</sup>.

---

*damento e sul futuro del dialogo sociale a livello comunitario*, COM (96) 448 def.; Comunicazione del 20 maggio 1998, *Che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario*, COM (98) 322 def.

<sup>39</sup> V. Trib. di primo grado CE, 17 giugno 1998, T-135/96, *UEAPME c. Consiglio e Commissione*. Il Tribunale è organo giurisdizionale dell'Unione europea, che, ai sensi dell'art. 256 TFUE è, tra l'altro, competente a decidere di tutti i ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche contro le istituzioni e gli organi dell'Unione europea.

<sup>40</sup> L'espressione è utilizzata dal Trib. di primo grado CE, 17 giugno 1998, causa T-135/96, cit. e allude al controllo della Commissione sui requisiti soggettivi delle parti stipulanti accordi collettivi in ambito comunitario, operato in forza di quanto previsto a partire dalla Comunicazione del 14 dicembre 1993, *Riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale*, cit., art. 32.

<sup>41</sup> Cfr. ancora la Comunicazione del 14 dicembre 1993, *Riguardante l'applicazione dell'Accordo sulla politica sociale*, cit.; la Comunicazione del 18 settembre 1996, *Sull'andamento e sul futuro del dialogo sociale a livello comunitario*, cit.; la Comunicazione del 20 maggio 1998, *Che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario*, cit.; la Comunicazione del 26 giugno 2002, su *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*; il Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 22 luglio 2010 *sul funzionamento e sul potenziale dialogo sociale settoriale a livello europeo*, SEC (2010) 964 def. In dottrina, sul punto, cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 477 ss.

Periodicamente la Commissione stila l'elenco delle organizzazioni sindacali che possono essere considerate rappresentative a livello europeo. Queste sono: per i sindacati dei lavoratori, la Ces (Confederazione europea dei sindacati); per i sindacati dei datori di lavoro, BusinessEurope (precedentemente denominata Unice), che rappresenta i datori di lavoro privati, e il Ceep, che rappresenta le imprese pubbliche. Nel caso che ha dato origine alla pronuncia, il Tribunale di prima istanza ha confermato la rappresentatività delle parti firmatarie dell'accordo quadro sul congedo parentale del 14 dicembre 1995 (Ces, Unice e Ceep), del quale non era stata parte l'associazione rappresentativa degli artigiani e delle piccole e medie imprese (Ueapme). La rappresentatività è stata giudicata sufficiente dal momento che Unice (oggi BusinessEurope) rappresenta imprese di tutti i settori e di tutte le dimensioni, comprese associazioni di piccole e medie imprese.

Nella direttiva sul lavoro a tempo determinato, che recepisce l'accordo quadro stipulato da Ces, Ceep e Unice il 18 marzo 1999, si ribadisce che la Commissione ha elaborato la sua proposta di direttiva, *tenendo conto della rappresentatività delle parti contraenti*, del loro mandato e della legittimità di ciascuna clausola dell'accordo; poi – con frase lapidaria – si afferma che i soggetti firmatari hanno una *rappresentatività cumulativa sufficiente*<sup>42</sup>. Quest'ultima previsione sta ad indicare che l'esclusione di un sindacato minore dalla procedura (in particolare il sindacato degli artigiani di cui sopra, che spesso non riesce ad entrare nel dialogo sociale) non assume rilevanza ai fini dell'attuazione, tramite direttiva, dell'accordo stipulato a livello sindacale.

## **5. Il diritto di associazione, di sciopero e di serrata negli ordinamenti europei e nel diritto dell'Unione.**

Come precedentemente, e più volte, osservato, il par. 5 dell'art. 153 TFUE prevede che le disposizioni in esso contenute non si applicano al diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata. Non è facile stabilire le implicazioni di queste esclusioni dalle competenze del-

---

<sup>42</sup> V. il 18° considerando.

l'Unione, anche perché le accezioni in cui vengono intesi i tre "diritti" nominati nel Trattato sono differenti nei vari Stati membri.

Ad esempio, il diritto di sciopero, in Italia, come in Francia, è tradizionalmente ritenuto un diritto individuale ad esercizio collettivo; infatti, la proclamazione sindacale non è un elemento necessario per dare ingresso ad uno sciopero tutelato, a parte che nel settore dei servizi pubblici essenziali per cui vi è una normativa particolare sia in Italia, sia in Francia<sup>43</sup>. In Francia ed in Italia la proclamazione sindacale è solo un atto interno, che vale come un invito ai lavoratori a scioperare, ma non fa parte della struttura del diritto. Diversamente accade in Germania, dove il diritto di sciopero è in effetti descrittivamente qualificato come un "diritto sindacale", più che un diritto dei singoli, poiché è necessaria la proclamazione da parte delle associazioni sindacali che hanno sottoscritto il contratto collettivo<sup>44</sup>, con le evidenti conseguenze in caso di scioperi "spontanei", cioè non proclamati da associazioni sindacali.

Per quanto concerne la serrata, è escluso nella maggior parte degli ordinamenti europei (Francia, Italia, Spagna) che essa sia un diritto, mentre la medesima è protetta in varia misura in altri (Germania)<sup>45</sup>.

Il "diritto di serrata" è stato equiparato al "diritto di sciopero" prima dal Protocollo di Maastricht, poi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – la cd. Carta di Nizza –, divenuta vincolante a seguito dell'art. 6 TUE<sup>46</sup>.

L'art. 28 della Carta di Nizza, in particolare, stabilisce che i datori di lavoro ed i lavoratori e le rispettive organizzazioni hanno, "confor-

<sup>43</sup> In Italia la disciplina è contenuta nella l. n. 146 del 1990 (e successive modificazioni); per quanto riguarda la Francia v. *infra*, cap. IV, sez. I, par. 9.1.

<sup>44</sup> V. *infra*, cap. IV, sez. II, par. 16.

<sup>45</sup> V. *infra*, cap. IV, sez. II, par. 19.

<sup>46</sup> Si può già anticipare che, con la vincolatività della cd. Carta di Nizza, a seguito del Trattato di Lisbona, è sorto il problema dell'invocabilità dei "principi" in essa contenuti – impropriamente definito come problema della cd. efficacia orizzontale della Carta – nelle controversie tra privati. Su tutto ciò e sulla distinzione tra principi e diritti nella Carta di Nizza, v. B. CARUSO, V. PAPA, *I percorsi "accidentati" della Carta dei diritti fondamentali dell'UE ... eppur la talpa scava*, in RGL, 2014, II, 185 ss., a commento delle conclusioni dell'Avv. generale Cruz Villalón e della decisione della C. Giust., 15 gennaio 2014, C-176/12. Sul problema dell'efficacia orizzontale, cfr. anche D. LECZYKIEWICZ, *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, in ELR, 2013, 4, 484 ss.

memente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive [...]". Pertanto, poiché sia i datori di lavoro sia i lavoratori e le loro organizzazioni hanno il diritto di intraprendere azioni collettive, la disposizione sembrerebbe includere, nel diritto all'azione collettiva, anche la serrata<sup>47</sup>.

Come già rilevato, associazione sindacale, contratto collettivo, sciopero e serrata sono esclusi dall'ambito delle competenze dell'Unione europea, mentre l'unica materia "sindacale" in cui vi è competenza dell'Unione, ai sensi dell'art. 153 TFUE, è rappresentata dai diritti di informazione e consultazione<sup>48</sup>.

Il necessario contemperamento tra i diritti sindacali (cioè la libertà sindacale, il diritto di sciopero e di serrata, la contrattazione collettiva) e le libertà fondamentali economiche sancite nel Trattato (in particolare la libertà di concorrenza, la libertà di circolazione delle merci e dei servizi) ha sollevato, tuttavia, delicati interrogativi. E, per risolvere questi ultimi, è intervenuta la Corte di giustizia che, a dispetto della mancanza di competenza dell'Unione in materia, ha dato importanti indicazioni, sia per quanto riguarda la contrattazione collettiva, sia per quanto riguarda il conflitto collettivo, assoggettato a restrizioni alla stregua del *principio di proporzionalità*.

Di assoluta rilevanza al fine di mostrare il modo di operare del principio di proporzionalità è la sentenza *Schmidberger c. Repubblica d'Au-*

---

<sup>47</sup> Discutono della questione G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche nell'ordinamento europeo: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in DLRI, 2008, 237 ss.; A.T.M.J. JACOBS, *The Law of Strikes and Lockouts*, in R. BLANPAIN (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, cit., 633 ss.; B. VENEZIANI, *La Costituzione europea, il diritto del lavoro e le icone della solidarietà*, in AA.VV., *Costituzione europea, quale futuro?*, Ediesse, 2006, 67 ss.; G. ORLANDINI, *Libertà di circolazione delle merci: un limite "comunitario" al conflitto sindacale*, in DLRI, 1999, 623 ss.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 153, lett. f), TFUE, la competenza dell'Unione è estesa al tema della "rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione", fatto salvo quanto disposto dal par. 5 (secondo cui "le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata").

*stria*<sup>49</sup>. Nel caso in esame, l'Austria non aveva impedito una manifestazione di ambientalisti che aveva causato il blocco del traffico nel tratto autostradale del Brennero. Ci si era, pertanto, posti il problema se lo Stato austriaco non fosse inadempiente agli obblighi comunitari, in quanto non aveva impedito una manifestazione che ostacolava la libera circolazione delle merci. Più precisamente, la Corte di giustizia ha dovuto affrontare il problema della necessaria conciliazione tra le esigenze di tutela dei diritti fondamentali nella Comunità e quelle derivanti da una libertà fondamentale sancita dal Trattato: in particolare, il problema della portata rispettiva della libertà di espressione e riunione, garantita dagli artt. 10 e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>50</sup>, e della libera circolazione delle merci *ex art. 23 TCE*, oggi art. 28 TFUE, quando le prime sono invocate quali giustificazioni per una limitazione della seconda. Orbene, osserva la Corte che, secondo una costante giurisprudenza, i "diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e ... a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La Cedu riveste, a questo proposito, un particolare significato"<sup>51</sup>.

Poiché il rispetto dei diritti fondamentali si impone sia alla Comunità che ai suoi Stati membri, la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo

---

<sup>49</sup> C. Giust., 12 giugno 2003, C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Repubblica d'Austria*.

<sup>50</sup> Si tratta della Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e adottata quale trattato internazionale nell'ambito del Consiglio d'Europa, su cui v. *infra*, cap. II, par. 13.

<sup>51</sup> Ma il principio si trovava già affermato in precedenti sentenze: cfr. C. Giust., 12 novembre 1969, C-29/69, *Erich Stauder c. città di Ulm-Sozialamt*; C. Giust., 15 maggio 1986, C-222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, pt. 18. Cfr. anche C. Giust., 29 maggio 1997, C-299/95, *Friedrich Kremzow c. Repubblica d'Austria*, pt. 14; Trib. di primo grado, 20 febbraio 2001, T-112/98, *Mannmannröhren-Werke AG c. Commissione*, pt. 60. Anche prima del loro riconoscimento "positivo" nei Trattati, dunque, l'interpretazione della Corte di giustizia ha permesso all'ordinamento comunitario di riconoscere i diritti sociali fondamentali tradizionalmente presenti negli ordinamenti degli Stati membri e sanciti dalla CEDU, attraverso la riconduzione dei medesimi ai principi generali comunitari.

interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci.

Ma neppure i diritti alla libertà di espressione e di riunione pacifica garantiti dalla CEDU – contrariamente ad altri diritti fondamentali sanciti dalla medesima Convenzione, quali il diritto di ciascuno alla vita ovvero il divieto di tortura, nonché delle pene o di trattamenti inumani o degradanti, che non tollerano alcuna restrizione – appaiono come prerogative assolute, bensì “vanno considerati alla luce della loro funzione sociale”<sup>52</sup>. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all’esercizio di tali diritti, “a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito da tali restrizioni, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti tutelati”<sup>53</sup>. Insomma, “in tali circostanze, occorre effettuare un bilanciamento tra gli interessi di cui si tratta ed accertare, con riferimento a tutte le circostanze di ciascuna fattispecie, se sia stato osservato un giusto equilibrio tra tali interessi”<sup>54</sup>.

La sentenza della Corte di giustizia appena analizzata non concerne la nostra materia, ma è chiara espressione dell’orientamento della Corte per il quale deve essere assicurato un *bilanciamento* tra i diritti fondamentali e le libertà fondamentali stabilite dal Trattato (tra cui la libera circolazione delle merci). Che cosa comporti questo orientamento per quanto riguarda i diritti sindacali, ed in particolare lo sciopero, sarà analizzato successivamente nel cap. II.

---

<sup>52</sup> C. Giust., 12 giugno 2003, C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Repubblica d’Austria*, cit., pt. 80.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*. Nella sentenza in esame la Corte conclude che, come osservato dalla Repubblica d’Austria senza essere contraddetta sul punto, tutte le misure alternative e che potevano essere considerate avrebbero comportato il rischio di reazioni difficili da controllare: “di conseguenza, tenuto conto dell’ampio potere discrezionale che dev’essere riconosciuto alle autorità nazionali in questa materia, queste ultime hanno ragionevolmente potuto ritenere che l’obiettivo legittimamente perseguito da tale manifestazione non potesse essere raggiunto, nel caso di specie, mediante misure meno restrittive degli scambi intracomunitari” (pt. 93).

## 6. I modelli di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa nei Paesi dell'Unione europea.

Come si è detto, il sindacalismo europeo risulta differenziato per struttura, per consistenza, per tradizioni ideologiche ed anche per pratiche contrattuali. Ad esempio, in Italia e in Francia il sindacato si presenta diviso su base ideologica. Ciò non avviene in Germania (e nemmeno nel Regno Unito).

Il sistema del Regno Unito, in particolare, si è sviluppato attorno al modello del sindacato di mestiere, o *craft union*, diverso rispetto al tipo di sindacato generale che associa tutti i lavoratori, indipendentemente dall'attività che svolgono, prevalente negli altri Paesi europei.

Le profonde diversità che contraddistinguono gli elementi strutturali dei sistemi di relazioni collettive dei Paesi europei si riverberano nella eterogeneità delle forme di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa.

Di esse esistono, come è noto, due modelli fondamentali: quello del canale unico e quello del canale doppio di rappresentanza sindacale<sup>55</sup>.

Il modello del canale unico implica la presenza di una sola forma di rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'impresa; al contrario, quello del canale doppio implica la presenza di due forme di rappresentanza dei lavoratori: una di tipo associativo, di derivazione sindacale (la rappresentanza dei lavoratori iscritti ad un sindacato all'interno dell'impresa), l'altra di tipo elettivo, ovvero la rappresentanza generale di tutti i lavoratori dell'impresa, siano essi iscritti o non iscritti al sindacato.

Negli Stati dove è presente il canale doppio di rappresentanza all'interno dell'impresa, e sono la gran parte in Europa, alla duplicità di struttura corrisponde una diversità di funzioni. Le funzioni della rappresentanza associativa, di tipo sindacale, sono diverse dalle funzioni della rappresentanza elettiva, vale a dire della rappresentanza della generalità dei lavoratori: in particolare, la rappresentanza di tipo associativo ha normalmente una funzione di contrattazione a livello aziendale, mentre la rappresentanza di tipo elettivo ha soprattutto compiti (e diritti) di in-

---

<sup>55</sup> Cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Forms of Employee Representational Participation*, in R. BLANPAIN (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, cit.; M. BIAGI, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, Maggioli, 1995, *passim*.

formazione e consultazione in determinate materie. La funzione di contrattazione collettiva, al livello aziendale, è riservata alla rappresentanza di tipo sindacale in senso stretto al fine di mantenere una certa coesione all'interno del sistema di contrattazione collettiva. Tradizionalmente, i soggetti che contrattano a livello aziendale dovrebbero essere gli stessi che hanno stipulato il contratto collettivo nazionale, al fine di garantire la coerenza dei contenuti tra i due livelli di contrattazione.

La rappresentanza di tipo elettivo ha, invece, funzioni di informazione e di partecipazione, specialmente per temi che riguardano la generalità dei lavoratori (si pensi al tema della sicurezza dei lavoratori).

Nella prassi sindacale, tuttavia, i modelli teorici ora delineati subiscono non indifferenti deroghe e le peculiarità dei due modelli non si presentano mai in maniera netta<sup>56</sup>. L'Italia, ad esempio, presenta un modello ibrido. Si può dire che essa abbia un canale unico, dal momento che l'ordinamento prevede, attribuendo loro una serie di diritti, unicamente le rappresentanze sindacali aziendali (r.s.a.) di cui all'art. 19 St. lav. Le r.s.a., ex art. 19 St. lav., hanno poi concretamente assunto la forma delle rappresentanze sindacali unitarie (r.s.u.), in base alle disposizioni poste dalla contrattazione collettiva<sup>57</sup>. La disciplina delle r.s.u. è, dunque, una disciplina di tipo contrattuale e non legale (il legislatore conosce solo le r.s.a. di cui all'art. 19 St. lav.). A seguito di un lungo processo, si è arrivati alla previsione delle rappresentanze sindacali unitarie, i cui componenti sono oggi, a seguito delle modifiche introdotte alla disciplina dell'originario accordo interconfederale del 1993, eletti dalla generalità dei lavoratori, anche se sulla base di liste presentate dai sindacati stipulanti i contratti collettivi nazionali, vuoi da altri sindacati che abbiano un certo *quorum* di rappresentatività (che abbiano raccolto un numero di firme di lavoratori dipendenti dell'unità produttiva pari ad almeno il 5% degli aventi diritto al voto). La rappresentanza sindacale unitaria presenta, quindi, una doppia anima, in quanto ha la struttura della rappresentanza generale (l'involucro è quello di una rap-

---

<sup>56</sup> Cfr. M. BIAGI, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, cit., 21.

<sup>57</sup> Cfr. il Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993, tradotto nell'Accordo interconfederale 20 dicembre 1993, oggi modificato dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014.

presentanza generale dei lavoratori, perché elettiva: tutti, iscritti e non iscritti alle associazioni sindacali, partecipano alle elezioni della r.s.u.) ma la sua disciplina concreta cerca di mantenere saldo il rapporto tra la r.s.u. ed il sindacato che ha stipulato il contratto nazionale.

Perciò si è osservato che l'Italia presenta un modello ibrido: essa ha un canale unico di rappresentanza sindacale, nel quale tuttavia convivono le due anime, quella sindacale e quella della rappresentanza elettiva. Appunto per questo le r.s.u. assumono sia le funzioni di informazione e consultazione sia quelle di contrattazione.

Se è vero che negli altri Paesi europei, almeno in quelli dell'Europa continentale, vi sono due forme di rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale (la rappresentanza di tipo associativo-sindacale, che ha la funzione di contrattazione, e la rappresentanza generale elettiva, che ha una funzione di tipo consultivo-partecipativo), bisogna essere avvertiti che queste distinzioni strutturali non possono essere sovrastimate<sup>58</sup>. La presenza di diversi "canali" formali non esclude che essi possano venire controllati dalle organizzazioni sindacali (ciò avviene dove il sindacato è presente significativamente in azienda<sup>59</sup>); d'altra parte, si registra la tendenza ad estendere anche ad organismi non strettamente sindacali funzioni quasi-contrattuali in azienda, legate a temi particolari. Si pensi al caso emblematico dei consigli d'azienda (*Betriebsräte*) nella Repubblica Federale Tedesca: istituzioni separate dai sindacati, seppur influenzate nella loro composizione da questi ultimi, che sono titolari di importanti diritti di partecipazione e, in particolari materie, del più ampio diritto di codeterminazione<sup>60</sup>.

La duplicità formale dei canali rappresentativi non corrisponde ad equivalenza di peso sostanziale: nei Paesi a doppio canale è la forma elettiva a prevalere ed in alcuni ordinamenti (come in quello della Repubblica Federale Tedesca) è l'unica ad essere regolata e sostenuta, mentre

---

<sup>58</sup> Lo sottolineano giustamente M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 461.

<sup>59</sup> Cfr., per un'analisi del tasso di sindacalizzazione aziendale, M. KANKARAŠ, G. v. HOUTEN, *Workplace practices: Patterns, Performance and Well-Being*, 2015, in <http://www.eurofound.europa.eu>, spec. 99 ss.

<sup>60</sup> V. *infra*, cap. IV, sez. II, par. 21.

in altri ordinamenti (come in quello francese) anche le sezioni sindacali beneficiano di speciali prerogative.

Nei nuovi Stati membri dell'Unione (i cd. *newcomers*) le forme di rappresentanza dei lavoratori in azienda sono disomogenee e poco sviluppate. L'attuazione delle direttive dell'Unione sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori è però destinata a cambiare la situazione, rafforzando le forme di rappresentanza collettiva in azienda. Resta da vedere se ciò avverrà secondo il modello del canale doppio o singolo: la direttiva sui Comitati aziendali europei (Cae)<sup>61</sup> potrebbe indirettamente favorire il primo<sup>62</sup>, dal momento che delinea un modello di organismo di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa cui attribuisce i diritti di informazione e consultazione, ma non quelli di negoziazione.

Molto spesso, tuttavia, anche negli Stati che hanno un canale doppio di rappresentanza le rappresentanze elettive finiscono per essere dominate dalle associazioni sindacali, poiché le liste elettorali sono ispirate sostanzialmente da queste. Ad esempio, il *Betriebsrat* della Repubblica Federale Tedesca, ovvero la rappresentanza di tipo elettivo, che, in base alla normativa, non ha competenze in materia di contrattazione collettiva, è un organismo nei fatti controllato dalle organizzazioni sindacali<sup>63</sup>.

## 7. Il contratto collettivo negli ordinamenti europei.

Occorre a questo punto soffermarsi sul *contratto collettivo*, che rappresenta la forma di regolazione delle condizioni di lavoro più diffusa e rilevante nella generalità dei Paesi europei. E ciò sul piano, non solo fat-

---

<sup>61</sup> Direttiva 2009/38/CE del 6 maggio 2009.

<sup>62</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 464.

<sup>63</sup> Cfr. *infra*, cap. IV, sez. II, par. 21. In Francia il *comité d'entreprise* non ha potere di negoziazione; vi sono però due eccezioni importanti: la possibilità di negoziazione di un accordo di *intéressement* o di partecipazione e di negoziazione di un accordo aziendale o di stabilimento in assenza dei *délégués syndicaux*. Inoltre, talvolta le discussioni del *comité d'entreprise* conducono ad accordi di natura aziendale e la *Cour de cassation* ha riconosciuto la forza obbligatoria di tali accordi, inquadrandoli come obbligazioni unilaterali assunte dal datore: cfr. G. AUZERO, E. DOCKÈS, *Droit du travail*, Dalloz, 2015, 1318 ss.

tuale, ma anche giuridico: come vedremo, gli ordinamenti giuridici europei in vario modo lo riconoscono.

Tuttavia, non solo vi sono differenze di struttura e contenuti nella contrattazione collettiva, ma variano anche, dal punto di vista normativo, tipo e ambito di efficacia del contratto collettivo.

Nei Paesi dell'Europa continentale il contratto collettivo ha un'efficacia vincolante per le parti; non così nel Regno Unito ove ha il rango di *gentlemen's agreement*<sup>64</sup>.

In quasi tutti i Paesi dell'Europa continentale sono previsti meccanismi per l'estensione *erga omnes* dell'ambito soggettivo di efficacia del contratto collettivo al di là degli iscritti ai sindacati stipulanti. In Italia, come è noto, il meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi diviso dal costituente (il meccanismo di cui all'art. 39, II parte, Cost.) non è mai stato attuato; dunque, l'estensione *erga omnes* in senso proprio non è realizzabile, anche se esistono mezzi di estensione indiretta del contratto collettivo, in particolare per la parte retributiva: basti considerare l'applicazione giurisprudenziale dell'art. 36 Cost. Recentemente, l'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. nella l. 14 settembre 2011, n. 148 ha previsto la possibilità di attribuire efficacia *erga omnes* ai cd. contratti di prossimità, cioè contratti collettivi aziendali e "territoriali", suscitando vivaci discussioni in ordine alla sua legittimità costituzionale proprio in relazione all'art. 39 Cost.

La disponibilità o meno di meccanismi per estendere *erga omnes* l'efficacia dei contratti collettivi è rilevante anche per il procedimento di attuazione delle direttive dell'Unione europea, che ben può essere affidata a contratti collettivi, a condizione che questi abbiano efficacia generalmente vincolante<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> V. *infra*, cap. III, par. 1.

<sup>65</sup> È vero che, ai sensi dell'art. 153, par. 3, TFUE "uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma del paragrafo 2 o, se del caso, una decisione del Consiglio adottata conformemente all'art. 155". Tuttavia si precisa che "in tal caso esso si assicura che, al più tardi alla data in cui una direttiva o una decisione devono essere attuate, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che lo Stato membro interessato deve adottare le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva o detta decisione". Sul

Quanto osservato concerne il settore privato. Per quanto concerne il pubblico impiego, la situazione è diversificata. In Italia i rapporti di pubblico impiego sono regolati, dopo un percorso che è iniziato con la cd. legge quadro del 1983 ed è culminato nella cd. privatizzazione del pubblico impiego – v. d.lgvo 3 febbraio 1993, n. 29 e succ. modificazioni, confluiti nel cd. Testo Unico del pubblico impiego, d.lgvo 30 marzo 2001, n. 165 –, oltre che dalla legge, anche dalla contrattazione collettiva. Questo non vale, ad esempio, per la Francia e per la Germania, dove i contratti di pubblico impiego sono regolati dalla legge e la fonte contrattuale è esclusa.

## 8. La contrattazione collettiva a livello dell'Unione.

Posto che comune, a livello nazionale, è l'accettazione del metodo negoziale-collettivo per la regolazione delle condizioni di lavoro, si pone il problema della proiezione a livello transnazionale, in particolare dell'Unione, di questo metodo.

Il profilo di una disciplina transnazionale del contratto collettivo può essere tralasciato in quanto l'ipotesi di un contratto collettivo europeo è rimasta del tutto accademica. Negli anni '60 un giurista francese ha dedicato un'opera al contratto collettivo europeo, ipotizzando che potesse essere stipulato un vero e proprio contratto collettivo di tipo transnazionale ed analizzando tutti i problemi giuridici che questo contratto avrebbe causato<sup>66</sup>.

In realtà, di contratto collettivo europeo non si può parlare, poiché, al di là dei problemi giuridici che genererebbe<sup>67</sup>, di esso, al momento,

---

punto, anche per i riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. M. ROCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 72-73.

<sup>66</sup> Cfr. M. DESPAX, *Conventions Collectives*, in G.H. CAMERLYNCK, *Traité de droit du travail*, t. 7, Dalloz, 1966, spec. 148 ss. V., inoltre, G. SCHNORR, *La convention collective européenne, son opportunité, les possibilités de la réaliser et les problèmes juridiques qu'elle pose*, *ivi*, 1971, 157 ss.; G. LYON-CAEN, *Négociation et convention collective au niveau européen*, in *RTDE*, 1973, 585 ss. e 1974, 1 ss.

<sup>67</sup> La letteratura in materia è sterminata: cfr., *ex multis*, F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva*, cit., 162 ss.; A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della*

non vi sono i presupposti fattuali, essendo troppo disomogenee le condizioni economico-sociali dei Paesi europei.

È vero che esistono esperienze di contrattazione collettiva che possiamo definire europea, transnazionale o, per meglio dire, multinazionale, poste in essere – non a caso – da imprese multinazionali, ma si tratta soprattutto di esperienze in materia di (ed ad opera dei) comitati aziendali europei, che disciplinano alcune condizioni di lavoro (dalla sicurezza alla parità di trattamento uomo-donna) in modo uniforme nei diversi Paesi in cui l'impresa è situata<sup>68</sup>. Questa, tuttavia, è un'esperienza diversa, che, appunto, possiamo definire *contrattazione transnazionale* ad opera della singola impresa, più che contrattazione collettiva a livello europeo<sup>69</sup>.

A livello dell'Unione, invece, si è detto che già il Protocollo sociale di Maastricht ha dato un particolare rilievo all'attività collettiva delle parti sociali, mantenendola tuttavia ad un *livello basso di istituzionalizzazione*.

In tempi più recenti, il Trattato di Lisbona ha valorizzato il ruolo degli attori collettivi, attraverso l'introduzione del nuovo art. 152 TFUE, a mente del quale "l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia". E ciò mentre con l'art. 28 della Carta di Nizza è stato riconosciuto come diritto fondamentale il diritto di "negoziazione" e di "azioni collettive": più precisamente, l'art. 28 riconosce che "i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero".

---

*contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, 1999, 109-124; A. OCCHINO, *Contratti collettivi internazionali e contratti collettivi comunitari*, in *QDLRI*, 1998, 20, 142 ss., spec. 169 ss.

<sup>68</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 485.

<sup>69</sup> Cfr. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration*, SEC (2008) 2155, del 2 luglio 2008, che denomina questi accordi "transnational texts". Sullo statuto giuridico della contrattazione transnazionale, v. E. ALES, *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in *DLRI*, 2007, 541 ss.

Ma, ad oggi, il nucleo centrale, allorché si debba rappresentare lo stato giuridico della contrattazione collettiva europea, è costituito dagli artt. 154 e 155 del TFUE. Tali norme *non fondano un vero e proprio livello di contrattazione europea*: la contrattazione, come si vedrà, è principalmente una fase del procedimento di legiferazione svolto a livello dell'Unione nel settore della politica sociale. In un bel libro è stata utilizzata, efficacemente, l'espressione "funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria"<sup>70</sup> per sottolineare che, mentre la contrattazione collettiva è un mezzo di regolazione autonoma delle parti sociali nei vari contesti nazionali, a livello dell'Unione è principalmente una fase del procedimento di regolazione delle istituzioni dell'Unione, attraverso la quale si vuole fare fronte ad un *deficit* di rappresentanza politica.

L'art. 154 TFUE, dopo aver sancito che "la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo", prevede che, quando essa intenda legiferare in materia sociale, debba consultare le "parti sociali" sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione. La consultazione delle parti sociali avviene sia in un momento preliminare, per valutare l'opportunità di un intervento sul tema prescelto, sia, in un momento successivo, per valutare nel merito il contenuto della proposta regolativa istituzionale: l'art. 154, par. 3, TFUE prevede che le parti sociali possano, a tal fine, trasmettere alla Commissione pareri o raccomandazioni. Per questa via, il Trattato attribuisce alle parti sociali una funzione di carattere consultivo, ogni qual volta la Commissione intenda intraprendere una azione legislativa in campo sociale.

Ma il ruolo delle parti sociali può andare oltre: l'art. 154, par. 4, TFUE dispone infatti che le stesse possano, in occasione delle consultazioni avviate dalla Commissione, manifestare l'intenzione di procedere autonomamente alla regolazione della materia. In tal caso, esse avviano una fase di negoziazione che si sostituisce, per un periodo massimo di nove mesi, all'*iter* legislativo istituzionale e che può condurre alla stipulazione di un accordo.

---

<sup>70</sup> Cfr. A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, cit., *passim*.

### 8.1. *L'attuazione degli accordi.*

L'accordo così raggiunto dalle parti sociali, in base all'art. 155 TFUE, può essere attuato "secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri" o, nell'ambito dei settori contemplati dall'art. 153 (cioè gli ambiti in cui l'Unione ha competenza in materia sociale) e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, "in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione".

La differenza tra le due vie di attuazione degli accordi è quanto mai evidente: la prima, ispirata al principio di sussidiarietà, rimette alle parti sociali nazionali il compito di attuare, secondo i propri sistemi di contrattazione collettiva, gli accordi raggiunti a livello europeo; la seconda garantisce il recepimento dell'accordo in un atto istituzionale dell'Unione, una direttiva, e trasferisce quindi alla fonte collettiva quell'efficacia uniforme e generalizzata che è tipica degli atti istituzionali dell'Unione europea.

Ciò che si intende qui sottolineare è che l'attuazione dell'accordo secondo le procedure e le prassi delle parti sociali e degli Stati membri sconta gli evidenti problemi derivanti dalla diversa rilevanza che il contratto collettivo assume nei vari Stati membri, su cui l'Europa ha evitato di prospettare interventi di armonizzazione. Le "procedure e le prassi" dei Paesi europei sono talmente diversificate che la scelta di questa strada non condurrebbe mai all'efficacia completa dell'accordo stipulato a livello dell'Unione<sup>71</sup>. Peraltro, si osserva anche che dall'art. 155

---

<sup>71</sup> V., ad esempio, il Rapporto sull'attuazione dell'accordo europeo sul telelavoro (stipulato da Unice, Ceep e Ces il 16 luglio 2002), redatto dal Comitato di dialogo sociale il 28 giugno 2006, in <http://ec.europa.eu>, che evidenzia le diverse tecniche impiegate per l'attuazione di tale accordo: in alcuni Paesi, i livelli superiori dell'associazione sindacale hanno rivolto raccomandazioni ai livelli inferiori affinché tenessero conto dei principi espressi dall'accordo europeo: così in Finlandia, Spagna, Olanda, Svezia, Norvegia. Diversa la via scelta in Italia, Francia, Belgio, Lussemburgo, Grecia, Danimarca, ove le parti sociali hanno adottato non mere raccomandazioni ma accordi collettivi, di livello nazionale o settoriale a seconda della struttura nazionale dei sistemi di relazioni sindacali. In altri Paesi, l'attuazione dell'accordo europeo è avvenuta tramite attività tripartite: in Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Portogallo, Belgio e Lussemburgo (seppure solo in riferimento a particolari aspetti della disciplina) le parti sociali hanno coinvolto il legislatore, affinché recepisce in via legislativa l'accordo europeo.

Analoghe osservazioni possono essere avanzate in riferimento all'accordo europeo

non nasce neppure un obbligo per le parti sociali di dare seguito in sede nazionale, attraverso contratti applicativi, ad eventuali intese raggiunte a livello dell'Unione<sup>72</sup>.

Negli ultimi anni questi problemi non hanno impedito alle parti sociali di valorizzare lo strumento di attuazione in esame, adottato soprattutto per gli accordi raggiunti a livello intersettoriale. E tale scelta è inquadrabile nell'ambito delle spinte autonomistiche che hanno visto le parti sociali progressivamente affrancarsi dalle attività istituzionalmente realizzate dalla Commissione<sup>73</sup>. Ad esempio, in tema di telelavoro, in seguito alle consultazioni della Commissione, Ces, Unice e Ceep hanno dato avvio a negoziati per addivenire ad una regolamentazione. L'attività della Commissione si è così arrestata e le parti sociali europee hanno sottoscritto, il 16 luglio 2002, l'accordo quadro europeo in materia, prevedendo che lo stesso trovasse attuazione secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri. In Italia, il recepimento di tale accordo-quadro è avvenuto attraverso un accordo interconfederale, sottoscritto il 9 giugno 2004<sup>74</sup>.

La seconda tecnica di attuazione dell'accordo, tramite "decisione" del Consiglio, può essere messa in opera, come anticipato, quando l'accordo riguardi una materia rientrante nelle competenze dell'Unione europea e sulla base di una richiesta congiunta delle parti firmatarie.

Quanto allo strumento di recepimento, va osservato che il termine

---

sullo *stress* lavoro-correlato, stipulato da Unice, Ceep e Ces l'8 ottobre 2004: v. in proposito il *Report* redatto dal Comitato di dialogo sociale il 18 giugno 2008 e il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress*, SEC(2011) 241 final, 24 febbraio 2011.

<sup>72</sup> V., da ultimo, M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, cit., 225.

<sup>73</sup> V. *infra*, in questo stesso cap., par. 9. Lo sottolineano A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo (parte I)*, in *ADL*, 2012, 1123 ss., spec. 1142-1143.

<sup>74</sup> Altri esempi, a livello intersettoriale, sono il *Framework agreement on inclusive labour markets*, del 25 marzo 2010 e il *Framework agreement on harassment and violence at work*, del 27 aprile 2007, non ancora recepiti in Italia; il *Framework agreement on work-related stress*, dell'8 gennaio 2004, attuato in Italia con l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008. Per quanto riguarda l'attuazione negli altri Paesi europei cfr. *supra*, in questo stesso par., nt. 63.

“decisione” utilizzato dall’art. 155 TFUE deve intendersi in senso tecnico e non nell’accezione “tipica” di cui all’art. 288 TFUE<sup>75</sup>: il Consiglio, infatti, ha sinora sempre adottato lo strumento della direttiva, anche se le indicazioni della dottrina, proprio per la genericità del riferimento, non hanno escluso, almeno in passato, il ricorso al regolamento<sup>76</sup>.

In relazione a tale procedura di attuazione, si pone poi il problema se il Consiglio, verificata la rappresentatività dei soggetti stipulanti<sup>77</sup>, debba prendere “in blocco” l’accordo, recepirlo e poi tradurlo in direttiva, oppure possa modificarne il contenuto. La tesi corretta e prevalente (ed unanimemente espressa dalle parti sociali e dalle autorità dell’Unione) è nel senso che il Consiglio non possa modificare il contenuto dell’accordo, ma possa solo verificare se lo stesso non contenga, in ipotesi, clausole che sono in contrasto con i principi dell’ordinamento dell’Unione<sup>78</sup>. Al Consiglio si prospettano due alternative: attraverso la decisione attuativa dell’accordo, esso può mettere in atto una vera e propria incorporazione del contratto collettivo, ovvero può limitarsi a operare un mero rinvio formale al testo contrattuale. La questione è rilevante per le possibili ricadute sulle sorti della disciplina nel tempo. Solo allorché il Consiglio opti per la prima soluzione, la disciplina risulta formalmente e sostanzialmente determinata in via di autorità e quindi rimarrebbero irrilevanti le eventuali variazioni o disdette dell’accordo collettivo ad opera delle parti<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Discutono della questione, classica, circa il significato del termine “decisione” nel contesto dell’(attuale) art. 155 TFUE, tra gli altri: A. ALAIMO, B. CARUSO, *Il contratto collettivo nell’ordinamento dell’unione europea (parte II)*, in *ADL*, 2013, 36 ss.; M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., 496; S. SCIARRA, *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2010, 13.

<sup>76</sup> Cfr. S. SCIARRA, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 1992, 744; A. OCCHINO, *Contratti collettivi internazionali e contratti collettivi comunitari*, cit., 188-190.

<sup>77</sup> Sul punto, v. *supra*, in questo stesso cap., par. 4.1.

<sup>78</sup> Cfr., M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., 496 e, con ampiezza di motivazione, M. GRANDI, *Le parti sociali e l’autonomia contrattuale di fronte all’unione economica e monetaria*, in *LD*, 1993, 474; B. BERCUSSON, *The Dynamic of European Labour Law after Maastricht*, in *ILJ*, 1994, 27.

<sup>79</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., 496.