

# AGENS

*quaderni*

Quadrimestrale di economia, trasporti, lavoro. Anno 10 - numero 1



LE LIBERALIZZAZIONI,  
LE RELAZIONI INDUSTRIALI  
E LA CONTRATTAZIONE NEI TRASPORTI



AGENS QUADERNI

Quadrimestrale Informativo di economia, trasporti, lavoro. Anno 10 n. 1 - Gennaio 2008

Iscrizione al Tribunale di Roma

Sezione Stampa e Informazione n° 00149/99 del 7/4/1999

Proprietà

Agens - Agenzia Confederale dei Trasporti e Servizi - quota 100%

Sede

Viale Pasteur 10 Roma

Editore

Agens

Direttore Responsabile

Vincenza Alessio Ruffo

Responsabile scientifico

Sergio Maria Macciò

Supervisione

Massimo Bornengo

Coordinamento editoriale

Fabrizio Molina

Progetto Grafico e impaginazione

Studio Graffiti

Tecnica diffusione: Stampa

c/o Tipografia Bellastampa

Via Collatina 41 Roma

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2008





# Indice

## **PARTE PRIMA**

- Prefazione 7  
*di Gian Maria Gros-Pietro*
- Tra Novecento e nuovo secolo: gli ostacoli alla  
sussidiarietà liberista 11  
*di Giulio Sapelli*

## **PARTE SECONDA**

- Contrattazione collettiva e sostegno legale tra  
vincoli costituzionali e comunitari 45  
*di Giampiero Proia*
- Le relazioni industriali nelle attività ferroviarie:  
dal sistema del gruppo FS ad un nuovo contratto  
collettivo nazionale di settore 75  
*di Sergio Maria Macciò*

## **PARTE TERZA**

- Il “caso” FS 103  
*di Giuseppe Depaoli*
- Contratto unico e sindacato: il peso di una scelta  
convinta 119  
*di Giovanni Luciano*

- Appendice** 133



# Prefazione

Il tema a cui dedichiamo questo numero dei Quaderni si inserisce nel solco del dibattito corrente sull'aggiornamento degli strumenti delle relazioni industriali e degli assetti contrattuali, in un contesto nel quale i mutamenti socio-economici assumono caratteristiche di rapidità e interdipendenza che richiedono una più efficace capacità di risposta del Paese.

La prospettiva scelta è, naturalmente, quella dei trasporti. Mai come in questo momento l'intersezione tra liberalizzazioni, relazioni industriali e contrattazione nel nostro settore mostra di non essere un argomento di interesse accademico, ma il terreno concreto su cui scegliere come governare la qualità dei servizi che un Paese moderno deve dare ai propri cittadini.

Se il sistema finanziario internazionale sta attraversando una crisi di proporzioni inattese e che stimola la riflessione sull'evoluzione del capitalismo, l'Italia, che inevitabilmente risente dei problemi di contesto, deve anche maturare scelte razionali ed efficaci sul piano delle politiche settoriali, per sostenere la competitività della propria economia.

Le vicende che hanno riguardato, nell'ultimo anno, il settore dei trasporti nel nostro Paese hanno un valore paradigmatico, poiché se da un lato sono emerse forti contraddizioni, dall'altro si sono registrate posizioni d'avanguardia da parte degli operatori in tema di rinnovamento del mercato e delle regole che ad esso sovrintendono. In tal senso va letta, ad esempio, la chiara posizione su un nuovo contratto unico per il trasporto pubblico locale e le attività ferroviarie che è stata assunta da tempo dai Sindacati e condivisa da Confindustria.

Occorre capire bene che la richiesta di un nuovo contratto, unitario



per queste attività, nasce dalla convinzione che questo percorso sia in linea con la strategia di razionalizzazione contrattuale che Confindustria persegue, in quanto necessario per dare una regolazione omogenea – nei suoi elementi fondamentali – ad un settore che opera in modo integrato al servizio della mobilità delle persone, e nel quale però gli attori rispondono a regole diverse. La prospettiva della liberalizzazione e del recupero di efficienza non potrà essere elusa, e rispetto ad essa il contratto unico non è solo un mezzo per semplificare, ma un passaggio obbligato per affrontare il mercato evitando che nasca un caos regolatorio, con forti asimmetrie.

Intrattenersi su questa vicenda è utile a spiegare il convincimento che liberalizzazioni, relazioni industriali, contenuti e forme della contrattazione siano espressioni dello stesso volto di un Paese che persegue il cambiamento.

Dunque questo Quaderno non è un *istant book*; esso è piuttosto frutto di una riflessione che abbiamo avviato da tempo circa la necessità di superare schemi che non contengono e non rappresentano più l'attuale modo di "essere" impresa come assunto propedeutico al "fare" impresa, che dall'essere deriva per forza di logica. Dovremmo saper trasformare le turbolenze che stiamo attraversando in un'opportunità, forse decisiva, per ridisegnare un futuro che sull'essere e fare impresa sappia innestare una cultura del lavoro e delle relazioni sindacali più aderenti ai tempi e al futuro.

E' vero, come qui scrive Sapelli, che le relazioni industriali in Italia sono una formidabile cartina di tornasole dei diversi destini che riflettono, più che in ogni altro Paese, la sua profonda eterogeneità sociale, ma questa eterogeneità, questa via italiana, non può ignorare la direzione che hanno preso altri sistemi e altre società, perché il prezzo che ne pagherebbe il Paese sarebbe alto.

Su questa "emergenza culturale" il Quaderno torna con gli accenti tipici degli autori, che ringraziamo per il consueto coraggio e la lucidi-

tà con cui illuminano i rispettivi campi di riflessione. Questa sostanziale consonanza trova conforto in una vasta area di intellettuali, esperti, operatori che hanno ben presente come l'Italia si trovi di fronte ad una questione di fondo che precede e ricomprende quella economica e finanziaria: decidere per davvero che direzione prendere e, finalmente, incamminarsi.

Gian Maria Gros-Pietro



# Tra Novecento e nuovo secolo: gli ostacoli alla sussidiarietà liberista

*di Giulio Sapelli\**

Per Felice Mortillaro, in memoriam

*SOMMARIO: 1. La globalizzazione in Italia – 2. La globalizzazione e le relazioni industriali: una prospettiva internazionale – 3. Siamo dove eravamo un tempo, ma non come eravamo un tempo – 4. I nemici neopatrimonialistici del cambiamento – 5. Per la sussidiarietà liberista – 6. I quattro macroimpulsi e la loro nuova strutturazione: una prospettiva di analisi.*

## **1. La globalizzazione in Italia**

Se sosteniamo, come è giusto, che gli ultimi venti anni di intersezione dell'economia italiana in quella mondiale sono stati decisivi, dobbiamo ben specificare l'assunto. Infatti gli avvenimenti che si sono succeduti sono tra i più storicamente interessanti che siano mai apparsi da molti anni a questa parte. La tendenza che si va delineando è chiara e ricca di sorprese. La globalizzazione non solo diminuisce la povertà assoluta; non solo aumenta quella relativa di coloro che in essa non riescono a inserirsi virtuosamente; non solo, naturalmente,

---

\* Università di Milano

aumenta con cifre impressionanti il commercio mondiale; la globalizzazione, oltre a provocare tutto ciò, acuisce la differenza spasmodica che esiste e sempre esisterà tra risparmio e investimento. I livelli di risparmio continuano a non scendere in tutto il mondo salvo che negli USA. I paesi industrializzati del vecchio continente europeo hanno un termoregolatore essenziale per misurare la bassa crescita: il trasferimento di quote ingenti di capitali sempre più dal profitto alla rendita, a quella immobiliare e a quella improduttiva pubblica e privata. E la persistenza di alte quote di risparmio è il termoregolatore essenziale della bassa crescita. Ebbene, oggi possiamo dire che questo processo investe tutto il continente europeo, salvo il Regno Unito, che non è una potenza europea, e i paesi scandinavi, che sono un fenomeno economico sociale specialissimo e tutto particolare. La questione interessante è che questa propensione alla rendita è intimamente legata alla carenza di investimento che investe tutto il mondo industrializzato, sia di recente, sia di antica industrializzazione. Le quote dei profitti delle corporation crescono a dismisura, gli stipendi dei manager hanno raggiunto livelli immorali e veramente ingiustificabili; ma nel contempo, in un contesto di deflazione reale, i livelli di investimento calano o sono stazionari in tutto il mondo. Solo gli USA fanno eccezione. Non soltanto le famiglie nord americane non risparmiano, non soltanto gli investimenti esteri diretti continuano ad avere come punto di riferimento mondiale il nuovo continente, ma anche il debito estero di quella grande potenza cresce a dismisura per la continua crescita delle importazioni che nessuna esportazione riesce ad equilibrare. Come è noto sono le riserve dei paesi asiatici e della Cina in particolare a sostenere il debito estero nord americano, ma non bisogna neppure dimenticare che gran parte degli investimenti esteri diretti in Cina provengono dalle multinazionali nord americane. Ecco un'altra annotazione essenziale. Laddove si investe non si investe più nei tradizionali confini. Si pensi alla Germania.

Ebbene, la Germania ha potentemente delocalizzato la sua grande industria e ha promosso investimenti in aree strategiche del nuovo mondo industrializzato. Quali conseguenze avrà questa situazione mondiale che vede il risparmio stabilizzarsi o crescere con regolarità e gli investimenti calare? Una prima conseguenza il mondo intero l'ha già avuta dinanzi a sé. Ma ha capito? Parlo dell'aumento del prezzo del petrolio. Si ha un bel dire che tale aumento deriva dall'inusitata domanda che proviene dalla Cina e dall'India, nonché da altri paesi in via di sviluppo. Ciò è certamente vero, ma la vera causa dell'aumento del prezzo risiede nel fatto che l'industria della raffinazione è da anni e anni bloccata nel miglioramento tecnico e nella sua espansione per carenza di investimenti nel settore. E questo è paradossale. I prezzi crescono e i capitalisti non investono? Attenzione: investire in grandi strutture di base richiede pianificazioni decennali e regolazioni che premiano gli investimenti medesimi. E queste condizioni non possono essere soddisfatte perchè l'aumento dei consumi ha preso alla sprovvista un'industria tradizionalmente lentissima nei suoi comportamenti per gli immensi rischi che si corrono investendo in essa. E inoltre l'eccessiva regolazione ambientale ha gravemente disincentivato un impegno dei capitali in questo campo. Non discuto qui della bontà o meno delle fonti energetiche alternative e di come sarebbe felice un mondo senza carburanti fossili. Discuto della mancanza di investimenti e delle sue conseguenze. Un altro settore in cui la carenza di investimenti ha delle conseguenze molto negative per la qualità della vita è il blocco che di fatto si è realizzato nello start up che anni or sono pareva possibile nell'industria delle biotecnologie. Gli ottimisti prevedevano una crescita esponenziale degli investimenti simile a quella che si era realizzata negli anni ottanta e novanta nelle telecomunicazioni fisse e mobili. Non è accaduto nulla di tutto questo. Anzi, l'iperinvestimento che si realizzò in quel settore, con la distruzione di molte imprese, ha impietrito la di-

namica dei nuovi soggetti imprenditoriali che oggi sono molto meno entusiasti del passato per cacciarsi in nuove avventure. E infine l'euforia borsistica che è durata venti anni in tutto il mondo e che non è ancora completamente finita, ha spostato ingenti quote di capitali dal profitto alla rendita finanziaria, favorendo la speculazione a breve e a brevissimo termine. Tutto congiura per favorire la caduta degli investimenti. Ultima ragione. Forse la più importante socialmente. L'invecchiamento crescente del vecchio continente. L'Europa è un paese di vecchi. Pensate all'Italia. Si prevede che tra cinquant'anni saremo solo poco più di quaranta milioni ad abitare il Bel Paese. Come volete che società vecchie e decadenti possano ritrovare gli animal spirits di un capitalismo che ha vinto socialmente nel mondo per due secoli, ma che ora sembra sempre più avvolto nelle spirali di contraddizioni che non sono quelle sociali previste dal socialismo, quanto, invece, quelle demografiche e parassitarie previste dal pensiero santsimoniano industrialista e da quello malthusiano che vedeva negli andamenti delle popolazioni le radici degli andamenti socio-economici? I classici da rileggere per meditare come sia difficile vivere in un mondo senza industria manifatturiera appartengono - paradossalmente - proprio ai grandi pensatori che vedevano nell'industria, nel profitto e nelle nascite il sale della crescita e della civilizzazione.

## **2. La globalizzazione e le relazioni industriali: una prospettiva internazionale**

È in questa luce che dobbiamo riflettere sul sistema di relazioni industriali italiano. E non possiamo non farlo rifacendoci allo scenario europeo, quale emerge dalla letteratura più aggiornata e meno descrittiva. La conclusione è assai stupefacente.

Chi ha a mente, infatti, lo "stato dell'arte" della discussione e delle previsioni "scientifiche" che si formulavano immediatamente prima o

immediatamente dopo il Trattato di Maastricht, ricorda che le teorie funzionalistiche prevalevano. Per esse l'unificazione monetaria e i processi di liberalizzazione avrebbero portato con sé (secondo un meccanico adeguamento, istituzionale e sociale insieme) un'omogeneizzazione del comportamento degli attori individuali e soprattutto di quelli collettivi, organizzati nelle rappresentanze degli interessi.

Questo dava risalto e pareva comprovare irreversibilmente la validità universalistica della cosiddetta concertazione neo corporativa.

Quelle teorie, come è noto, non comprendevano in sé la dura realtà dei meccanismi di deregolamentazione a livello generale e societario (non aziendale, certamente) che costituivano, da un lato, la storia del sistema di relazioni industriali statunitense e, dall'altro, la ben più recente rivoluzione neo liberale e neo liberista che si affermava nel Regno Unito, tanto a livello sociale quanto a livello aziendale.

L'Europa Continentale, tuttavia, avrebbe dovuto vedere la convergenza dei modelli di relazioni industriali verso un assetto sostanzialmente modellato, piuttosto che su quelli anglosassoni, sull'esempio tedesco. Qui gli attori dominanti erano e sono costituiti dalle parti sociali legate da reticoli di codeterminazione sia sociali (a livello governativo sotto l'imperio di una potentissima banca centrale attore politico di fatto) sia aziendali (la cogestione). Qui la direzione di marcia era quella di garantire, con questa reticolarità, una flessibilizzazione e un decentramento "partecipato" con bassa conflittualità e alta ammortizzazione (salvo che per i Länders ex comunisti) dell'impatto dell'unificazione tedesca ed europea.

Occorre sottolineare, peraltro, che una lettura attenta della discussione intellettuale sul modello tedesco, ne evidenzia da un decennio circa i limiti di diffusione all'interno stesso della Germania, soprattutto in riferimento alla pratica effettiva della "partecipazione" dei lavoratori, alla sua debolezza, alla corruzione che ne scaturisce e alla bassa propensione all'orientamento al "partenariato" degli imprenditori.



Le direzioni aziendali, anche in Germania, seguirebbero l'andamento generale, fortissimo ed omogeneizzante - quanto a volontà politica, non quanto a realizzazione fattuale - della deregolazione istituzionale e della prevalenza del ruolo imprenditoriale rispetto a quello sindacale nella definizione del sistema di regole. Si tratta di una tendenza, quest'ultima, che ha il suo acme nelle nazioni "anglosassoni", ma che si manifesta come un universalistico processo, se pur con gradi e intensità assai diversi.

Dalla letteratura e dall'osservazione scientifica della realtà non emerge, tuttavia, né un "modello intermedio", né una "omogeneizzazione dei sistemi" (come pensava tutta la scuola neo-corporativista e parte di quella della "*public choice*"), quanto, invece, una forte auto-referenzialità dei sistemi di relazioni industriali. Ossia una persistente autoriproducibilità dei sistemi precedenti all'impatto liberalizzante sovranazionale europeo, con sì notevoli modificazioni parziali, ma sempre fortemente ineguali.

Si riscontra, insomma, una fortissima continuità storica, ormai quasi secolare, determinata dalla "centralità" che assumerebbero (come fu infatti all'inizio del secolo che ora si chiude) le relazioni sindacali, le culture sindacali, dei lavoratori in primo luogo, e i sistemi di relazioni istituzionali e simboliche che esse istituivano e istituiscono con gli apparati statali. E questo nonostante l'indubbia scelta strategica degli imprenditori associati di affrontare la globalizzazione economica operando per una deregolamentazione del sistema delle relazioni industriali e l'indebolimento del ruolo via via assunto dalle associazioni sindacali di rappresentanza dei lavoratori nei sistemi economici e istituzionali.

Un problema che andrebbe più approfonditamente analizzato per la rilevanza che tale continuità assume a fronte di relevantissimi mutamenti strutturali che quella continuità si trasformano, ma che tuttavia non infrangono. Ed è ben questo che fa problema, non solo scientifi-

camente.

L'analisi comparata della letteratura, come cercherò di dimostrare qui di seguito, evidenzia modelli " di reazione" assai diversi.

La Francia vede, tra gli attori prevalenti nella delineazione del processo di "resistenza" o di " autoreferenzialità", il governo e gli imprenditori che favoriscono un processo di regolazione del *bargaining* aziendale, con un impatto assai debole dei processi europei sul sistema nazionale, secondo la consolidata tradizione mercantilistica francese. Questo è un modello vincente, del resto, anche in Belgio, dove l'accordo tra governo e sindacati per perseguire una forte centralizzazione del sistema continua a essere sottoposto a gravi crisi, che manifestano, ed è questo il discorso che ci interessa, uno straordinario meccanismo di vischiosità e di resistenza dinanzi alle pressioni deregolatrici. Diverso il caso olandese, dove la "partnership" prevalente è piuttosto tra governo e imprenditori impegnati in una transizione moderata verso un sistema assai più decentralizzato e flessibile di un tempo.

La Spagna vede un forte ruolo del governo che opera per una istituzionalizzazione del sistema relazionale a ogni livello, mentre persegue una fortissima politica di flessibilizzazione del mercato del lavoro (in ciò seguendo, del resto, l'ispirazione di tutti i precedenti esecutivi socialisti e del governo popolare precedente quello attuale). La Spagna, da questo punto di vista, è forse il paese dove il processo di privatizzazione e di liberalizzazione ha avuto le conseguenze più rilevanti sul sistema di relazioni industriali. La ragione di ciò risiede nello sfaldamento del meccanismo corporativo franchista a cui non era succeduto uno stabile processo di relazionalità delle negoziazioni centrali e periferiche, come, del resto, a riprova della validità di questa tesi, succede in Portogallo. Un fenomeno affatto diverso da quello che successe in Italia dopo la caduta del fascismo, con la continuità di molti sistemi corporativi....

Non è una sorpresa, in questa luce, osservare che il complesso di paesi in cui la pressione liberalizzatrice è assai forte è l'area scandinava. Qui la crisi dei governi "pro labour" è profondissima e ha aperto la via alla prevalenza, tra gli attori sociali che guidano il processo di cambiamento degli imprenditori. Essi dirigono il sistema verso una profonda deregolazione e decentralizzazione, con un cambiamento, qui sì, potenzialmente veramente epocale delle relazioni esistenti. Ma anche tale trasformazione avviene, tuttavia, pur sempre attraverso una profonda istituzionalizzazione e una grande attenzione alla dinamica delle relazioni sociali, che si continua a voler controllare, anche se in forme molto diverse e meno rigide di quanto non si tentasse di fare in passato.

Anche ciò comprova la mia tesi dell'"autoreferenzialità": il sistema scandinavo era in crisi da anni e la globalizzazione si è abbattuta come un maglio sui meccanismi di aggregazione sociale "pro labour" che già da tempo erano "internamente" in crisi. Ma essi hanno prodotto meccanismi di risposta reattiva e creativa alla crisi, quasi "un modello di resistenza *à la* Polanyi", in una sorta di riedizione di azioni sociali che sono state studiate anche nell'Italia dell'inizio del XX secolo, quando, come in ogni dove, del resto, si reagì all'avvento del capitalismo di mercato in società sino ad allora post feudali e agricolo-commerciali. Ora il problema è naturalmente diverso. Ma è stupefacente rilevare che tale processo ha anche ora una epidemiologia amplissima e pervasiva, anche se con diverse morfologie, perchè diversi sono gli organismi sociali a cui il fenomeno si applica e in cui si manifesta.

Naturalmente questi modelli di "resistenza reattiva" sono da comparare con il modello anglosassone transatlantico del Regno Unito, (come al tempo della rivoluzione industriale! si noti bene!). Nel Regno Unito, dove l'azione governativa ha imposto una profonda "decollettivizzazione" dei rapporti di lavoro e dei sistemi di relazioni in-

dustriali ponendosi alla testa del processo controverso (come si vede) di liberalizzazione dei sistemi di relazioni industriali.

L'Italia provoca una sorta di stordimento agli osservatori stranieri e, spesso, anche a quelli nostrani.

Generalmente si colloca il nostro paese nel novero di quelli che vedono la prevalenza del "partenariato" tra imprenditori e sindacati confederali, secondo il Patto del 1993 (e secondo una logica che inizia ben prima, con il "Lodo Scotti "). Esso propugna una sorta di "i-stituzionalizzazione dall'alto" del processo di relazioni industriali, ma con forte enfasi sulla contrattazione articolata e quindi vuol essere pervasivo "in basso", ossia a livello decentrato nel sistema delle relazioni sindacali e industriali. Un forte influsso dei processi "europei", quindi, ma dall'esito, tuttavia, sempre incerto, per la debolezza delle basi sociali di questo "patto neo corporativo". Generalmente questa teorizzazione espunge dal suo orizzonte il "macigno" dell'antagonismo neo-luddista della Cgil che complessifica tutta l'azione dei sistemi e dovrebbe anche complessificare le teorie...

Se si esamina, poi, più minuziosamente la letteratura e si riflette sulla realtà così come scorre sotto i nostri occhi, si intravede un quadro assai più mosso e complesso.

L'Italia, affermiamolo chiaramente, condivide diversi destini, che riflettono, più di ogni altro "paese", la sua profonda eterogeneità sociale e la sua spiccata de-istituzionalizzazione politica, economica e, naturalmente, statuale. Il sistema di relazioni industriali è una formidabile cartina di tornasole a questo proposito.

Vediamo.

Il processo di resistenza "autoreferenziale" ha una caratteristica comune in tutti i paesi europei: convivono - così come accade significativamente nel diritto secondo un processo di *acquis* e di stratificazione - spezzoni di sistemi "antichi" con spezzoni o segmenti di sistemi "nuovi", in una sorta di "epifania europea delle relazioni industriali"

dai lineamenti ancora incerti e indefiniti.

Esiste, per esempio, un gruppo di paesi dove senza dubbio le pratiche e le teorie neo corporative (e quindi rilevanti gradi di istituzionalizzazione) hanno un gran peso, ma dove simultaneamente emergono con forza, sia la prevalenza degli imprenditori sugli altri attori, sia processi di decentralizzazione contrattuale (Germania, Austria, Svizzera, Olanda, Belgio): ebbene, è indubbio che il Nord Italia condivide questo destino.

Vi sono d'altro canto paesi (Regno Unito, Irlanda, Spagna) dove il sistema di regolazione è molto "lasco", ossia debolmente gestito a livello corporativo e dove la decentralizzazione è assai forte: il Mezzogiorno d'Italia condivide questo destino.

E che dire di paesi come la Grecia, il Nord - non il Sud - del Portogallo e il Sud della Spagna, dove il sistema di relazioni industriali, nel coacervo di lavoro nero e di piccole e piccolissime imprese, è pressoché assente e dove la de-regolazione, o meglio, la mai avvenuta regolazione, che si traduce di fatto nel dominio pressoché incontrollato degli imprenditori, prevale nel sistema sociale? Ebbene, le aree più povere del Mezzogiorno e più de-istituzionalizzate, condividono questo destino.

L'Italia è, in ogni caso, lontana da paesi come la Svezia, la Norvegia e la Finlandia, dove il processo di "resistenza" del corporatismo precedente è sì molto forte, ma si sta sfaldando con la prevalenza dell'azione sociale degli imprenditori, senza tuttavia, sino a ora, scalfire la membership sindacale e un sistema fortemente istituzionalizzato, come ho prima ricordato.

La pendolarità tra centralizzazione e neo corporativismo, da un lato e decentralizzazione e de-regolazione, dall'altro, è l'elemento distintivo del cambiamento in corso, nonostante tutte le resistenze che si rendono manifeste.

I sistemi e i subsistemi sociali (aziende e sindacati) a questo cam-

biamento rispondono guardando più al passato che all'avvenire. Come un organismo vitale, del resto. Ma sono precipuamente gli organismi vitali che hanno in sé i germi della decadenza.

### **3. Siamo dove eravamo un tempo, ma non come eravamo un tempo.**

La situazione economica italiana, in questo complicato contesto, non cessa di sollevare discussione e confronto. Si vorrebbe che sia la prima, sia il secondo, fossero sostenuti da più provvide e approfondite analisi e che ci si concentrasse non soltanto sulle schermaglie comunicazionali. Si vorrebbe che la questione fosse affrontata con la mentalità di una classe dirigente: che si indicassero definitivamente, insomma, le radici dei problemi e su questa base ci si sforzasse di indicare i rimedi possibili.

L'Italia è oggi, all'inizio del nuovo millennio, nel complesso di interdipendenze delle relazioni mondiali tra le nazioni, all'incirca dove si collocava nel periodo immediatamente precedente la prima guerra mondiale: al confine tanto del centro quanto della periferia dei meccanismi dell'accumulazione allargata su scala mondiale. Lì è rimasta per circa un secolo. Ma con sforzi inauditi, che sono stati compiuti da quattro macroimpulsi, continuamente adeguati e rinnovati in un contesto, però, di scarsissima istituzionalizzazione dei mercati, di alta bancarizzazione della mobilitazione dei capitali e di bassa divisione funzionale tra famiglia e impresa, di scarsissima differenziazione sociale tra proprietà e controllo, come è tipico di nazioni a mercati fortemente imperfetti e con scarsissima presenza del mercato dei diritti di proprietà. I cambiamenti, tuttavia, si sono realizzati, anche se a prezzo di sforzi inauditi, come dimostra la disgregazione di alcuni dei grandi complessi di forze che garantivano un tempo la crescita e come dimostra l'apparire di tensioni alle privatizzazioni con bassi gradi di liberalizzazione. Esse iniziano in tal modo, senza strategia alcuna, senza cultura della regolazione dei mercati e senza trasparen-

za e sempre sull'onda di una emergenza drammatica, dapprima alla metà degli anni ottanta del Novecento per far fronte al disastro economico dell'Iri e poi proseguono con impetuoso slancio a partire dal 1992 per evitare il default, ossia la catastrofe dell'Italia soffocata dal debito pubblico e dal discredito che ne consegue presso i grandi istituti finanziari internazionali. L'unica via di uscita per iniziare una strategia di ripianamento del debito pubblico è privatizzare per fare cassa, ossia aumentare le entrate dello stato e diminuire in tal modo il debito paurosamente accumulato. La spinta alle privatizzazioni proviene dalle energie globalizzanti del capitalismo anglosassone, del Regno Unito in primo luogo, che per il brevissimo periodo iniziale del trattato di Maastricht governa il Commissariato europeo con una politica benevolmente liberista con un grado tale di incisività e di serietà che non si ritroverà più in futuro. Se esaminiamo i dati statistici relativi alle privatizzazioni rimaniamo sorpresi: abbiamo realizzato una massa imponente di privatizzazioni, se guardiamo ai valori borsistici. Se guardiamo la distribuzione dei ricavi che si sono tratti dalle privatizzazioni in Europa dal 1977 al 2006, per esempio, rimaniamo stupiti. L'Italia ha privatizzato per 140 bilioni di euro circa ed è alla testa di una classifica che vede al secondo posto la Francia con 113 bilioni e subito dopo il Regno Unito, con 96 bilioni, seguito dalla Germania con 95 bilioni. Molto distaccata è la Spagna con 45 bilioni, seguita dall'Olanda con 37 bilioni circa. L'Italia guida il gruppo di testa dei paesi investiti dalle privatizzazioni: Bernardo Bortolotti ci ha fornito anche una periodizzazione esemplare del processo, enfatizzando il periodo "core" del processo di privatizzazione (iniziato nel 1985 con la privatizzazione parziale, di piccole quote, della Stet e di Alitalia) che ha investito, dal 1996 al 2000, le grandi banche, i grandi gruppi produttori di beni strumentali, alcune imprese municipalizzate, per un valore totale di 70 milioni di euro circa. È seguito un periodo chiamato di "consolidamento", dove si è proseguito con

alcune municipalizzate, si sono vendute altre quote dei due grandi gruppi energetici (Eni ed Enel), investiti sin da subito dal processo di privatizzazione già ben prima del periodo di consolidamento, (unitamente a Finmeccanica e Telecom, privatizzata integralmente come la società Autostrade), il tutto per un valore di 18 milioni di euro circa. Ora comprendiamo perché, nonostante l'emergenza, non siamo più come eravamo un tempo. Ma proprio per questo non possiamo non porci anche la domanda perché continuiamo ancora a non essere sincronici al cambiamento mondiale in corso. È questa domanda che sostiene l'ipotesi da me abbracciata per la quale occorre accelerare il cambiamento, puntando su precise linee di trasformazione per rimettere in moto la crescita, che non può più avvenire come nel passato.

#### **4. I nemici neopatrimonialistici del cambiamento**

Che fare dunque?

Poche e semplici cose, ma essenziali. Come essenziali, spero, saranno quelle che dirò qui di seguito.

Esse sono importanti, tuttavia, io credo, perché sono la conseguenza che dobbiamo trarre dalla convinzione che tra gli anni ottanta e novanta del novecento è venuta a compimento, non solo in Italia, una trasformazione irreversibile tanto del sistema politico quanto di quello economico. Tale trasformazione avviene in primo luogo perché va estenuandosi il potere regolatorio e allocativo per via gerarchica che le forze politiche detenevano grazie al controllo delle risorse che derivava loro dalla riproducibilità del consenso elettorale. Quella riproducibilità, in un ambiente a basso grado di competizione, consentiva - e consente - di controllare anche in guisa più o meno rilevante le risorse economiche. Ma questa nuova fase non è definitiva: essa è soggetta a continui arretramenti, a comportamenti reattivi da parte delle oligarchie politiche di tipo nuovo che vanno delineandosi all'orizzonte e si rischia paurosamente di tornare indietro, a prima



dell'ondata delle privatizzazioni del 1992. Se ne vuole una prova? Si pensi alla discussione in corso in Italia da circa due anni. Si discute molto, infatti, di patriottismo economico, di italianità, in economia e oltre. Si discute del rapporto, insomma, tra agire del mercato e agire della società. Dove questa ultima appare come un'entità che possa essere separata dal mercato medesimo e, intatta, conservare tradizioni, pulsioni emotive, secolari patrimoni culturali. Il mercato viene visto come una potenza estranea alla società, che è destinata a frantumarsi dinanzi all'erompere dei rapporti monetari dispiegati e della forza dirompente del più importante e decisivo dei mercati: quello dei diritti di proprietà. È questa visione delle trasformazioni in corso tra economia e società che sembra prevalere tra i più, anche se si tratta di osservatori attenti e consapevoli delle cose di un mondo che sta cambiando dinanzi a noi. L'angoscia li pervade e con l'angoscia la visione dell'essere è sempre meno limpida e precisa di quanto non sia in una personalità assertiva, serena, pur nei dubbi e nelle incertezze.

Naturalmente costoro sono confermati nella loro angoscia, dalla preoccupazione di un liberismo primitivo altrettanto dilagante, per il quale la società non esiste e tutto si può ridurre a mercato. Si dimentica in tal modo il secolare lavoro di costruzione sociale del mercato medesimo e di come esso sia soprattutto il frutto di una serie di decisioni sociali e istituzionali la cui catena costituisce il percorso infinito e impervio della vita associata.

Pensiamo all'Italia. Nella seconda metà dell'Ottocento una nazione giovanissima inizia a costruire un mercato grazie all'apertura dei mercati mondiali, che allora era potente, così come lo è divenuta oggi, dopo il crollo del Muro di Berlino e l'avvento dell'interdipendenza economica che chiamiamo, per amor di semplificazione, globalizzazione. Ma quella formazione di un mercato transnazionale a base locale avvenne simultaneamente alla creazione di una nazione, debole e divisa sin che si vuole, ma che, tramite i suoi gruppi dominanti e dirigenti,

voleva affermare la sua identità nel mondo. Il nazionalismo intellettuale, il patriottismo, non si separava dall'apertura ai capitali stranieri, al loro giungere in Italia con forza imponente, cosicché gran parte del sistema bancario non localistico e dell'industria medio grande furono in grande misura costruiti, fondati e rifondati, perfino nei pubblici servizi, grazie all'intervento del più avanzato capitale straniero.

Si può dire che quell'avvento delle forze del mercato distrusse l'italianità? Allo stato nascente in cui essa era allora, sarebbe stato assai facile distruggerla. Accadde l'opposto, invece. Quell'intervento pose le basi della crescita economica, dello sviluppo sociale, della trasformazione delle relazioni tra gruppi e strati e ceti della società dell'Italia moderna.

Ma lo stesso ragionamento potremmo fare per la Spagna, per l'India alcuni decenni dopo, per la Cina costiera sin dal Settecento, per l'Oceania e naturalmente per il Giappone più o meno negli stessi anni in cui si costruiva l'Italia nuova.

Ci siamo dimenticati di tutto questo perchè, nonostante il gran parlare di globalizzazione, abbiamo ancora le abitudini mentali, gli stereotipi psicologici che sono stati costruiti nella lunghissima stagione del nazionalismo economico mondiale che durò dalla fine della prima guerra alla caduta, appunto, del muro di Berlino. Un processo che non investì, tuttavia, le due grandi potenze che sono sempre state internazionali nella loro vocazione liberista in economia: gli USA e il Regno Unito. E che per questo hanno per così lungo tempo dominato e dominano il mondo.

Anche nel nazionalismo economico che ci siamo lentamente lasciati dietro le spalle, su scala mondiale vigeva un rapporto tra società e mercato. Ma questo rapporto era subordinato al rapporto tra economia e nazione e la seconda condizionava potentemente la prima e su questa base definiva tutti i rapporti sociali. Ne scaturisce una società chiusa, incrostata di corporazioni, fondata sullo status, incapace di

produrre eguaglianza nelle opportunità e dominata dal clientelismo e dalla corruzione, pur negli innegabili progressi che si raggiungevano nelle condizioni materiali di vita. Esse erano rese possibili dalla debole, ma attiva, inserzione nei cicli dell'economia mondiale. Eravamo italiani a quel tempo? Ma certamente! diranno gli angosciati fautori dell'italianità perduta.

Lo eravamo tra la seconda metà dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale, quando il capitalismo straniero, il mercato straniero, erano così attivi e presenti sul suolo patrio? Come è possibile dir di no? Tutto lo documenta: una letteratura molto fiorente, un risveglio delle arti plastiche con pittori italiani noti in tutto il mondo, con il progresso delle scienze che fu rapidissimo e glorioso... Ecco confrontarsi, dunque, due diversi paradigmi di italianità e di rapporto tra economia e società. Quello che si sta ora delineando, culturalmente prima che economicamente, è per molto versi simile a quello che consentì la nascita dell'Italia come nazione e che ci portò nel novero delle grandi potenze, da cui, sino a oggi, non ci siamo più allontanati

Come si vede il concetto di italianità in economia non vuol dire assolutamente nulla se lo si intende in una forma polemica e contrastante con l'internazionalizzazione della società. Si può essere italianissimi ed esprimere una diversità culturale, una radicata tradizionalità rinnovatrice cosmopolita nel più dilagante dei mercati e proprio per questo trovare motivi di crescita, di sviluppo, di creazione di gobbettiane "energie nove" di cui tanto abbiamo bisogno per rimanere, appunto, nel novero di quelle grandi potenze mondiali

Ben vengano, dunque, gli attori stranieri bancari, industriali, a trasformare il volto del mercato e della società italiana, perchè il primo non è mai separato dalla seconda. In tal modo si rafforzano i legami dell'Italia con il mondo, soprattutto con quello di un capitalismo più avanzato e incivilito dalle regole internazionali dei giuochi dello scambio. Regole che, non lo si dimentichi, anche l'Italia ha contri-

buito a far applicare in Europa.

È con questo spirito che dobbiamo guardare a ciò che sta beneficamente accadendo in questi tempi. Le OPA promosse dalle banche olandesi e spagnole in Italia, per esempio, fan parte di un grande cambiamento in corso nella società mondiale, cambiamento di cui l'Italia è parte. Dinanzi a esso solo coloro che non sanno leggere il passato per costruire il futuro possono sprofondare nell'angoscia narcisistica, anziché gioire per le nuove occasioni di internazionalizzazione che si aprono dinanzi all'Italia.

Non si tratta, naturalmente, di un fenomeno solo italico. E qui siamo dinanzi a un fenomeno generale che può divenire drammatico e interrompere la crescita mondiale. La questione del rapporto tra economia e politica è esplosa in tutto il mondo, infatti, con una forza impreveduta. Sembra che la quintessenza del capitalismo anglosassone, ossia la contendibilità della proprietà, abbia perso la sua spinta propulsiva, sostituita da un altro principio formativo, che gli affrettati commentatori identificano con il socialismo. Ma a ben vedere non si tratta dell'inizio di una nuova era della proprietà collettiva. Si tratta invece della creazione di un nuovo capitalismo politico, ossia di una proprietà dei beni controllata dalle classi politiche. Ne esistono diverse, di classi politiche. Fondamentale è la fonte delle loro risorse economiche: ne determina il genere. In Europa, per esempio, se si fa eccezione della Francia, dove il capitalismo politico è ancora statualistico, la maggioranza delle classi politiche hanno nei territori e non più nello stato, i loro cicli di vita e quindi di autoalimentazione delle risorse economiche. Dopo il tempo delle industrie e delle banche pubbliche nazionali, rimangono i monopoli e gli oligopoli locali non quotati in borsa e non sottoposti alle regole di governance. In Sud America e in Asia, invece, sono ancora prevalenti - anzi, in Sud America risorgenti - le classi politiche che muovono alla conquista di beni nazionali tramite varie forme di espropriazione. I beni non sono

governati da tecnocrazie, ma da classi politiche che circolano sulla scena del potere in base alle maggioranze elettorali che si susseguono. Si tratta, in sostanza, di una nuova forma di ciò che venti anni or sono il grande sociologo israeliano Eisenstadt chiamò neo patrimonialismo. Ossia il ritorno a un rapporto tra beni pubblici e proprietà, simile - sotto altre forme - a quello che esisteva prima della formazione degli stati assoluti e poi di diritto che hanno fatto la storia della civiltà europea e anglosassone. Allora patrimonio delle famiglie reali e patrimonio dello stato si confondevano e si mescolavano in un terribile conflitto di interessi e in una costante dilapidazione del bene pubblico, con la crescente crisi fiscale dello stato. Oggi siamo ritornati - dopo la parentesi degli stati moderni di diritto - a una situazione per cui ciò che dovrebbe appartenere ai cittadini, sovrani gestori di questi beni, è invece espropriato dalle classi politiche. Esse, invece, dovrebbero limitarsi a regolare l'uso di quei beni, così da riconsegnarli, ogni qual volta ce ne fosse il bisogno, intatti ai detentori della sovranità. Ma per far ciò occorre una cultura dei beni pubblici sostenuta da una vocazione alla politica vissuta come servizio al bene comune. Oggi, invece, prevale una cultura ben diversa, per esempio, da quella diffusa dai grandi teorici delle élite, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Quelle erano classi politiche che garantivano sì il loro potere, ma che rappresentavano anche quanto di meglio esisteva nella società e che non vivevano di politica, ma per la politica. Oggi le classi politiche, in forme diverse, da quelle trasparenti anglosassoni, a quelle angosciosamente confliggenti sempre con la legalità tipiche dell'Europa e dell'Asia, vivono di politica, intesa come un percorso di carriera e non di vocazione. Di qui la necessità che quelle classi hanno di muovere alla conquista della proprietà per autosostenersi e per autoriprodursi. Spaventate dalle liberalizzazioni e dalle privatizzazioni e anche da un'ondata di antipolitica classista che ha favorito solo quella parte di esse che poteva autosostenersi grazie alle ric-

chezze proprie, le classi politiche di questo nuovo secolo sono alla disperata ricerca di nuovi mezzi di sostentamento. Esse si erano caratterizzate, nel novecento, per la dilapidazione dei patrimoni statuali. Ora che questi non esistono più in misura rilevante, ecco che le classi politiche si rivolgono freneticamente alla dilapidazione dei rimanenti beni pubblici territoriali. Essi, infatti, possono essere governati grazie al principio di maggioranza che deriva dalla lotta per il consenso elettorale. Principio ben diverso da quello dell'efficienza e del servizio pubblico che ha al centro la difesa del consumatore. I cittadini vengono espropriati: prima lo erano i capitalisti. Ma ogni forma di espropriazione è uno strumento di un'immensa orchestra che suona sempre la stessa musica: il ritorno in forme nuove della proprietà politica. È la vera novità di questi anni e segnerà il destino dell'economia futura. Io lo chiamo neo patrimonialismo partitocratico, senza aggettivazioni di merito, ma solo per il gusto di chiamar le cose con il loro vero nome, fedele alle tradizioni di una cultura indipendente e libera, preoccupata del discredito che una trasformazione siffatta provoca alla politica intesa come servizio al bene comune e all'economia come valorizzazione dei beni per migliorare la qualità della vita.

## **5. Per la sussidiarietà liberista**

A fronte di questo sommovimento reazionario stanno i risultati conseguiti nell'era dell'avvento della globalizzazione liberista. La trasformazione avviene, infatti, perché aumenta la complessità delle relazioni economiche che si dipanano nella società civile. E ciò per via dei processi di privatizzazione e liberalizzazione internazionali in mercati sempre meno imperfetti, che permettono l'inverarsi di una maggiore competizione.

Per queste ragioni l'allocazione delle competenze strategiche - non solo nelle imprese - non può più avvenire tramite il potere diretto e

immediato dei sistemi di rappresentanza e di associazione politica degli interessi.

Si tratta di un fenomeno che non ha investito solo l'Italia, ma che per noi ha avuto una particolare rilevanza, per il ruolo che la classe politica storicamente esercitava nei suoi sistemi associativi rispetto alle imprese. La legittimazione dell'allocazione delle risorse economiche e personali si sposta negli ultimi anni sempre più dalle associazioni e dalle rappresentanze, alle imprese e alla società civile, da me definita come l'arena delle relazioni economiche e sociali e non - come oggi impropriamente si fa - delle relazioni politiche prepartitiche (si è dinanzi, in tal caso, alla società politica).

Il processo di allocazione delle risorse diventa - da qualche tempo - competitivo, più che regolativo, fondato sui risultati economici e sulla trasparenza dei sistemi di *governance*, più che sul velo d'ignoranza e sulle barriere all'informazione che caratterizzano i processi storicamente dominanti il rapporto tra politica ed economia del mondo pre-competitivo.

La storia dell'Italia, delle imprese, dei mercati finanziari e del lavoro italiani, dall'ultimo ventennio del novecento sino ai giorni nostri, è storia della trasformazione dei criteri e delle prassi di allocazione delle risorse economiche nazionali - capitali, proprietà, controlli, incentivi materiali e immateriali - nel mutato assetto delle relazioni tra potenza politica, azioni promosse dai mercati e inveroamento dei comportamenti strategici caratterizzati, insieme, dalla trasparenza e dalla capacità decisionale.

Ma dinanzi a tutto ciò si erge il formidabile ostacolo reazionario del neo patrimonialismo partitocratico - e spesso cleptocratico - che trova alleati potentissimi in quelle imprese non rivolte all'innovazione e alla competizione, quanto, invece, alla collusione e all'assistenzialismo, secondo quel dualismo trasversale che ho fin qui descritto. Ecco il risultato dell'infermo processo di privatizzazioni de-

boli con liberalizzazioni inadeguate che ha caratterizzato l'Italia tra Novecento e nuovo Millennio.

Per questo il “che fare?” deve avere di mira anche politiche pubbliche che facilitino l'inveramento del volto virtuoso del processo storico, anziché di quello perverso. Politiche pubbliche che non possono più essere quelle del passato, per ciò che ho prima affermato, ma che debbono in ogni caso ridefinirsi come politiche pubbliche *tout court*, perché debbono sovrintendere interventi che vedano la mano dello stato agire in tutta trasparenza e senza intrusività distorsive. Si tratta di riprendere una logica della presenza della mano pubblica in funzione anti-oligopolistica e liberatrice dei mercati, piuttosto che di chiusura e di avviluppamento dei conflitti di interesse. Una prospettiva, del resto, che fu di già propria delle forze liberali, cattoliche e socialiste riformatrici della nostra storia del secondo dopoguerra del novecento.

Uno stato, quindi, non dei partiti e non dei gruppi neo patrimonialistici che sono apparsi con prepotenza al potere in questi anni, ma uno stato, invece, della buona amministrazione, atto a sostenere con legislazioni leggere e universalistiche trasparenze gestionali, incrementi delle risorse e delle competenze sulle linee più competitive su scala internazionale e rivolte ad ampliare e non a restringere il mercato interno e i sistemi di *welfare* che vanno riformati per essere rafforzati, nel mondo della flessibilità e della competizione globale liberalizzante. Il concetto di sussidiarietà liberista è, da questo punto di vista, la stella polare che deve essere seguita e che deve ispirare le politiche pubbliche. Senza vuoti boati propagandistici. L'ultima cosa di cui si ha bisogno è il “clangor di buccine” delle rodomontate.

Come accade, per esempio, con quelle sull'istruzione *tout court* che avrebbe effetti di per sé positivi sulla crescita. Mentre si dimentica che ad avere questo effetto è soprattutto l'istruzione istituzionalizzata tecnica e scientifica. Quella morale, la *bildung* filosofica e sapienziale



che oggi tanto ci manca, dovrebbe essere sempre più affidata alle persone e alle comunità anziché allo stato, liberando risorse e diminuendo la spesa pubblica, secondo la linea del rigore di bilancio che non va mai abbandonata.

E le imprese dovrebbero sempre più essere sostenute da un complesso di banche tra di loro in competizione - basta con il “sistema bancario”! - modernizzatore e innovatore, che chieda a esse non più garanzie personali, ma invece adeguate capacità di rimborso fondate sulle prospettive condivise innovative e sui piani di sviluppo a lungo termine che richiedono finanziamenti a lungo termine, appunto. Il tutto nell’impegno di costruire un sistema finanziario sempre meno imperfetto e quindi sempre meno banco-centrico, con strumenti sempre più raffinati di copertura dei rischi e di possibilità di stabilizzazione delle relazioni transazionali.

Dobbiamo, tutti insieme, forze sociali, imprenditoriali, culturali, decidere quale deve essere la sorte dell’Italia. Quali siano i settori, i sentieri in cui dobbiamo specializzarci per affrontare il futuro che non vogliamo meno globalizzato, ma più globalizzato perchè più regolato e più cosmopolita, più includente e meno escludente, socialmente, culturalmente, spiritualmente. Più libero, insomma!

C’è bisogno di una discussione pubblica a cui dobbiamo tutti partecipare da donne e da uomini liberi, con un impegno proporzionale alla responsabilità e alle competenze.

Dobbiamo porre le basi per un patto per la crescita dell’Italia, senza timori e catastrofismi, indicando alle nuove generazioni una sfida che possa motivare la loro aspirazione a un futuro migliore. Essenziale è discutere senza pregiudizi, altresì, sulle liberalizzazioni che dobbiamo intraprendere, ma con attenzione e sapiente visione strategica rispetto ai compiti della crescita.

Si pensi, per esempio, ai temi della politica industriale energetica del paese. È meglio concentrarsi su tale problema piuttosto che su una

diatriba in verità un poco astratta su quali debbano essere i gradi di liberalizzazione di un settore strategico per la rimessa in moto del meccanismo economico in un'Europa ancora fortemente caratterizzata da nazionalismi e da protezionismi settoriali. Ecco il primo punto che occorre sollevare: l'Italia è la nazione con il più alto gradiente di liberalizzazione energetica in Europa, escluso, naturalmente, il Regno Unito, che ha una storia tutta diversa e che non è un paese europeo, ma transatlantico. L'Italia agisce in un regime di non reciprocità: ecco il secondo punto. La Francia non ha applicato le direttive europee e le sue *régies nationales* si muovono aggressivamente verso l'estero forti del monopolio nazionale. Ma poi esistono altre asimmetrie. Si pensi alle regole per l'accesso al network del gas nella distribuzione finale: in Italia l'accesso è regolamentato dall'Autorità indipendente in materia, mentre in tutti gli altri paesi europei il regime di accesso è negoziato, con molta meno trasparenza e minori possibilità di superare le barriere all'entrata. L'Italia, inoltre, è la nazione con il più alto grado di frammentazione degli operatori in settori strategici delle filiere. Si pensi al gas, per esempio. Da un lato, è vero, sta il gigante dell'Eni, il principale interlocutore dell'estrazione all'estero e dello stoccaggio in Italia del gas naturale, seguito ben lontano da Edison. Tuttavia le compagnie autorizzate all'importazione sono ben poche, oltre alle due sunnominate e all'Enel. Ma se guardiamo alle concessioni per la distribuzione esse sono ben 700, tra municipalizzate e compagnie private, con perdite di efficienza e incapacità di acquisire masse critiche essenziali per la negoziazione del prezzo all'ingrosso che riducono la capacità di contrattazione della materia prima. E pure l'Italia è la terza nazione in Europa per consumo di gas naturale. Ma fortissima, ricordiamolo, è la nostra dipendenza dall'estero: il gas è la seconda sorgente energetica della nazione con un'incidenza del 31,4% sul totale, ma solo il 18% è di origine nazionale, mentre il 29% viene importato dalla Russia, il 28% dall'Alge-

ria, il 19% dal Nord Europa e il rimanente 6% è composto dalle importazione di LNG, ossia di gas naturale liquefatto. E il gas rimane un fattore essenziale per la produzione industriale dell'energia elettrica, nonostante gli sforzi crescenti fatti dall'Enel di essere sempre più indipendente dal prezzo del petrolio - a cui il gas fa riferimento - puntando sul carbone e sui bassi consumi. L'interconnessione tra gas, elettricità e accesso alle pipeline che portano tale gas nel nostro paese, è strettissima. Le interconnessioni internazionali della rete sono punti di accesso strategici, la cui importanza va ben al di là del puro valore economico. Ebbene, pensare che questa delicatissima serie di interconnessioni possa condurre a un abbassamento del prezzo del gas e dell'elettricità, con la sola modificazione dei volumi trasportati e degli attori che li trasportano, è quanto meno illusorio, per usare un eufemismo benevolo. I problemi sono strutturali e vanno ben oltre la possibilità di accesso alle reti, sia del trasporto del gas e dell'elettricità, sia dello stoccaggio del gas, anche se penso che un grado di liberalizzazione ulteriore può ancora essere essenziale, a patto che si riconosca una volta per tutte che l'obiettivo di ridurre i prezzi garantendo gli stessi livelli di sicurezza e di universalità del servizio, non si ottiene solo con la liberalizzazione. È necessario un aumento delle quantità prodotte. È necessario un incremento degli accessi per quanto riguarda i terminali di liquefazione del gas. È necessario dare prospettive all'investimento privato in questo settore, interrompendo una tendenza al disimpegno che diviene strutturale. Si lavora e si investe sul trading, non si investe per costruire nuove centrali, nuovi impianti. Le ragioni di ciò sono anche in una regolamentazione non certa, mutevole, nervosa, che reagisce agli aumenti di prezzo del greggio senza sapere che le ondate al rialzo - come al ribasso - sono la norma in questo settore e che in esso è essenziale preconstituire le condizioni per garantire certezza del diritto, stabilità. Di questo vorrei che si discutesse. Occorre procedere verso una liberalizzazione

ulteriore? Certo, ma con prudenza e gradualità, nel contesto di una politica industriale energetica che non è più rinviabile e che costituisce la condizione non per rivendicare italianità fuori luogo, ma per garantire all'industria (sì, all'industria, dobbiamo avere il coraggio di pronunciare questa parola) e alle famiglie di questo paese un futuro energetico meno caro ma sempre sicuro, così come è stato garantito per tanti anni. Questo nella consapevolezza che nell'energia, settore tecnologico con investimenti a lungo termine, i mercati ottimali non possono non essere oligopolistici sia alla fonte dell'estrazione, sia nella produzione, mentre solo la distribuzione può vedere sorgere popolazioni organizzative più numerose senza rischiare una inevitabile inefficienza. Infine occorre non dimenticare che il gas ha la necessità di un reticolo di interconnessioni assai diverso da quello delle reti elettriche. Per questo non condivido la vulgata oggi in corso di riprodurre provvedimenti già applicati in campo elettrico sulla proprietà delle reti anche nel settore del gas, dove le questioni sono assai diverse per ragioni tecnologico-strutturali, in primis relative alle aree di estrazione della materia prima. Anche di questi problemi dovrebbero essere consapevoli le Autorità indipendenti, aiutando, in questo modo, la crescita di un più ordinato processo di competizione.

## **6. I quattro macroimpulsi e la loro nuova strutturazione: una prospettiva di analisi**

Le ragioni di questa mancata sincronia tra assetto istituzionale e potenzialità sociali atte a stimolare la crescita, si ritrovano grazie alla rimediazione sulle radici della crescita passata e nella riflessione che ne scaturisce sull'innovazione necessaria per innescare il processo di crescita futura.

Il primo dei macro impulsi alla crescita è stato costituito dal capitalismo monopolistico di stato, alle origini del medesimo capitalismo italiano e che ha avuto il suo lungo ciclo preformativo a partire dalla

grande depressione per giungere ai primi anni del decennio novanta del Novecento. Esso è stato quello più colpito al cuore dall'ondata di privatizzazioni, che in Italia è stata impetuosa e che, salvo che nei settori logistico, energetico e militare, ha fatto sì che, con la scomparsa della presenza statale, esso non eserciti più il ruolo che gli era stato un tempo affidato dalla divisione sociale del lavoro. Ma questo senza che, con la sua disgregazione, si sia visto sorgere un nuovo fascio di forze che ne ereditassero la potenza economica, confermando le tesi sulle tare di gracilità del capitalismo privato italiano. Il secondo macroimpulso veniva dal cuore oligopolistico delle grandi imprese famigliari a cui si aggiunse dopo il 1929 il complesso pubblicitario (Iri ed Eni) e che è andato perduto dopo le privatizzazioni a basso gradiente di liberalizzazione che sono iniziate dopo il Trattato di Maastricht del 1992. Il complesso privatistico famigliare alto borghese non si è rivelato in grado - nel quindicennio che va dagli anni novanta del novecento sino a oggi - di ereditare, lo ripeto, il complesso imprenditoriale che era proprio e tipico del capitalismo monopolistico di stato nazionale. La presenza di quello straniero, oppure di quello oligopolistico privato straniero, è, invece, aumentata in modo significativo ed è destinata ad aumentare in futuro. Non vi è nulla di male in tutto ciò. Purché questo non significhi distruzione di capacità e di competenze che non possono più riprodursi nelle nostre comunità, nelle nostre società intermedie, nelle nostre autonomie funzionali, che formano la nazione. Se ciò continuasse ad accadere, come oggi succede, assisteremmo alla disgregazione del tessuto sociale e relazionale-culturale che è stato la forza della nostra crescita nell'interdipendenza internazionale a partire dal diciottesimo secolo, ben prima dell'unificazione nazionale.

Il terzo macroimpulso per la crescita era ed è quello costituito dal complesso del capitalismo manchesteriano export-lead delle piccolissime, piccole e medie imprese che ha avuto un balzo in avanti a parti-

re dagli anni settanta del novecento per via della mobilitazione sociale che ne è alla base e dell'apertura crescente dei mercati mondiali che ne costituisce la condizione necessaria. Questo macro impulso è stato quello investito nel ventennio recente da un'ondata di metafisica glorificazione inversamente proporzionale al suo peso produttivo e sociale, ma direttamente proporzionale, invece, alla sua capacità di esprimere un potenziale di trasformazione e di risposta alla crisi che veniva potenzialmente dall'inserzione nella globalizzazione con una performance di lunga durata. I distretti industriali, dopo meno di venti anni, sono sì in crisi, ma è una crisi che promana non tanto dalla loro capacità di produrre aggregazione e acquisizione di spillover tecnologici, quanto, invece, per via delle strategie sociali che sono alla base della loro nascita. Sono in crisi non avendo prodotto, salvo che in rari casi, imprese leader e fenomeni di consolidamento; si badi, non consolidamento dimensionale, perchè non esiste una dimensione ottima, ma consolidamento rivolto all'aumento della produttività del lavoro e quindi alla creazione del valore. Questo macroimpulso, quindi, finita la sua dimensione eminentemente manchesteriano-imprenditoriale delle origini, è stato, in tempi più recenti, come mi sono sforzato di dimostrare in taluni lavori, più la creazione di una mobilitazione sociale verso l'alto di classi basse e medie che di iniziative imprenditoriali rivolte alla crescita continua dell'impresa. E con bassi gradi di innovazione che non sia perfezionamento tecnico, e incapacità di scalare i sentieri della tecnologia competitiva come dei mercati finanziari imperfetti, nonostante gli impulsi formidabili che a ciò sono venuti dalla globalizzazione virtuosa delle economie e delle società in cui siamo immersi. Conferma di ciò viene dagli indicatori dei rapporti tra banca e impresa, e che non sono quindi riferiti solo a questo macro impulso, ma che ne sono tuttavia larghissimamente influenzati: eccesso di indebitamento a breve con spiccata prevalenza bancaria se si confrontano i valori con quelli internazio-

nali, elevatissima presenza di garanzie personali, patrimoniali, che entrano nel circuito della relazionalità fiduciaria banca-imprese, denotando scarsa differenziazione sociale tra patrimonio d'impresa e patrimonio familiare, con connotati di riattualizzazione di pratiche precapitalistiche che sono tipiche degli agglomerati economico-sociali di consanguinei piuttosto che transazionali e fondati sull'efficienza allocativa dei mercati, di tutti i mercati, compreso quello della proprietà, che si rivela il più virtuoso e forse il più importante.

Il quarto macroimpulso, è giusto che lo si identifichi a questo punto del ragionamento, è stato costituito dal complesso bancario assai variegato di cui abbiamo potuto disporre nella crescita più che secolare e che ora va anch'esso profondamente ridefinendosi. Si parte dalle grandi banche miste che sono i carburanti della crescita sino al fatidico tempo della grande depressione che indusse alla divisione tra credito ordinario e credito straordinario e distrusse il modello virtuoso della banca universale (IMI *docet* prima della guerra mondiale, Mediobanca *docet* dopo di essa). Che indusse alla affermazione del credito a lungo termine erogato dagli istituti specializzati nel finanziamento alle imprese dopo la seconda guerra mondiale. Qui si produsse, grazie all'intuito di banchieri di eccezione che erano altresì, e contestualmente al loro essere banchieri, grandi intellettuali, un fenomeno eccezionale e tipicamente italiano. Si tratta di Mediobanca, si tratta dell'architrave del compromesso economico e politico tra i primi due grandi macroimpulsi or ora ricordati, compromesso che funzionò sino ai tempi recenti. Quelli dell'avvento dei gruppi polifunzionali e dell'apertura del credito al mercato e alla competizione ancora, tuttavia, altamente amministrata, piuttosto che regolata. Ma quel compromesso funzionò, ricordiamolo, soffocando oligopolisticamente la crescita che avrebbe potuto essere assai più impetuosa senza l'incesto tra grandi famiglie e capitalismo monopolistico di stato. Ricordiamolo oggi, che riappaiono nostalgie di riportare sotto

l'usbergo pubblico il credito alle imprese con proposte che non si sa se siano improvvise o rinunciarie a ricercare una nuova via per la crescita secondo i parametri della creazione di mercati sempre meno imperfetti della globalizzazione virtuosa, anziché, come si vorrebbe da più parti, della rendita oligopolistica e politica. E infine ricordo il ruolo, mai dismesso, ancor oggi per fortuna! delle banche di credito ordinario e della seconda linea di liquidità, tra cui spiccano le banche cooperative, pur di diversa forma e natura: vera connessione virtuosa del capitalismo manchesteriano con i mercati locali e internazionali. Connessione ancora troppo spesso fondata, tuttavia, lo ripeto, non sulla relazionalità transazionale tesa all'efficienza allocativa del credito e dei fattori dell'impresa che lo riceve, quanto, invece, sul multi-affidamento alle imprese con cui le banche detenevano e detengono un rapporto fiduciario relazionale. Qui si è stati dinanzi, ecco il prezzo del rapporto di affidamento fiduciario e non transazionale-razionale che Basilea 2 dovrebbe indurre giocoforza e beneficamente, a inauditi sforzi e tentativi in parte riusciti di scalare le gerarchie dei mercati e delle sfere di potenza internazionale. Certo che questo processo di consolidamento e di parziale internazionalizzazione del nostro sistema bancario è avvenuto al prezzo di una distorsione della concorrenza assai grave, soprattutto a causa dell'assenza della cultura della governance nella maggior parte degli istituti e nel reticolo di intrecci siamesi e, in definitiva, nel grumo di conflitti di interessi che ne derivano. Oggi possiamo affermare che con le grandi fusioni bancarie del 2007 si chiude una lunga fase nel nostro sistema finanziario. Una fase storica lunghissima, che inizia con lo scandalo della Banca Romana al finire dell'Ottocento e con l'arrivo delle grandi banche miste tedesche nel nostro paese, che fornirono i capitali essenziali per il suo primo decollo industriale all'inizio del Novecento, su su sino alla grande crisi del 1929, quando quelle grandi banche furono sostituite dalle banche pubbliche possedute dall'Iri. Era una fase che, nono-



stante oligopoli e fratellanze siamesi, consentiva una dialettica vivace tra gruppi di potere, realtà politiche, classi dominanti nell'Italia di allora. Oggi si giunge, invece, a una situazione sempre sognata dai cultori del primato della politica intesa non come servizio per il bene pubblico, ma, invece, come potere oligarchico e spartitorio con forti barriere all'entrata: barriere di fedeltà, di omofilia, spesso di cleptocrazia invisibile ma persistente, riconosciuta ma mai disvelata da chi potrebbe disvelarla: una società chiusa. È una situazione sempre temuta da chi preferirebbe, invece, una società civile aperta, rispettosa e rispettata, fondata sul merito, sulla diversità, sull'integrità, sulla competizione sui doveri anziché sull'ipostatizzazione dei diritti. Nella società chiusa c'è un solo comando gerarchico, universale e non contestabile perché non contendibile, un comando, un potere di comando che ha il monopolio di ciò che conta: la selezione delle classi dirigenti per cooptazione. In tale situazione si lascia benevolmente alla periferia - ma tutto è periferia, - quel grado di dialettica e di conflitto ritenuto accettabile e fisiologico, che non altera l'oligopolio dominante, non contendibile. È la pax romana.

Una condizione, questa, inedita nell'Italia post bellica. Ma anche nell'Italia post unitaria, come ricordavo, se è vero che fra finanza e regime fascista non mancò una dialettica forte, vera, frutto di due diverse visioni del mondo e del paese. Le biblioteche sono zeppe di buoni libri a riguardo. Varrebbe la pena di rileggerli: rimpiangeremo addirittura la dialettica tra Beneduce e Mussolini.

Nell'Italia post bellica, ricordiamolo bene, i tre poli, della finanza laica, della finanza cattolica, della finanza locale, hanno convissuto con una divisione dei ruoli che alimentava conflitti, consentiva controlli reciproci, soluzioni di volta in volta diverse ai problemi della società economica in evoluzione. Poi, dopo le privatizzazioni, ecco la dialettica fra la finanza del valore per l'azionista, piuttosto milanese, e quella, piuttosto romana, legata ai valori della stabilità degli assetti

e alla difesa degli interessi. Tutto questo avveniva mentre la banca locale affermava la superiorità del proprio modello di crescita, sottraendo spazi di mercato all'una e all'altra.

Oggi finanza romana e milanese celebrano le nozze, mentre le banche locali e cooperative cercano soluzioni di sapore via via più difensivo e sono sottoposte a un pericoloso attacco anche istituzionale. Le soluzioni liquidatorie, per esempio, che si sono prospettate nella passata e fortunatamente breve legislatura sul fronte parlamentare in merito alle banche popolari, confermano questa visione. La dialettica, in definitiva e per esempio, a mo' di chiarificare il nostro dire, fra la grande banca nata nel 2006, Intesa San Paolo, e quella nata nel 2007, Unicredit Group, non è dialettica di funzioni, di modelli, ma tra referenti più politici che economici, referenti peraltro non così distanti gli uni dagli altri. È la vittoria della politica come spesso l'abbiamo descritta, della politica come neo-patrimonialismo, con tutte le proliferazioni cleptocratiche che ritroviamo anche nelle società miste parzialmente privatizzate a livello locale, dove non vi è traccia di buona governance salvo che in pochissime eccezioni a comando monocratico quanto all'azionariato. E tutto ciò accadde negli stessi giorni in cui gli esponenti più notevoli di tale forma della politica denunciarono il pericolo di un nuovo '92, ossia di una nuova rivolta contro la politica simile a quella che diede vita a "Tangentopoli". Giochi di specchi. Ma una persona colta deve porsi la domanda: perché tutto questo accade ora e non in un altro momento storico? Non possiamo credere alle caricature personalistiche e demiurgiche, anche se il ruolo della personalità conta, e moltissimo, nell'economia, come nella politica. Accade tutto questo proprio ora, in Italia, ora che il mondo si globalizza, ossia le società si mondializzano. È qualcosa di ben più epocale della svolta liberista dell'interdipendenza economica che ho richiamato all'inizio e che durò tra gli ultimi anni dell'Ottocento e la prima guerra mondiale e che fu seguita poi dalla lunga era dei protezioni-

smi e dell'economie chiuse. Un'era che si sta sgretolando a partire dal 1989 su scala mondiale, quando inizia l'apertura dei mercati, sale la produttività del lavoro per l'avvento della new economy, scoppia l'esuberanza borsistica e inizia la grande liquidità monetaria che gonfia i mercati finanziari sino alle stelle. Ma tutto questo suscita, in Italia soprattutto, devastanti reazioni neoprotezionistiche e il sorgere di un'arte del nascondimento tutta nostrana: una retorica del mercato, figlia del tempo della new economy, a cui non corrisponde più nessun rapporto tra proposizioni, enunciazioni e comportamenti reali, fattuali. Inizia, appunto, un gigantesco gioco degli specchi che copre ciò che a poco a poco, tuttavia, la storia, inesorabile, disvela: accordi oligopolistici, meccanismi unici tra economia e politica che l'un con l'altra si sostengono per affermare una nuova realtà: quella del ritorno al passato, prima delle inferme, sì, ma tuttavia tentate, privatizzazioni e liberalizzazioni. Riusciranno i nostri eroi a far girare indietro la ruota della storia.

Ma esiste una ruota della storia? Questa è la vera domanda.

I risultati raggiunti nella riclassificazione e rigerarchiarizzazione dei quattro macro impulsi sono stati, insomma, assai scarsi. L'Italia, potenza regionale a medio raggio era ed è rimasta. È rimasta nazione con un mix debole, ma sino a oggi efficace, tra mercato interno in espansione dopo gli anni cinquanta del novecento e una buona serie di rotte dell'esportazione che hanno espresso il meglio dell'industria italiana dopo la congiuntura coreana, sempre gli anni cinquanta e sessanta, appunto. Il cuore pulsante del modello era un nucleo privato e pubblico di imprese oligopolistiche campioni nazionali che si interconnettevano con un complesso di imprese manchesteriane oppure fornitrici al cuore oligopolistico. Un intreccio di dimensioni, di segmenti merceologici e di sentieri tecnologici che si è mostrato efficace sino all'apertura dei mercati dispiegati. La scommessa era di aprirsi al mercato globale: finanziario, dei beni e dei servizi, "spacchettan-

do” il cuore oligopolistico nella sua struttura pubblicistica per aprirlo alla privatizzazione. La liberalizzazione avrebbe dovuto garantire afflussi di capitali tali da non disperdere il potenziale aggregativo, mentre la crescita delle imprese piccole e piccolissime e di quelle medie doveva trovare sia una espansione nelle esistenti dimensioni di scala, sia una sorta di consolidamento che non perseguisse ottimalità inesistenti, ma che aumentasse la produttività del lavoro e allocasse efficientemente fuori dalla rendita fattori che per lungo tempo da questa erano stati soffocati.

Il complesso regolatorio messo in atto negli anni del decennio novanta del novecento proprio a questo doveva servire, unitamente alle trasformazioni intercorse nel sistema bancario.

Il problema attuale è che questa strategia non ha avuto il successo sperato per le ragioni ricordate prima. Siamo, quindi, dinanzi alla pressione che viene dai mercati globalizzati che intercetta non virtuosamente le nostre ondate esportative rigettandole all’indietro, complice anche il rafforzamento dell’euro. Ma la radice di ciò è l’emergere di nuove potenze globali a fianco di quelle storiche con cui ci siamo secolarmente confrontati e che ci impone di rimeditare fortemente sui nuovi ostacoli alla crescita. A tutto ciò si aggiunge un pericolo gravissimo, di tipo sociale prima che economico e che va analizzato meglio di quanto sino a ora non si sia fatto. Mi riferisco al restringimento del mercato interno per l’enorme trasferimento di reddito e di valore che si è realizzato dal lavoro al capitale in questi ultimi venti anni. Si sono create nuove classi agiate prima inesistenti e si è aumentata la ricchezza dei già ricchi. E se la povertà assoluta è naturalmente diminuita, è aumentata, lo ripeto, quella relativa, dinanzi a un’inflazione che inizia nuovamente ad affacciarsi sul fronte dei prezzi internazionali. Appare il volto di un sottoconsumo che può divenire altamente gravido di conseguenze nefaste per il perseguimento della crescita.



# Contrattazione collettiva e sostegno legale tra vincoli costituzionali e comunitari

di Giampiero Proia\*

SOMMARIO: 1. Liberalizzazione dei servizi e contrattazione collettiva - 2. La libertà di modificare il campo di applicazione del contratto collettivo - 3. Le questioni di natura tecnico giuridica - I. SOSTEGNO LEGALE E VINCOLI COSTITUZIONALI - 4. L'efficacia del contratto collettivo - 5. L'estensione indiretta - 6. La giurisprudenza costituzionale - 7. Gli interventi nel trasporto pubblico locale - 8. segue: ... e per i lavoratori portuali - 9. Una prima conclusione - II. SOSTEGNO LEGALE E VINCOLI COMUNITARI - 10. Azione sindacale e concorrenza - 11. La sentenza Albany - 12. La giurisprudenza comunitaria più recente - 13. Delocalizzazioni e scelta della legge applicabile - 14. Libertà economiche e associazioni sindacali - 15. La questione del "bilanciamento" - 16. Azione sindacale e libertà di stabilimento - 17. Azione sindacale e libertà di prestazione dei servizi - 18. La direttiva 96/71 e il d.lgs. n. 72 del 2000 - 19. Un limite "esterno" alle rivendicazioni sindacali? - 20. Una seconda conclusione.

1. I temi posti al centro delle riflessioni che formano oggetto di questa iniziativa di AGENS sono densi di implicazioni e si prestano ad

---

\* Avvocato, Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Roma 3, già componente della Commissione di Garanzia della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

essere esaminati da diverse prospettive.

Dal punto di vista del diritto del lavoro, tuttavia, quei temi richiamano, direttamente o implicitamente, una problematica che resta centrale qualunque sia la prospettiva che si intenda adottare: la problematica, cioè, dell'evoluzione che, oramai da diversi anni, coinvolge il sistema di contrattazione collettiva nei settori interessati dai processi di liberalizzazione e, in particolare, in quei servizi pubblici chiamati a passare gradualmente dalla fase monopolistica a quella del libero mercato<sup>1</sup>.

In questi settori, infatti, alle questioni più generali che riguardano l'intero assetto delle relazioni industriali – e che stanno sollecitando le parti ad un intervento complessivo di riforma della struttura della contrattazione collettiva – si aggiungono elementi di delicatezza e complessità del tutto peculiari e specifici. E' in questi settori, infatti, che, con la massima intensità, si “scaricano” spinte (e si manifestano esigenze) contrapposte non solo da parte delle imprese e dei lavoratori, ma anche da parte della collettività (in generale) e degli utenti dei servizi (in particolare).

Spinte che tendono, da un lato, al recupero dell'economicità e dell'efficienza di gestione dei servizi; dall'altro, alla protezione degli *standards* di tutela acquisiti e a contrastare forme di *dumping* sociale; dall'altro ancora, all'effettiva introduzione ed affermazione dei principi della libera concorrenza.

In questa situazione, assistiamo da tempo ad un fenomeno. Le forze sociali si impegnano nel portare avanti una complessa opera di adeguamento degli ambiti della contrattazione collettiva (si pensi, ad esempio, non solo al c.c.n.l. 16 aprile 2003 delle attività ferroviarie, ma anche alla stipulazione in data 28 giugno 2000 del primo contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore delle telecomunicazio-

---

<sup>1</sup> Su questi temi, si veda già *Quaderni AGENS, Privatizzazioni, liberalizzazioni e futuro delle relazioni industriali*, 2001, n. 1.

ni); nello stesso tempo, il legislatore interviene per promuovere e sostenere l'efficacia della contrattazione collettiva nei settori aperti alla concorrenza (cfr. le modifiche dell'art. 17, comma 13, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, operate, prima, dall'art. 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186, e, ora, dall'art. 1, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in materia di lavoro portuale; l'art. 14, comma 1, del d. lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, in materia di servizi di assistenza a terra degli aeroporti; l'art. 19 del d. lgs. 19 novembre 1997, n. 422, in materia di servizi di trasporto regionale e locale).

Ed è questo un fenomeno che interessa da vicino, qui ed ora, la nostra discussione. Basti pensare, per un verso, all'ipotesi che è stata prospettata di pervenire *“ad un nuovo c.c.n.l. unico per i settori del Trasporto pubblico locale e delle Attività ferroviarie”* (come prevedeva l'*“impegno comune”* assunto da Governo e parti sociali il 21 novembre 2007) o, addirittura, di un *“nuovo c.c.n.l. della Mobilità per gli addetti al trasporto locale, ferroviario e servizi”* (come titola la *“piattaforma”* presentata dalle organizzazioni sindacali il 22 febbraio 2008). O si consideri, per altro verso, l'ipotesi anch'essa prospettata di un intervento legislativo che subordini *“il rilascio e il mantenimento della licenza e del certificato di sicurezza”* all'*“applicazione da parte dell'impresa ferroviaria del contratto collettivo nazionale per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale”* (così, in attuazione dell'intesa raggiunta il 18 luglio 2007 dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture con le organizzazioni sindacali, l'emendamento presentato dal Governo al disegno di legge n. 1644 degli Atti del Senato, avente ad oggetto modifiche al d. lgs. n. 188 del 2003, attuativo delle direttive eu-



ropee in materia ferroviaria).<sup>2</sup>

Ovviamente, non intendo intervenire nel dibattito che riguarda l'opportunità degli interventi proposti e, tantomeno, l'opportunità dell'introduzione di un nuovo contratto collettivo unico di settore, e l'individuazione del suo campo di applicazione (poiché non intendo sovrappormi alle valutazioni di chi ha competenza sociale e istituzionale per intervenire su questo aspetto).

Intendo, invece, concentrare l'attenzione su alcune questioni di natura tecnico-giuridica, che è bene siano tenute presenti per valutare sia l'*an* che il *quomodo* della percorribilità di tali interventi.

2. Anzitutto, è utile fare alcune premesse.

Rientra nell'autonomia delle organizzazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori la facoltà di modificare, ove lo ritengano opportuno, il campo di applicazione del contratto collettivo. E, quindi, rientra in quell'autonomia anche la facoltà di stipulare un nuovo contratto collettivo il cui campo di applicazione attragga ed accorpi, in tutto o in parte, diversi settori precedentemente regolati da distinti contratti collettivi.

Si tratta di una facoltà che, incontestabilmente, è riconosciuta loro per effetto della disposizione immediatamente precettiva dettata dal primo comma dell'art. 39 Cost., la quale, sancendo la libertà dell'organizzazione sindacale, tutela anche, necessariamente, la libertà della contrattazione (e, quindi, anche la libertà della individuazione dell'ambito di riferimento di quest'ultima). Ed è una facoltà che, peraltro, è coerente con il principio generale dell'autonomia contrat-

---

<sup>2</sup> Emendamento successivamente modificato dal relatore Banti nei seguenti termini: "Per il rilascio e il mantenimento della licenza e del certificato di sicurezza è valutato quale riferimento per l'accertamento del possesso dei prescritti requisiti il Contratto collettivo nazionale per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e dei servizi connessi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparabilmente più rappresentative a livello nazionale".

tuale dettato dall'art. 1322 Cod. Civ., principio che non è soggetto a "limiti" se non quelli, qui insussistenti, "*imposti dalla legge*".

Ugualmente incontestabile, però, è che l'eventuale scelta delle organizzazioni sindacali di stipulare un nuovo contratto collettivo dal campo di applicazione "*allargato*" fonderebbe la sua efficacia soggettiva, come qualsiasi contratto collettivo, sulla "*accettazione*" volontaria dei singoli datori di lavoro e dei singoli lavoratori, espressa secondo le diverse modalità tipiche della nostra esperienza (mandato ai sindacati stipulanti, adesione al contratto, ricezione nei contratti individuali di lavoro mediante clausola di rinvio, *et similia*).

Con la conseguenza che il nuovo contratto non sarebbe, di per sé, giuridicamente vincolante nei confronti delle parti (e, in particolare, delle imprese) che non esprimessero in alcun modo la volontà di accettarne l'applicazione o, addirittura, dissentissero esplicitamente da esso.

3. Poste queste premesse, le questioni di natura tecnico-giuridica alla quale ho fatto cenno, e sulle quali intendo concentrare l'attenzione, sono due<sup>3</sup>.

La prima riguarda le modalità con le quali il legislatore potrebbe eventualmente fornire il proprio sostegno all'estensione dell'applicazione del nuovo contratto collettivo, e in particolare i limiti costituzionali che l'intervento legale dovrebbe tenere presente ed osservare. La seconda ha, invece, ad oggetto il complesso, e non univoco, rapporto che, soprattutto a seguito di alcuni recenti pronunciamenti della Corte di Giustizia, si è venuto a configurare tra l'azione sindacale e le libertà economiche protette dall'ordinamento comunitario.

4. Con riguardo alla prima questione, si può subito ricordare che essa

---

<sup>3</sup> Sulle quali, cfr. già, approfonditamente, A. MARESCA, *Appunti preliminari su contrattazione collettiva e "liberalizzazione" dei servizi pubblici*, in *Quaderni AGENS*, 2001, n. 1, n. 26 ss..

ha radici antiche, che sono legate alla natura stessa della contrattazione collettiva ed alla funzione che, sin dalla sua origine, la caratterizza.

Infatti, dalla sua natura di atto negoziale deriva una intrinseca limitazione della sua efficacia *inter partes*, che non sempre garantisce l' idoneità di quell'atto a svolgere quella funzione di regolazione della concorrenza tra tutti i soggetti ricompresi nel suo ambito di applicazione, che è tipica della contrattazione collettiva.

E, quindi, ben sappiamo che, in diversi contesti (sia nel tempo che nello spazio), il legislatore è spesso dovuto intervenire, sia pure con tecniche e forme diverse, per sostenere l'espansione *ultra partes* dei risultati dell'azione sindacale.

La nota peculiare del nostro ordinamento è che, tuttavia, per realizzare questo obiettivo, il legislatore non ha, oggi, le “*mani libere*”.

La Costituzione, infatti, già prevede e regola uno specifico procedimento mediante il quale la contrattazione collettiva può acquisire efficacia generale (art. 39, commi 2-4, Cost.). E, quindi, poiché quel procedimento è rimasto inattuato, la Corte Costituzionale ha ritenuto sia precluso all'ordinamento statale dotare, in altro modo, il contratto collettivo dell'efficacia generale<sup>4</sup>.

5. Questa situazione ha costretto il legislatore a cercare strade alternative elaborando diversi meccanismi e congegni, da qualcuno considerati veri e propri espedienti, per cercare di favorire, comunque, sia pure in modo indiretto, l'estensione dei risultati dell'azione sindacale. Così è stato, ad esempio, con quelle norme che hanno imposto l'inserimento nei contratti di appalto dell'obbligo, per l'appaltatore, di applicare ai propri dipendenti condizioni economiche e normative

---

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost. 19 dicembre 1962, n. 106, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 1027 del 1960, in quanto, con tale disposizione, era stato “*posto in essere, in sostituzione del sistema costituzionale, un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore*” per conferire efficacia *erga omnes* alla contrattazione collettiva di diritto comune.

non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi<sup>5</sup>; o con quelle norme che hanno condizionato la concessione di benefici (come la fiscalizzazione di oneri sociali) alla circostanza che l'impresa assicuri "ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli minimi previsti da contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative"<sup>6</sup>; o, ancora, con l'introduzione dell'obbligo che i "contributi di previdenza e di assistenza sociale" siano calcolati e versati sulla base di una retribuzione comunque non "inferiore" a quella stabilita "da leggi, regolamenti, contratti o accordi collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale"<sup>7</sup>, ponendo interamente a carico del datore di lavoro la contribuzione relativa all'eventuale differenza tra la retribuzione dovuta e quella effettivamente corrisposta.

6. Si tratta di meccanismi e congegni che, in qualche caso, hanno già ricevuto l'avallo della Corte Costituzionale, che, pur rigida nell'affermare il principio della portata preclusiva dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. rispetto a diverse tecniche legali di attribuzione di efficacia generale al contratto collettivo, ha assecondato le "acrobazie" con le quali il legislatore ha cercato di aggirare il principio stesso.

In particolare, è opportuno ricordare che, con riguardo alla disciplina sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, la Corte Costituzionale ne ha

---

<sup>5</sup> Cfr. art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300; ma si veda, tra gli altri, anche: art. 8 della legge 25 giugno 1956, n. 695; art. 2 del d.p.r. 22 novembre 1961, n. 1192; d.p.r. 16 luglio 1962, n. 1063.

<sup>6</sup> Cfr. art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 573 in riferimento all'art. 1 d.l. 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, con la legge 7 aprile 1977, n. 102; art. 1 del d.l. 30 gennaio 1978, n. 15, convertito con la legge 22 marzo 1978, n. 75; d.l. 30 marzo 1978, n. 78, convertito con legge 26 maggio 1978, n. 221; art. 2 del d.l. 6 luglio 1978, n. 353, convertito con legge 5 agosto 1978, n. 502; art. 1 del d.l. 30 gennaio 1979, n. 20, convertito con legge 31 marzo 1979, n. 92, legge 13 agosto 1979, n. 375.

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 1 della legge 7 dicembre 1989, n. 389, che ha convertito il d. l. 9 ottobre 1989, n. 338.

affermando la legittimità, ritenendo che l'applicazione delle condizioni economiche e normative non inferiori a quelle previste dal contratto collettivo non costituisca un obbligo, bensì soltanto un onere, nel senso che il datore di lavoro che si rifiuti di applicare quelle condizioni non compie, di per sé, un inadempimento contrattuale nei confronti del lavoratore, né, tantomeno, un illecito di altra natura, ma perde soltanto (anche se non è poco) la possibilità di fruire dell'agevolazione costituita dalla fiscalizzazione<sup>8</sup>.

Mentre, con riguardo alla disposizione dell'art. 36 della legge n. 300 del 1970, il giudice costituzionale ha, addirittura, ritenuto che dovesse essere estesa la sfera di operatività del meccanismo promozionale da essa predisposto, dichiarando l'illegittimità della sua limitazione alla fattispecie dell'appalto. In tale occasione, infatti, sulla base di una motivazione più articolata, il giudice di legittimità delle leggi, premesso *“che lo scopo della norma”* è quello *“di tutela del lavoro subordinato in situazioni nelle quali lo Stato è in grado di influire direttamente o indirettamente”*, ha affermato che anche nel caso di concessione di pubblico servizio *“debba essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il concessionario di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona”*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte Cost. 16 luglio 1987, n. 270, secondo la quale gli imprenditori *“sono stati posti di fronte all'alternativa di fruire della detrazione dai contributi INAM, nella quale si sostanzia il credito, e di applicare contratti collettivi aziendali e gli accordi sindacali ovvero di non fruire della detrazione dai contributi INAM e di non applicare clausole di contratti collettivi e di accordi aziendali stipulati da associazioni sindacali alle quali non sono iscritti. Tale essendo l'alternativa, le regole del più elementare dei giochi non consentono di afferrare un dato dell'un corno e un dato dell'altro corno a seconda dell'aspirazione di chi vuol fruire della detrazione e non rispettare i minimi salariali”*.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Cost. 19 giugno 1998, n. 226, che richiama, in sintesi, quattro motivazioni concorrenti: a) *“il principio di acquisizione della prestazione alle condizioni più favorevoli per la pubblica amministrazione non rimane estraneo neppure alle concessioni*

Si può, quindi, ritenere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, il legislatore non può, come già è stato detto, attribuire efficacia generale al contratto collettivo, ma può imporre che il rispetto del trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo rappresenti la condizione affinché il datore di lavoro possa conseguire determinati effetti (nei due casi esaminati dalla Corte, rispettivamente: il godimento della fiscalizzazione degli oneri sociali; la instaurazione di un rapporto contrattuale di appalto o di concessione di pubblico servizio con la pubblica amministrazione).

E, quindi, si può ragionevolmente prevedere che, ove e sino a quando il sostegno legislativo finalizzato a promuovere l'applicazione della contrattazione collettiva si mantenga entro le linee già sperimentate delle quali si è detto, non dovrebbero sorgere fondate questioni di legittimità costituzionale.

Tuttavia, alcuni degli interventi recentemente realizzati, o proposti, sembrano uscire da quelle linee, prospettando tecniche nuove e più incisive di promozione dell'applicazione del contratto collettivo da parte dei soggetti interessati.

7. Qualche dubbio potrebbe, anzitutto, essere prospettato nei riguardi della disposizione dell'art. 19 del d. lgs. n. 422 del 1997, come modi-

---

*di pubblico servizio*"; b) "anche i costi per le imprese, derivanti dall'obbligo di <<equo trattamento>>, concorrono alla migliore individuazione del soggetto idoneo"; c) "la parità di trattamento tra i concorrenti nella <<gara>> è ... espressione, in ogni caso, del più generale principio di imparzialità, ex art. 97 della Costituzione, cui è sempre tenuta la pubblica amministrazione e che, come tale, è pervasivo dell'intera attività amministrativa, risultando necessariamente inerente anche a quella concessoria"; d) "non a caso, la giurisprudenza della Cassazione ha ricollegato all'inserzione della clausola sociale uno specifico interesse dell'amministrazione alla <<regolare esecuzione dell'opera nei termini contrattualmente previsti>>, evitando così di rimanere <<esposta alle conseguenze dannose provocate dalla conflittualità e dalle rivendicazioni che insorgono abitualmente a causa della inosservanza della normativa collettiva>> (Cassazione n. 3640 del 1981).

ficato dall'art. 1 del d. lgs. n. 400 del 1999<sup>10</sup>. Con essa, infatti, il legislatore ha stabilito che i “*contratti di servizio*” che regolano i rapporti tra regioni ed enti locali, da un lato, e le imprese di trasporto pubblico locale, dall'altro, devono prevedere “*l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni di categoria*”.

In questa disposizione, non è tanto l'uso del termine “*obbligo*” che desta perplessità, tenuto conto che quel termine (peraltro identico a quello già utilizzato dall'art. 36 della legge n. 300 del 1970) consente, comunque, un'interpretazione logico-sistematica che ruota ancora attorno alla figura dell'onere: l'impresa può stipulare un contratto di servizio di trasporto pubblico ai sensi del d. lgs. n. 422 del 1997 a condizione che accetti di applicare il contratto collettivo (e resta, quindi, libera di non applicare quel contratto, sia pure rinunciando a stipulare il contratto di servizio).

Si è consapevoli che si tratta di una ricostruzione che può non essere da tutti condivisa sul piano sostanziale, ma, sul piano giuridico, è coerente con l'impostazione indicata dalla Corte Costituzionale.

Ciò che desta maggiori perplessità è, dunque, un altro elemento che differenzia la disposizione ora in esame da quelle già ricordate, e cioè la previsione che l'obbligo di applicazione abbia ad oggetto non già “*condizioni*” (o un “*trattamento economico e normativo*”) “*non inferiori a quelle risultanti*” dal contratto collettivo, bensì direttamente il contratto collettivo.

Ed infatti, se in linea di principio è comprensibile che il legislatore imponga o favorisca il rispetto di determinati standard minimi di tutela (sia ove abbia di mira un obiettivo di protezione dei lavoratori, sia ove

---

<sup>10</sup> Si veda, approfonditamente, A. MARESCA, *Appunti preliminari per uno studio su contrattazione collettiva e “liberalizzazione” dei servizi pubblici*, cit., p. 48 ss..

si preoccupi di evitare che la competizione sul costo del lavoro incida sulla qualità del servizio: cfr., anche, con una diversa tecnica, l'art. 1 della legge 7 novembre 2000, n. 327), è meno comprensibile che il contratto collettivo venga utilizzato non come mero parametro di riferimento per individuare quegli standard minimi, bensì come fonte diretta, rigida e analitica di tutte le posizioni giuridiche soggettive (diritti, obblighi, poteri, doveri) scaturenti dal rapporto di lavoro.

L'effetto di questa diversa, e più incisiva, promozione dell'azione sindacale è evidente: ad esempio, risulta precluso all'autonomia individuale concordare, anche in relazione a singoli istituti (o, addirittura, a singole clausole), condizioni diverse che, pur assicurando un trattamento per il lavoratore non inferiore a quello del contratto collettivo, non siano perfettamente conformi ad esso.

In questa prospettiva, l'“*obbligo*” previsto dal legislatore rappresenta un limite ingiustificato alla libertà sindacale (non solo “*negativa*”, ossia di coloro che non sono iscritti ad alcuna associazione sindacale, ma anche “*positiva*” ossia delle associazioni sindacali e dei loro iscritti che hanno dissentito, o sono stati esclusi, dal contratto collettivo stipulato da altri), oltreché un limite alla libertà di iniziativa economica, riconosciuta dall'art. 41 Cost..

8. Seri dubbi sono suscitati<sup>11</sup> anche dalla disposizione del comma 89 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, il quale ha sostituito il comma 13 dell'art. 17 della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla legge n. 186 del 2000, con l'obiettivo di superare la interpretazione giurisprudenziale che aveva limitato l'ambito di applicazione

---

<sup>11</sup> Si vedano, al riguardo, C. ERRIGO, *Commento ai commi 85-89*, in *La nuova disciplina del Welfare*, a cura di M. PERSIANI e G. PROIA, Padova, 2008, 232 ss.; M. LAMBERTI, *La fornitura di lavoro portuale temporaneo*, in *Lavoro, competitività, welfare*, a cura di M. CINELLI e G. FERRARO, Torino, 2008, 405 ss..



di tale disposizione al solo lavoro temporaneo in ambito portuale<sup>12</sup>.

La novella del 2007, invero, stabilisce che le autorità portuali (o, laddove esse non siano istituite, le autorità marittime) inseriscano non solo negli atti di autorizzazione per la fornitura del lavoro portuale temporaneo, ma anche negli atti di autorizzazione necessari per l'esercizio di tutte le operazioni portuali e i servizi portuali da parte di imprese diverse da quelle di fornitura di lavoro temporaneo, nonché negli atti di concessione di aree demaniali e banchine comprese nell'ambito portuale, *“disposizioni volte a garantire un trattamento normativo ed economico minimo inderogabile”* a tutti i lavoratori utilizzati.

Detto trattamento, in base al nuovo testo dell'art. 17, comma 13, della legge n. 84 del 1994, *“non può essere inferiore a quello risultante dal vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, e suoi successivi rinnovi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali di cui ai sopracitati articoli (id est: degli artt. 16, 17, 18 e 21) e dall'Associazione porti italiani (Assoporti)”*.

In questo modo, il legislatore, diversamente da quanto ha fatto con l'art. 19 del d. lgs. n. 422 del 1997, non impone l'obbligo di applicazione del contratto collettivo, ma riprende la tecnica già sperimentata della previsione di un trattamento minimo *“non inferiore”* a quello di fonte sindacale.

Non è, quindi, questo elemento, in sé, che suscita perplessità. La previsione di tale trattamento, infatti, è considerata un requisito che deve essere garantito, come poc'anzi ricordato, da disposizioni inserite negli atti di autorizzazione o di concessione emanati dalle autorità portuali (o marittime). E, di conseguenza, è plausibile che la Corte Costituzionale, ove fosse investita di una questione di costituzionalità, potrebbe

---

<sup>12</sup> Cfr. TAR Lazio 26 gennaio 2004, n. 710, in DM, 2006, 220, e Cons. Stato, Sez. VI, 22 giugno 2006, n. 3821, in FA, 2006, 6, 1912.

adottare uno schema di ragionamento analogo a quello della sentenza n. 270 del 1987, ritenendo che il rispetto del “*trattamento minimo*” non è un obbligo bensì soltanto una condizione che liberamente le imprese accettano di osservare quando hanno interesse ad ottenere l’autorizzazione o la concessione previste dalla legge n. 84 del 1994.

Tuttavia, non può essere sottaciuto che tale libertà è, di fatto, enormemente limitata, posto che il rilascio dell’autorizzazione o della concessione è un elemento essenziale, ed imprescindibile, per l’esercizio della propria attività da parte delle imprese che, per un ineliminabile vincolo naturalistico, operano in ambito portuale. Ed è, quindi, una situazione diversa sia da quella in cui si trovano le imprese interessate dall’art. 36 della legge n. 300 del 1970, sia da quella in cui si trovano le imprese interessate dalla disciplina sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, le quali possono continuare ad operare anche se, rispettivamente, scelgono di non stipulare appalti (e di non ottenere concessioni di pubblico servizio) e di non godere del beneficio della fiscalizzazione.

In altri termini, per queste ultime categorie di imprese, l’indisponibilità ad accettare la condizione del rispetto di un trattamento minimo non inferiore a quello del contratto collettivo determina una condizione di svantaggio (anche notevole), ma non preclude l’esercizio dell’attività imprenditoriale. Ed invece, per le imprese la cui attività implica lo svolgimento di operazioni o servizi portuali, il rifiuto di quella condizione impedisce lo svolgimento della propria attività imprenditoriale.

Ma ancora più opinabile appare la scelta del legislatore del 2007 di utilizzare come parametro di riferimento per la determinazione del trattamento minimo non già un contratto collettivo del settore merceologico corrispondente all’attività svolta dalle singole categorie di imprese, bensì uno specifico e predeterminato contratto collettivo (e, cioè, il “*vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei por-*

ti”), oltretutto i suoi successivi rinnovi.

Il legislatore, in altri termini, non si è limitato a fare rinvio ai contratti collettivi esistenti (e, in futuro, stipulabili) per le categorie liberamente individuate dalle organizzazioni sindacali stipulanti, ma ha “*crystallizzato*” in modo autoritativo una specifica categoria merceologica (quella dei lavoratori portuali), impedendo alle organizzazioni sindacali di scegliere diversamente il campo di applicazione della propria azione contrattuale<sup>13</sup>.

E’ vero che il legislatore cerca di mascherare la sua invadenza precisando che il “*contratto collettivo nazionale dei lavoratori portuali*” al quale fa riferimento è quello “*stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali di cui ai sopraccitati articoli (id est, ancora: artt. 16, 18 e 21) e dall’Associazione porti italiani (Assoport)*”.

Ma si tratta di una precisazione, in parte, superflua, se non ipocrita, e, per altra parte, idonea a avvalorare, piuttosto che a dissipare, i dubbi prospettati. E’ superflua, se non ipocrita, perché il “*contratto collettivo nazionale dei lavoratori portuali*” al quale il legislatore ha fatto riferimento è quello “*vigente*” e, cioè, un contratto già stipulato (precisamente, si tratta del c.c.n.l. del 26 luglio 2005, il quale, a sua volta, costituisce il rinnovo del primo “*contratto collettivo nazionale unico dei porti*” che era stato stipulato il 18 aprile 2001) e, quindi, non sarebbe stato necessario precisare quali sono i soggetti abilitati a stipularlo<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Va, infatti, ricordato che sono diverse le categorie merceologiche e, soprattutto, sindacali dei datori di lavoro i quali, pur svolgendo diverse attività imprenditoriali, possono trovarsi nella condizione di eseguire anche operazioni e servizi portuali, o di essere destinatari di concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell’ambito portuale.

<sup>14</sup> Si noti, peraltro, che i soggetti che hanno stipulato quel contratto “*vigente*”, ed ai quali il legislatore del 2007 ha riconosciuto *ex post* una abilitazione già esercitata (e “*condita*” sul riconoscimento della qualificazione della maggiore rappresentatività comparativa), sono i medesimi soggetti che erano già stati autoritativamente indicati dall’art. 17, comma 13, della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla legge n. 186

Quella precisazione, piuttosto, avvalorata i dubbi di legittimità prospettati, poiché, anche per il futuro (e, cioè, anche per i “*successivi rinnovi*”) impone alle associazioni ed alle organizzazioni individuate nella disposizione *de qua* di continuare ad adottare necessariamente una determinata “*area contrattuale*” (quella dei “*lavoratori dei porti*”), attribuendo a tale “*area*” una prevalenza (ai fini della determinazione del “*trattamento minimo*” spettante a tutti i lavoratori) rispetto ad ogni altra possibile scelta che possa essere operata sia da quelle stesse associazioni ed organizzazioni, sia da associazioni ed organizzazioni diverse da quelle indicate dal legislatore.

Il che contrasta con la principale e fondamentale espressione della libertà dell’art. 39 Cost., che consiste proprio nella libertà di ciascuna organizzazione sindacale di determinare l’ambito di applicazione del contratto collettivo che intende stipulare. Si ricorda, infatti, che, secondo una costante giurisprudenza, “*rientra nell’autonomia collettiva, costituzionalmente garantita (art. 39, primo comma, Cost.), la definizione della categoria contrattuale che delimita l’ambito soggettivo di efficacia potenziale della parte normativa del contratto collettivo ed individua quindi i soggetti dei rapporti di lavoro nei cui confronti il contratto suddetto possa svolgere la sua funzione di pre-determinazione del contenuto dei contratti individuali*” (vedi, *ex plurimis*, Cass., 16 gennaio 1986, n. 260).

---

del 2000, e tra i quali, in virtù di quella stessa disposizione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale era incaricato di promuovere “*specifici incontri*” “*volti a determinare la stipula di un contratto collettivo di lavoro unico nazionale di riferimento*”. E si noti, altresì, come le stesse autorità governative avevano già interpretato la disposizione dell’art. 17, comma 13, della legge n. 84 del 1994, come modificato dalla legge n. 186 del 2000, nel senso che tutte le imprese operanti nei porti erano tenute al rispetto di tale contratto “*unico*” quale condizione per il rilascio delle successive autorizzazioni o concessioni (cfr. la circolare del Ministero dei Trasporti e navigazione del 7 febbraio 2001). Interpretazione, però, come detto, smentita dalla giurisprudenza che ha ritenuto quella disposizione applicabile soltanto al lavoro temporaneo portuale: cfr., ancora, TAR Lazio 26 gennaio 2004, n. 710 e Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2006, n. 3821, entrambe già citate.

9. Con riguardo, quindi, alla prima delle questioni che all'inizio sono state individuate (cfr. *retro*, il n. 3), sembra di poter concludere che, sotto il profilo della costituzionalità, qualsiasi intervento promozionale, anche nel settore dei trasporti, da un lato, dovrebbe evitare di pretendere di “*crystallizzare*” autoritativamente una predeterminata area contrattuale, la cui definizione deve essere lasciata alla valutazione delle parti sociali ed alle naturali dinamiche della dialettica sindacale.

D'altro lato, quell'ipotetico intervento eteronomo dovrebbe avere di mira non già l'applicazione obbligatoria delle singole disposizioni del contratto collettivo, bensì il rispetto di condizioni economiche e/o normative non inferiori a quelle previste sindacalmente.

10. Senonchè le conclusioni alle quali si è pervenuti devono essere poste a verifica tenendo ora conto anche della seconda questione di cui si è detto, e cioè dei rapporti che tra il diritto sindacale e l'ordinamento comunitario si stanno delineando a seguito dei più recenti orientamenti della Corte di Giustizia europea.

Come si è ricordato all'inizio (cfr. n. 4), il sindacato, per realizzare gli obiettivi di tutela perseguiti, tende ad acquisire il monopolio dell'offerta della forza lavoro o, quantomeno, il monopolio della regolazione delle condizioni di tale offerta, puntando ad imporre l'applicazione di una disciplina uniforme di tali condizioni nei confronti di tutte le imprese e tutti i lavoratori operanti nell'ambito dello stesso territorio e dello stesso settore.

L'azione sindacale, di conseguenza, è, intrinsecamente, volta a limitare la concorrenza e, indirettamente, la stessa libertà di stabilimento e di circolazione dei produttori di beni e servizi, che sono, invece, oggetto di libertà fondamentali riconosciute dal Trattato CE (artt. 43 e 49).

In realtà, il contrasto immanente tra azione sindacale e libertà di concorrenza è configurabile anche all'interno degli ordinamenti naziona-

li. Ma, come emerge dalla indagine comparata, questo contrasto è stato sempre superato attribuendo in concreto prevalenza all'azione sindacale<sup>15</sup>.

Prevalenza accordata, storicamente, anche nei Paesi di maggiore apertura ai principi del libero mercato<sup>16</sup> e, quindi, a maggior ragione in Italia, ove la Costituzione pone i principi di tutela del lavoro su un piano privilegiato rispetto alla pur garantita libertà di iniziativa economica.

I rapporti di forza tra i due contrapposti principi rischiano, però, di essere capovolti o, comunque, mutati nella prospettiva dell'integrazione europea, stante il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale anche di rango costituzionale, facendo così perdere all'autonomia collettiva quella radicata concezione di "immunità" da limiti o vincoli che possono derivare da libertà puramente economiche.

11. Come è noto, già nella sentenza Albany<sup>17</sup>, la Corte di Giustizia, aveva respinto l'interpretazione della Commissione europea secondo cui l'art. 81 del Trattato, che vieta le intese anticoncorrenziali, non avrebbe mai potuto trovare applicazione nel caso degli accordi sindacali perché questi non costituiscono accordi tra imprese.

Ed invece, la Corte aveva ritenuto che i contratti collettivi non viola-

---

<sup>15</sup> E ciò anche in contesti nei quali veniva affermato, comunque, che la contrattazione collettiva non può essere sottratta a priori dall'ambito di applicazione della disciplina della concorrenza. Cfr.: in Francia, *Conseil de la concurrence*, decisione n. 90-D21, del 26 giugno 1990 e il parere n. 92-A21, del 21 gennaio 1992; in Germania, *Bundeskartellamt*, parere del 31 gennaio 1961-Z2 - 121100-465/60 e le memorie nel procedimento di fronte al Landgericht Berlin del 3 aprile 1989-P178/88 (tutte citate da M. PALLINI, *Nuova costituzione economica e tutela del lavoro*, Roma, 2005 (spec. 255 e segg.)).

<sup>16</sup> Cfr., negli Stati Uniti d'America, la Corte Suprema (*Brown v. Pro Football*, 116 S. Ct. 2116 del 1996) che ha ritenuto estesa anche ai contratti collettivi l'esenzione delle condotte e pratiche unilaterali delle *trade unions* dall'osservanza della *Section 1* dello *Sherman act* (cfr. il *Clayton act* del 1914 e il *Norris-La Guardia act* del 1932).

<sup>17</sup> Cfr. CGCE 21 settembre 1999, C-67/96, in *RIDL*, 2000, II, 209, con nota di M. PALLINI.

no quel divieto quando “*per la loro natura e per il loro oggetto*” siano volti a conseguire gli “*obiettivi*” di miglioramento delle condizioni di occupazione e di lavoro individuati dagli artt. 2 e 3, lett. g) ed i), del Trattato stesso.

In tal modo, quindi, veniva affermata l’ammissibilità e, anzi, la necessità di un controllo sulle singole disposizioni della contrattazione collettiva, che implica un sindacato di merito non solo sulla “*natura*” e sull’“*oggetto*” ma anche sulle sue finalità, aprendo così la strada al pericolo di funzionalizzazione dell’autonomia collettiva e ad inevitabili interferenze nelle libere dinamiche della dialettica sindacale.

12. Ancora più complesse ed articolate sono ora le implicazioni che potrebbero derivare dalle recenti sentenze Viking e Laval<sup>18</sup>, che solo in parte riprendono la giurisprudenza Albany, e dalla ancor più recente sentenza Ruffert<sup>19</sup>.

Dal loro esame, infatti, si evidenzia come lo stesso diritto di sciopero, dopo essere stato fatto rientrare in via interpretativa nella “*lista*” dei diritti fondamentali europei, possa subire una compressione quando il suo esercizio incida sulle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

E, quindi, una compressione ancor più incisiva può essere subita dalla contrattazione collettiva, posto che essa – nonostante gli obiettivi sociali stabiliti dagli artt. 2 e 3 del Trattato e dall’art. 1 dell’Accordo sulla politica sociale (e nonostante le misure di promozione previste dagli artt. 118, 118 B del primo e dall’art. 4 del secondo) – non è considerata un diritto fondamentale dell’ordinamento comunitario<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. rispettivamente, CGCE 11 dicembre 2007, C - 438/05 e CGCE 18 dicembre 2007, C - 341/05, entrambe in *ADL*, 2008, 765 ss., con nota di A. DE SALVIA.

Cfr. il testo anche in *Appendice* al presente *Quaderno*.

<sup>19</sup> CGCE 3 aprile 2008, C-346/06 e in *Appendice* al presente *Quaderno*.

<sup>20</sup> Cfr. M. PALLINI, *Nuova costituzione economica e tutela del lavoro*, cit., 263 e segg..

E, quindi, rischia di risultare strutturalmente subordinata ai diritti direttamente funzionali alla realizzazione degli obiettivi di integrazione economica e del mercato comune.

Pur senza voler riproporre una lettura analitica delle tre decisioni, appare utile svolgere alcune riflessioni complessive dei condizionamenti che la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia potrebbe determinare sull'evoluzione dei diritti nazionali del lavoro e, in particolare, del nostro.

13. Anzitutto, appare rimarchevole la profondità delle differenze che, nel contesto comunitario e in quello nazionale, sono alla base della valutazione normativa del fenomeno del decentramento produttivo.

Non v'è dubbio che, a partire dalla rigida disciplina dettata dalla legge n. 1369 del 1960, ma anche con la legislazione più flessibile di questo ultimo decennio (dalla legge n. 196 del 1997 in poi), il nostro diritto del lavoro non ha mai visto con favore il fenomeno del decentramento produttivo. E anche quando lo ha tollerato, ha costruito e mantenuto, intorno ad esso, una “*gabbia*” di limiti e controlli all'esercizio dei poteri imprenditoriali, oltreché specifiche tutele per i lavoratori.

Ora, sia nel caso Viking, che nel caso Laval, la Corte di Giustizia era stata chiamata a valutare preliminarmente proprio il problema di sapere se fossero o no coperte dall’“*ombrello*” delle libertà previste dagli artt. 43 e 49 Trattato UE le operazioni societarie poste in essere da due diversi imprenditori, che avevano realizzato forme di “*delocalizzazione*”<sup>21</sup>, con l'obiettivo, neppure troppo nascosto, di scegliere la

---

<sup>21</sup> E' interessante, qui ricordare brevemente le due vicende.

La Laval è una impresa della Lettonia che aveva costituito una società direttamente controllata per operare in Svezia, la Baltic, la quale, dopo aver vinto un appalto pubblico per la costruzione di una scuola (in quel di Waxholm), aveva respinto la richiesta sindacale di applicare ai lavoratori lettoni distaccati per l'esecuzione dell'appalto i minimi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva svedese, priva peraltro di efficacia *erga omnes*. Il conseguente sciopero ad oltranza proclamato dal sindacato edile



legislazione meno onerosa da applicare al proprio personale (secondo il fenomeno che, con accento critico, viene definito di *law shopping*). La Corte di Giustizia, pur decidendo di non affrontare direttamente tale questione preliminare, le ha dato implicitamente una risposta affermativa, poiché la motivazione di entrambe le sentenze poggia sul presupposto che anche nel campo del diritto del lavoro opera il principio già elaborato con riguardo al diritto tributario ed a quello societario: e, cioè, il principio in base al quale il cittadino comunitario è

---

svedese condusse, nell'ordine: all'impossibilità della Baltic di adempiere all'appalto; alla risoluzione del contratto da parte dell'appaltante; al fallimento della Baltic ed alla cessazione del distacco dei lavoratori lettoni inviati dalla Laval presso la Baltic; all'azione di risarcimento danni da parte della Laval nei confronti del sindacato in quanto lo sciopero, essendo diretto ad imporre un contratto collettivo non avente efficacia generale, avrebbe realizzato una illegittima restrizione della libertà di prestazione dei servizi *ex art. 49 Trattato UE*.

Viking Line è, invece, una società finlandese proprietaria, tra l'altro, di un traghetto (il Rossella) che svolge un servizio di trasporto marittimo tra Helsinki e Tallin. Viking intendeva trasferire il traghetto ad una sua società controllata di diritto estone (Viking Line Eesti) per svolgere il servizio ai costi più competitivi consentiti dalla disciplina legale e sindacale estone, restando invariato il personale, il servizio e il centro degli interessi e dell'organizzazione in Finlandia. Avverso questa operazione, era stata attivata, prima, un'azione di sciopero del sindacato dei marittimi finlandesi che chiedevano il mantenimento al personale del diritto del lavoro finlandese, sia, su sollecitazione di quello stesso sindacato, un'azione di sostegno da parte della federazione sindacale internazionale (ITF) da sempre impegnata nella lotta contro le cd. "*bandiere di convenienza*". In questo caso, la Viking contestava in giudizio che tali azioni sindacali costituissero una limitazione del diritto di stabilimento *ex art. 43 Trattato UE*.

Anche nel caso Ruffert, peraltro, il problema sottostante era rappresentato da una forma di decentramento produttivo. Ruffert, invero, era il liquidatore di una società tedesca, la *Object und Bauregie*, che si era aggiudicata un appalto pubblico dal *Land Niedersachsen* (avente ad oggetto lavori edili) e che si era impegnata a rispettare, nella sua esecuzione, il salario minimo previsto da un contratto collettivo non avente efficacia generale.

L'appaltante, però, contestò alla *Object und Bauregie* di aver affidato lavori in subappalto ad un'impresa stabilita in Polonia, la quale non rispettava tale salario minimo. Di qui è sorta la controversia tra la stessa *Object und Bauregie* e il *Land Niedersachsen*, nell'ambito della quale il giudice nazionale ha sollevato, ai sensi dell'art. 234 Trattato UE, la questione pregiudiziale di sapere se la norma interna che imponeva all'amministrazione aggiudicataria di inserire nel contratto d'appalto la clausola relativa al salario minimo fosse o no "*una restrizione ingiustificata della libera prestazione dei servizi ai sensi del Trattato UE*".

libero di scegliere la disciplina applicabile alla propria attività economica, in quanto tale disciplina deve essere individuata nella legge dello Stato in cui la società viene costituita e non già in quella dello Stato in cui il cittadino stesso risiede o opera stabilmente<sup>22</sup>.

14. In secondo luogo, si deve riprendere l'osservazione, alla quale si è poc'anzi fatto cenno, circa i rapporti ordinamentali tra libertà economiche e libertà sindacali.

Nel nostro ordinamento costituzionale, il valore della "*libertà di iniziativa economica*" non costituisce un limite generale dell'azione sindacale, né, tantomeno, prevale su di essa.

E sono, quindi, precluse all'azione sindacale soltanto quelle forme estreme di lotta che non colpiscono semplicemente la produzione dell'impresa (che, anzi, può essere anche gravemente danneggiata senza che debba necessariamente sussistere un vincolo di proporzionalità tra il danno stesso e la perdita delle retribuzioni determinata dallo sciopero), bensì ledono irreparabilmente la stessa produttività dell'impresa, ossia la sua possibilità di sopravvivenza nel mercato.

E', invece, il legislatore che può individuare – come, nei servizi pubblici essenziali, ha fatto (con la legge n. 146 del 1990, e successive modifiche ed integrazioni) – limiti allo sciopero (art. 40 Cost.), così come, peraltro, allo stesso tempo, può determinare "*i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*" (art. 41, terzo comma, Cost.).

Nell'ordinamento comunitario, i rapporti vengono quasi capovolti. Pur riconoscendo che "*il diritto di intraprendere un'azione collettiva debba essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte*

---

<sup>22</sup> Cfr. CGCE 9 marzo 1999, C – 212/97, secondo la quale "*il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desidera creare una società scelga di costituirla nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrano meno severe e crei succursali in altri Stati membri non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento*".

*dei principi generali del diritto comunitario*”, la Corte di Giustizia afferma che *“il suo esercizio può essere sottoposto a talune condizioni”*, in quanto *“come riaffermato dall’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, esso è tutelato conformemente al diritto comunitario”*, oltreché *“alle legislazioni e prassi nazionali* (punto 91 della sentenza Laval). E, quindi, le azioni di autotutela collettiva sono tutelate nei limiti in cui esse risultino conformi anche agli artt. 43 e 49 Trattato UE, oltreché alle fonti di diritto comunitario derivate, quale, per quanto qui interessa, la direttiva 96/71.

Inoltre, e soprattutto, poiché sia all’art. 43 che all’art. 49 del Trattato viene oramai riconosciuta un’efficacia non solo *“verticale”* nei confronti degli Stati, bensì anche *“orizzontale”* nei confronti dei singoli (punto 97 sentenza Laval e, ivi, richiamo della giurisprudenza conforme), le libertà economiche protette dall’ordinamento comunitario creano obblighi e limiti direttamente vincolanti anche per *“associazioni o enti di natura non pubblicistica”*, la cui *“autonomia giuridica”* non può frapporre *“ostacoli”*, in linea di principio, alla libertà di circolazione e di prestazione dei servizi (punto 98 sentenza Laval). In altri termini, *“il divieto di violare una libertà fondamentale prevista da una disposizione del Trattato di natura imperativa”* (quali sono quelle degli artt. 43 e 49) vale anche *“per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato”* (cfr. punto 58 della sentenza Viking), e ciò anche quando tali convenzioni siano stipulate da associazioni (quali sono i sindacati in Italia) che non abbiano natura pubblicistica e che non dispongano *“di un potere quasi legislativo”* (punto 65 sentenza Viking).

Ne deriva che mentre gli strumenti dello sciopero e della contrattazione collettiva possono, nel nostro impianto costituzionale, dispiegarsi senza trovare ostacoli nella libertà dell’iniziativa economica, ed anzi tendono intrinsecamente a porre limiti all’esercizio di tale libertà, l’esercizio di quegli stessi strumenti può, per effetto e nell’ambito

del diritto comunitario, essere delimitato dalle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

15. Queste ultime considerazioni conducono, infine, inevitabilmente, al nodo più importante, ed “*aggrovigliato*”, delle implicazioni della giurisprudenza comunitaria, ossia la questione dei limiti entro i quali le azioni collettive, pur costituendo restrizioni ai sensi degli artt. 43 e 49 del Trattato, possono essere giustificate: ossia, in altri termini, la questione del bilanciamento tra libertà sindacali e libertà economiche.

Ora, riguardo a questo nodo, gli orientamenti della Corte di Giustizia, risultano tutt'altro che lineari e, anzi, appaiono come “*ripiegati*” su se stessi, a causa anche della oggettiva difficoltà di individuare criteri chiari ed univoci.

In linea generale, infatti, la Corte si limita a richiamare la propria consolidata giurisprudenza secondo la quale una restrizione alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi “*può essere ammessa soltanto se essa persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificato da ragioni imperative di interesse generale*”, e semprechè, anche “*in tal caso, essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per raggiungerlo*” (punto 101 sentenza Laval; analogamente, punto 75 sentenza Viking).

E' evidente che l'applicazione di tale principio può dare luogo a notevoli incertezze.

Tuttavia, qualche utile indicazione applicativa può essere ricavata dal contesto dei casi decisi dalla Corte di Giustizia e da alcune indicazioni più specifiche che, in relazione a quei casi, essa ha ritenuto di poter impartire ai giudici nazionali.

16. Nel caso Viking, in cui l'esercizio dell'azione sindacale veniva ad incidere sulla libertà di stabilimento prevista dall'art. 43 del Trat-

tato UE, la Corte di Giustizia conferma il proprio orientamento con il quale aveva già avuto modo di ricomprendere “*la tutela dei lavoratori*” tra quelle “*ragioni imperative di interesse generale*” che possono giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento.

Ma, in concreto, la Corte demanda al giudice del rinvio di verificare, anzitutto, se la specifica azione sindacale oggetto del giudizio avesse effettivamente come obiettivo “*la tutela dei lavoratori*”, con la precisazione che tale obiettivo sarebbe escluso ove “*fosse accertato che i posti o le condizioni di lavoro in questione non erano compromessi o seriamente minacciati*” (punto 81).

Inoltre, anche laddove risulti che posti e condizioni di lavoro fossero compromessi o seriamente minacciati, resta da verificare, secondo le indicazioni della Corte, se l’azione collettiva “*sia adeguata per garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo*” (punto n. 84).

17. Quando, invece, si tratti di valutare la giustificatezza di una restrizione alla libertà di prestazione dei servizi stabilita dall’art. 49 del Trattato UE, i limiti all’azione sindacale appaiono delineati con indicazioni ulteriori, in quanto, in tale ipotesi, la Corte di Giustizia può fare direttamente riferimento alla disciplina di dettaglio dettata dalla direttiva 96/71.

E così, anzitutto, la Corte di Giustizia afferma (punto 81 sentenza Laval e punto 34 della sentenza Ruffert) che “*il livello di protezione che deve essere garantito ai lavoratori distaccati sul territorio dello Stato membro ospitante è limitato, in linea di principio, a quello previsto dall’art. 3, n. 1, primo comma, lett. a) – g), della direttiva*”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> E, cioè, alle condizioni aventi ad oggetto “*i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo; la durata minima delle ferie annuali retribuite; i minimi salariali, compresi quelli maggiorati per lavoro straordinario; le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare da parte di imprese di lavoro temporaneo; la sicurezza, la salute e l’igiene sul lavoro; i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni*”

Rispetto a questo “*livello minimo*”, che costituisce il “*nocciolo duro*” di norme protettive che “*il prestatore di servizi deve osservare, a prescindere dalla durata del distacco*”<sup>24</sup>, qualsiasi disposizione nazionale che imponga ulteriori condizioni di lavoro e di occupazione che possano incidere anche su imprese di altri Stati membri che intendono prestare servizi in Italia mediante proprio personale, è soggetta al rispetto della direttiva 96/71<sup>25</sup>.

Ne consegue, in sostanza, che, anche nel caso di interventi del legislatore italiano diretti a promuovere l’applicazione della contrattazione collettiva nazionale (e, in particolare, quando tali interventi riguardino servizi aperti alla concorrenza da parte anche di imprese di altri Stati membri), si pone l’esigenza di un’attenta valutazione della loro conformità alla disciplina comunitaria. E ciò perchè essi, pur non prevedendo una diretta attribuzione di efficacia *erga omnes*, potrebbero comunque comportare limiti non giustificati alla libertà di prestazione di servizi<sup>26</sup>.

18. E’ vero che, nel nostro ordinamento nazionale, il d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 72, nel dare attuazione alla direttiva 96/71, ha già provveduto ad un intervento generale di estensione dell’efficacia della con-

---

*di lavoro e di occupazione di gestanti e puerpere, bambini e giovani, e la parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione*”.

<sup>24</sup> Cfr. il “*considerando*” 14 della direttiva 96/71.

<sup>25</sup> Cfr. punto 20 della sentenza Ruffert: “*alla mera circostanza che la normativa di uno Stato membro, quale la legge del Land, non si prefigga di disciplinare il distacco dei lavoratori non consegue che una situazione quale quella della causa principale non rientri nell’ambito di applicazione della direttiva 96/71*”.

<sup>26</sup> Ed infatti, nel caso Ruffert, la Corte di Giustizia ha esplicitamente affermata che contrasta con la direttiva 96/71, interpretata alla luce dell’art. 49 Trattato UE, una disposizione di uno Stato membro che imponga, ai fini dell’aggiudicazione di un appalto pubblico, l’applicazione di tariffe salariali previste da un contratto collettivo, che sia stata stabilita secondo modalità diverse da quelle previste dalla direttiva 96/71, e, in particolare, dall’art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo alinea, e dall’art. 3, n. 8, secondo comma.

trattazione collettiva al personale distaccato nell'ambito di una prestazione di servizi transazionale, anche per quanto riguarda le clausole che hanno ad oggetto materie diverse da quelle indicate dall'art. 3, primo comma, n. 1, lett. a) – g).

Ma va avvertito che un tale intervento potrebbe presentare profili di incerta compatibilità con la disciplina comunitaria, in quanto l'art. 3, n. 10, della direttiva 96/71, prevede che eventuali condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti “*materie diverse*” da quelle che costituiscono il “*nocciolo duro*” (e, cioè, le tutele elencate nell'art. 3, primo comma, n. 1, lett. a) – g) della stessa direttiva) possono essere imposte dagli “*Stati membri*” e soltanto “*laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico*”.

Senonché, da un lato, “*tra le righe*” della motivazione delle sentenze Laval e Ruffert, sembra trapelare l'ipotesi che la Corte possa ritenere che soltanto alle disposizioni direttamente emanate dallo Stato membro è consentito ampliare ad altre “*materie*” il “*livello minimo*” delle prestazioni dovute al lavoratore distaccato nell'ambito di una prestazione di servizi transazionale. Ed invece, un tale ampliamento di “*materie*” non potrebbe essere operato mediante generico rinvio alla contrattazione collettiva.

D'altro lato, ed anche a prescindere dalla questione della competenza ad operare tale “*ampliamento*”, la correttezza della scelta operata dal legislatore italiano potrebbe essere posta in dubbio perché esso, con il d. lgs. n. 72 del 2000, ha attribuito automaticamente a tutte le clausole del contratto collettivo natura di “*disposizioni di ordine pubblico*”, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, n. 10, della direttiva 96/71.

Al riguardo, va ricordato che, secondo la nostra giurisprudenza nazionale, non tutte le voci previste dal contratto collettivo costituiscono parti essenziali del “*minimo*” retributivo garantito dall'art. 36 Cost.. E, quindi, a maggior ragione, può dubitarsi della “*essenzialità*” di istituti che mirano ad assicurare, ad esempio, *benefits* o servizi ag-

giuntivi (e, più in generale di clausole che fanno parte della c.d. parte “*obbligatoria*” del contratto)<sup>27</sup>.

Né si può trascurare di considerare che la Corte di Giustizia attribuisce alla nozione di ordine pubblico una portata più ristretta di quella solitamente attribuitale nel nostro ambito nazionale. E ciò, quantomeno, perché le esigenze di “*tutela dei lavoratori*” che, come detto, secondo la giurisprudenza comunitaria possono configurare “*ragioni imperative di interesse generale*” devono essere valutate avendo riguardo non già alla situazione dei lavoratori del paese ospitante, bensì alla situazione dei lavoratori distaccati da altri paesi<sup>28</sup>.

E, quindi, sono state ritenute inapplicabili disposizioni nazionali che prevedano tutele “*sostanzialmente equiparabili*” già assicurate dai Paesi dai quali i lavoratori distaccati provengono<sup>29</sup>, ovvero prevedano tutele difficilmente “*fruibili*” al momento del rientro nel Paese di provenienza<sup>30</sup>.

Resta, infine, fermo che la legittimità dell’estensione delle tutele previste dall’ordinamento nazionale è anche condizionata sia all’esito della verifica della conformità al principio della parità di trattamento tra imprese nazionali e straniere, sia all’esito del c.d. “*test di proporzionalità*”, diretto ad accertare se la restrizione della libertà di circolazione determinata dalla estensione ai lavoratori distaccati di tutele aggiuntive rispetto a quelle del “*nocciolo duro*” sia “*proporzionata al beneficio che tale estensione vorrebbe apportare ai singoli lavoratori*”.

19. Emerge, così, un quadro complessivo nel quale le organizzazioni sindacali dello Stato ospitante sono fortemente condizionate nella loro azione, sino al punto che – secondo una possibile, anche se criti-

---

<sup>27</sup> Cfr., ad esempio, Cass. 4 marzo 1997, n. 1898.

<sup>28</sup> Come giustamente osserva M. PALLINI, *Law shopping e autotutela sindacale nell’Unione Europea*, in *RGL*, 2008, II, p. 3 ss..

<sup>29</sup> Cfr. CGCE 28 febbraio 1996, C 272/94.

<sup>30</sup> CGCE 25 ottobre 2001, C – 49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98.



cabile, “*lettura*” delle sentenze della Corte di Giustizia – esse potrebbero essere, addirittura, impedito dall’esercitare alcuna pressione rivendicativa nei confronti dell’impresa di altro Stato membro al fine di ottenere l’applicazione di tutele diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dall’art. 3, n. 1, primo comma, lett. a) – g), della direttiva. Ed invero, per un verso, nel caso Laval, la Corte ha affermato che “*le parti sociali, che non sono soggetti di diritto pubblico ... non possono avvalersi di tale disposizione (id est: dell’art. 3, n. 10, della direttiva 96/71) per invocare ragioni di ordine pubblico al fine di dimostrare la conformità al diritto comunitario di un’azione collettiva come quella in esame nella causa principale*” (id est: di un’azione collettiva che mirava ad indurre un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro “*a sottoscrivere un contratto collettivo del quale alcune clausole stabiliscono, per talune delle materie di cui all’art. 3, n. 1, primo comma, lett. a) – g), della direttiva 96/71, condizioni più favorevoli di quelle derivanti dalle applicabili disposizioni legislative, laddove altre clausole riguardano materie non previste da tale disposizione*”: cfr. punto 85).

Per altro verso, sia nella sentenza Laval che nella sentenza Ruffert, è stato precisato che l’art. 3, n. 7, della direttiva 96/71 (che fa salva l’“*applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori*”) “*non può essere interpretato nel senso che esso consentirebbe allo Stato membro ospitante di subordinare l’effettuazione di una prestazione di servizi sul suo territorio al rispetto di condizioni di lavoro e di occupazione che vadano al di là delle norme imperative di protezione minima*” (cfr. punto 80 Laval e punto 33 Ruffert). E ciò perché, secondo la Corte, una tale interpretazione “*finirebbe per privare di effetto utile la direttiva in esame*”, in quanto “*la direttiva 96/71 prevede esplicitamente il livello di protezione di cui lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere il rispetto da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri a favore*

*dei loro lavoratori distaccati sul suo territorio*” (cfr., ancora, punto 80 Laval e punto 33 Ruffert).

20. In conclusione, appare oramai inevitabile prendere atto che il ruolo centrale attribuito alle libertà economiche nel processo di integrazione europea costituisce un condizionamento non solo per il legislatore nazionale, ma anche per gli attori nazionali delle relazioni industriali.

Per questi ultimi, però, il condizionamento risulta di fatto ben più incisivo, anche perché rappresenta un *ostacolo* inedito, quasi “*sconosciuto*”, ove si consideri ancora che, come più volte ricordato, l’azione sindacale da sempre ha operato individuando nella libertà di iniziativa economica privata (anche dopo il suo riconoscimento costituzionale) non *un limite* bensì *l’oggetto* dell’intervento.

E’ opportuno, però, che l’esistenza di un tale condizionamento venga tenuta presente dalle parti sociali, soprattutto nei settori aperti, o che si aprono, alle liberalizzazioni, in modo che gli spazi che sono loro tuttora incontestabilmente disponibili siano utilizzati in modo congruo ed evitando contenziosi politici e/o giudiziari con gli organi comunitari.

Resta, più in generale, che quel condizionamento è, comunque, destinato ad incidere sulla capacità di governo sindacale della concorrenza tra imprese. E, in mancanza di correzioni di rotta, può segnare l’inizio di un tracciato ellittico che rischia di allontanare progressivamente l’azione sindacale dal suo modo tradizionale di operare e, forse, addirittura, dalla sua funzione originaria. E, comunque, pone il sindacato di fronte all’esigenza di ripensare ed adeguare le proprie strategie<sup>31</sup>.

Certamente, come è facile comprendere, il processo di integrazione

---

<sup>31</sup> Cfr. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. Dir.*, 2008, 245 ss..

europea, soprattutto a seguito del suo allargamento, pone problemi che non è esagerato definire epocali, così quanto complessa è la loro soluzione.

Restando nell'ambito del diritto del lavoro, è difficile non considerare che “*crystallizzando*” le regole nazionali del lavoro e “*sterilizzando*” dagli effetti delle politiche comunitarie di liberalizzazione si sottrae ai Paesi membri più poveri quella che, forse, è l'unica arma concorrenziale di cui, in concreto, dispongono per realizzare un'effettiva integrazione e, con essa, il progresso delle proprie condizioni economiche e sociali.

Ma è anche sacrosanto ritenere che il fine perseguito dalla contrattazione collettiva, avendo ad oggetto la realizzazione di livelli di tutela che, per definizione, sono minimali (spettanti, cioè, in un dato contesto, ad ogni lavoratore, e quindi inderogabili), dovrebbe portare ad escludere le regole sindacali che governano il mercato del lavoro dall'influenza di quelle comunitarie che governano il mercato dei beni e dei servizi.

Il tutto aggiungendo che, come ricordava anni fa la nostra Corte Costituzionale, la definizione di un trattamento “*equo*” ed uniforme per tutte le imprese è anche funzionale alla “*migliore individuazione del soggetto idoneo*”<sup>32</sup>: ossia, per dirla con parole di oggi, è funzionale anche alla “*efficienza*” del servizio, che può, invece, essere posta a rischio, come l'esperienza insegna, da una concorrenza giocata solo sul costo del lavoro.

---

<sup>32</sup> Così Corte Cost. 19 giugno 1998, n. 226.

# Le relazioni industriali nelle attività ferroviarie: dal sistema del gruppo FS ad un nuovo contratto collettivo nazionale di settore

di Sergio Maria Macciò\*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dal Protocollo 23 luglio 1993 agli Accordi 23 novembre 1999 tra Governo, FS, Agens e sindacati – 3. Il ccnl 16 aprile 2003 delle attività ferroviarie e la sua prima applicazione – 4. Il progetto di un nuovo ccnl unico di settore.*

## **1. Premessa**

Volendo iniziare questa breve analisi delle relazioni industriali nel settore delle attività ferroviarie, partendo dal sistema applicato nel Gruppo FS per arrivare al progetto di un nuovo ccnl di settore, bisogna considerare il lungo e complesso processo di trasformazione che ha interessato le Ferrovie dello Stato e, conseguentemente, il settore del trasporto ferroviario, che di fatto è ancora tutt'oggi quasi esclusivamente rappresentato dalle Aziende del Gruppo FS.

Data la complessità della materia, che indubbiamente si fonde con la storia ultracentenaria di “Ferrovie dello Stato” - che può essere con-

---

\* Direttore Relazioni Industriali Agens - Federtrasporto

siderata da sempre la più grande impresa industriale del nostro Paese, fondata il 21 aprile 1905 - la breve analisi che seguirà rappresenta un punto di vista “esterno”, ma non neutro, ed in qualche modo privilegiato in quanto partecipe del sistema industriale confederale (Confindustria) e associativo di categoria (Federtrasporto e Agens) che rappresenta il Gruppo FS.

E' un percorso che, per semplificazione, può essere suddiviso in due fasi, in relazione alle intese che hanno segnato l'evoluzione del sistema di relazioni industriali di FS nell'ultimo decennio:

1. la prima, dal Protocollo 23 luglio 1993 tra Governo e parti sociali, ovvero le organizzazioni confederali imprenditoriali e sindacali più rappresentative, sino all'accordo tra Governo, FS, Agens e sindacati del 23 novembre 1999 ed al contestuale ed allegato accordo tra FS, Agens e sindacati per l'effettuazione dei “servizi minimi essenziali” in attuazione della legge n. 146/1990 e del “Patto sulle politiche di concertazione delle nuove regole di relazioni sindacali” nel settore dei trasporti, sottoscritto da Governo e parti sociali il 23 dicembre 1998 (il c.d. “Patto delle regole”);
2. la seconda sino alla stipula del ccnl 16 aprile 2003 delle Attività ferroviarie ed alla sua applicazione iniziale, trattandosi del primo contratto collettivo nazionale “di settore” del sistema di Confindustria, che per la prima volta ha “controfirmato” un CCNL insieme ai Segretari Generali delle Confederazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL, a conferma che le intese specifiche concordate dalle organizzazioni di categoria, datoriale (Agens) e sindacali (Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Sma-Fast, Ugl Ferrovie e Or.s.a.), si potevano considerare del tutto coerenti con il modello di relazioni industriali applicato nei vari settori merceologici confindustriali.

## **2. Dal Protocollo 23 luglio 1993 agli Accordi 23 novembre 1999 tra Governo, Agens, FS e Sindacati.**

Il punto di partenza può essere considerato il Protocollo 23 luglio 1993 in materia di “Politica dei redditi e dell’occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo”, destinato a rappresentare il quadro di riferimento per tutti i settori economici nello spirito della “concertazione” che animava quel periodo della storia del nostro Paese, quando da pochi anni (1985) era stato avviato il passaggio di “Ferrovie dello Stato” da azienda autonoma a ente pubblico economico e, successivamente, a società per azioni.

Il Protocollo del 1993, che fissava le regole comuni sui livelli contrattuali e le materie oggetto di contrattazione per ciascun livello, nazionale e aziendale, con le specifiche modalità e condizioni, ha sicuramente ispirato i successivi contratti e accordi collettivi di FS, a partire dal 1994 sino al febbraio 1998, quando è stato stipulato l’ultimo contratto collettivo “nazionale” di FS, prima della “riforma” introdotta dall’accordo a livello di Governo sottoscritto il 23 novembre 1999. Si trattava, in realtà, di contratti collettivi aziendali a valenza nazionale in quanto applicati a tutti i lavoratori del trasporto ferroviario dipendenti dall’unica azienda a rete nazionale (monopolista) esistente nel settore, dove tradizionalmente si è sempre avuto l’intervento pubblico, per cui la composizione degli interessi di cui le parti erano portatrici avveniva in maniera diversa rispetto alle normali realtà di mercato. Non si verificava, infatti, una netta contrapposizione di interessi, dell’azienda e dei lavoratori, così come avviene nelle realtà delle aziende private; il contemperamento degli interessi non aveva come limite la necessità di mantenere l’azienda a quei livelli di efficienza tali da consentirle di rimanere sul mercato, poiché come valvola di sfogo a situazioni di crisi vi era l’intervento pubblico.

Questa situazione aveva un riflesso ben preciso nelle modalità di confronto fra le parti, così come formalizzate nei precedenti contratti

collettivi di lavoro di FS, che prevedevano un sistema di relazioni industriali in base al quale i rapporti fra azienda e organizzazioni sindacali erano codificati mediante l'individuazione precisa delle materie oggetto di informazione e di contrattazione, con articolazioni a tutti i livelli aziendali, da quello centrale di *holding* a quello di singolo stabilimento.

Il precedente sistema contrattuale di relazioni industriali presentava, infatti, rispetto a quello proprio dei settori privati, un'inevitabile alterazione delle regole che comunemente governano la negoziazione sindacale; ad esempio il conflitto fra le parti sociali non era intrinsecamente limitato dalla necessità di mantenere quei livelli di efficienza dell'impresa sufficienti a consentire ad essa di rimanere sul mercato, ma "azienda e sindacati si trovavano a fronteggiare, con promiscuità di interessi, le politiche tariffarie del Governo, innescando, così, un circuito perverso tra rivendicazioni sindacali, dinamiche contrattuali e aumenti delle tariffe commisurati anche agli oneri di gestione del personale scaturiti dalla contrattazione collettiva"<sup>1</sup>.

Pur richiamandosi al Protocollo del 1993, il contratto "nazionale" di FS codificava in maniera rigida il sistema delle relazioni industriali ed i rapporti fra azienda (e sue articolazioni) e organizzazioni sindacali, mediante l'individuazione precisa delle materie oggetto di **informazione** o di **contrattazione**, a tutti i livelli, dall'azienda allo stabilimento.

In particolar modo, erano previsti due **livelli di contrattazione**, uno centrale ed uno periferico. Il primo livello distingueva una Parte Generale, di competenza della *holding* e Parti Specifiche a livello di ASA, società che raggruppavano le singole attività fondamentali concorrenti alla realizzazione di un determinato "prodotto". Il livello periferico era, a sua volta, articolato in sedi territoriali/regionali e de-

---

<sup>1</sup> v. A. Maresca, *Appunti preliminari per uno studio su contrattazione collettiva e "liberalizzazione" dei servizi pubblici*, in Agens Quaderni, n. 1, 2001, p. 27).

centrate.

La caratteristica del contratto collettivo era, come si è detto, la specifica elencazione delle materie che venivano demandate al confronto tra le parti, secondo le modalità definite nel contratto stesso. In particolare modo vi erano degli aspetti cruciali nella gestione e nella definizione delle strategie aziendali, quali il sistema di classificazione e di inquadramento e, in connessione, le metodologie per lo sviluppo professionale e i relativi sistemi di progressione, nonché la mobilità interna, il mercato del lavoro e la politica occupazionale.

Tra le materie demandate alla contrattazione a livello sia di holding che di ASA, nazionale e decentrata, vi erano anche l'organizzazione del lavoro e i regimi di orario, i sistemi di classificazione e di inquadramento nonché le metodologie per lo sviluppo professionale e relativi sistemi di progressione.

Si prevedeva inoltre la negoziazione anche in materia di organici, piani di attività, obiettivi di produzione e di produttività, attivazione di innovazioni tecnologiche e modifiche organizzative del processo produttivo comportanti ricadute sui carichi di lavoro, applicazione di norme contrattuali.

Il sistema di relazioni industriali era, pertanto, concepito in maniera tale da demandare all'accordo fra le parti diversi aspetti dell'organizzazione aziendale, come l'orario di lavoro o la gestione del personale.

Un ruolo estremamente importante era altresì riservato al **Comitato di Partecipazione** (art. 5 del ccl FS 1998), costituito da una delegazione FS e una delegazione sindacale composta da un rappresentante di ciascuna organizzazione sindacale stipulante il contratto. Il ruolo assegnato a quest'organismo era di fornire valutazioni, pareri e proposte in merito a obiettivi strategici del Gruppo FS e il suo andamento generale sotto il profilo economico e finanziario e prospettive di investimenti, nonché sullo scenario competitivo e le conseguenti stra-



tegie di politica industriale.

Il Comitato, che doveva favorire le fasi di valutazione congiunta sulle tematiche di sviluppo, risanamento e ristrutturazione dell'impresa FS anche per prevenire e governare le occasioni di conflitto, consentiva, quindi, alle organizzazioni sindacali di avere un proprio definito ruolo anche nell'ambito delle scelte strategiche aziendali.

Il richiamato Protocollo del 1993 finiva, quindi, per regolare sostanzialmente solo l'arco di vigenza della parte normativa e di quella salariale del contratto "nazionale", ma anche in questo caso in modo anomalo, perché i rinnovi contrattuali si collocavano, di norma, in un contesto di numerosi altri specifici accordi e protocolli tra Governo, azienda FS, Agens e sindacati, costantemente alla ricerca di soluzioni di efficientamento e riequilibrio delle risorse umane, per contribuire al risanamento di FS e alla sua trasformazione nell'ambito del più generale riassetto del trasporto ferroviario europeo.

Il risultato era una stratificazione di norme, clausole e impegni contrattuali che non trovava riscontro in nessun altro settore industriale, dove la cadenza dei rinnovi contrattuali, quadriennale per la parte normativa e biennale per quella salariale, era ormai consolidata nel rispetto dei principi del Protocollo del luglio 1993.

L'accordo stipulato in sede di governo il 23 novembre 1999 tra i Ministri del Tesoro, Amato, dei Trasporti, Treu, la "Società F.S. spa" assistita da Agens, le Confederazioni sindacali generali CGIL, CISL, UIL e, per la prima volta congiuntamente, UGL, insieme alle rispettive federazioni sindacali di categoria (FILT-CGIL, FIT-CISL, Uil-trasporti, UGL Trasporti) e a quelle "autonome" (FAST-Confsal, SMA-Confsal, Fisast), ha determinato una svolta fondamentale.

A fronte della necessità di fronteggiare la situazione di crisi di FS, anche in relazione ai processi di liberalizzazione, il Governo, FS e i Sindacati convenivano che il processo di risanamento e sviluppo di FS doveva essere regolato da "un percorso negoziale che, attraverso

l'utilizzo di tutte le leve disponibili, accompagni, favorisca e sostenga il cambiamento"; oltre alle indicazioni in materia di nuovi assetti societari del Gruppo, di politiche di investimenti, di piani di sviluppo, l'accordo sottolineava l'esigenza che l'azienda FS procedesse ad una forte azione per il contenimento dei costi operativi, tra cui una sensibile riduzione del costo del lavoro, senza incidere sui livelli di reddito.

E proprio la necessità di raggiungere definitivamente il risanamento aziendale conduceva alla decisione di "superare" il contratto collettivo aziendale di FS del febbraio 1998, che di fatto era, come già accennato, un contratto aziendale applicato a tutti i lavoratori del trasporto ferroviario nazionale, in quanto dipendenti dell'unica azienda monopolista del settore, per dar vita ad un nuovo contratto collettivo nazionale "delle attività ferroviarie", quale strumento regolatore del lavoro ferroviario.

I capitoli centrali dell'accordo 23 novembre 1999 contenevano già le linee-guida dal nuovo ccnl di settore, con esplicito riferimento al campo di applicazione, alla durata, all'assetto contrattuale "in coerenza con quanto stabilito dal Protocollo 23 luglio 1993 ed ispirandosi alle prevalenti esperienze contrattuali nei comparti industriali e dei servizi", quindi secondo le tradizionali articolazioni in un primo livello per la disciplina di tutti gli elementi fondamentali del rapporto di lavoro, e in un secondo livello individuato "nell'ambito di un esplicito sistema di rinvii stabilito dal ccnl e nel rispetto dei principi del Protocollo 23 luglio 1993 circa la non sovrapposibilità e ripetitività delle materie considerate".

I ripetuti richiami al Protocollo del 1993, oltre che al "Patto 23 dicembre 1998 sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali nei trasporti", il c.d. "Patto delle regole" precedentemente ricordato, indicavano chiaramente la condivisione della scelta di affermare la tendenza alla generalizzata applicazione di

uno stesso contratto collettivo da parte di tutte le imprese operanti nel settore, come si stava realizzando per altri importanti categorie merceologiche dei servizi (telecomunicazioni, elettricità, energia, gas-acqua) in corso di liberalizzazione dei mercati.

Scelta che apparteneva, ovviamente, alla libera disponibilità delle parti sociali firmatarie dell'accordo del 1999, con l'autorevole avallo dei due Ministri pro-tempore dell'Economia e dei Trasporti, e che introduceva una nuova prospettiva di espansione della sfera di applicazione del contratto collettivo nell'ambito di un settore merceologico, con importanti riflessi di natura economica, commerciale e sociale.

Senza voler qui affrontare le problematiche più in generale connesse alle preoccupazioni circa gli effetti sulla contrattazione collettiva determinati dalla liberalizzazione dei servizi pubblici, ci limitiamo a rilevare che, accanto alle "aperture politiche" in materia, contenute in modo anche sorprendente nell'accordo del novembre 1999, forse l'eccessiva tensione (o la pressione sindacale) ad estendere il "campo di applicazione" del nuovo ccnl aveva indotto il Governo a formalizzare una clausola che individua, insieme alle attività di trasporto ferroviario e di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, anche attività di *"progettazione e costruzione di sistemi, impianti, rotabili ferroviari e relativa manutenzione, .....*", come se si dovesse considerare "ferroviaria" qualsiasi impresa, ad esempio, solo di progettazione di sistemi e impianti ferroviari!

Poiché l'accordo del 1999 ha dato il via al negoziato per il "nuovo" contratto di settore nel sistema di Confindustria, è facile immaginare come il "macigno" del campo di applicazione sia rimasto sino alla fine della trattativa sul tavolo negoziale, senza poter trovare alcuna soluzione praticabile per le imprese che non fosse quella di limitarlo alle attività effettivamente "ferroviarie" ed a quelle connesse (manutenzione, riparazione, ecc.) purché svolte da imprese ferroviarie.

Il che è avvenuto proprio nelle ultime ore della trattativa, conclusasi

il 16 aprile 2003, quando tutto il nuovo contratto (80 articoli in 170 pagine di disciplina contrattuale scritta *ex novo*) era stato già concordato da alcuni giorni, ma non si era potuta concludere l'accordo definitivo<sup>2</sup> per le resistenze sindacali a ridurre la portata di un perimetro contrattuale che avevano ottenuto dal Governo nel 1999, in una sede e in un momento di confronto politico in cui, come spesso accade nelle c.d. "mediazioni governative", l'esigenza di chiudere l'accordo si impone sulla ragionevolezza di qualche aspetto delle pattuizioni.

Nella stessa data del 23 novembre 1999 venivano contestualmente sottoscritte da FS, Agens e sindacati altre intese, attuative della legge n. 146/1990 e del "Patto di Natale", di cui si è già accennato, successivamente integrate dalle modifiche convenute tra le parti nel 2001, a seguito della novella introdotta dalla legge n. 83/2000, per disciplinare anche le procedure di raffreddamento e conciliazione delle controversie collettive.

Ci limitiamo a ricordare che tali intese, valutate idonee dalla Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con proprie specifiche delibere e con successivi interventi di interpretazione, rappresentano il più rilevante codice di autoregolamentazione pattizia per realizzare, in caso di sciopero nel trasporto ferroviario, quel "contemperamento" con i diritti della persona costituzionalmente tutelati che è l'obiettivo fondamentale della legge.

Pertanto solo alcuni brevi accenni, relativamente:

1. alla definizione dello sciopero nel settore ferroviario: l'astensione dalla prestazione e l'abbandono dell'impianto per un periodo di tempo uguale e coincidente per tutti i lavoratori chiamati alla protesta, ovvero l'astensione collettiva dalle prestazioni straordina-

---

<sup>2</sup> La tensione e l'attesa erano espresse in particolare dal Segretario generale della CGIL, Guglielmo Epifani, che, anche con un po' di ironia, rilasciava dichiarazioni stampa sul "contratto delle firme annunciate e mai fatte".

rie, il cosiddetto sciopero dello straordinario;

2. all'indicazione delle azioni sindacali dichiarate illegittime dall'accordo: l'astensione dalle mansioni, gli scioperi "a scacchiera", definiti con riferimento ai turni di servizio, gli scioperi "a singhiozzo", ovverosia con articolazioni d'orario finalizzate a paralizzare il servizio con un minimo di perdita di retribuzioni e nell'ambito del quale sia sostanzialmente inutilizzabile la prestazione lavorativa ridotta, gli scioperi che comportino ritardi in partenza;
3. alle disposizioni di carattere procedurale concernenti il preavviso minimo (non inferiore a dieci giorni, preavviso che raddoppia nel caso di uno sciopero di carattere generale), la proclamazione (deve avere ad oggetto una singola azione di sciopero, quindi non può essere indetta, con una sola proclamazione, una serie di scioperi e la proclamazione stessa deve essere quanto mai specifica, contenendo la data dell'astensione, l'orario d'inizio e quello di fine dell'astensione, il personale interessato, l'ambito territoriale e, ovviamente, il soggetto proclamante), la c.d. "rarefazione soggettiva" (intervallo minimo di almeno tre giorni tra effettuazione dello sciopero e nuova proclamazione da parte dello stesso soggetto) e "oggettiva" (almeno un giorno in caso di soggetti diversi);
4. alla durata massima dello sciopero (8 ore per la prima azione e 24 ore per quelle successive concernenti la stessa vertenza, nel qual caso l'inizio dello sciopero è obbligato alle ore 21.00);
5. alle c.d. "fasce obbligatorie" di effettuazione per lo sciopero di otto ore, che può essere effettuato esclusivamente negli intervalli 9.01-17.59 oppure 21.01-5.59 e i giorni di "franchigia", almeno 90 nell'anno, con ulteriori franchigie in caso di consultazioni elettorali specificatamente indicate;

6. alle prestazioni indispensabili, in particolare le c.d. “fasce orarie di garanzia” nei giorni feriali (6-9, 18-21) per assicurare i normali servizi all’utenza.

A conclusione di questi brevi accenni, non essendo possibile in questa sede affrontare un’analisi più approfondita degli accordi 1999-2001 sulle prestazioni minime indispensabili e sulle procedure di raffreddamento per il Gruppo FS, data la complessità della materia, può essere opportuno ricordare le valutazioni della Commissione di Garanzia<sup>3</sup> circa i suddetti accordi, che hanno “dimostrato un buon grado di effettività nell’esperienza applicativa”, rappresentando quindi un contributo importante al contenimento della conflittualità nel settore, come si è verificato anche negli anni successivi, quando i fenomeni di conflittualità più rilevanti per FS sono stati determinati da iniziative di protesta a seguito di incidenti ferroviari, ovvero da iniziative di sindacati autonomi non firmatari del ccnl 16.4.2003, di chi si dirà in appresso, nell’intento di modificare alcuni aspetti di tale contratto.

### **3. Il ccnl 16 aprile 2003 delle Attività ferroviarie e la sua prima applicazione**

L’accordo 23 novembre 1999 certo non prevedeva un mutamento così radicale del sistema di relazioni industriali rispetto a quello sino allora vigente per FS, come è poi avvenuto. Il nuovo ccnl doveva nascere con lo scopo di fronteggiare una situazione che si prevedeva in un futuro a breve-medio termine, a seguito della liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario, e cioè la presenza di più operatori che, in mancanza di un unico contratto di riferimento, avrebbero potuto applicare altri contratti collettivi, di settori diversi.

La finalità era, in altri termini, quella di consentire che le imprese avessero un “prodotto” in termini di disciplina di base uguale per tutti

---

<sup>3</sup> V. la *Relazione* sull’attività della Commissione nel 2003, pag. 80.

i soggetti di nuova entrata nel mercato, che fosse sostenibile analogamente ai ccnl applicati dagli operatori degli altri settori merceologici e che favorisse la competitività aziendale.

Le parti, tuttavia, avevano posto attenzione all'applicazione del nuovo ccnl da parte di FS, raccordando il "transito" mediante indicazioni di interventi per realizzare essenzialmente la riforma strutturale delle dinamiche del costo del lavoro.

Ma, come nel già ricordato esempio del "campo di applicazione", l'accordo prefigurava in termini analitici l'impianto normativo del nuovo "accordo aziendale FS" che avrebbe dovuto agevolare il suddetto "transito", specie con riguardo al "Sistema delle relazioni sindacali e della partecipazione" (che rappresentava un altro capitolo centrale dell'accordo), predeterminando atteggiamenti contrapposti al futuro tavolo di trattativa.

Da un lato, infatti, il sindacato era convinto che il nuovo ccnl sarebbe stato una copia appena riverniciata delle precedenti discipline contrattuali FS, le quali comunque sarebbero sostanzialmente "sopravvissute".

Dall'altro la rappresentanza imprenditoriale reagiva non tenendo in conto alcuno l'accordo del 1999: Confindustria, perché non lo aveva sottoscritto; Agens, che pure lo aveva sottoscritto in assistenza a FS, perché nella trattativa - avviata e proseguita proprio nel palazzo di viale dell'Astronomia, nonostante l'iniziale riluttanza dei sindacati - doveva attenersi alle linee del sistema confindustriale e ricercare ogni possibile mediazione con le contrapposte esigenze "di sistema" e "di principio" delle organizzazioni sindacali.

Anche a questo riguardo, solo pochi esempi, in materia di "appalti" e di "mercato del lavoro".

L'accordo del 1999 prevedeva, con terminologie e connessioni logiche di ardua interpretazione, che *"in sede di accordo aziendale FS si definiranno le soluzioni che connettano la contrattazione decentrata*

*territoriale con un complessivo efficientamento realizzato attraverso l'attuazione di nuovi regimi di orario e flessibilità normative. Tali azioni saranno mirate prioritariamente al mantenimento delle dimensioni produttive e dell'ambito di attività di FS ed alla realizzazione delle condizioni per internalizzare attività, nei termini previsti dalla Direttiva del Governo”.*

Con queste premesse, quando la trattativa ha affrontato l'articolato del nuovo ccnl in materia “appalti”, la posizione sindacale è stata ovviamente quella di imporre per il settore ferroviario il divieto di appaltare qualsiasi attività e di “armonizzare” con questo divieto l'internalizzazione delle attività eventualmente appaltate in precedenza da FS.

Si può, quindi, ben immaginare la difficoltà di una trattativa in cui la rappresentanza imprenditoriale ha dovuto “smontare” una clausola sottoscritta dal Governo nel 1999, arrivando alla soluzione finale dell'art. 11 del ccnl delle Attività ferroviarie, che attualmente vale per tutto il “campo di applicazione” del ccnl e in particolare per il Gruppo FS, non essendo stata modificata in sede di accordo aziendale di “confluenza” al ccnl.

La nuova disciplina in materia di appalti, infatti, non impone alcun “divieto”, bensì prevede l'impegno delle aziende a mantenere al “proprio” interno le attività “proprie” del ciclo produttivo (anche se con qualche cedimento linguistico sull'uso ridondante dell'aggettivo possessivo), mentre non vi sono state concessioni rispetto alla conseguente “clausola sociale” rivendicata dai sindacati, che intendevano obbligare l'appaltatore ad applicare il contratto collettivo del committente. Richiesta che non è stata accolta, anche se su questo specifico punto la componente sindacale “autonoma”, rappresentata dall'Or.s.a ha continuato a dar battaglia ed alla fine non ha ritenuto di sottoscrivere il 16 aprile 2003, per una serie di motivazioni tra cui, in particolare, la mancanza della “clausola sociale”, il nuovo ccnl in-



sieme agli altri sindacati stipulanti.<sup>4</sup>

Il capitolo del “mercato del lavoro” è stato un vero campo minato per il negoziato, dopo la guerra sul contratto a tempo determinato seguita alla trattativa a livello interconfederale con Confindustria e le altre rappresentanze imprenditoriali, che si era conclusa con l’accordo non sottoscritto dalla CGIL e con il conseguente D.Lgs. n. 368/2001.

Trattandosi di un rapporto di lavoro non applicato in FS, i sindacati si erano dichiarati disponibili a disciplinarlo a condizione, innanzitutto, di non fare alcun riferimento né al “famigerato” accordo interconfederale, che pure era stato sottoscritto da CISL e UIL, né al citato D.Lgs. n. 368/2001; poi di porre limiti quantitativi e di durata per qualsiasi causale di ricorso al contratto a termine, in quanto la legge (innominabile) affidava alla contrattazione collettiva l’apposizione eventuale di tali limiti; infine di vietare l’utilizzo di questa tipologia di rapporto di lavoro per tutto il personale operativo di esercizio.

Anche in questo caso la conclusione è stata sostanzialmente positiva per entrambe le parti e vale la pena di ricordare che l’art. 19 del ccnl 16.4.2003 delle Attività ferroviarie ha rappresentato la prima disciplina del sistema contrattuale di Confindustria in materia di contratto a tempo determinato, coerentemente con le intese dell’accordo interconfederale e del D.Lgs. n. 368/2001, in quanto:

- ha fissato il punto di equilibrio con il richiamo, al primo comma dell’articolo, all’accordo-quadro europeo Unice-Ceep-Ces del 1999, dove si riconosce “che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro”; soluzione poi mutuata da successivi rinnovi contrattuali del sistema confederale (ad es. i settori delle telecomunicazioni,

---

<sup>4</sup> Di fatto l’Or.s.a. ha aderito al ccnl delle Attività ferroviarie il 14 luglio 2004, quindi dopo oltre un anno dalla sua stipula, senza alcuna modifica né del ccnl né dell’Accordo di Gruppo FS, contestualmente sottoscritto, ma ottenendo solo il riconoscimento da Agens e da FS di “parte stipulante”.

degli alimentari, della carta, ecc), mentre altre importanti categorie, come i metalmeccanici, preferivano rinviare la questione a tempi meno burrascosi;

- non ha modificato l'impianto del c.d "causalone" che consente l'apposizione del termine (le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 368/2001, limitandosi a disciplinare gli ambiti "affidati" (si è ripreso lo stesso predicato verbale di cui all'art. 10, comma 7 della legge, pur senza nominarla) alla contrattazione collettiva, sulla base di una normativa contrattuale che individua limitazioni solo quantitative e solo per talune causali di ricorso ai contratti a termine;
- ha mantenuto esenti da vincoli quantitativi le causali previste come "libere" dal D.Lgs. n. 368/2001, limitandosi a disciplinare taluni aspetti applicativi di causali innovative, ad esempio la "fase di avvio di nuove attività" – il c.d. *start up* – che consente "ai sensi di legge" (v. art. 19, punto 4 del ccnl 16.4.2003) la stipulazione dei contratti a termine;
- ha escluso la possibilità di assumere con contratto a termine per alcune limitate mansioni, a motivo della salvaguardia della sicurezza del servizio ferroviario (i macchinisti, gli addetti alla circolazione dei treni con funzioni di dirigenza movimento e convoglio, gli addetti alla protezione di cantieri).

Tuttavia, il "successo" del ccnl è stato poi parzialmente scontato da FS, in quanto nell'accordo aziendale è stata introdotta una clausola, valida per tutte le società del Gruppo esclusa Italferr, che limita a 10 mesi (prorogabili sino al massimo di ulteriori 10 mesi) la durata dei contratti a tempo determinato instaurati con le causali "indicizzate" quantitativamente (10% in media annua) secondo le previsioni dello stesso art. 19 del ccnl.

Tornando al tema iniziale del “Sistema di Relazioni industriali” in FS e limitandolo, per semplificazione, alla disciplina applicabile secondo l’attuale ccnl 16 aprile 2003, si può affermare l’attuale sistema contrattuale è perfettamente in linea con gli assetti ormai consueti dei settori dell’industria privata e dei servizi, aderendo al modello disciplinato dal Protocollo del 23 luglio 1993.

I riflessi di questa nuova impostazione sono evidenti, a cominciare da una **struttura contrattuale** basata su due livelli, uno nazionale di categoria ed uno aziendale.

Il **contratto nazionale** disciplina tutti gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro, salvo quanto demandato a livello aziendale, non in forza di una disposizione generale di rinvio per materie specifiche, com’era nella precedente “storia” di FS (che per taluni aspetti è rimasta nell’accordo aziendale di Gruppo), bensì laddove le parti, nell’articolato contrattuale, hanno convenuto circa l’opportunità di individuare per talune materie soluzioni differenti (ad es. in materia di maggiori flessibilità delle prestazioni), rispetto al CCNL di settore. La **contrattazione aziendale** riguarda, principalmente, il salario variabile, nel rispetto e nei limiti stabiliti dal Protocollo 23 luglio 1993 (da realizzarsi mediante la previsione di erogazioni economiche da correlare ai risultati nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività, sulla base di parametri definiti nell’accordo aziendale) nonché, eventualmente, come sopraindicato, i singoli casi di rinvio previsti dal ccnl.

La contrattazione aziendale compete congiuntamente, sulla base di quanto previsto dal ccnl, alle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti e alle RSU ovvero, per le aziende più complesse e secondo la prassi esistente, le organizzazioni sindacali nazionali e le RSU. Le aziende, invece, sono assistite e rappresentate dalle associazioni industriali territoriali del sistema Confindustria, nel caso speci-

fico Agens, cui sono iscritte o conferiscono mandato.

Le procedure previste dal Protocollo del 1993 sono richiamate non solo per quanto riguarda la dinamica degli effetti economici, ma anche per il rinnovo contrattuale; a questo proposito la piattaforma per il rinnovo deve essere presentata in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative tre mesi prima della scadenza del contratto e per un periodo complessivamente pari a quattro mesi dalla data di presentazione della piattaforma, se successiva alla scadenza del contratto (come ad es. è avvenuto proprio per il ccnl del 2003, scaduto a fine 2006, per il quale i sindacati hanno presentato la piattaforma nel mese di gennaio di quest'anno) le parti non possono assumere iniziative unilaterali né procedere ad azioni dirette.

Oltre al recepimento del Protocollo del 1993, il ccnl delle Attività ferroviarie si caratterizza per le diverse modalità di confronto fra le parti nella composizione degli interessi di cui sono portatrici, in quanto l'attuale assetto delle relazioni industriali deve garantire reciproca autonomia e distinzione di ruoli fra le parti, imperniandosi su un sistema qualificato di informazione e consultazione dei sindacati, attraverso l'individuazione di soggetti e sedi competenti a livello decentrato, funzionali alle diverse configurazioni aziendali.

In ottemperanza a questa impostazione, la nuova disciplina contrattuale prevede un sistema di partecipazione da realizzarsi negli **organismi paritetici**, articolato su diversi **livelli di informazione**.

Il sistema di partecipazione negli organismi paritetici è "fondato sul reciproco riconoscimento dei ruoli e sul rispetto delle distinte prerogative e caratterizzato da sistematicità di rapporti su specifici temi individuati di comune interesse per esaminare le evoluzioni e le ricadute specifiche nelle diverse realtà aziendali". E' un sistema, quindi, volto alla creazione delle condizioni utili alla conoscenza del settore, anche al fine di prevenire l'insorgenza di conflitti.

L'articolazione di questi organismi, oltre che ad un livello centrale,

può realizzarsi nei gruppi societari e nelle realtà aziendali più complesse nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità. Gli organismi paritetici individuati dal CCNL sono l'Osservatorio nazionale e il Comitato per le Pari Opportunità.

L'**Osservatorio nazionale** è composto da un rappresentante per ciascuna organizzazione sindacale stipulante e da un identico numero complessivo di componenti di parte imprenditoriale ed opererà come sede di analisi, verifica e confronto sistematici su specifiche tematiche, quali la situazione economico sociale del trasporto ferroviario, la formazione professionale, l'ambiente e la sicurezza del lavoro.

Al **Comitato per le Pari Opportunità** è affidato il compito di individuare e proporre alle parti stipulanti strumenti e iniziative dirette a promuovere comportamenti e azioni positive coerenti con i principi di parità di cui alle leggi n. 903/1977 e n. 125/1991 e di pari opportunità nell'accesso al lavoro, nelle organizzazioni e condizioni di impiego e nella formazione di percorsi professionali.

A livello nazionale vi è un diritto di informativa, di norma entro il primo trimestre di ogni anno, a favore delle segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali stipulanti il ccnl. Nell'ambito di questo incontro, è previsto che Agens fornisca alle OSL, anche alla luce di risultati e valutazioni svolte nell'ambito dell'Osservatorio nazionale e del Comitato per le Pari Opportunità, elementi conoscitivi riguardanti diverse materie contrattualmente previste, quali: gli scenari evolutivi del mercato del trasporto, nazionale e comunitario, le linee strategiche di riorganizzazione in relazione a fenomeni di evoluzione tecnologica, di mutamento di scenario macroeconomico e di mercato, l'andamento dei livelli occupazionali e delle relative dinamiche interne, le linee di tendenza dei principali indicatori economici del settore, i fabbisogni formativi, le pari opportunità e la sicurezza del lavoro e la tutela dell'ambiente.

Inoltre è prevista l'informativa a livello aziendale nelle imprese che

occupano complessivamente più di 200 dipendenti, nel corso di uno specifico incontro anche su richiesta delle organizzazioni sindacali. Le materie oggetto dell'informativa sono le prospettive produttive, i programmi di investimento, lo sviluppo ed inserimento di nuove tecnologie ed i conseguenti impatti sull'organizzazione del lavoro, le tendenze occupazionali, le problematiche occupazionali connesse alle esigenze di ristrutturazione produttiva o innovazione tecnologica, i principali indicatori aziendali di redditività e di economicità e i documenti di programmazione aziendale derivanti dal piano di impresa o da piani di attività, nonché il bilancio di esercizio.

Il "Sistema di Relazioni industriali" delineato dal ccnl delle Attività ferroviarie è stato integralmente applicato dal Gruppo FS, che ha tuttavia mantenuto per accordo aziendale, data la complessità della sua struttura a rete, una più precisa articolazione nelle fasi dell'informazione e della contrattazione, in funzione dei livelli di titolarità, aziendale (Gruppo/holding, Società/Divisioni, Unità produttive) e sindacale, comunque realizzando, anche sulla base del CCNL, una razionalizzazione e semplificazione del precedente sistema.

#### **4. Il progetto del nuovo ccnl unico di settore**

Gli accenni e i ricordi di "relazioni industriali vissute" hanno solo la pretesa di sottolineare, ancora una volta, la differenziazione tra il ccnl delle Attività ferroviarie del 2003 e il "contratto" applicato da FS, che ovviamente è la somma del ccnl e dell'accordo di Gruppo, inizialmente definito di "confluenza" al ccnl; situazione non dissimile da quanto avvenuto per tutte le grandi imprese a rete che siano "transitate" da una posizione di monopolio ad un primo ccnl di settore (ad es. Telecom Italia verso il primo ccnl delle telecomunicazioni stipulato nel 2000), oppure che applichino la contrattazione aziendale per consuetudine o scelta.

Il 16 aprile 2003 le parti stipulanti il ccnl delle Attività ferroviarie e-

rano ben consapevoli di aver sottoscritto una disciplina per molti aspetti “sperimentale”, tanto che nella “Premessa” del ccnl le stesse parti avevano previsto la possibilità di sviluppare una “attività di monitoraggio” delle discipline contrattuali, al fine di individuare, ad opera di una specifica “Commissione paritetica”, ipotesi di “modifiche e integrazioni” che le parti stipulanti avrebbero dovuto prendere in esame in occasione delle successive fasi negoziali per il rinnovo contrattuale.

Questa operazione di monitoraggio non ha potuto realizzarsi in quanto l’applicazione del ccnl è risultata già di per sé talmente impegnativa, non solo in generale sotto il profilo dell’adattamento del sistema aziendale di relazioni industriali alla nuova disciplina contrattuale di settore, ma soprattutto per i tentativi delle organizzazioni sindacali, sia a livello nazionale che a quello territoriale, di “recuperare” sul piano aziendale normative abrogate dal ccnl ovvero dall’accordo di “confluenza” del Gruppo FS, lamentando “violazioni contrattuali” laddove, invece, si trattava della pura e semplice applicazione delle nuove clausole contrattuali da parte di FS.

Non ci poteva, quindi, essere spazio per discutere ipotesi di nuove soluzioni contrattuali, ma solo per adempiere alla fase negoziale intermedia per il nuovo accordo economico relativo al biennio 2005-2006, che Agens e i sindacati di categoria sottoscrivevano il 23 giugno 2005, in coerenza con i parametri stabiliti dal Protocollo 23 luglio 1993, nonché per introdurre nel settore il nuovo contratto di apprendistato professionalizzante, al termine di una serrata ma veloce trattativa iniziata nel febbraio e conclusa il 1° marzo 2006, che ha consentito a FS di assumere in quasi tutte le regioni italiane complessivamente circa duemila giovani da professionalizzare nelle mansioni

tipiche dell'esercizio dell'attività ferroviaria.<sup>5</sup>

Meraviglia, pertanto, leggere ancor oggi autorevoli commenti in materia di regole del lavoro e liberalizzazione del trasporto ferroviario, in cui non si fa alcuna distinzione tra il ccnl di settore e il "contratto" di FS, per concludere che ovviamente i nuovi operatori "privati", e tantomeno le imprese ferroviarie regionali che applicano il ccnl del settore Autoferro, non potrebbero sostenere lo stesso onere di FS.

Non ci si deve stupire, infatti, se, in assenza regole più generali, il ccnl delle Attività ferroviarie sia rimasto sostanzialmente limitato alle aziende del Gruppo FS e a qualche altra azienda, operatori ferroviari locali e operatori nei servizi complementari (accompagnamento treni notte, pulizie di impianti ferroviari e di vagoni) tramite "accordi di confluenza" che hanno definito modalità e tempistiche per l'applicazione integrale del ccnl.

Il problema vero è se sia corretto che nuove imprese ferroviarie facciano concorrenza a FS in attività di trasporto ferroviario che stanno diventando sempre più redditizie, grazie soprattutto agli investimenti tecnologici di FS nell'infrastruttura ferroviaria (Alta velocità e Alta capacità), a partire dal comparto del trasporto merci su ferrovia per tratte che si allungano sempre più nella penisola, utilizzando solo contratti collettivi aziendali al di fuori di qualsiasi riferimento ad una disciplina collettiva di carattere nazionale e, quindi, meno onerosi, non in termini di livelli retributivi (dati i vari sistemi di remunerazione ad incentivi che si possono applicare con il consenso dei lavoratori) ma probabilmente rispetto alle condizioni di lavoro e alle tutele normative, nel caso in cui queste siano strettamente ed esclusivamente vincolate alla prestazione lavorativa.

In questo quadro di problematicità tipicamente italiano, di cui il vi-

---

<sup>5</sup> L'accordo Agens 1° marzo 2006 è stato ampiamente illustrato e commentato nel *Quaderno Agens n. 1/2007*, dedicato all'istituto dell'Apprendistato professionalizzante.



gente sistema di autonomia e libertà sindacale è sicuramente in qualche modo responsabile, si sono poi inseriti incauti e contraddittori interventi del Governo, che tentava di tener sotto controllo il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario e di depotenziare la conflittualità dei sindacati, manifestatasi dopo la scadenza del ccnl delle attività ferroviarie (31 dicembre 2006) e la presentazione nel gennaio 2007 di una piattaforma contenente linee-guida per il rinnovo contrattuale.

A sostegno della piattaforma i sindacati proclamavano ed effettuavano due scioperi nazionali il 13 aprile e il 22 giugno; un terzo sciopero era proclamato per il 23 luglio, nonostante l'attivazione nel frattempo della c.d. "Cabina di regia sui Trasporti" presso la Presidenza del Consiglio, che avrebbe dovuto coordinare tre tavoli di confronto tra Governo e parti sociali: il primo per la regolazione del mercato con i criteri di accesso all'infrastruttura ferroviaria; il secondo sulle c.d. "clausole sociali" e sull'applicazione del contratto unico di settore; il terzo relativo al piano di impresa di FS e al mantenimento del servizio universale.

A fronte di tale situazione il 18 luglio il Ministro dei Trasporti e dell'Infrastruttura firmava un'intesa con i sindacati nella quale il Governo si impegnavo a proporre due emendamenti al disegno di legge (Atti Senato n. 1644) di modifica del D.Lgs. n. 188/2003 attuativo delle direttive europee in materia ferroviaria: uno relativo al servizio universale ferroviario, in particolare all'iter per l'individuazione ed al finanziamento dei servizi strutturalmente non remunerativi; l'altro concernente la regolazione del mercato del lavoro nel settore ferroviario e l'applicazione del contratto collettivo di settore, che prevedeva l'inserimento nell'art. 8 del D.Lgs. n. 188/2003, dopo il comma 10, di un nuovo comma 11 così formulato: *"Per il rilascio e il mantenimento della licenza e del certificato di sicurezza è necessaria l'applicazione da parte dell'impresa ferroviaria del contratto collet-*

*tivo nazionale per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale”.*

Si è trattato di un evidente compromesso politico per far sospendere lo sciopero proclamato per il 23 luglio, come di fatto avvenuto, anche perché i sindacati firmavano nella stessa data del 18 luglio un'intesa con FS per proseguire il confronto sul piano d'impresa, proprio a partire dal 23 luglio, e su altri specifici aspetti produttivi e occupazionali, che trovavano una definizione in sede aziendale il 1° agosto.

Le intese di luglio sopraricordate consentivano anche di proseguire l'attività della “Cabina di regia” precedentemente citata, che si riuniva il 24 luglio per affrontare in particolare la questione del contratto unico di settore, di cui, come si apprendeva da un comunicato sindacale diffuso al termine della riunione, si conveniva il rinvio ad una nuova convocazione della Cabina *“attesa per l'inizio del prossimo mese di settembre, con un tavolo allargato che offra ulteriori spazi di confronto e di accordo su un tema cruciale per una liberalizzazione regolata come quella del campo di applicazione di un contratto unico collegato al rilascio dei certificati di sicurezza per l'attività ferroviaria, al fine di armonizzare le norme e superare l'attuale frammentazione contrattuale”.*

Senza voler qui entrare nel merito delle contrastanti opinioni subito emerse riguardo alla incostituzionalità di una norma di legge che imporrebbe l'applicazione di un ccnl di settore - norma ancor più criticabile in quanto facente esplicito riferimento, anche se in formula di emendamento, ad uno specifico ccnl esistente, quello delle “attività ferroviarie e servizi connessi”, e non a un ccnl da negoziare “ex novo” tra le parti sociali - ci limitiamo a ricordare che il Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture firmatario dell'intesa di luglio sull'emendamento in questione ha successivamente riconosciuto,

proprio in sede di un convegno sindacale dei ferrovieri, che tale emendamento stava incontrando “difficoltà politiche”.

Difficoltà che non potevano essere superate nemmeno da una nuova formulazione dell’emendamento – presentata dal relatore Banti – in cui l’applicazione del ccnl così come originariamente identificato veniva ridotta, da “*condizione necessaria*”, a “*elemento di valutazione*” per l’accertamento del possesso dei requisiti prescritti per l’esercizio dell’attività ferroviaria da parte di un’impresa.

Inevitabilmente tale approccio politico, se da un lato continuava a sostenere le tesi del sindacato, dall’altro non poteva consentire l’avvio di un serio tavolo di confronto per un progetto così impegnativo tendente a superare il ccnl 16 aprile 2003 “delle attività ferroviarie e servizi connessi”, di cui lo stesso Gruppo FS riconosceva aver esaurito la carica innovativa, e che quindi avrebbe dovuto essere sostituito da una nuova disciplina contrattuale di base, quale riferimento nazionale per un settore più ampio di quello delle attività ferroviarie.

Ed infatti, nonostante il Ministro del Lavoro avesse convocato il 21 novembre tutte le parti interessate - Confindustria e le associazioni imprenditoriali del settore (Agens per le attività ferroviarie, Anav per il trasporto pubblico di persone su gomma), Confservizi e Asstra in rappresentanza delle aziende ferroviarie regionali e delle aziende del trasporto pubblico locale, Confetra in rappresentanza di altre aziende ferroviarie del settore merci, insieme alle organizzazioni sindacali di livello confederale di categoria – e che si fosse sottoscritto un verbale di incontro per proseguire il confronto con un preciso obiettivo, fissando anche la data di avvio del negoziato, il 5 dicembre, questo si è subito bloccato alla partenza.

L’impegno comune era che il Governo e le parti sociali condividevano di attivare “*nell’ambito di una più ampia strategia atta a garantire regole certe ed efficienza, sicurezza e sostenibilità del servizio, un confronto che persegua l’obiettivo di pervenire ad un nuovo ccnl u-*

*nico per i settore del Trasporto pubblico locale e delle Attività ferroviarie”.*

Solo che c'era ancora gli Atti del Senato l' "emendamento Banti" e quindi la parte datoriale, su specifica richiesta di Asstra, la rappresentanza delle imprese del settore autoferrotranviario, ha ritenuto indispensabile che dalla prima riunione sindacale, slittata al 17 dicembre, emergesse una dichiarazione comune di richiesta al Governo di ritirare il suddetto emendamento, al fine di svincolare il confronto di merito da qualsiasi condizionamento di natura legislativa, anche se in forma di proposta.

I sindacati, che si erano battuti per la presentazione dell'emendamento, non potevano essere disponibili a tale dichiarazione e quindi si è dovuto prendere atto che non vi erano le condizioni per proseguire il confronto, a causa di questa posizione pregiudiziale sull'emendamento in questione.

Nonostante l'imprevisto "*impasse*" del nuovo tavolo di settore, da parte di Agens è continuato nel mese di dicembre 2007 il confronto con i sindacati per definire il c.d. "allineamento contrattuale" della parte salariale – essendo il ccnl delle attività ferroviarie scaduto il 31 dicembre 2006, mentre il ccnl autoferrotranviari andava a scadenza a fine 2007 – confermando quindi la volontà del sistema di Confindustria a perseguire l'obiettivo di un nuovo contratto unico a valenza ampia e generalizzata, di cui al citato verbale ministeriale del 21 novembre.

Di conseguenza l'intesa per la proroga di un anno del biennio economico 2005-2006, già definito nel citato accordo del 23 giugno 2005, veniva raggiunta il 24 gennaio di quest'anno, con l'incremento "strutturale" della retribuzione base contrattuale attraverso l'introduzione di un elemento distinto dalla retribuzione denominato, appunto, "EDR rinnovo contrattuale e di allineamento per il contratto unico", avente riflessi su tutti gli istituti contrattuali e di legge.

E' quindi auspicabile che, esaurita la fase del primo ccnl delle Attività ferroviarie del 2003, la "svolta epocale" del nuovo ccnl del Trasporto pubblico locale e delle Attività ferroviarie sia percorribile grazie al convinto impegno di tutti i protagonisti delle relazioni industriali ai vari livelli di rappresentanza, interconfederale, di categoria e territoriale/locale, senza altre "pregiudiziali" di sorta.

Inoltre sono le stesse imprese del settore, proiettato in una dimensione di liberalizzazione e concorrenza nel mercato e nell'economia sempre più avanzata, che dovrebbero essere convinte dell'opportunità di disporre di una disciplina contrattuale di base comune, in grado quindi di assicurare uniformità delle regole per le gestioni aziendali e dei diritti del lavoro, senza sovrapposizioni o sommatorie tra differenti normative, ma che tenga altresì conto, attraverso discipline speciali di comparto, delle particolari attività del settore, che vanno comunque tutelate sotto il profilo dei costi di esercizio.

Siamo infatti ben consapevoli che, dato il complesso sistema di relazioni industriali del nostro paese, dove nel settore dei trasporti emerge una particolare valenza data la sensibilità dei conflitti collettivi, la storia sindacale di ciascuna categoria, la frammentazione della rappresentanza sindacale, la natura giuridica delle imprese, non si possono evitare comportamenti che fanno parte di una certa logica di contrapposizione conflittuale, anche con forzature come ad esempio la presentazione a tutte le associazioni imprenditoriali (Agens, Asstra, Anav, Fise, Ancp, Confetra), il 22 febbraio di quest'anno, di una "piattaforma" sindacale per il "nuovo ccnl della Mobilità per gli addetti al trasporto locale, ferroviario e servizi" ad opera di tutte le organizzazioni sindacali firmatarie dei ccnl attualmente applicati nel settore.

Il documento è indubbiamente il risultato di un faticoso compromesso tra le due categorie, i ferrovieri e gli autoferrotranviari, nello sforzo di trovare una sintesi unitaria di richieste per la trattativa, conside-

rati anche i mesi trascorsi dal fallimento del tentativo di avvio fatto il 17 dicembre 2007, di cui si è accennato. Gli stessi sindacati hanno inoltre ribadito che l'impostazione di carattere generale del documento attesta la sua valenza di "linee-guida" per la trattativa, in funzione della necessità di individuare un nuovo impianto contrattuale fondato su una parte comune e su sezioni speciali in relazione alle principali tipologie di attività.

Senza voler qui entrare nel merito della piattaforma, che comunque si colloca nella logica tradizionale delle relazioni industriali, dove la tentazione alla "sommatoria" delle rivendicazioni è sempre forte nei sindacati di categoria, in particolare in quelli dei trasporti, non si può non sottolineare l'approccio "oneroso" delle rivendicazioni presentate, che mirano ad introdurre pesanti forme di controllo sindacale sui processi organizzativi ed occupazionali (le clausole sociali in materia di trasferimenti e appalti, la limitazione dei rapporti di lavoro flessibili, la generalizzazione del limite di 38 ore dell'orario settimanale, ecc.).

Ci limitiamo ad osservare che tale iniziativa forse non ha colto lo spirito innovativo che doveva seguire all'impegno comunemente assunto con il Governo dalle parti sociali il 21 novembre 2007, ovvero quello di preparare le condizioni perché tutte le parti interessate potessero sedersi ad un tavolo di confronto sindacale senza pregiudiziali, per lavorare insieme verso l'obiettivo condiviso di scrivere, ad uno ad uno, tutti gli articoli del nuovo ccnl.

Riteniamo, infatti, di trovarci attualmente in un nuovo contesto che ci può consentire, attraverso relazioni industriali "costruttive", di avviare un vero negoziato, per quanto appaia difficile e complesso, come sicuramente è quello per il nuovo contratto unico di settore, ma non impossibile, sulla base delle nostre comuni precedenti esperienze, dato anche l'impegno dichiarato dalle Confederazioni generali, sia delle imprese che dei sindacati, oltre che dal Governo, a sostenere il perse-

guimento di questo obiettivo.

L'auspicio è che la lunga pausa di riflessione, che le parti si sono prese in questa prima metà dell'anno, porti ora a decisioni rapide e positive per le relazioni industriali.

# Il “caso” FS

di Giuseppe Depaoli\*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le nuove RSU – 3. L'accordo sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero – 4. La semplificazione della rappresentanza – 5. Dal contratto aziendale al contratto di settore – 6. Il cambiamento delle regole – 7. Le possibili linee di evoluzione.*

## **1. Premessa**

L'andamento delle relazioni industriali, così come, più in generale, l'evoluzione dei fenomeni economici e sociali, se osservati ex post, possono talvolta apparire ed essere quindi ricostruiti e rappresentati in termini razionali e meccanicistici riconducibili esclusivamente a rapporti di causa ed effetto.

Tuttavia, gli attori ed i testimoni di tali dinamiche possono viceversa confermare come la individuazione dei percorsi di cambiamento risultino spesso, almeno nel breve periodo, di natura contingente, cioè, soprattutto, nelle relazioni industriali.

Naturalmente risulterebbe altrettanto errato pervenire ad una conclusione esattamente opposta, ovvero sostenere una dinamica puramente casuale dei rapporti industriali. E' innegabile infatti come, nel medio termine, i processi di cambiamento esprimono nel loro sviluppo un profilo di razionale coerenza.

Nel tentativo di ricercare le determinanti di fondo delle relazioni in-

---

\* Responsabile Relazioni Industriali e Politiche del Lavoro di FS



dustriali in questi ultimi dieci anni in FS, ritengo si possano individuare due variabili principali: da una parte, l'accentuarsi di una situazione di scarsità di risorse pubbliche disponibili per il sistema ferroviario e, dall'altra, la progressiva accelerazione della concorrenza nelle diverse aree di business in cui opera il Gruppo.

Sono stati e saranno due fattori condizionanti nelle scelte e nello sviluppo delle relazioni industriali. Questi fattori hanno incominciato ad operare congiuntamente a partire dalla fine degli anni novanta sicché le risposte adottate per gestire una delle anzidette variabili, non potevano operare in contrasto con gli obiettivi da perseguire con riferimento all'altra variabile.

Queste considerazioni, oggi chiaramente evidenti, non sono state tuttavia sempre rispettate. Al riguardo, è sufficiente ricordare come la politica di scambio tra forte contrazione degli organici e crescita delle retribuzioni unitarie, realizzata all'inizio degli anni novanta, sia stata successivamente abbandonata in quanto la lievitazione del costo medio del lavoro risultava incompatibile rispetto a struttura ed a livelli di costo/produttività dei competitori.

Inoltre, l'inerziale reiterazione dei precedenti comportamenti avrebbe incontrato dei limiti oggettivi nella capacità organizzativa di gestire ulteriori contrazioni di organico ad invarianza dei processi industriali esistenti.

In sintesi, il quadro generale, a partire dalla fine degli anni novanta, esprime la necessità di concentrare gli sforzi e le attenzioni sul controllo delle dinamiche dei costi e sul cambiamento delle regole che garantiscono la crescita della produttività. Era pertanto necessario avviare una vera e propria riforma delle regole del lavoro per uscire da condizioni normative inadeguate e vincolanti ereditate da precedenti regimi pubblicistici.

Al riguardo, è particolarmente significativo quanto ebbe modo di osservare il prof. Massimo D'Antona sulla situazione di FS:

*“L’articolazione interna del contratto collettivo, le materie regolate ed i contenuti stessi della contrattazione collettiva risentono pesantemente delle incrostazioni derivanti dalla originaria natura pubblicistica dell’Azienda, cristallizzando una disciplina contrattuale che, oltretutto, è diventata impermeabile anche al processo di privatizzazione che ha interessato le pubbliche amministrazioni (legge n. 59 del 1997 e decreti delegati) e che ha portato al superamento, nei contratti collettivi pubblici, di gran parte degli istituti che tuttora ingessano l’assetto contrattuale di FS”.*

Le tappe formali, ovvero gli accordi, che hanno segnato e avviato questo cambiamento sono puntualmente richiamate dal saggio inserito in questo numero di “quaderni Agens”, tuttavia mi preme sottolineare come la sequenza logica dei cambiamenti introdotti abbia investito prima ancora dei contenuti delle regole, la tenuta e la effettività delle regole stesse.

Tenuta ed effettività delle regole rappresentano nelle aziende di servizi uno dei versanti più delicati e vulnerabili delle relazioni industriali.

**Logica dei cambiamenti nel sistema di relazioni industriali nel Gruppo FS**



## **2. Le nuove RSU**

La necessità di operare profondamente sulla ridefinizione degli organismi di rappresentanza del personale è, infatti, avvertita soprattutto nelle aziende a rete erogatrici di servizi, in cui spesso i rapporti industriali sono sottoposti a spinte centrifughe di singole realtà produttive e professionali.

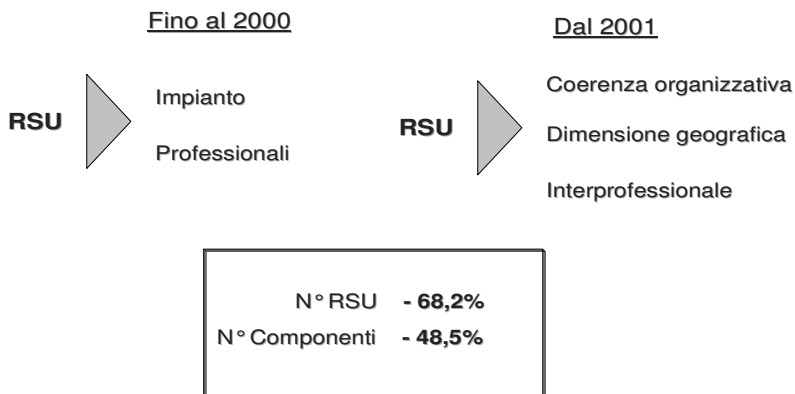
Tuttavia, tale motivazione, da sempre presente come nodo irrisolto in FS, non poteva di per sé rappresentare l'elemento decisivo delle successive modifiche.

Il cambiamento organizzativo e, in seguito, il cambiamento societario è stato il vero motore propulsivo delle variazioni introdotte a partire dal 2000; motore che ha imposto una stretta correlazione tra configurazione organizzativa e societaria e assetto della rappresentanza di base.

Non intendo, in questa occasione, addentrarmi sul merito delle singole formalizzazioni dell'accordo, tuttavia mi sembra importante non tralasciare i passaggi più significativi che hanno contraddistinto la logica di quella intesa.

Fino al 2000 le rappresentanze sindacali unitarie assumevano come riferimento organizzativo il singolo impianto ferroviario, indipendentemente dal grado di autonomia funzionale ed organizzativa della singola realtà considerata. Inoltre la RSU era eletta e composta su base esclusivamente professionale. Ad esempio nell'ex compartimento di Napoli, erano presenti complessivamente 54 RSU di cui 6 per il personale di macchina (pdm) e 6 per il personale di bordo (pdb). Oggi nella stessa realtà sono presenti 8 RSU che interessano tutte le Società del Gruppo di cui solamente 3 raccolgono al proprio interno sia il pdm ed il pdb, unitamente alle altre professionalità (manovra, uffici, vendita, manutenzione, ecc....) appartenenti alla società Trenitalia.

## La rappresentanza di base (RSU) nel Gruppo FS



Come abbiamo visto l'assetto delle RSU determinava una elevata frantumazione e specializzazione della rappresentanza che, considerata in rapporto ad un ruolo di fatto autonomo attribuito dal sistema di regole allora vigenti in FS rispetto al sindacato esterno, favoriva lo sviluppo di modalità relazionali diversificate per singoli settori di attività/figure professionali a scapito di una visione integrata dei rapporti industriali, con scarsa capacità di sintesi e di direzione da parte delle organizzazioni sindacali. Questa situazione, oltre a favorire lo sviluppo di nicchie professionali e corporazioni, non agevolava i processi di riconversione professionale e di riorganizzazione industriale che, come è noto, richiedono viceversa una visione ed un approccio integrato dei processi industriali e professionali.

La soluzione finale adottata opera su quattro differenti direttrici.

La prima razionalizza e semplifica l'assetto delle RSU che vengono ridotte da 425 a 135, con contestuale contrazione da 4000 a 2300 del numero dei componenti.

La seconda costituisce e fonda ogni singola RSU in forte correlazio-

ne e coerenza con la dimensione organizzativa e geografica, indipendentemente dal contenitore societario in cui si colloca. Insomma, la logica di edificazione è quella modulare, proprio per non ostacolare diverse riallocazioni di business all'interno del Gruppo.

La terza, recupera in termini integrati la presenza delle diverse professionalità operanti in ciascuna unità produttiva, attraverso la definizione di un regolamento elettorale che garantisce una equilibrata composizione della rappresentanza imperniata su seggi elettorali per singole attività (macchina, bordo, manutenzione, uffici ...), fermo restando il ruolo unitario della RSU nella successiva azione sindacale quotidianamente svolta.

La quarta, infine, prevede l'introduzione - sulla base di un autonomo impegno delle organizzazioni sindacali - di specifiche modalità di ratifica degli accordi e di gestione del consenso tra i diversi membri di ogni singola RSU, al fine di evitare protagonismi ed azioni conflittuali irrazionali.

### **3. L'accordo sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero.**

La scelta compiuta con la riforma della rappresentanza di base, risponde, come abbiamo cercato di argomentare, alla necessità prioritaria di garantire nei rapporti industriali, tenuta e stabilità a livello periferico. Questa esigenza andava tuttavia accompagnata da una stabilizzazione delle regole che disciplinano i comportamenti delle parti in condizioni di conflitto.

L'accordo raggiunto alla fine del 1999, proprio a ridosso dell'accordo sulle RSU, rappresenta l'intesa fondamentale sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore ferroviario e si inserisce nel tentativo delle parti di perseguire un obiettivo che, da una parte, salvaguardi un diritto costituzionale fondamentale quale quello alla mobilità e, dall'altra, assicuri, nei confronti di un servizio

estremamente fragile e vulnerabile come quello ferroviario, una sufficiente impermeabilità da azioni conflittuali immotivate e pretestuose. L'accordo si incentra sulla fissazione di alcune previsioni che stabiliscono: le modalità di proclamazione delle astensioni dal lavoro; le prestazioni minime indispensabili; il divieto di porre in atto scioperi anomali.

Per quanto riguarda le modalità di proclamazione, sono state individuate, per predeterminati periodi dell'anno, le giornate (circa 90) in cui è vietata l'effettuazione di scioperi di qualsiasi durata (c.d. franchigia). Inoltre, nell'ambito di una medesima vertenza, è stato previsto che il primo sciopero non possa superare le otto ore e i successivi 24 ore. Restano comunque salvaguardati particolari eventi di carattere istituzionale quali le consultazioni elettorali e referendarie (nazionali e locali), con periodi di franchigia rispettivamente di 3 o 7 giorni.

Infine, sempre sulle modalità di proclamazione, è stato fissato in 10 e 20 giorni il preavviso minimo per l'effettuazione degli scioperi, rispettivamente, nei giorni festivi e feriali.

Sulla individuazione delle prestazioni indispensabili sono stati concordati i livelli di servizio da garantire nel corso delle operazioni, tra i quali tutti i treni c.d. "pendolari" (interregionali, regionali e metropolitani) previsti nelle fasce orarie 6-9 e 18-21; i treni a media/lunga percorrenza (circa 120 su 600) che assicurano i collegamenti nord/sud, est/ovest sulle principali direttrici; tutti i treni a destino entro 1 ora dall'inizio dello sciopero, nonché i treni straordinari destinati a pellegrinaggi di passeggeri che necessitano di assistenza sanitaria.

Sulla base di questi servizi definiti dalle parti e considerando il fatto che l'azienda può assicurarne di ulteriori nella propria autonomia e responsabilità con personale non scioperante e con l'utilizzo di mezzi sostitutivi, il numero dei treni effettuati nelle ultime azioni di sciopero di 24 ore è risultato pari a circa il 47% rispetto al programmato nella media/lunga percorrenza.

Per concludere la ricognizione sui passaggi più significativi dell'accordo, vanno rimarcate alcune condizioni aggiuntive pattuite che vietano sostanzialmente l'effettuazione di scioperi anomali quali: l'astensione parziale dalle mansioni, ivi comprese quelle straordinarie (c.d. "sciopero bianco"); orari diversi nella collocazione temporale delle singole azioni di sciopero per i settori della circolazione dei treni o strumentali a questa (c.d. "sciopero a scacchiera"); ritardi in partenza di treni e navi.

In sintesi, come è possibile intuire dalla sommaria rappresentazione appena compiuta, l'accordo ha concorso in misura non secondaria a generare un quadro retrostante alle relazioni industriali meno fragile e più razionale, senza con ciò negare al sindacato di esercitare il proprio diritto di critica.

Tuttavia, il percorso intrapreso nel modificare le premesse e le precondizioni del cambiamento non poteva ritenersi compiutamente esaurito se non avesse affrontato un punto centrale, quanto delicato, della situazione che FS allora patologicamente viveva: la frantumazione e la dispersione della rappresentanza associativa sindacale.

#### **4. La semplificazione della rappresentanza**

Il quadro della rappresentanza sindacale ereditato da FS alla fine degli anni novanta può definirsi frammentato ed eterogeneo.

Frammentato, perché le organizzazioni sindacali allora riconosciute nel sistema dei rapporti dell'azienda erano per numero così elevato e per intreccio di vincoli normativi esistenti così complesso da determinare una situazione di scarsa gestibilità delle relazioni, sia a livello nazionale che in sede territoriale.

Le organizzazioni sindacali, riconosciute a diverso titolo erano dieci, di cui alcune rientranti nel sistema delle RSU, altre, al contrario, dotate di proprie autonome RSA, cioè a seguito di pronunciamenti della magistratura. Inoltre, talune, in quanto stipulanti la disciplina contrat-

tuale allora vigente e/o intese raggiunte a livello di unità produttive, godevano di tutti i diritti di informazione, consultazione e negoziazione previste dalle regole di relazioni industriali in ambito FS; per altre, con specifici protocolli, si assegnavano solo parziali diritti di informazione ma non di contrattazione, oppure, in alternativa, si attribuivano tutti i diritti, ma con riferimento esclusivo ad una parte della realtà produttiva e lavorativa dell'azienda (ad es. circolazione e manutenzione infrastruttura).

La situazione descritta, già sufficiente a creare condizioni di scarsa chiarezza nelle dinamiche complessive dei soggetti in campo, era ulteriormente complicata dalla eterogeneità dei singoli sindacati.

Quattro organizzazioni, sulle dieci riconosciute, erano associazioni esclusivamente professionali in quanto in termini statutari o di fatto prevedevano l'iscrizione esclusiva di predeterminate figure professionali (macchinisti, capi stazioni, ecc...) o categorie di lavoratori (quadri).

Inoltre, l'adesione ad un livello confederale, era riscontrabile in soli cinque casi.

L'eterogeneità era pertanto di due tipi. Una eterogeneità tra sigle originata dalla composizione di ciascuna base associativa (professionale o interprofessionale) ed una eterogeneità riconducibile all'inquadramento associativo di ciascuna organizzazione (confederale o autonoma).

Anche questo versante concorre in misura determinante ad alimentare la fragilità di sistema. Le conseguenze sono agevolmente intuibili: il rischio di frammentazione e corporativismo è elevato, non solo, la concorrenza tra sigle sindacali aumenta quale effetto di protagonismi professionali, senza un sufficiente contrappeso di una logica confederale, garanzia di una possibile tenuta di comportamenti coerenti con l'evoluzione del mondo industriale.

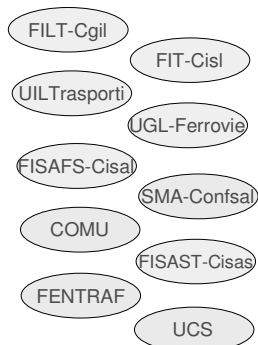
A fronte del citato contesto, le azioni messe in campo dall'azienda si



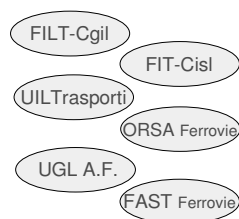
sono orientate, a partire dal 2000, nella direzione di una ricomposizione del quadro della rappresentanza e di una opportuna selezione delle organizzazioni sindacali sulla base di una reale rappresentatività, che, a partire dal 2001 con la societizzazione di FS, non poteva più essere ricondotta a singole realtà societarie/produktive, territoriali o professionali, quanto, viceversa, ad una capacità rappresentativa armonica di tutte le componenti professionali e industriali del Gruppo. Sulla base di queste direttrici di fondo, al termine di un biennio di attenta gestione delle relazioni industriali sia in sede centrale che periferica e di una puntuale tenuta sul piano del contenzioso del lavoro, le organizzazioni sindacali riconosciute da FS si erano ridotte da dieci a sei, ma, soprattutto, era stato avviato un mutamento nella natura delle organizzazioni, in quanto le sigle avrebbero raccolto da quel periodo in poi tutte le categorie e le diverse figure professionali, senza alcuna limitazione. Inoltre, solo una organizzazione, delle sei riconosciute, era da considerarsi formalmente “autonoma”, ovvero priva di una propria adesione ad una confederazione.

### La rappresentanza associativa

In costanza del precedente  
“Contratto Aziendale”



Dopo la stipula del  
“nuovo CCNL”



○ Organizzazioni professionali

In conclusione, anche su questo insieme di tematiche sono state introdotte quelle modifiche propedeutiche e altrettanto fondamentali quanto quelle riguardanti la modifica degli assetti e delle regole contrattuali.

## **5. Dal contratto aziendale al contratto di settore**

Il 2001 segna un profondo cambiamento del quadro regolatorio nel settore ferroviario. La liberalizzazione nel settore delle merci, cui seguirà quella del trasporto passeggeri, segna uno spartiacque fondamentale nella evoluzione del comparto. La novità non è inattesa, anche altri settori dei servizi avevano attraversato nel corso degli anni novanta questi mutamenti anche se la velocità dei processi di crescita della concorrenza era fortemente diversificata.

Tuttavia, malgrado le oggettive differenze dei contesti industriali e di business, una risposta comune è stata fornita sul versante degli assetti contrattuali che interessano il lavoro: sono state abbandonate le precedenti discipline aziendali applicate al personale dipendente dall'ex monopolista, approdando a nuovi contratti nazionali di settore applicabili a tutti i player operanti nel comparto. Questo avviene nelle telecomunicazioni, quanto nel settore elettrico e gas-acqua.

Malgrado il delinearsi di questa tendenza, nei comparti dei trasporti permaneva una situazione opposta: discipline aziendali per singole categorie professionali (v. Alitalia), polverizzazione dei contratti per branca produttiva (aeroporti e personale di terra), forte quanto disordinato decentramento a livello aziendale (v. autoferrotranvieri).

A seguito del primo tentativo, realizzato a livello confederale (dicembre 1998), di promuovere a livello di categoria una riduzione del numero dei contratti, FS, unitamente ad Agens, percepì l'esigenza di realizzare una vera discontinuità contrattuale in grado di superare il contratto aziendale e di pervenire ad un contratto nazionale di settore delle attività ferroviarie. Un obiettivo necessitato dalla non sostenibi-

lità di un contratto aziendale che, indipendentemente dai contenuti, sarebbe rimasto per sua struttura relegato al solo personale del Gruppo e avrebbe indirettamente favorito il proliferare di discipline e regolamentazioni aziendali in controtendenza rispetto alle esigenze di un settore in via di liberalizzazione.

Questa impostazione, coincidente peraltro con gli indirizzi delle organizzazioni sindacali, ha determinato l'avvio nel 2001 di una trattativa impegnativa e complessa risoltasi con l'approdo ad una struttura contrattuale finale tipica del settore industriale. Oggi, la disciplina applicata ad un dipendente di una Società del Gruppo FS è sostanzialmente composta dal contratto di settore e, attraverso specifiche norme di raccordo volte ad escludere sovrapposizioni e duplicazioni, dal contratto integrativo aziendale.

## **6. Il cambiamento delle regole**

Come abbiamo descritto in premessa, la disciplina contrattuale aziendale applicata all'inizio dell'attuale decennio era ancora connotata da una impostazione pubblicistica delle regole non più compatibile con le esigenze del Gruppo FS ormai inserito in un contesto di progressiva apertura del mercato, di scarsità di risorse pubbliche disponibili, di parziale blocco delle tariffe, di accentuato disavanzo di bilancio, di elevata incidenza del costo del lavoro nella struttura dei costi.

Il nuovo contratto introduce delle novità sostanziali non solo sul versante squisitamente tecnico della disciplina del rapporto di lavoro, ma anche, e soprattutto, nella impostazione di fondo, tracciando una netta separazione di ruoli e responsabilità tra azienda e sindacato, senza peraltro rinunciare ad introdurre sedi innovative di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

La logica di edificazione del contratto delle attività ferroviarie assume a modello i corrispondenti contratti industriali e dei servizi presenti nel sistema di Confindustria, cercando di coniugare la salva-

guardia della "specificità" ferroviaria con la necessità di operare una revisione complessiva in grado di superare anomalie e/o privilegi non più sostenibili. L'operazione è, almeno nella premessa, chiara, fissare standard riconoscibili per tutti gli operatori del "ferro" e, nello stesso tempo, creare i presupposti affinché la nuova regolamentazione risulti attrattiva e competitiva rispetto ad altre vigenti in settori contigui.

Il 16 aprile del 2003, le Segreterie generali confederali e di categoria sottoscrivono con Confindustria e Agens il nuovo contratto. Nella medesima sede, il Gruppo FS firma il contratto aziendale di confluenza al contratto di settore. Una prima ricognizione delle novità introdotte è indicativa della entità dei mutamenti introdotti e del salto culturale che si intende imprimere: abrogazione delle piante organiche (c.d. "edp"); superamento dei vincoli per assunzioni; soppressione dei bandi e concorsi interni per gli sviluppi individuali di carriera; gestione aziendale dei trasferimenti individuali; esternalizzazioni di attività (appalti) senza obbligo di negoziazione.

L'introduzione di queste novità, pur rappresentando un allineamento alle condizioni generali del mondo industriale, implica tuttavia una accentuata discontinuità nei comportamenti gestionali e nelle assunzioni di responsabilità manageriali delle aziende del Gruppo. I vincoli normativi vengono allentati e, da una parte, il management viene chiamato a svolgere in autonomia il proprio ruolo; dall'altra, il sindacato può, senza ipocrisie, esercitare liberamente la propria funzione dialettica.

Tale impostazione è riscontrabile in tutte le macroaree del nuovo contratto.

La nuova struttura retributiva, ad esempio, si caratterizza per una profonda operazione di semplificazione e razionalizzazione, cui si accompagna l'introduzione di un doppio regime per i neo assunti. In sintesi, l'assetto delle buste paga dei ferrovieri, caratterizzato da numerosi istituti retributivi, elevata diversificazione per profilo, dupli-

cazione di voci economiche, viene abbandonato attraverso il superamento di circa 40 emolumenti e la riqualificazione di altri 10.

Al personale assunto dal 1° agosto del 2003 viene riconosciuta una retribuzione globale del 10% inferiore rispetto a quella erogata al personale in forza alla medesima data. Inoltre, gli automatismi legati al mero decorso del tempo, quali gli scatti di anzianità, vengono ridotti da 31 a 14 anni (7 bienni).

Anche la nuova struttura della classificazione evidenzia: maggiore selettività con il passaggio da sei a otto del numero dei livelli professionali; un contenimento delle possibilità di accesso diretto all'area quadri attraverso l'introduzione di un ulteriore livello di direttivi; l'esclusione di qualsiasi automatismo nei passaggio tra livelli, anche tra quelli di fascia professionale inferiore.

L'esito complessivo dell'operazione contrattuale descritta ha rappresentato per FS un cambiamento significativo rispetto al passato. Tuttavia il contenuto delle norme non può essere considerato solo in rapporto ai cambiamenti che introduce ma anche in ragione della capacità di esprimere livelli adeguati in termini di produttività comparata. Proprio su questo ultimo confronto andranno comunemente compiute ulteriori riflessioni e considerazioni.

## **7. Le possibili linee di evoluzione**

Le relazioni industriali vivono di fasi cicliche alterne connesse alla dinamica di numerose variabili di diversa natura. Il settore ferroviario sarà sempre più condizionato, come abbiamo detto in premessa, dai mutamenti conseguenti alla crescita della concorrenza e dalla scarsità oggettiva di risorse pubbliche disponibili.

In questo contesto, la crescita della produttività svolge un ruolo cruciale per garantire, da una parte livelli non inflazionistici di crescita delle retribuzioni e, dall'altra, salvaguardare economicità e sviluppo della capacità competitiva delle aziende e di miglioramento del ser-

vizio erogato.

In questo quadro, le relazioni industriali dovranno forse ripercorrere su base aggiornata i capitoli che abbiamo affrontato: dalle regole sullo sciopero alle questioni riguardanti la rappresentanza; dal superamento degli attuali assetti contrattuali alle modifiche delle condizioni normative vigenti.

Ognuna di queste tematiche potrà e dovrà essere riconsiderata e migliorata.

Ad esempio, quale è l'attualità di un contratto aziendale di confluenza come quello vigente allorché si procederà ad un auspicabile riaspetto della disciplina contrattuale di riferimento e, a maggior ragione, nel caso in cui si realizzassero le condizioni per un nuovo contratto della mobilità?

Inoltre, quali potranno essere in prospettiva le conseguenze sul piano della rappresentanza?

In che misura le organizzazioni sindacali, stipulanti e non, sono considerate equivalenti rispetto alle modalità di indizione degli scioperi in settori vulnerabili come quello della mobilità su terra ?

E' ancora compatibile riscontrare che tra orario contrattualmente offerto e quello concretamente reso si possano registrare differenze dell'ordine del 30 - 40%, oppure che i negoziati per la modifica degli orari di lavoro a livello di unità produttiva siano concepiti esclusivamente quale occasione di interdizione nei confronti dell'azienda?

Sono tutte domande di attualità che non necessariamente richiedono risposte complesse ma che implicano tutte una condivisione di fondo della necessità di credere e continuare a scommettere sulla rinnovata centralità delle relazioni industriali nella vita delle imprese e nella promozione del lavoro.

*(19 settembre 2008)*



# Contratto unico e sindacato: il peso di una scelta convinta

di Giovanni Luciano\*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il travaglio all'interno del mondo sindacale – L'esperienza della Fit Cisl (ferrovieri e autoferrotranvieri) – 3. L'elaborazione delle linee-guida della piattaforma unitaria per il c.d. "Ccnl unico della Mobilità": principi ispiratori e coordinate fondamentali – 4. Le linee-guida ed il senso politico della piattaforma – 5. Conclusioni.*

## **1. Premessa**

Prima di iniziare il ragionamento sul progetto di un contratto che unifica le regolamentazioni contrattuali del trasporto pubblico locale con quelle delle attività ferroviarie occorre fare una premessa essenziale: in Italia il movimento sindacale ha fatto la scelta di governare le liberalizzazioni dei trasporti senza opporvisi aprioristicamente.

Questo aspetto, duole doverlo ricordare, non è mai stato riconosciuto, ingenerosamente, né dai Governi succedutisi, ne tanto meno dal mondo imprenditoriale.

Personalmente ho partecipato molte volte a riunioni della Sezione Ferrovieri della ETF (European Worker's Transports Federation) ed è stata sempre evidente la differenza di impostazione tra l' "against

---

\* Segretario nazionale FIT-CISL



the liberalization” o il “nous ne voulons pas la liberalisation” avverso il nostro “regole comuni”. In sintesi, evitare di scaricare gli effetti della concorrenza semplicemente sul peggioramento delle condizioni retributive e di impiego degli occupati del settore ma governare il processo con regole chiare anche per il lavoro.

Regole comuni, slogan alla base delle azioni sindacali già dal 1997, culminate tramite vari passaggi che non stiamo ad elencare, nell'accordo del 23 novembre 1999. Accordo che aveva come base, oltre alla riduzione del costo del lavoro del venti per cento nelle FS, anche una coordinata fondamentale quale quella di un contratto unico per il settore delle attività ferroviarie.

Un settore, sembra banale ricordarlo, che non esisteva ma che, causa una improvvida accelerazione del Governo di centro sinistra di allora, poneva l'Italia, in virtù dell'articolo 131 della legge 338/2000 (finanziaria), già ben oltre la condizione di libero accesso alle reti ferroviarie che in Europa sono a tutt'oggi ancora ben di là da venire.

Un settore trasferito *tout court* da un mondo ove esisteva fino alla sera prima un unico soggetto monopolista pubblico ad uno ove, nel breve volgere di pochi mesi, si è moltiplicato il rilascio di licenze e di certificati di sicurezza per aziende, rivelatesi in breve tempo cavalli di Troia delle aziende monopoliste pubbliche europee, con SNCF e DB in testa. In questo modo si è determinata anche una sostanziale, quanto dannosa, mancanza di reciprocità .

Un settore, quello del trasporto ferroviario, lasciato in una sorta di giungla contrattuale, senza riferimenti ai quali ispirarsi, con il moloch FS che si ritrovava con un contratto aziendale a valenza nazionale, com'era logico che fosse vista la storia precedente, e l'esterno, libero di praticare qualsiasi soluzione senza alcun collegamento alla peculiarità del mondo ferroviario.

In sostanza si trattava di un attacco a tutto ciò che i ferrovieri considerano come il prodotto di conquiste contrattuali iniziate fin dagli al-

bori del mondo sindacale italiano e che in troppi definiscono semplicemente, e a volte volgarmente, privilegi.

I processi di liberalizzazione ferroviaria iniziano, com'è noto, con la direttiva 91/440/CE appunto nel 1991 e culminano con il D.lgs 188 del luglio del 2003.

Nel frattempo il mondo del trasporto pubblico locale viene anch'esso investito da un processo di riforma teso alla liberalizzazione, atteso che nel 1997 la riforma Bassanini, art. 4 comma 4 della legge 59/97, prevede la riforma del trasporto pubblico locale compreso quello esercito dalle FS (articolo 9 d.lgs 422/97 e successive modifiche ex d.lgs 400/99). In sintesi: il passaggio dagli affidamenti diretti per concessione dei servizi ad un sistema di gare ad evidenza pubblica.

Qual è lo stato dell'arte delle legislazioni regionali, delegate da un quadro regolatorio sempre più confuso negli anni che seguirono, è noto a tutti.

L'unica costante comunque è stata, e lo è tuttora, la negazione di quanto rivendicato dal sindacato fin dai primi tempi: "la clausola sociale", ovvero gare che prevedano vincoli relativi ai contratti in essere, anche di secondo livello, ed ai livelli occupazionali.

## **2. Il travaglio all'interno del mondo sindacale - L'esperienza della Fit Cisl (ferrovieri e autoferrotranvieri)**

In questo quadro di riferimento, che presenta già da tempo una sorta di pinza con due "tenaglie" (da un lato le normative di liberalizzazione del trasporto ferroviario merci e passeggeri a media e lunga distanza e dall'altro le normative della riforma del trasporto pubblico locale), il sindacato si è trovato di fronte ad uno scenario di assoluto e repentino cambiamento che mette in discussione assetti e monopoli durati oltre un secolo.

Al fine di garantire e tutelare lavoro in questo nuovo contesto, il sindacato ha scelto di rispondere con l'aggregazione alla frantumazione

e non è stata assolutamente una scelta “comoda”.

Grande è stato il travaglio e probabilmente questo non ha ancora esaurito completamente i suoi effetti all’interno della compagine unitaria, ma il sindacato ha fatto una scelta coraggiosa.

In questa sede porto la testimonianza di quello che è successo all’interno della mia Federazione, la Fit Cisl, che penso sia emblematica di processi simili, con diversi gradi di sensibilità, avvenuti nelle altre sigle sindacali.

Occorre sapere che la Fit Cisl è nata come sigla nel 1977 da sei sindacati affiliati alla Cisl: il Saufi (i ferrovieri), la Fenlai (gli autoferrotranvieri), la Film (i marittimi), la Filp (i portuali), la Filac (aviazione civile), la Filtat (autostradali, servizi, cooperativi, camionisti, igiene ambientale e servizi connessi ai trasporti in genere).

Dal 1981 inizia poi un processo teso mosso dalla volontà annunciata di voler sempre più omogeneizzare organizzazione e politiche sindacali delle sei anime, tanto diverse tra loro. Ma passano un paio di decenni e la cosiddetta “monocomposizione” non si realizza.

Perché? Semplice, il quadro di riferimento non “obbliga” ognuno a pensare di doversi muovere ed attrezzare in modo coeso ed unitario. Non aiuta neanche l’assoluta mancanza di una politica dei trasporti sistemica ed integrata, problema tuttora sul tavolo.

Ed in questo lunghissimo periodo, dal 1977 al 2007 sono ben trent’anni, nella Fit Cisl la dialettica legata alla appartenenza settoriale è stata anche molto accesa in più di qualche occasione.

Ma poi il quadro di riferimento e alcuni cambi di responsabilità alla guida di settori importanti hanno determinato una svolta.

Si è capito che la concorrenza contrattuale interna era il modo peggiore di affrontare lo scenario. C’è sempre un “cinese più cinese”.

Anche gli autoferrotranvieri, prendono atto di non vivere in un mondo a parte, anche se tuttora regolato da normative degli inizi del ventennio fascista, e si aprono ad una proposta forte: mettere insieme le

esperienze reciproche e rispondere con l'aggregazione alle frantumazioni.

Non è facile fare una scelta del genere e praticarla, lo posso assicurare. All'inizio è stato come recitare il Padre Nostro in una sinagoga.

Ma ce l'abbiamo fatta con grande convinzione reciproca, tanto che oggi è nato nella Fit Cisl il "Dipartimento della Mobilità" che fonde in sé l'area contrattuale del trasporto pubblico locale e quella delle attività ferroviarie e dei servizi connessi.

### **3. L'elaborazione delle linee-guida della piattaforma unitaria per il c.d. "Ccnl unico della Mobilità": principi ispiratori e coordinate fondamentali**

Di pari passo a questi processi travagliati interni alla FIT CISL, anzi grazie ad essi, è stato possibile nel corso dell'autunno del 2007, imporre un fortissimo impulso ad un cambiamento di rotta, dal rinnovo del contratto delle attività ferroviarie a quello della costruzione di un contratto unico per la mobilità, intendendo per esso, e per ora, un contratto nuovo che contenga in sé le regole comuni per il trasporto pubblico locale e per il trasporto ferroviario ed i servizi connessi.

Un cambiamento di rotta che, sia chiaro, ha coinvolto tutte le altre componenti sindacali del comparto interessato, che erano chi già convinte e chi un po' riottose.

Basti pensare che il lavoro è stato portato avanti da sette sigle ma che in realtà eravamo quattordici sindacati se si vuole, visto che ferrovieri e autoferrotranvieri hanno storie contrattuali parallele ma mai contaminate tra di loro ed è stato necessario un grande lavoro di mediazione continua per trovare il massimo della sintesi.

Già nell'accordo tra Governo e Sindacati del 14 maggio 2007 emergeva tra le righe la nostra volontà politica dell'andare oltre il contratto delle attività ferroviarie.

Ma è stato alla fine di luglio che in un incontro a Palazzo Chigi con il

Ministro del Lavoro, On. Cesare Damiano, si è chiesto di uscire dall'ambito ristretto del mondo sindacale dei ferrovieri coinvolgendo tutti gli altri soggetti della mobilità, soprattutto le rappresentanze datoriali, atteso che l'unica compagine sindacale assente era la Faisa Cisl.

Dopo le ferie ci si è concentrati su questa priorità e, dopo una fase istruttoria neanche tanto lunga, l'accordo è stato raggiunto il 21 novembre 2007 presso il ministero del lavoro.

Confindustria, Confservizi, Agens, Asstra, Anav e tutte le sigle sindacali firmarono una intesa che dava il là all'inizio delle dinamiche relazionali per il contratto unico.

Tutti eravamo d'accordo, tutti abbiamo firmato.

Subito dopo questo evento, secondo me storico, abbiamo messo mano ad un problema di non poco conto, ovvero il fatto che le scadenze del contratto delle attività ferroviarie e di quello del trasporto pubblico locale erano temporalmente disallineate. Quello ferroviario era scaduto il 31 dicembre 2006, quello del t.p.l. scadeva il 31 dicembre 2007.

Occorreva prorogare la scadenza del contratto delle attività ferroviarie di un anno, coprendo il 2007.

Ciò è successivamente avvenuto, non senza difficoltà e scioperi, il 24 gennaio 2008. Dal 25 gennaio è iniziata poi una non stop sindacale molto vivace ma preta di significato e di arricchimento culturale reciproco tra ferrovieri e autoferrotranvieri per la redazione di linee guida della piattaforma.

Linee-guida, non una vera e propria piattaforma articolata e dettagliata, alla luce della complessità dell'impresa e per rispetto delle controparti.

Queste linee-guida, com'è noto, sono state poi illustrate, discusse ed approvate in una grande assemblea nazionale di circa tremila quadri e delegati sindacali delle sette sigle interessate, rappresentative al 99

per cento, a Roma il 21 febbraio 2008.

Dal 21 novembre 2007 al 21 febbraio 2008, tra riallineamento contrattuale e feste natalizie sono anche meno dei tre mesi di calendario, eppure il sindacato la sua parte l'ha fatta, e bene.

Altri meno, atteso che a giugno 2008 siamo ancora in attesa che onori l'impegno quella parte imprenditoriale che a dicembre 2007 prese a pretesto prima un emendamento al disegno di legge Bersani ter sulla obbligatorietà di applicazione del contratto ferroviario, poi, venuta meno questa argomentazione, che la piattaforma sindacale è "troppo onerosa" (!)

Io penso, invece, che a fine novembre si era nel periodo di discussione della legge finanziaria e che interessava rendere strutturali i fondi per il trasporto pubblico locale, guarda caso 650 milioni di euro solo su gomma e ferrovie concesse; poi, ottenuti questi e lasciata ancora nel limbo la clausola sociale, l'interesse è molto scemato.

Anzi si difende con le unghie e con i denti il proprio orticello di rappresentanza, orticello tra l'altro molto tranquillo atteso che Asstra è il soggetto che parla di imprenditorialità e vuole dare lezioni ma poi utilizza fondi pubblici al cento per cento. Ma tant'è.

#### **4. Le linee-guida ed il senso politico della piattaforma**

Le linee-guida della nostra piattaforma sono strutturate in una parte generale di sette capitoli, che sono i capitoli di un normale contratto collettivo nazionale di lavoro, cosa sconosciuta in larga parte al mondo imprenditoriale degli autoferrotranvieri, e da un ottavo capitolo ove si propone di regolare tutte le specificità rispetto alla evidente necessità di diversa flessibilità organizzativa e normativa per ogni peculiarità.

Un esempio banale è rappresentato dal fatto che il lavoro di un macchinista dell'alta velocità che guiderà un treno da Milano a Roma in tre ore, necessita di regole diverse dal suo collega che con un treno

merci in tre ore avrà modo di fare ben poca strada costellata da fermate, manovre, agganci e sganci di carri, e così via.

Nell'ottavo capitolo, quindi, ci sono quattro sezioni dedicate :

- ✓ al trasporto passeggeri a media e lunga distanza,
- ✓ al trasporto pubblico locale e regionale,
- ✓ al cargo ferroviario,
- ✓ ai servizi connessi.

Per quanto ci riguarda questo nuovo Ccnl deve rappresentare un contenitore unico ove coesistano riferimenti generali certi e chiari per tutti e ove siano previsti tutti i rimandi per la contrattazione di secondo livello sulla produttività aziendale, servizi annessi compresi.

Questa piattaforma, si badi bene, è stata antesignana persino del documento Cgil-Cisl-Uil sulla riforma del sistema contrattuale italiano, tranne che per la quadriennalità in luogo della triennalità.

Infatti, rappresenta il primo concreto esempio di aggregazione contrattuale nel senso tracciato dal documento di semplificazione contrattuale tramite aggregazioni per attività omogenee ed ha una struttura coerente con la filosofia di quella scelta.

Linee generali comuni e forti rimandi alla contrattazione della produttività aziendale per poter realizzare lo scambio tra flessibilità e salario di secondo livello, che, ricordiamo, dovrebbe essere agevolato fiscalmente con beneficio per aziende e lavoratori.

Realizzare il contratto unico significa porre una pietra miliare nella battaglia di civiltà contro il dumping e l'imbarbarimento, con evidenti benefici riflessi anche per quanto riguarda la sicurezza del lavoro.

Sappiamo che, tra le tante, una delle motivazioni che infastidiscono le nostre controparti è una opposta opinione sui processi di outsourcing. Noi siamo convinti di essere dalla parte giusta anche rispetto al fatto che questi processi minano alla base la sicurezza sui posti di lavoro.

L'organizzazione del lavoro, io penso, è un mattone fondamentale per

il mantenimento di standard elevati di sicurezza sui posti di lavoro. Affidarsi alla esternalizzazione su tutto quanto non è “*core*”, ma a volte anche a questo, in virtù di un effimero quanto qualitativamente discutibile risparmio, lascia il tempo che trova.

Vorrei segnalare ai teorizzatori del maggior costo del contratto delle attività ferroviarie che RFI ultimamente è alle prese con un problema serissimo perché non riesce a trovare operai per la manutenzione delle infrastrutture dall’Emilia Romagna in su.

Anzi, vi sono stati casi di ragazzi che poco dopo essere stati assunti si sono licenziati.

Perché? Semplice, perché se sono residenti trovano lavoro con stipendi più alti, nord-est docet; se sono del centro-sud non riescono ad arrivare a metà mese, non potendosi permettere di pagare l’affitto, alla luce dei prezzi alti e della bassa retribuzione. Decisamente bassa retribuzione, perché un livello F2, l’operaio, ha una paga base da apprendista professionalizzando che gli riconosce poco più di 1200 euro lordi.

Questa è la realtà. Siamo al paradosso che il posto in ferrovia, una volta ambito, oggi non è più considerato un posto di lavoro decente.

Ma la stessa cosa la possiamo dire per i conducenti di autobus che nelle ultime tornate contrattuali sono stati inforinati a centinaia, ricorrendo alle possibilità date dalle tipologie contrattuali previste dalla legislazione sul mercato del lavoro.

Ottimo per l’emersione del lavoro nero e contro la lotta alla disoccupazione, ma deleterie quando utilizzate in forma esclusiva da aziende pubbliche come le FS e tutte le grandi municipalizzate e/o aziende regionali, al solo scopo di pagare meno costi e meno remunerazione.

Infatti, la piattaforma su questo punto è chiara, vogliamo lavoro remunerato *au pair* anche per i giovani.

Un unico riferimento contrattuale che stabilisca la durata dell’orario settimanale medio o il numero delle giornate di ferie, ad esempio, è



conveniente anche per le imprese. Di questo siamo più che convinti. Che senso ha dire che il contratto delle attività ferroviarie è più oneroso di quello degli autoferrotranvieri (quale poi?), quando chiunque altro può mettere in discussione le certezze anche di quest'ultimi, utilizzando di tutto?

Che poi sia veramente più oneroso il sistema contrattuale vigente nel Gruppo FS è ancora tutto da dimostrare vista la pesante incidenza dei trattamenti economici aziendali nelle imprese associate ad Asstra.

Anziché combattere la volontà di aggregazione contrattuale sarebbe più utile una politica imprenditoriale tesa alle aggregazioni ed alle fusioni tra aziende del settore del trasporto pubblico locale.

Troppe aziende e troppa frammentazione non favoriscono certamente il rilancio del trasporto pubblico.

C'è bisogno di politica *dei* trasporti non di politica *nei* trasporti, intendendo per essa quella rappresentata nei consigli di amministrazione delle centinaia di aziende municipalizzate, provinciali o regionali. E c'è bisogno di visione ed azione sistemica, anche creando aziende di medie e grandi dimensioni che possano competere con i campioni nazionali d'oltralpe e non soccombere al primo suono di gong, com'è successo a Genova ad esempio. Che possano gestire servizi integrati risolvendo una volta per tutte quelle diseconomie gigantesche, oltre a quelle della citata politica nei consigli di amministrazione, rappresentate dalle cosiddette sovrapposizioni gomma-ferro, e anche gomma-gomma.

Credo che il Ccnl unico favorirebbe anche questi processi e farebbe venir meno anche molte resistenze e vischiosità riferite alla messa a gara dei servizi e ai problemi posti dalla creazione di ATI quali quella dell'Emilia Romagna fra Trenitalia e FER.

Io penso sia tempo che si dia equilibrio e stabilità ad un settore, quello del trasporto pubblico, che deve assestare e ripensare se stesso, anche e soprattutto codificando i rapporti contrattuali e non solo.

Quanti sanno, per esempio, del disordine, anche previdenziale, che c'è oggi?

Prendiamo ad esempio il trasporto merci ferroviario liberalizzato nei fatti in Italia già dal 2000.

In questo segmento c'è di tutto: il Ccnl delle attività ferroviarie, il Ccnl degli autoferrotrenvieri (ma che non ha normative di lavoro specifiche e viaggia ad accordi aziendali basati sui riferimenti dei Regi Decreti Legge del 1923 e 1931), il Ccnl del merci liberamente adattato sempre tramite accordi aziendali e anche contratti individuali.

Questa giungla produce anche intollerabili iniquità sul trattamento previdenziale.

Infatti, il macchinista di Trenitalia, assunto prima dell'esodo del Fondo Pensioni dei ferrovieri all'Inps (1.4.2000) matura la pensione di vecchiaia a 58 anni. Quello delle Nord Cargo, o della SBB Italia, o di tutte le ferrovie concesse, a 60 anni. Quello della Rail Traction Company o quello di Trenitalia assunto dopo il 1° aprile 2000, a 65 anni.

Tutti fanno lo stesso lavoro, guidano treni di oltre millecinquecento tonnellate, ma hanno trattamenti difformi, anche previdenziali. E' giusto?

No, non lo è.

## **5. Conclusioni**

L'autore di un recente libro ha gridato allo scandalo per l'accordo, a suo dire di stampo sovietico, sottoscritto dal ministro Bianchi col sindacato il 18 luglio 2007.

Lo scandalo, sempre secondo lui, era rappresentato dal fatto che per avere licenza e certificato di sicurezza necessari alla gestione di un'impresa ferroviaria era prevista l'applicazione obbligatoria del contratto sottoscritto per le attività ferroviarie dalle parti comparativamente più rappresentative.

Chiosa: *“sarebbe come dire a quelli della Toyota che se vogliono vendere macchine in Italia devono applicare il contratto della FIAT”*.

Niente di più esatto. La Toyota in Italia non c'è, ma c'è una fabbrica della Honda. Applica lo stesso Ccnl della Fiat: quello dei metalmeccanici.

E' quello che vogliamo: un Ccnl per tutto il nuovo settore liberalizzato, come lo hanno i metalmeccanici e, come loro, ogni azienda avrà poi il suo contratto di secondo livello. Dov'è lo scandalo?

Forse lo scandalo è far subire ai lavoratori e al paese scioperi nazionali pur di non confrontarsi. E dire che il nostro esempio è stato già raccolto dai sindacati del settore aeroportuale, che hanno varato una piattaforma per l'unificazione contrattuale di tutti i contratti relativi alle attività a terra – gestioni, vettori, catering, handling, servizi - presentata il 22 maggio 2008 e il 4 giugno già con l'inizio della trattativa.

Resta, infine, una amara constatazione: vero è che Asstra, che si trascina Anav condizionando Confservizi, non vuole aprire le trattative ma mi meraviglia profondamente l'atteggiamento apatico di Confindustria su questa vicenda.

Federtrasporto ha espresso negli incontri e per iscritto la volontà, traducendo quella del Gruppo Fs, di aprire le trattative sul contratto unico, ma poi la casa madre, la grande Confindustria, resta inerte e non spinge con convinzione su questo versante. Perché?

Fa pensare ad una scarsa convinzione, il che sarebbe non di poco conto, soprattutto riguardo alla dichiarata volontà di omogeneizzazioni contrattuali che ne riducano il numero.

Singolare. Sul tavolo con le Confederazioni sindacali per la riforma della contrattazione si ipotizza la riduzione del numero dei Ccnl e poi il primo esempio concreto lo si lascia al veto di una piccola componente.

Una riflessione sul grado di assistenza e rappresentanza se fossi nell'ingegner Moretti la farei, anche alla luce degli svariati milioni di euro annui che Fs paga a Confindustria come quota associativa.



# **Appendice**



---

# Appendice

---

- *Trattato che istituisce la Comunità Europea (estratto) – Artt. 39-49* 137
- *Caso Viking: Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee dell'11 dicembre 2007, n. C-438/05* 142
- *Caso Laval: Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 18 dicembre 2007, n. C-341/05* 158
- *Caso Rüffert: Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 3 aprile 2008, n. C-346/06* 181





## **TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITA' EUROPEA (Estratto)**

### **TITOLO III**

#### **LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE, DEI SERVIZI E DEI CAPITALI**

##### **CAPO 1**

##### **I LAVORATORI**

###### **Articolo 39**

1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata.
2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.
3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:
  - a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;
  - b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;
  - c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;
  - d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.
4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

###### **Articolo 40**

Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabilisce, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 39, in particolare:

- a) assicurando una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro;
- b) eliminando quelle procedure e pratiche amministrative, come anche i termini per l'accesso agli impieghi disponibili, contemplati dalla legislazione interna ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori;
- c) abolendo tutti i termini e le altre restrizioni previste dalle legislazioni interne ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, che impongono ai lavoratori de-

Le liberalizzazioni, le relazioni industriali e la contrattazione nei trasporti

gli altri Stati membri, in ordine alla libera scelta di un lavoro, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali;

d) istituendo meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse regioni e industrie.

#### **Articolo 41**

Gli Stati membri favoriscono, nel quadro di un programma comune, gli scambi di giovani lavoratori.

#### **Articolo 42**

Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto:

a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste;

b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri.

Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'articolo 251.

### **CAPO 2**

#### **IL DIRITTO DI STABILIMENTO**

#### **Articolo 43**

Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

#### **Articolo 44**

1. Per realizzare la libertà di stabilimento in una determinata attività, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, delibera mediante direttive.

2. Il Consiglio e la Commissione esercitano le funzioni loro attribuite in virtù delle dispo-

sizioni che precedono, in particolare:

- a) trattando, in generale, con precedenza le attività per le quali la libertà di stabilimento costituisce un contributo particolarmente utile all'incremento della produzione e degli scambi;
- b) assicurando una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali competenti al fine di conoscere le situazioni particolari all'interno della Comunità delle diverse attività interessate;
- c) sopprimendo quelle procedure e pratiche amministrative contemplate dalla legislazione interna ovvero da accordi precedentemente conclusi tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla libertà di stabilimento;
- d) vigilando a che i lavoratori salariati di uno degli Stati membri, occupati nel territorio di un altro Stato membro, possano quivi rimanere per intraprendere un'attività non salariata, quando soddisfino alle condizioni che sarebbero loro richieste se entrassero in quello Stato nel momento in cui desiderano accedere all'attività di cui trattasi;
- e) rendendo possibile l'acquisto e lo sfruttamento di proprietà fondiari situate nel territorio di uno Stato membro da parte di un cittadino di un altro Stato membro, sempre che non siano lesi i principi stabiliti dall'articolo 33, paragrafo 2;
- f) applicando la graduale soppressione delle restrizioni relative alla libertà di stabilimento in ogni ramo di attività considerato, da una parte alle condizioni per l'apertura di agenzie, succursali o filiali sul territorio di uno Stato membro e dall'altra alle condizioni di ammissione del personale della sede principale negli organi di gestione o di controllo di queste ultime;
- g) coordinando, nella necessaria misura e al fine di renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 48, secondo comma per proteggere gli interessi tanto dei soci come dei terzi;
- h) accertandosi che le condizioni di stabilimento non vengano alterate mediante aiuti concessi dagli Stati membri.

#### **Articolo 45**

Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del presente capo.

#### **Articolo 46**

1. Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

2. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, stabilisce direttive per il coordinamento delle suddette disposizioni.

### **Articolo 47**

1. Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251, stabilisce direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli.

2. In ordine alle stesse finalità, il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 stabilisce le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste. Il Consiglio delibera all'unanimità, durante tutta la procedura di cui all'articolo 251, per quelle direttive la cui esecuzione, in uno Stato membro almeno, comporti una modifica dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni, per quanto riguarda la formazione e le condizioni di accesso delle persone fisiche. Negli altri casi il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

3. Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni sarà subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri.

### **Articolo 48**

Le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.

Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro.

## **CAPO 3**

### **I SERVIZI**

### **Articolo 49**

Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità.

### **Articolo 50**

Ai sensi del presente trattato, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

I servizi comprendono in particolare:

- a) attività di carattere industriale;
- b) attività di carattere commerciale;
- c) attività artigiane;
- d) attività delle libere professioni.

Senza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini.

### **Articolo 51**

1. La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti.
2. La liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la liberalizzazione della circolazione dei capitali.

### **Articolo 52**

1. Per realizzare la liberalizzazione di un determinato servizio, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo, stabilisce direttive, deliberando a maggioranza qualificata.
2. Nelle direttive di cui al paragrafo 1 sono in generale considerati con priorità i servizi che intervengono in modo diretto nei costi di produzione, ovvero la cui liberalizzazione contribuisce a facilitare gli scambi di merci.

### **Articolo 53**

Gli Stati membri si dichiarano disposti a procedere alla liberalizzazione dei servizi in misura superiore a quella obbligatoria in virtù delle direttive stabilite in applicazione dell'articolo 52, paragrafo 1, quando ciò sia loro consentito dalla situazione economica generale e dalla situazione del settore interessato.

La Commissione rivolge a tal fine raccomandazioni agli Stati membri interessati.

### **Articolo 54**

Fino a quando non saranno soppresse le restrizioni alla libera prestazione dei servizi, ciascuno degli Stati membri le applica senza distinzione di nazionalità o di residenza a tutti i prestatori di servizi contemplati dall'articolo 49, primo comma.

### **Articolo 55**

Le disposizioni degli articoli da 45 a 48 inclusi sono applicabili alla materia regolata dal presente capo.

## **SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)**

**11 dicembre 2007**

«Trasporti marittimi – Diritto di stabilimento – Diritti fondamentali – Obiettivi della politica sociale comunitaria – Azione collettiva di un'organizzazione sindacale contro un'impresa privata – Contratto collettivo in grado di dissuadere un'impresa dal registrare una nave con la bandiera di un altro Stato membro»

Nel procedimento C-438/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regno Unito) con decisione 23 novembre 2005, pervenuta in cancelleria il 6 dicembre 2005, nella causa

*International Transport Workers' Federation,*

*Finnish Seamen's Union*

contro

*Viking Line ABP,*

*OÜ Viking Line Eesti,*

### **LA CORTE (Grande Sezione),**

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Lõhmus e L. Bay Larsen, presidenti di sezione, dal sig. R. Schintgen (relatore), dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 gennaio 2007,

considerate le osservazioni presentate:

- per la International Transport Workers' Federation, dal sig. M. Brealey, QC, assistito dalla sig.ra M. Demetriou, barrister, su incarico della sig.ra D. Fitzpatrick, solicitor;
- per la Finnish Seamen's Union, dal sig. M. Brealey, QC, assistito dalla sig.ra M. Demetriou, barrister, su incarico del sig. J. Tatten, solicitor;
- per la Viking Line ABP e la OÜ Viking Line Eesti, dal sig. M. Hoskins, barrister, su incarico dei sigg. I. Ross e J. Blacker, solicitors;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra E. O'Neill, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Anderson, QC, nonché dal sig. J. Swift e dalla sig.ra S. Lee, barristers;
- per il governo belga, dalla sig.ra A. Hubert, in qualità di agente;
- per il governo ceco, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Molde, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma e dalla sig.ra C. Schulze-Bahr, in qualità di agenti;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;
- per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra O. Christmann, in quali-

tà di agenti;

- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dai sigg. E. Fitzsimons e B. O'Moore, SC, e N. Travers, BL;
- per il governo italiano, dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Albenzio, avvocato dello Stato;
- per il governo lettone, dalle sig.re E. Balode-Buraka e K. Bārdiņa, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer e dal sig. G. Hesse, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dai sigg. J. Pietras e M. Korolec, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, dalle sig.re E. Bygglin e A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agenti;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse e dalla sig.ra A. Falk, in qualità di agenti;
- per il governo norvegese, dalle sig.re K. Waage e K. Fløistad, nonché dal sig. F. Sejersted, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. F. Benyon, J. Enegren e K. Simonsson, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 maggio 2007,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione, da un lato, dell'art. 43 CE e, dall'altro, del regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU L 378, pag. 1).

**2** La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la International Transport Workers' Federation (Federazione internazionale dei lavoratori dei trasporti; in prosieguo: la «ITF») e la Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry, Sindacato finlandese dei marittimi; in prosieguo: la «FSU»), da un lato, e la Viking Line ABP (in prosieguo: la «Viking») e la sua controllata OÜ Viking Line Eesti (in prosieguo: la «Viking Eesti»), dall'altro, in relazione ad un'azione collettiva e alla minaccia di tale azione in grado di dissuadere la Viking dall'abbandonare la bandiera finlandese di una delle sue navi per registrare la stessa con la bandiera di un altro Stato membro.

### **Contesto normativo**

#### *Normativa comunitaria*

**3** L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 4055/86 prevede quanto segue:

«La libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi è applicabile ai cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi».

#### *Normativa nazionale*

**4** Risulta dalla decisione di rinvio che l'art. 13 della costituzione finlandese, che riconosce a chiunque il diritto di costituire organizzazioni nell'ambito di una professione, nonché la libertà di organizzarsi per la tutela di altri interessi, è stato interpretato nel senso che esso consente ai sindacati di intraprendere azioni collettive nei confronti di società per la tutela degli interessi dei lavoratori.

**5** Tuttavia, in Finlandia il diritto di sciopero è soggetto a talune limitazioni. In tal sen-



so, secondo la giurisprudenza della Corte suprema di tale Stato, esso non può essere esercitato, in particolare, nel caso di sciopero contrario al buon costume o vietato dal diritto nazionale o dal diritto comunitario.

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

**6** La Viking, società di diritto finlandese, è un importante operatore di traghetti. Essa gestisce sette navi, tra le quali il Rosella, che garantisce, battendo bandiera finlandese, il collegamento marittimo tra Tallin (Estonia) e Helsinki (Finlandia).

**7** La FSU è un sindacato finlandese di marittimi che conta circa 10 000 membri. I componenti dell'equipaggio del Rosella sono iscritti a tale sindacato. La FSU è affiliata alla ITF, una federazione internazionale di sindacati dei lavoratori del settore dei trasporti, la cui sede si trova a Londra (Regno Unito). La ITF raggruppa 600 sindacati, aventi sede in 140 Stati diversi.

**8** Risulta dalla decisione di rinvio che una delle principali politiche perseguite dalla ITF è la sua campagna di lotta contro le bandiere di convenienza. Gli obiettivi principali di tale politica sono, da un lato, la fissazione di un legame sostanziale tra la bandiera di una nave e la nazionalità del suo proprietario nonché, dall'altro lato, la tutela e il miglioramento delle condizioni di lavoro degli equipaggi delle navi battenti una bandiera di convenienza. La ITF ritiene che una nave sia registrata con una bandiera di convenienza qualora la proprietà effettiva e il controllo della nave si collochino in uno Stato diverso da quello della bandiera con la quale la nave è stata immatricolata. Soltanto i sindacati dello Stato in cui si trova il proprietario effettivo di una nave hanno, secondo la politica della ITF, il diritto di concludere contratti collettivi relativi a tale nave. La campagna di lotta contro le bandiere di convenienza si concretizza in boicottaggi e altre azioni di solidarietà tra lavoratori.

**9** Finché il Rosella batte bandiera finlandese, la Viking è tenuta, ai sensi del diritto finlandese e del vigente contratto collettivo di lavoro, a pagare all'equipaggio retribuzioni di livello identico a quelle riconosciute in Finlandia. Ebbene, le retribuzioni pagate agli equipaggi estoni sono invece inferiori a quelle di cui godono gli equipaggi finlandesi. Il Rosella ha operato in perdita, a causa della concorrenza diretta delle navi estoni in grado di assicurare il medesimo collegamento con costi salariali inferiori. Anziché cedere la nave, la Viking ha progettato, nel mese di ottobre del 2003, di cambiarne la bandiera, registrandola in Estonia o in Norvegia, così da poter concludere un nuovo contratto collettivo con un sindacato avente sede in uno dei due Stati in questione.

**10** Ai sensi del diritto finlandese, la Viking ha comunicato il progetto alla FSU e all'equipaggio del Rosella. In occasione di taluni incontri tra le parti, la FSU ha chiaramente manifestato la propria opposizione al progetto.

**11** Il 4 novembre 2003 la FSU ha inviato alla ITF un messaggio elettronico per informarla del progetto di cambiamento di bandiera del Rosella. Il messaggio indicava inoltre che «la proprietà effettiva del Rosella si trova in Finlandia, conservando dunque la FSU il diritto di contrattare con la Viking». La FSU ha chiesto alla ITF di comunicare tali informazioni a tutti i sindacati affiliati, invitandoli a non trattare con la Viking.

**12** Il 6 novembre 2003 la ITF ha inviato una circolare (in prosieguo: la «circolare ITF») ai propri affiliati, ordinando loro di non avviare trattative con la Viking o con la Viking Eesti; era presumibile che i sindacati affiliati si sarebbero conformati a tale raccomandazione a causa del principio di solidarietà tra sindacati e del rischio che venga loro inflitta una sanzione nel caso di inosservanza della citata circolare.

**13** L'accordo relativo all'equipaggio del Rosella è scaduto il 17 novembre 2003, così che la FSU, a partire da tale data, non era più soggetta all'obbligo di pace sociale imposto dal diritto finlandese. Essa ha pertanto annunciato uno sciopero, chiedendo alla

Viking, da un lato, di incrementare l'equipaggio del Rosella di otto persone e, dall'altro, di rinunciare al suo progetto di cambiamento di bandiera della nave.

**14** La Viking ha concesso gli otto membri supplementari di equipaggio, rifiutandosi però di rinunciare al suo progetto.

**15** La FSU, non essendo però disposta ad acconsentire al rinnovo dell'accordo relativo all'equipaggio, con lettera del 18 novembre 2003 ha affermato che avrebbe accettato tale rinnovo solo alla duplice condizione che, da un lato, la Viking si impegnasse, indipendentemente da un eventuale cambiamento di bandiera del Rosella, a continuare a rispettare il diritto finlandese, il contratto collettivo di lavoro vigente, l'accordo generale nonché quello relativo all'equipaggio imbarcato sulla nave e che, dall'altro lato, l'eventuale cambiamento di bandiera non comportasse licenziamenti di dipendenti impiegati a bordo di una delle navi battenti bandiera finlandese di proprietà di tale compagnia né modifiche, senza l'accordo di dipendenti, delle condizioni di lavoro. In una serie di comunicati stampa, la FSU ha giustificato la propria posizione con la necessità di tutelare i posti di lavoro finlandesi.

**16** Il 17 novembre 2003 la Viking si è rivolta al giudice del lavoro (Finlandia) per far dichiarare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla FSU, l'accordo relativo all'equipaggio continuava a vincolare le parti. Fondandosi sulla propria tesi secondo cui tale accordo era giunto a scadenza, la FSU ha annunciato, ai sensi della legge finlandese sulla mediazione nei conflitti sociali, la propria intenzione di avviare, in data 2 dicembre 2003, uno sciopero relativo al Rosella.

**17** Il 24 novembre 2003 la Viking ha appreso dell'esistenza della circolare ITF. Il giorno seguente essa ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado di Helsinki (Finlandia) al fine di far vietare lo sciopero annunciato dalla FSU. Il giudice del lavoro ha aggiornato il procedimento al 2 dicembre 2003.

**18** Secondo il giudice del rinvio, la FSU era pienamente consapevole del fatto che la sua rivendicazione principale, in base alla quale, in caso di cambiamento di bandiera, l'equipaggio doveva continuare ad essere impiegato alle condizioni previste dal diritto finlandese e dal contratto collettivo vigente, vanificava il cambiamento di bandiera, poiché questo aveva l'obiettivo essenziale di consentire alla Viking di ridurre i suoi costi salariali. Inoltre, la registrazione del Rosella con bandiera estone avrebbe avuto la conseguenza di impedire alla Viking, almeno per quanto riguarda il Rosella, di beneficiare degli aiuti di Stato concessi dal governo finlandese alle navi battenti la sua bandiera.

**19** Nell'ambito di una procedura di conciliazione la Viking si è impegnata, in un primo tempo, a far sì che il cambiamento di bandiera non comportasse alcun licenziamento. Avendo tuttavia la FSU rifiutato di rinunciare allo sciopero, il 2 dicembre 2003 la Viking ha posto termine alla controversia accettando le rivendicazioni di tale sindacato e abbandonando l'azione giudiziaria. Essa si è peraltro impegnata a non avviare la procedura per il cambiamento di bandiera prima del 28 febbraio 2005.

**20** Il 1° maggio 2004 la Repubblica di Estonia è entrata nell'Unione europea.

**21** Continuando il Rosella ad operare in perdita, la Viking ha mantenuto la propria intenzione di registrare tale nave con bandiera estone. Poiché la circolare ITF è rimasta in vigore, non essendo mai stata revocata dalla ITF stessa, la richiesta inviata da quest'ultima ai sindacati affiliati relativamente al Rosella è rimasta operante.

**22** Il 18 agosto 2004 la Viking ha proposto dinanzi alla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Regno Unito), un ricorso finalizzato a far accertare la contrarietà dell'azione della ITF e della FSU all'art. 43 CE, nonché a far ordinare la revoca della circolare ITF e a far ingiungere alla FSU di non ostacolare i diritti spettanti alla Viking ai sensi dell'ordinamento comunitario.

**23** Con decisione 16 giugno 2005 detto giudice ha accolto la domanda della Viking, ritenendo che l'azione collettiva e le minacce di azione collettiva della ITF e della FSU creassero restrizioni alla libertà di stabilimento contrastanti con l'art. 43 CE e, in subordine, costituissero restrizioni illegittime alla libera circolazione dei lavoratori e alla libera prestazione dei servizi ai sensi degli artt. 39 CE e 49 CE.

**24** Il 30 giugno 2005 la ITF e la FSU hanno impugnato tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. A sostegno del proprio ricorso esse hanno in particolare sostenuto che il diritto dei sindacati di avviare un'azione collettiva per tutelare posti di lavoro costituisce un diritto fondamentale riconosciuto dal titolo XI del Trattato CE, in particolare dall'art. 136 CE, il cui primo comma prevede che «[l]a Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

**25** Il richiamo, nella disposizione citata, alla Carta sociale europea e alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori comporterebbe infatti un riferimento al diritto di sciopero riconosciuto da tali strumenti giuridici. I sindacati avrebbero dunque il diritto di intraprendere un'azione collettiva nei confronti di un datore di lavoro stabilito in uno Stato membro al fine di dissuaderlo dal trasferire tutta o parte della sua impresa in un altro Stato membro.

**26** Si porrebbe dunque il problema di determinare se il Trattato intenda vietare un'azione sindacale nel caso in cui la stessa abbia lo scopo di impedire ad un datore di lavoro di avvalersi, per ragioni economiche, della libertà di stabilimento. Ebbene, per analogia con quanto la Corte avrebbe dichiarato a proposito del titolo VI del Trattato (sentenze 21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany, Racc. pag. I-5751; 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, e 21 settembre 2000, causa C-222/98, van der Woude, Racc. pag. I-7111), il titolo III del Trattato e gli articoli dello stesso relativi alla libera circolazione delle persone e dei servizi non sarebbero applicabili alle «autentiche attività sindacali».

**27** In tale contesto, ritenendo che la soluzione della controversia ad essa sottoposta dipenda dall'interpretazione del diritto comunitario, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

*«Ambito di applicazione delle disposizioni in materia di libera circolazione*

1) Se, qualora un sindacato o un'associazione di sindacati intraprenda un'azione collettiva contro un'impresa privata al fine di indurre tale impresa a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro negoziato con un sindacato che ha sede in un particolare Stato membro, avente l'effetto di rendere inutile per tale impresa cambiare a una sua nave la bandiera, per assumere quella di un altro Stato membro, tale azione esuli dall'ambito di applicazione dell'art. 43 CE e/o del regolamento n. 4055/86 a norma della politica sociale CE, che include tra l'altro il titolo XI del Trattato CE e, in particolare, per analogia con la motivazione della Corte nella sentenza (...) Albany [cit.], punti 52-64.

*Effetto diretto orizzontale*

2) Se l'art. 43 CE e/o il regolamento n. 4055/86 abbiano un effetto diretto orizzontale conferendo a un'impresa privata diritti invocabili nei confronti di un altro soggetto privato e, in particolare, di un sindacato o di un'associazione di sindacati in rapporto a

un'azione collettiva da parte di tale sindacato o associazione di sindacati.

*Esistenza di restrizioni alla libera circolazione*

3) Se, qualora un sindacato o un'associazione di sindacati intraprenda un'azione collettiva contro un'impresa privata al fine di indurre tale impresa a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro negoziato con un sindacato che ha sede in un particolare Stato membro, avente l'effetto di rendere inutile per tale impresa cambiare a una sua nave la bandiera, per assumere quella di un altro Stato membro, tale azione costituisca una restrizione ai fini dell'art. 43 CE e/o del regolamento n. 4055/86.

4) Se la politica di un'associazione di sindacati, secondo la quale le navi devono battere la bandiera del paese in cui sono situati la proprietà effettiva e il controllo della nave, cosicché i sindacati nel paese della proprietà effettiva di una nave hanno il diritto di concludere contratti collettivi in rapporto a tale nave, costituisca una restrizione direttamente discriminatoria, indirettamente discriminatoria o non discriminatoria ai sensi dell'art. 43 CE o del regolamento n. 4055/86.

5) Se, per stabilire se un'azione collettiva da parte di un sindacato o di un'associazione di sindacati sia una restrizione direttamente discriminatoria, indirettamente discriminatoria o non discriminatoria ai sensi dell'art. 43 CE o del regolamento n. 4055/86, sia rilevante l'intenzione soggettiva del sindacato che intraprende l'azione o se il giudice nazionale debba risolvere la questione riferendosi unicamente agli effetti obiettivi dell'azione stessa.

*Stabilimento / Servizi*

6) Qualora una società madre sia stabilita nello Stato membro A e intenda porre in essere un atto di stabilimento facendo battere a una sua nave la bandiera dello Stato membro B per farla gestire in tale Stato da una società controllata al 100%, società che è soggetta alla direzione e al controllo della società madre,

a) se l'azione collettiva minacciata o attuale da parte di un sindacato o di un'associazione di sindacati, intesa a rendere inutile l'atto di cui sopra, possa costituire una restrizione al diritto di stabilimento della società madre ai sensi dell'art. 43 CE, e

b) se, dopo il cambiamento di bandiera della nave, la controllata abbia il diritto di fondarsi sul regolamento n. 4055/86 per quanto riguarda la prestazione di servizi da parte sua dallo Stato membro B verso lo Stato membro A.

*Giustificazione*

*Discriminazione diretta*

7) Se un'azione collettiva da parte di un sindacato o di un'associazione di sindacati, qualora costituisca una restrizione direttamente discriminatoria ai sensi dell'art. 43 CE o del regolamento n. 4055/86, possa in linea di principio essere giustificata sul fondamento dell'eccezione di ordine pubblico di cui all'art. 46 CE:

a) perché intraprendere un'azione collettiva (compreso lo sciopero) è un diritto fondamentale tutelato dal diritto comunitario; e/o

b) per ragioni di tutela dei lavoratori.

*Politica della ITF: giustificazione oggettiva*

8) Se l'attuazione della politica di un'associazione secondo cui le navi devono battere la bandiera del paese in cui sono situati la proprietà effettiva e il controllo della nave, cosicché i sindacati del paese della proprietà effettiva di una nave hanno il diritto di concludere contratti collettivi di lavoro in rapporto a tale nave, rappresenti il giusto equilibrio tra il diritto sociale fondamentale ad intraprendere un'azione collettiva, da un lato,

e la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, dall'altro, e se sia obiettivamente giustificata, appropriata, proporzionata e conforme al principio del riconoscimento reciproco.

Azioni della FSU: giustificazione obiettiva

9) Qualora:

– una società madre stabilita nello Stato membro A sia proprietaria di una nave battente bandiera dello Stato membro A e presti servizi di traghetto tra lo Stato membro A e lo Stato membro B usando tale nave;

– la società madre intenda far battere alla nave la bandiera dello Stato membro B per applicare condizioni di impiego inferiori a quelle dello Stato membro A;

– la società madre nello Stato membro A sia proprietaria al 100% di una controllata nello Stato membro B e la controllata sia soggetta alla sua direzione e al suo controllo;

– sia previsto che la controllata gestisca la nave una volta che questa batta la bandiera dello Stato membro B con un equipaggio assunto nello Stato membro B, coperto da un contratto collettivo di lavoro negoziato con un sindacato affiliato alla ITF nello Stato membro B;

– la nave debba restare nella proprietà effettiva della società madre e debba essere noleggiata a scafo nudo alla controllata;

– la nave debba continuare a prestare servizi di traghetto tra lo Stato membro A e lo Stato membro B ad un ritmo giornaliero;

– un sindacato stabilito nello Stato membro A intraprenda un'azione collettiva allo scopo di indurre la società madre e/o la controllata a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro che applichi all'equipaggio della nave condizioni accettabili per il sindacato nello Stato membro A anche dopo il cambiamento di bandiera e che abbia l'effetto di rendere inutile per la società madre far battere alla nave la bandiera dello Stato membro B,

se tale sciopero collettivo rappresenti il giusto equilibrio tra il diritto sociale fondamentale di intraprendere un'azione collettiva, da un lato, e la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, dall'altro, e se sia obiettivamente giustificato, appropriato, proporzionato e conforme al principio del riconoscimento reciproco.

10) Se sia in grado di produrre alcuna differenza rispetto alla soluzione della questione n. 9 la circostanza che la società madre si sia impegnata dinanzi a un giudice, per suo conto e per conto di tutte le società del medesimo gruppo, nel senso che le stesse non potranno fine, per effetto del cambiamento di bandiera, al rapporto di lavoro di alcuna persona da esse occupata (impegno che non richiedeva il rinnovo di contratti del lavoro di breve durata e non impediva il reimpiego di qualsiasi dipendente a condizioni equivalenti)».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### *Osservazioni preliminari*

**28** Si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 234 CE spetta esclusivamente al giudice nazionale, al quale è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità della decisione giurisdizionale da emanare, valutare, alla luce delle particolari circostanze della fattispecie, sia la necessità di una decisione pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Tuttavia, la Corte ha ritenuto di non poter statuire su una questione sollevata da un giudice nazionale se appare in modo manifesto, in particolare, che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta da tale giudice non ha alcuno

na relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, oppure se il problema è di natura ipotetica (v. sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punti 59 e 61, nonché 25 ottobre 2005, causa C-350/03, *Schulte*, Racc. pag. I-9215, punto 43).

**29** Nella fattispecie, la domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione, da un lato, delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e, dall'altro, del regolamento n. 4055/86, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi.

**30** Si deve tuttavia osservare che, dal momento che la questione relativa alla libera prestazione dei servizi può porsi solo successivamente al cambiamento di bandiera del *Rosella* prospettato dalla *Viking*, e dal momento che, all'epoca in cui le questioni pregiudiziali sono state sottoposte alla Corte, tale cambiamento non era ancora avvenuto, la domanda di pronuncia pregiudiziale ha carattere ipotetico ed è quindi irricevibile nella parte in cui riguarda l'interpretazione del regolamento n. 4055/86.

**31** Alla luce di quanto sopra, le questioni poste dal giudice del rinvio devono essere risolte solo nella parte relativa all'interpretazione dell'art. 43 CE.

#### *Sulla prima questione*

**32** Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 43 CE debba essere interpretato nel senso che esula dal suo ambito di applicazione un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo il cui contenuto sia in grado di dissuadere la stessa dall'avvalersi della libertà di stabilimento.

**33** Si deve in proposito ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, gli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato, il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, Racc. pag. 1405, punto 17; 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà*, Racc. pag. 1333, punto 17; *Bosman*, cit., punto 82; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*, Racc. pag. I-2549, punto 47; 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Angonese*, Racc. pag. I-4139, punto 31, e 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters e a.*, Racc. pag. I-1577, punto 120).

**34** Dal momento che le condizioni di lavoro nei vari Stati membri sono disciplinate sia mediante disposizioni legislative o regolamentari, sia mediante contratti collettivi e altri atti conclusi o adottati da soggetti privati, una limitazione dei divieti previsti da tali articoli agli atti delle autorità pubbliche rischierebbe di creare inuguaglianze nell'applicazione degli stessi (v., per analogia, citate sentenze *Walrave e Koch*, punto 19; *Bosman*, punto 84, e *Angonese*, punto 33).

**35** Nella fattispecie, si deve rilevare, da un lato, che l'organizzazione di azioni collettive da parte dei sindacati dei lavoratori deve essere considerata come rientrante nell'autonomia giuridica di cui tali enti, che non sono di diritto pubblico, dispongono grazie alla libertà sindacale loro riconosciuta, in particolare, dal diritto nazionale.

**36** D'altra parte, come rilevano la FSU e la ITF, azioni collettive come quelle in esame nella causa principale, le quali possono costituire l'ultima risorsa a disposizione delle organizzazioni sindacali per condurre a buon fine le proprie rivendicazioni volte a disciplinare collettivamente il lavoro dei dipendenti della *Viking*, devono essere considerate inscindibilmente connesse al contratto collettivo del quale la FSU cerca di ottenere la sottoscrizione.

**37** Ne consegue che azioni collettive come quelle indicate nella prima questione pre-

giudiziale sollevata dal giudice del rinvio rientrano, in linea di principio, nell'ambito applicativo dell'art. 43 CE.

**38** Questa conclusione non è rimessa in discussione dai vari argomenti dedotti dalla FSU, dalla ITF e da taluni degli Stati membri che hanno presentato alla Corte osservazioni a sostegno della posizione opposta a quella indicata nel punto precedente.

**39** In primo luogo, il governo danese sostiene che il diritto di associazione, il diritto di sciopero e quello di serrata esulano dall'ambito di applicazione della libertà fondamentale di cui all'art. 43 CE, dal momento che, ai sensi dell'art. 137, n. 5, CE, come modificato dal Trattato di Nizza, la Comunità non è competente a disciplinare tali diritti.

**40** Si deve in proposito ricordare che, sebbene nei settori che non rientrano nella competenza della Comunità gli Stati membri restino in linea di principio liberi di determinare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e i modi di esercizio degli stessi, resta tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, tali Stati sono comunque tenuti a rispettare il diritto comunitario (v. per analogia, per quanto riguarda l'ambito della previdenza sociale, sentenze 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker, Racc. pag. I-1831, punti 22 e 23, e causa C-158/96, Kohll, Racc. pag. I-1931, punti 18 e 19; per quanto riguarda la fiscalità diretta, sentenze 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2229, punto 21, e 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Marks & Spencer, Racc. pag. I-10837, punto 29).

**41** Di conseguenza, il fatto che l'art. 137 CE non si applichi né al diritto di sciopero né a quello di serrata non è in grado di sottrarre un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale all'applicazione dell'art. 43 CE.

**42** Inoltre, secondo le osservazioni dei governi danese e svedese, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, costituirebbe un diritto fondamentale, sottratto, in quanto tale, all'applicazione dell'art. 43 CE.

**43** Si deve in proposito osservare che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, è riconosciuto sia da svariati strumenti internazionali ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, peraltro esplicitamente ricordata all'art. 136 CE, e la convenzione n. 87 del 9 luglio 1948, relativa alla libertà sindacale e alla tutela del diritto sindacale, adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, sia da strumenti elaborati dai citati Stati membri a livello comunitario o nell'ambito dell'Unione europea, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, a sua volta ricordata all'art. 136 CE, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1).

**44** Se dunque è vero che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, deve essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tali diritti sono tutelati conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Peraltro, come risulta dal punto 5 della presente sentenza, secondo la normativa finlandese il diritto di sciopero non può essere esercitato, in particolare, nel caso in cui lo sciopero sarebbe contrario al buon costume o vietato dal diritto nazionale o comunitario.

**45** A tale proposito la Corte ha già affermato che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale

garantita dal Trattato, come la libera circolazione delle merci (v. sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 74) o la libera prestazione dei servizi (v. sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 35).

**46** Tuttavia, nelle citate sentenze Schmidberger e Omega la Corte ha affermato che l'esercizio dei diritti fondamentali in questione, cioè rispettivamente le libertà di espressione e di riunione e il rispetto della dignità umana, non esula dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato, e ha dichiarato che tale esercizio deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che conforme al principio di proporzionalità (v., in tal senso, citate sentenze Schmidberger, punto 77, e Omega, punto 36).

**47** Deriva da quanto precede che il carattere fondamentale del diritto di intraprendere un'azione collettiva non è tale da escludere le azioni collettive in questione nella causa principale dall'ambito di applicazione dell'art. 43 CE.

**48** Infine, la FSU e la ITF sostengono che il ragionamento seguito dalla Corte nella citata sentenza Albany deve essere applicato per analogia nella causa principale, dal momento che talune restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi sono inevitabilmente connesse alle azioni collettive intraprese nell'ambito di una contrattazione collettiva.

**49** Occorre a tale proposito ricordare che, al punto 59 della citata sentenza Albany, la Corte, dopo aver rilevato che taluni effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti agli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, ha tuttavia affermato che gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE) nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro.

**50** La Corte ne ha dedotto, al punto 60 della citata sentenza Albany, che accordi conclusi nell'ambito di trattative collettive tra parti sociali con il fine di conseguire tali obiettivi debbono essere considerati, per la loro natura ed il loro oggetto, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

**51** Si deve tuttavia rilevare che tale ragionamento non può essere applicato alle libertà fondamentali sancite dal titolo III del Trattato.

**52** Infatti, contrariamente a quanto sostengono la FSU e la ITF, non si può ritenere che all'esercizio stesso della libertà sindacale e del diritto di intraprendere un'azione collettiva sia inevitabilmente connessa una certa lesione di tali libertà fondamentali.

**53** Si deve peraltro sottolineare che il fatto che un accordo o un'attività siano estranei all'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza non comporta che tale accordo o tale attività siano altresì esclusi dall'ambito delle disposizioni del medesimo Trattato relative alla libera circolazione delle persone o dei servizi, dal momento che tali disposizioni possiedono ciascuna proprie condizioni di applicazione (v., in tal senso, sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, Meca-Medina e Mjcen/Commissione, Racc. pag. I-6991).

**54** Occorre infine ricordare che la Corte ha già affermato che le clausole dei contratti collettivi non sono escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone (sentenze 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, Racc. pag. I-47; 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5325, e 16 settembre 2004, causa C-400/02, Merida, Racc. pag. I-8471).

**55** Sulla base di quanto precede, la prima questione va risolta dichiarando che l'art.



43 CE deve essere interpretato nel senso che, in linea di principio, non è esclusa dall'ambito di applicazione di tale articolo un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o da un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo il cui contenuto sia tale da dissuaderla dall'avvalersi della libertà di stabilimento.

*Sulla seconda questione*

**56** Con tale questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 43 CE conferisca a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati.

**57** Al fine di risolvere la questione è necessario ricordare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'eliminazione delle barriere di origine statale potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica (v. citate sentenze Walrave e Koch, punto 18; Bosman, punto 83; Deliège, punto 47; Angonese, punto 32, e Wouters e a., punto 120).

**58** La Corte ha inoltre già affermato, da un lato, che la circostanza che determinate disposizioni del Trattato si rivolgano formalmente agli Stati membri non esclude che, al tempo stesso, vengano attribuiti diritti ai singoli interessati all'osservanza degli obblighi così precisati e, dall'altro, che il divieto di violare una libertà fondamentale prevista da una disposizione del Trattato di natura imperativa vale in particolare per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato (v., in tal senso, sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne, Racc. pag. 455, punti 31 e 39).

**59** Ebbene, analoghe considerazioni devono valere altresì per l'art. 43 CE, il quale sancisce una libertà fondamentale.

**60** Nella fattispecie si deve osservare che, come risulta dai punti 35 e 36 della presente sentenza, le azioni collettive intraprese dalla FSU e dalla ITF hanno come obiettivo la sottoscrizione di un accordo che deve disciplinare collettivamente il lavoro dei dipendenti della Viking, e che tali due sindacati costituiscono enti sprovvisti di natura pubblicistica e che esercitano l'autonomia giuridica loro riconosciuta, in particolare, dal diritto nazionale.

**61** Ne consegue che l'art. 43 CE deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle della causa principale, esso può essere direttamente invocato da un'impresa privata nei confronti di un sindacato o di un raggruppamento di sindacati.

**62** Tale interpretazione è del resto rafforzata dalla giurisprudenza vertente sulle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, da cui risulta che le restrizioni possono avere origine non statale ed essere il risultato di azioni svolte da persone private o da raggruppamenti di persone private (v. sentenze 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 30, nonché Schmidberger, cit., punti 57 e 62).

**63** Né l'interpretazione esposta al punto 61 della presente sentenza è rimessa in discussione dal fatto che la restrizione all'origine della controversia sottoposta al giudice del rinvio sia la conseguenza dell'esercizio di un diritto conferito dal diritto nazionale finlandese, come, in questo caso, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero.

**64** Si deve aggiungere che, contrariamente a quanto sostiene in particolare la ITF, non risulta dalla giurisprudenza della Corte ricordata al punto 7 della presente sentenza che l'interpretazione citata sia limitata agli enti quasi pubblici o alle associazioni che

svolgono una funzione di regolamentazione e dispongono di un potere quasi legislativo.

**65** Tale giurisprudenza non contiene infatti alcun elemento in base al quale si possa ragionevolmente sostenere che essa sarebbe limitata alle associazioni o agli enti che svolgono una funzione di regolamentazione o che dispongono di un potere quasi legislativo. Si deve del resto rilevare che, nell'esercitare il potere autonomo di cui dispongono grazie alla libertà sindacale di trattare con i datori di lavoro o le organizzazioni professionali le condizioni di lavoro e di retribuzione dei lavoratori, le organizzazioni sindacali dei lavoratori partecipano alla formazione degli accordi finalizzati a disciplinare collettivamente il lavoro dipendente.

**66** Alla luce di tali considerazioni, la seconda questione deve essere risolta dichiarando che l'art. 43 CE conferisce a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati.

*Sulle questioni dalla terza alla decima*

**67** Con tali questioni, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se azioni collettive come quelle in esame nella causa principale costituiscano restrizioni ai sensi dell'art. 43 CE e, in caso affermativo, in quale misura simili restrizioni possano essere giustificate.

Sull'esistenza di restrizioni

**68** Si deve in primo luogo ricordare, come la Corte ha fatto più volte, che la libertà di stabilimento costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità e che le norme del Trattato che la sanciscono hanno efficacia diretta dalla scadenza del periodo transitorio. Dette norme garantiscono il diritto di stabilirsi in altro Stato membro non solo ai cittadini comunitari, ma anche alle società definite dall'art. 48 CE (sentenza 27 settembre 1988, causa 81/87, *Daily Mail and General Trust*, Racc. pag. 5483, punto 15).

**69** Del resto, la Corte ha dichiarato che, sebbene le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento mirino in special modo ad assicurare il beneficio del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, esse ostano parimenti a che lo Stato membro di origine ostacoli lo stabilimento in altro Stato membro di un proprio cittadino o di una società costituita secondo la propria legislazione e peraltro corrispondente alla definizione dell'art. 48 CE. I diritti garantiti dagli artt. 43 CE – 48 CE sarebbero vanificati se lo Stato membro di origine potesse vietare alle imprese di abbandonare il suo territorio per stabilirsi in un altro Stato membro (v. sentenza *Daily Mail and General Trust*, cit., punto 16).

**70** Giova in secondo luogo rilevare che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, la nozione di stabilimento di cui ai citati articoli del Trattato implica l'esercizio effettivo di un'attività economica mediante l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro per una durata di tempo indeterminata, e che l'immatricolazione di una nave non può essere scissa dall'esercizio della libertà di stabilimento nell'ipotesi in cui la nave costituisca un mezzo per l'esercizio di un'attività economica implicante un insediamento in pianta stabile nello Stato membro di immatricolazione (sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89, *Factortame e a.*, Racc. pag. I-3905, punti 20-22).

**71** La Corte ne ha dedotto che le condizioni prescritte per l'immatricolazione di una nave non devono creare ostacoli alla libertà di stabilimento, ai sensi degli artt. 43 CE – 48 CE (sentenza *Factortame e a.*, cit., punto 23).

**72** Nella fattispecie, da un lato, non si può negare che un'azione collettiva come quella progettata dalla FSU ha l'effetto di scoraggiare, se non addirittura di vanificare, come ha rilevato il giudice del rinvio, l'esercizio da parte della Viking della sua libertà di stabi-

limento, poiché essa impedisce a quest'ultima, nonché alla sua controllata Viking Eesti, di beneficiare, nello Stato membro ospitante, del medesimo trattamento degli altri operatori economici stabiliti in tale Stato.

**73** Dall'altro lato, un'azione collettiva intrapresa per mettere in pratica la politica di lotta contro le bandiere di convenienza perseguita dalla ITF, mirante principalmente, come risulta dalle osservazioni di quest'ultima, a impedire agli armatori di immatricolare le loro navi in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini i proprietari effettivi di tali navi, deve essere considerata quantomeno in grado di limitare l'esercizio, da parte della Viking, della sua libertà di stabilimento.

**74** Ne consegue che azioni come quelle in esame nella causa principale costituiscono restrizioni alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE.

Sulla giustificazione delle restrizioni

**75** Risulta dalla giurisprudenza della Corte che una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa soltanto qualora persegua un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale. È tuttavia anche necessario, in tali casi, che essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e che non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo (v., in particolare, sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 37, e Bosman, cit., punto 104).

**76** La ITF, sostenuta in particolare dal governo tedesco, dall'Irlanda e dal governo finlandese, sostiene che le restrizioni in discussione nella causa principale sarebbero giustificate in quanto necessarie per garantire la tutela di un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto comunitario e che esse hanno come obiettivo la tutela dei diritti dei lavoratori, che costituirebbe una ragione imperativa di interesse generale.

**77** Occorre in proposito osservare che il diritto di intraprendere un'azione collettiva che ha come scopo la tutela dei lavoratori costituisce un legittimo interesse in grado di giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., in tal senso, sentenza Schmidberger, cit., punto 74), e che la tutela dei lavoratori rientra tra le ragioni imperative di interesse generale già riconosciute dalla Corte (v., in particolare, sentenze 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 36; 15 marzo 2001, causa C-165/98, Mazzoleni e ISA, Racc. pag. I-2189, punto 27, e 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, Finalarte e a., Racc. pag. I-7831, punto 33).

**78** Si deve aggiungere che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. c) e j), CE, l'azione della Comunità comporta non soltanto «un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», ma anche «una politica nel settore sociale». L'art. 2 CE afferma infatti che la Comunità ha il compito, in particolare, di promuovere «uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» e «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale».

**79** Poiché dunque la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'art. 136, primo comma, CE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale.

**80** Nella fattispecie spetterà al giudice del rinvio verificare se gli obiettivi perseguiti

dalla FSU e dalla ITF mediante l'azione collettiva da esse intrapresa riguardassero la tutela dei lavoratori.

**81** A tale proposito, per quanto riguarda in primo luogo l'azione collettiva intrapresa dalla FSU, sebbene tale azione, finalizzata alla tutela dei posti e delle condizioni di lavoro dei membri di tale sindacato a rischio di essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella, potesse a prima vista essere ragionevolmente considerata connessa all'obiettivo di tutela dei lavoratori, tale qualificazione non potrebbe tuttavia essere conservata se fosse accertato che i posti o le condizioni di lavoro in questione non erano compromessi o seriamente minacciati.

**82** È quanto avverrebbe, in particolare, nel caso in cui l'impegno citato dal giudice del rinvio nella sua decima questione si rivelasse, dal punto di vista giuridico, tanto vincolante quanto le disposizioni di un contratto collettivo e se esso fosse tale da garantire ai lavoratori il rispetto delle disposizioni legislative e la conservazione delle disposizioni del contratto collettivo relative al loro rapporto di lavoro.

**83** Dal momento che non risulta chiaramente dalla decisione di rinvio quale sia il valore giuridico che si deve riconoscere a un impegno come quello citato nella decima questione, spetta al giudice del rinvio determinare se i posti o le condizioni di lavoro dei membri di tale sindacato che potevano essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella fossero compromessi o seriamente minacciati.

**84** Nel caso in cui, al termine di tale valutazione, il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che, nella controversia ad esso sottoposta, i posti o le condizioni di lavoro dei membri della FSU che potevano essere lesi dal cambiamento di bandiera del Rosella erano realmente compromessi o seriamente minacciati, detto giudice dovrà ancora verificare se l'azione collettiva intrapresa da tale sindacato sia adeguata per garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per conseguirlo.

**85** Si deve in proposito ricordare che, se è vero che spetta in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti e interpretare la normativa nazionale, determinare se e in quale misura l'azione collettiva in parola sia conforme a tali esigenze, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, è competente a fornire indicazioni, ricavate dal fascicolo della causa principale nonché dalle osservazioni scritte e orali ad essa sottoposte, che consentano a tale giudice di pronunciarsi sulla concreta controversia ad esso sottoposta.

**86** Per quanto riguarda l'adeguatezza delle azioni intraprese dalla FSU per raggiungere gli obiettivi perseguiti nella causa principale, occorre ricordare che è pacifico che le azioni collettive, come le trattative e i contratti collettivi, possono costituire, nelle specifiche circostanze di una controversia, uno dei mezzi principali attraverso cui i sindacati tutelano gli interessi dei loro membri (Corte eur. D. U., sentenze Sindacato nazionale della polizia belga c. Belgio del 27 ottobre 1975, serie A n. 19, e Wilson, National Union of Journalists e a. c. Regno Unito del 2 luglio 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-V, § 44).

**87** Per quanto riguarda il problema di determinare se l'azione collettiva in esame nella causa principale vada al di là di ciò che è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, spetta al giudice del rinvio valutare in particolare, da un lato, se, ai sensi della normativa nazionale e delle norme contrattuali applicabili a tale azione, la FSU non disponesse di altri mezzi, meno restrittivi della libertà di stabilimento, per condurre a buon fine il negoziato collettivo avviato con la Viking e, dall'altro lato, se detto sindacato avesse esperito tutti questi mezzi prima di avviare l'azione in questione.

**88** Per quanto riguarda, in secondo luogo, le azioni collettive finalizzate a garantire la

realizzazione della politica perseguita dalla ITF, si deve sottolineare che, se tale politica produce il risultato di impedire agli armatori di immatricolare le proprie navi in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini i proprietari effettivi delle navi stesse, le restrizioni alla libertà di stabilimento derivanti da tali azioni non possono essere oggettivamente giustificate. Si deve tuttavia constatare che, come osserva la decisione di rinvio, tale politica ha altresì l'obiettivo della tutela e del miglioramento delle condizioni di lavoro dei marittimi.

**89** Tuttavia, come risulta dagli atti sottoposti alla cognizione della Corte, nell'ambito della sua politica di lotta contro le bandiere di convenienza la ITF è tenuta, su richiesta di uno dei suoi membri, ad avviare un'azione di solidarietà contro il proprietario effettivo di una nave registrata in uno Stato diverso da quello di cui tale proprietario è cittadino, indipendentemente dall'eventualità che l'esercizio da parte di quest'ultimo del suo diritto alla libertà di stabilimento possa o meno avere conseguenze dannose per i posti o le condizioni di lavoro dei suoi dipendenti. In tal senso, come la Viking ha sostenuto in udienza senza essere sul punto contraddetta dalla ITF, la politica di riservare il diritto di contrattazione collettiva ai sindacati dello Stato del quale il proprietario effettivo di una nave ha la nazionalità viene applicata anche quando la nave è registrata in uno Stato che garantisce ai lavoratori una tutela sociale più elevata di quella di cui beneficerebbero nel primo Stato.

**90** Sulla base di tali considerazioni, le questioni dalla terza alla decima vanno risolte dichiarando che l'art. 43 CE deve essere interpretato nel senso che azioni collettive come quelle in esame nella causa principale, finalizzate a indurre un'impresa stabilita in un certo Stato membro a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro con un sindacato avente sede nello stesso Stato e ad applicare le clausole previste da tale contratto ai dipendenti di una società controllata da tale impresa e stabilita in un altro Stato membro, costituiscono restrizioni ai sensi dell'articolo in parola. Tali restrizioni possono, in linea di principio, essere giustificate da una ragione imperativa di interesse generale come la tutela dei lavoratori, purché sia accertato che le stesse sono idonee a garantire la realizzazione del legittimo obiettivo perseguito e non vanno al di là di ciò che è necessario per conseguire tale obiettivo.

### **Sulle spese**

**91** Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **L'art. 43 CE deve essere interpretato nel senso che, in linea di principio, non è esclusa dall'ambito di applicazione di tale articolo un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o da un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa privata al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo il cui contenuto sia tale da dissuaderla dall'avvalersi della libertà di stabilimento.**
- 2) **L'art. 43 CE conferisce a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati.**
- 3) **L'art. 43 CE deve essere interpretato nel senso che azioni collettive come quelle in esame nella causa principale, finalizzate a indurre un'impresa privata stabilita in un certo Stato membro a sottoscrivere un contratto collettivo di lavoro con un sindacato avente sede nello stesso Stato e ad applicare le clausole previste da tale contratto ai dipendenti di una società controllata da tale impresa**

**e stabilita in un altro Stato membro, costituiscono restrizioni ai sensi dell'articolo in parola.**

**Tali restrizioni possono, in linea di principio, essere giustificate da una ragione imperativa di interesse generale come la tutela dei lavoratori, purché sia accertato che le stesse sono idonee a garantire la realizzazione del legittimo obiettivo perseguito e non vanno al di là di ciò che è necessario per conseguire tale obiettivo.**

Firme

## **SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)**

**18 dicembre 2007**

«Libera prestazione dei servizi – Direttiva 96/71/CE – Distacco di lavoratori nel settore edilizio – Normativa nazionale che determina le condizioni di lavoro e di occupazione relativamente alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), ad eccezione del minimo salariale – Contratto collettivo dell'edilizia le cui clausole determinano condizioni più favorevoli o riguardano altre materie – Possibilità per le organizzazioni sindacali di tentare, mediante azioni collettive, di indurre le imprese stabilite in altri Stati membri a trattare caso per caso per determinare le retribuzioni da pagare ai lavoratori, nonché a sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia»

Nel procedimento C-341/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Arbetsdomstolen (Svezia) con decisione 15 settembre 2005, pervenuta in cancelleria il 19 settembre 2005, nella causa

*Laval un Partneri Ltd*

contro

*Svenska Byggnadsarbetareförbundet,*

*Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan,*

*Svenska Elektrikerförbundet,*

### **LA CORTE (Grande Sezione),**

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Löhmus (relatore) e L. Bay Larsen, presidenti di sezione, dal sig. R. Schintgen, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig. J. Swedenborg, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 9 gennaio 2007,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Laval un Partneri Ltd, dagli avv.ti A. Elmér e M. Agell, advokater;
- per la Svenska Byggnadsarbetareförbundet, la Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan e la Svenska Elektrikerförbundet, dal sig. D. Holke, responsabile dell'ufficio legale, nonché dagli avv.ti P. Kindblom e U. Öberg, advokater;
- per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;
- per il governo belga, dal sig. M. Wimmer e dalla sig.ra L. Van den Broeck, in qualità di agenti;
- per il governo ceco, dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- per il governo danese, dai sigg. J. Molde e J. Bering Liisberg, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma e dalla sig.ra C. Schulze-Bahr, in qualità di agenti;
- per il governo estone, dal sig. L. Uibo, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente;

- per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra O. Christmann, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan e dalla sig.ra C. Loughlin, in qualità di agenti, assistiti dai sigg. B. O'Moore, SC, e N. Travers, BL;
- per il governo lettone, dalle sig.re E. Balode-Buraka e K. Bārdiņa, in qualità di agenti;
- per il governo lituano, dal sig. D. Kriaučiūnas, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer e dal sig. G. Hesse, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, dai sigg. J. Pietras e M. Korolec, nonché dalla sig.ra M. Symańska, in qualità di agenti;
- per il governo finlandese, dalle sig.re E. Bygglin e J. Himmanen, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra E. O'Neill e dal sig. D. Anderson, in qualità di agenti;
- per il governo islandese, dal sig. F. Birgisson, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, dalle sig.re K. Waage e E. Jarbo, nonché dal sig. F. Sejersted, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. J. Enegren, E. Traversa e K. Simonsson, in qualità di agenti;
- per l'Autorità di vigilanza EFTA, dai sigg. A. T. Andersen, N. Fenger e B. Alterskjær, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 maggio 2007,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

**1** La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli artt. 12 CE e 49 CE, nonché della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1).

**2** La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Laval un Partneri Ltd (in prosieguo: la «Laval»), società di diritto lettone avente sede a Riga (Lettonia), e, dall'altro, la Svenska Byggnadsarbetareförbundet (sindacato svedese dei lavoratori del settore delle costruzioni e dei lavori pubblici; in prosieguo: la «Byggnads»), la Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan (sezione sindacale n. 1 di tale sindacato; in prosieguo: la «Byggettan»), nonché la Svenska Elektrikerförbundet (sindacato svedese dei lavoratori del settore elettrico; in prosieguo: la «Elektrikerna»), relativa al procedimento che detta società ha avviato, in primo luogo, per ottenere l'accertamento dell'illegittimità sia dell'azione collettiva della Byggnads e della Byggettan relativa all'insieme dei cantieri in cui tale società è attiva, sia dell'azione di solidarietà della Elektrikerna, consistente in un blocco di tutti i lavori elettrici in corso; in secondo luogo, per ottenere che sia ingiunto di porre fine a tali azioni; in terzo luogo, per la condanna delle citate organizzazioni sindacali al risarcimento del danno da essa subito.

### **Contesto normativo**

#### *Normativa comunitaria*

**3** Il sesto, il tredicesimo, il diciassettesimo e il ventiduesimo 'considerando' della di-



rettiva 96/71 sono del seguente tenore:

«considerando che la transnazionalizzazione dei rapporti di lavoro solleva problemi in ordine alla legislazione applicabile al rapporto di lavoro e che nell'interesse delle parti occorre definire le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili al rapporto di lavoro considerato;

considerando che le legislazioni degli Stati membri devono essere coordinate per definire un nucleo di norme vincolanti ai fini della protezione minima cui deve attenersi nel paese ospite il datore di lavoro che distacca dipendenti a svolgere un lavoro a carattere temporaneo nel territorio di uno Stato membro dove vengono prestati i servizi; che tale coordinamento può essere effettuato soltanto attraverso il diritto comunitario;

considerando che le norme imperative di protezione minima in vigore nel paese ospite non devono ostacolare l'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori;

considerando che la presente direttiva lascia impregiudicato il diritto vigente degli Stati membri in materia di azioni collettive per la difesa degli interessi di categoria».

**4** L'art. 1 della direttiva 96/71 così prevede:

«1. La presente direttiva si applica alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distaccano lavoratori, a norma del paragrafo 3, nel territorio di uno Stato membro.

(...)

3. La presente direttiva si applica nella misura in cui le imprese di cui al paragrafo 1 adottino una delle misure transnazionali seguenti:

a) (...)

o

b) distaccino un lavoratore nel territorio di uno Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia

(...))».

**5** L'art. 3 della direttiva dispone quanto segue:

«Condizioni di lavoro e di occupazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

– da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

– da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:

a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;

b) durata minima delle ferie annuali retribuite;

c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;

d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;

e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;

f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;

g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Ai fini della presente direttiva, la nozione di tariffa minima salariale di cui al primo comma, lettera c) è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

(...)

7. I paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori.

Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte integrante del salario minimo, purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio.

8. Per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

In mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi:

- dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o

- dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale,

a condizione che la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 assicuri la parità di trattamento quanto alle materie di cui al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, fra tali imprese e le altre imprese di cui al presente comma che si trovano in una situazione analoga.

Vi è parità di trattamento, a norma del presente articolo, quando le imprese nazionali che si trovano in una situazione analoga:

- sono soggette, nel luogo o nel settore in cui svolgono la loro attività, ai medesimi obblighi delle imprese che effettuano il distacco, per quanto attiene alle materie menzionate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, e

- sono soggette ai medesimi obblighi, aventi i medesimi effetti.

(...)

10. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri, nel rispetto del Trattato, impongano alle imprese nazionali ed a quelle di altri Stati, in pari misura:

- condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico;

- condizioni di lavoro e di occupazione stabilite in contratti collettivi o arbitrati a norma del paragrafo 8 riguardanti attività diverse da quelle contemplate dall'allegato».

**6** L'art. 4 della direttiva 96/71 così prevede:

«Cooperazione in materia di informazione

1. Ai fini dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri, secondo le legislazioni e/o prassi nazionali, designano uno o più uffici di collegamento o uno o più organismi

nazionali competenti.

2. Gli Stati membri predispongono una cooperazione tra le amministrazioni pubbliche che, secondo la legislazione nazionale, sono competenti per la vigilanza sulle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3. Tale cooperazione consiste, in particolare, nel rispondere alle richieste motivate di informazioni da parte di dette amministrazioni a proposito della cessione temporanea transnazionale di lavoratori, compresi gli abusi evidenti o presunti casi di attività transnazionali illegali.

La Commissione e le amministrazioni pubbliche di cui al primo comma collaborano strettamente per valutare le difficoltà che potrebbero eventualmente sorgere nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 10.

La reciproca assistenza amministrativa è fornita a titolo gratuito.

3. Ogni Stato membro adotta provvedimenti idonei affinché le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3 siano generalmente accessibili.

4. Ogni Stato membro comunica agli altri Stati e alla Commissione gli uffici di collegamento e/o gli organismi competenti di cui al paragrafo 1».

#### *Normativa nazionale*

La trasposizione della direttiva 96/71

**7** Risulta dal fascicolo che nel Regno di Svezia non esiste un sistema di dichiarazione di applicazione generale dei contratti collettivi e che, al fine di non creare situazioni discriminatorie, la legge non impone alle imprese straniere di applicare i contratti collettivi svedesi, dal momento che non tutti i datori di lavoro svedesi sono vincolati da un contratto collettivo.

**8** La direttiva 96/71 è stata trasposta nel diritto svedese con la legge (1999/678) 9 dicembre 1999 sul distacco di lavoratori [lag (1999/678) om utstationering av arbetstagar] (in prosieguo: la «legge sul distacco dei lavoratori»). Emerge dagli atti di causa che le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati relativamente alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a), b) e d)-g), della direttiva 96/71 sono fissate da disposizioni legislative ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo trattino, di quest'ultima. La legislazione svedese non prevede per contro un minimo salariale, materia prevista dall'art. 3, n. 1, primo comma, lett. c), della direttiva.

**9** Risulta dagli atti del fascicolo che l'ufficio di collegamento (Arbetsmiljöverket), creato ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 96/71, è incaricato, in particolare, di segnalare agli interessati l'esistenza di contratti collettivi che possono essere applicabili in caso di distacco di lavoratori in Svezia, nonché di indirizzare tali interessati, per più ampie informazioni, alle parti che hanno stipulato il contratto collettivo.

Il diritto di intraprendere azioni collettive

**10** Il capo 2 della Costituzione svedese (Regeringsformen) elenca le libertà e i diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini. Ai sensi dell'art. 17 della stessa, le associazioni di lavoratori, i datori di lavoro e le loro associazioni hanno il diritto di intraprendere azioni collettive, salvo che a ciò si oppongano disposizioni legislative o contenute in un contratto collettivo.

**11** La legge (1976/580) 10 giugno 1976 sulla partecipazione dei dipendenti alle decisioni negoziate [lag (1976/580) om medbestämmande i arbetslivet] (in prosieguo: la «MBL») contiene le norme applicabili in materia di diritto di associazione e di trattativa, di contratti collettivi, di mediazione nelle controversie collettive di lavoro e di obbligo di pace sociale; essa contiene inoltre norme che limitano il diritto delle organizzazioni sindacali di intraprendere azioni collettive.

**12** Risulta dall'art. 41 della MBL che sussiste un obbligo di tregua sociale fra le parti di un contratto collettivo e che è in particolare vietato intraprendere azioni collettive per ottenere modifiche del contratto. Azioni collettive sono tuttavia ammissibili qualora le parti sociali non abbiano concluso tra di loro un contratto collettivo.

**13** L'art. 42 della MBL così prevede:

«Le organizzazioni datoriali o di lavoratori non possono organizzare o provocare in alcun altro modo un'azione collettiva illegittima. Esse non possono neppure partecipare, con il loro sostegno o in qualunque altro modo, ad un'azione collettiva illegittima. Un'organizzazione vincolata essa stessa da un contratto collettivo dovrà altresì, in caso di azione collettiva illegittima imminente o in corso intrapresa da suoi membri, prendere provvedimenti per impedire l'azione o agire per la cessazione della stessa.

Nel caso sia stata avviata un'azione collettiva illegittima, è vietato a chiunque altro prendervi parte.

Le disposizioni delle due prime frasi del primo comma si applicano esclusivamente all'avvio, da parte di un'associazione, di azioni relative alle condizioni di lavoro che rientrano direttamente nel campo di applicazione della presente legge».

**14** Secondo l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 42, primo comma, della MBL, è vietato intraprendere un'azione collettiva al fine di ottenere l'abrogazione o la modifica di un contratto collettivo concluso da terzi. In una sentenza detta «Britannia» (1989, n. 120), l'Arbetsdomstolen ha affermato che tale divieto si estende alle azioni collettive intraprese in Svezia al fine di ottenere l'abrogazione o la modifica di un contratto collettivo concluso fra parti straniere, in un luogo di lavoro posto all'estero, qualora detta azione collettiva sia vietata dal diritto straniero applicabile alle parti firmatarie di tale contratto collettivo.

**15** Con la legge detta «lex Britannia», entrata in vigore il 1° luglio 1991, il legislatore ha inteso ridurre la portata del principio contenuto nella sentenza Britannia. La lex Britannia comprende tre disposizioni inserite nella MBL, cioè gli artt. 25 bis, 31 bis e 42, terzo comma, di quest'ultima.

**16** Risulta dai chiarimenti forniti dal giudice del rinvio che, in seguito all'introduzione di tale terzo comma nell'art. 42 della MBL, le azioni collettive intraprese nei confronti di un datore di lavoro straniero che svolge temporaneamente un'attività in Svezia non sono più vietate qualora una valutazione complessiva della situazione permetta di concludere che il legame con tale Stato membro è troppo tenue perché la MBL possa essere considerata direttamente applicabile alle condizioni di lavoro di cui trattasi.

Il contratto collettivo dell'edilizia

**17** La Byggnads è un'organizzazione sindacale che raggruppa, in Svezia, i lavoratori del settore delle costruzioni. Risulta dalle sue osservazioni che, nel 2006, essa si componeva di 31 sezioni locali (tra le quali la Byggettan), che contava 128000 membri, di cui 95000 in età lavorativa, e che raggruppava, in particolare, lavoratori dei settori del legno e del cemento, muratori, posatori di pavimenti, lavoratori del settore delle costruzioni e delle strade, nonché realizzatori di impianti idraulici. Circa l'87% dei lavoratori del settore delle costruzioni faceva parte di tale organizzazione.

**18** Tra la Byggnads, in quanto organizzazione centrale rappresentativa dei lavoratori dell'edilizia, e la Sveriges Bygginindustrier (organizzazione centrale dei datori di lavoro del settore delle costruzioni) è stato concluso un contratto collettivo (in prosieguo: il «contratto collettivo dell'edilizia»).

**19** Il contratto collettivo dell'edilizia contiene norme specifiche relative all'orario di lavoro e alle ferie annuali, materie nelle quali i contratti collettivi possono derogare alle

norme legislative. Tale contratto contiene inoltre disposizioni relative alla disoccupazione temporanea e al tempo d'attesa, al rimborso delle spese di viaggio e professionali, alla tutela contro i licenziamenti, ai permessi per motivi di studio e alla formazione professionale.

**20** La sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia comporta altresì, per le imprese interessate, l'accettazione di svariati obblighi di natura pecuniaria. Così, tali imprese devono pagare alla Byggettan un importo pari all'1,5% della massa salariale per il controllo svolto da tale sezione sindacale sulle retribuzioni, e alla società di assicurazioni FORA somme pari, da un lato, allo 0,8% della massa salariale a titolo di «sovrimposta» o «addizionale speciale edilizia» e, dall'altro lato, al 5,9% di tale massa per svariati premi assicurativi.

**21** La somma denominata «sovrimposta» o «addizionale speciale edilizia» è destinata a finanziare contratti di gruppo di assicurazione sulla vita, di previdenza e assicurazione contro gli incidenti avvenuti al di fuori dell'orario di lavoro, i fondi per la ricerca delle imprese svedesi dell'edilizia (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond), l'organizzazione Galaxen, gestita dai datori di lavoro e avente come obiettivo l'adattamento dei posti di lavoro alle persone a mobilità ridotta e la loro rieducazione, la promozione dello sviluppo della formazione nelle professioni dell'edilizia e le spese di amministrazione e gestione.

**22** I vari contratti assicurativi proposti dalla FORA garantiscono ai lavoratori un'assicurazione pensionistica complementare, il pagamento di prestazioni in caso di malattia e disoccupazione, un'indennità nel caso di infortuni sul lavoro nonché un sostegno finanziario ai superstiti in caso di decesso del lavoratore.

**23** In caso di sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia, i datori di lavoro, ivi compresi quelli che distaccano lavoratori in Svezia, sono in linea di principio vincolati da tutte le clausole di quest'ultimo, anche se talune norme sono applicabili caso per caso in funzione, essenzialmente, del tipo di cantiere e delle modalità di realizzazione dei lavori.

La determinazione delle retribuzioni

**24** Risulta dalle osservazioni del governo svedese che, in Svezia, la determinazione delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti è affidata alle parti sociali, per mezzo della contrattazione collettiva. In generale, i contratti collettivi non contengono norme che fissano una retribuzione minima in quanto tale. La retribuzione più bassa contenuta in numerosi contratti collettivi riguarda i dipendenti privi di qualificazione e di esperienza professionale, il che comporta che, in generale, essa riguarda solo un numero assai ridotto di persone. Per quanto riguarda gli altri dipendenti, la loro retribuzione è determinata nell'ambito di negoziati condotti sul luogo di lavoro, sulla base delle qualifiche del dipendente e dei compiti che svolge.

**25** Stando alle osservazioni formulate nella presente causa dalle tre organizzazioni sindacali convenute nella causa principale, nel contratto collettivo dell'edilizia la retribuzione a cottimo è la forma di retribuzione normale nel settore delle costruzioni. Il regime delle retribuzioni a cottimo comporta la conclusione di nuovi accordi salariali per ciascun progetto di costruzione. I datori di lavoro e la sezione locale dell'organizzazione sindacale possono tuttavia accordarsi per l'applicazione di una retribuzione oraria per uno specifico cantiere. Al tipo di lavoratori di cui si discute nella causa principale non è applicabile alcun sistema di retribuzione mensile.

**26** Secondo le medesime organizzazioni sindacali, le trattative salariali si svolgono nell'ambito di una tregua sociale che deve necessariamente far seguito alla conclusione di un contratto collettivo. L'accordo sulle retribuzioni è concluso, in linea di principio,

a livello locale tra il sindacato e il datore di lavoro. Se le parti sociali non raggiungono un accordo a tale livello, le trattative salariali sono oggetto di una trattativa centralizzata, nella quale la Byggnads svolge il ruolo di parte principale per i lavoratori dipendenti. Se le parti sociali non raggiungono un accordo neppure nell'ambito di queste ultime trattative, la retribuzione di base è determinata conformemente alla «clausola di ripiego». Secondo tali organizzazioni sindacali, la retribuzione «di ripiego», che costituirebbe in effetti solo un meccanismo di trattativa residuale, e non una retribuzione minima, era pari, per la seconda metà del 2004, a SEK 109 (circa EUR 12) all'ora.

### **La causa principale**

**27** Risulta dalla decisione di rinvio che la Laval è una società di diritto lettone avente sede a Riga. Tra il maggio e il dicembre 2004 essa ha distaccato in Svezia circa 35 lavoratori per lavorare in taluni cantieri della L&P Baltic Bygg AB (in prosieguo: la «Baltic»), società di diritto svedese controllata al 100% dalla Laval fino alla fine del 2003, in particolare per la costruzione di un edificio scolastico a Vaxholm.

**28** La Laval, che in data 14 settembre e 20 ottobre 2004 aveva firmato, in Lettonia, contratti collettivi con il sindacato lettone dei lavoratori dell'edilizia, non era vincolata da alcun contratto collettivo concluso con la Byggnads, la Byggettan o la Elektrikerna, le quali non avevano alcun proprio membro tra il personale della Laval. Circa il 65% dei lavoratori dipendenti lettoni interessati erano membri del sindacato dei lavoratori dell'edilizia nel loro Stato di origine.

**29** Risulta dagli atti di causa che nel giugno 2004 sono stati istituiti rapporti tra la Byggettan, da un lato, e la Baltic e la Laval, dall'altro, e che sono state avviate trattative per l'adesione della Laval al contratto collettivo dell'edilizia. La Laval ha chiesto che le retribuzioni e le altre condizioni di lavoro fossero definite parallelamente a tali negoziati, così da avere già fissati il livello delle retribuzioni e le condizioni di lavoro al momento dell'adesione a tale contratto. La Byggettan ha accolto tale richiesta anche se, in generale, il negoziato per un contratto collettivo deve essere stato concluso affinché, in seguito, possa avviarsi una discussione sulle retribuzioni e sulle altre condizioni di lavoro nell'ambito della tregua sociale obbligatoria. La Byggettan ha rifiutato l'introduzione di un sistema di retribuzione mensile, ma ha accettato la proposta della Laval basata sul principio della retribuzione oraria.

**30** Risulta dalla decisione di rinvio che, in occasione della riunione di trattativa del 15 settembre 2004, la Byggettan aveva preteso dalla Laval, da un lato, la sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia per il cantiere di Vaxholm e, dall'altro, la garanzia che i lavoratori distaccati avrebbero percepito una retribuzione oraria di SEK 145 (circa EUR 16). Tale retribuzione oraria si basava su statistiche retributive della regione di Stoccolma (Svezia) per il primo trimestre dell'anno 2004, relative ai lavoratori dei settori del cemento e del legno in possesso di un attestato di formazione professionale. La Byggettan si è dichiarata pronta ad intraprendere immediatamente un'azione collettiva nel caso di mancato accordo in tal senso.

**31** Stando agli atti di causa, la Laval ha dichiarato, nel corso del procedimento dinanzi all'Arbetsdomstolen, che essa versava ai suoi dipendenti una retribuzione mensile di SEK 13 600 (circa EUR 1 500), cui si aggiungevano vantaggi in natura relativamente a vitto, alloggio e viaggi, per un valore di SEK 6 000 (circa EUR 660) al mese.

**32** Aderendo al contratto collettivo dell'edilizia, la Laval sarebbe stata vincolata, in linea di principio, da tutte le clausole dello stesso, ivi comprese quelle relative agli obblighi pecuniari nei confronti della Byggettan e della FORA, di cui al punto 20 della presente sentenza. La sottoscrizione di contratti assicurativi presso la FORA è stata proposta alla Laval mediante un modulo di dichiarazione inviatole nel dicembre 2004.

**33** Non avendo tale trattativa avuto successo, la Byggettan ha chiesto alla Byggnads di adottare misure finalizzate a porre in essere nei confronti della Laval l'azione collettiva annunciata in occasione dell'incontro di trattativa del 15 settembre 2004. Nell'ottobre 2004 è stato depositato un preavviso.

**34** Il 2 novembre successivo è iniziato un blocco del cantiere di Vaxholm. Tale blocco si è concretizzato, in particolare, nell'impedire la consegna di merci al cantiere, nella realizzazione di picchetti di sciopero e nell'impedire l'ingresso al cantiere ai lavoratori lettoni nonché ai veicoli. La Laval ha chiesto l'assistenza delle forze dell'ordine, le quali le hanno comunicato che, essendo l'azione collettiva lecita secondo il diritto nazionale, non avrebbero potuto intervenire né eliminare gli ostacoli fisici che impedivano l'accesso al cantiere.

**35** Alla fine del mese di novembre 2004 la Laval si è rivolta all'ufficio di collegamento citato al punto 9 della presente sentenza per ottenere indicazioni circa le condizioni di lavoro e di occupazione che essa doveva applicare in Svezia, circa l'esistenza o meno di una retribuzione minima e la natura dei contributi da pagare. Con lettera del 2 dicembre 2004 il direttore dell'ufficio legale di tale ente le ha comunicato che essa era tenuta ad applicare le disposizioni a cui rinvia la legge sul distacco di lavoratori, che spettava alle parti sociali trovare un accordo sulle questioni retributive, che le condizioni minime previste dai contratti collettivi erano applicabili anche ai lavoratori stranieri distaccati e che, se un datore di lavoro straniero fosse stato soggetto a un doppio obbligo contributivo, la questione avrebbe potuto essere sollevata in sede giurisdizionale. Al fine di conoscere le disposizioni contrattuali applicabili, la Laval avrebbe dovuto rivolgersi alle parti sociali del settore di attività interessato.

**36** In occasione dell'incontro di mediazione organizzato il 1° dicembre 2004 e dell'udienza di conciliazione dinanzi all'Arbetsdomstolen il giorno 20 del medesimo mese, la Laval è stata invitata dalla Byggettan a sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia prima di affrontare la questione delle retribuzioni. Se la Laval avesse accettato tale proposta l'azione collettiva dei sindacati sarebbe cessata immediatamente e sarebbe entrata in vigore la pace sociale, che avrebbe consentito di avviare un negoziato sulle retribuzioni. La Laval ha tuttavia rifiutato di sottoscrivere il contratto, dal momento che non le era possibile conoscere anticipatamente gli obblighi che le sarebbero derivati sotto il profilo retributivo.

**37** Nel dicembre 2004 le azioni collettive nei confronti della Laval si sono intensificate. Il 3 dicembre 2004 la Elektrikerna ha avviato un'azione di solidarietà. Tale misura ha avuto l'effetto di impedire alle imprese svedesi appartenenti all'organizzazione datoriale degli installatori elettrici di fornire servizi alla Laval. A Natale i lavoratori distaccati dalla Laval sono rientrati in Lettonia e non sono più ritornati nel cantiere in questione.

**38** Nel gennaio 2005 altre organizzazioni sindacali hanno annunciato azioni di solidarietà consistenti in un boicottaggio di tutti i cantieri della Laval in Svezia, cosicché tale impresa non è più stata in condizione di svolgere le proprie attività sul territorio di tale Stato membro. Nel febbraio 2005 il comune di Vaxholm ha chiesto la risoluzione del contratto che lo vincolava alla Baltic e, in data 24 marzo 2005, quest'ultima è stata dichiarata fallita.

### **Le questioni pregiudiziali**

**39** Il 7 dicembre 2004 la Laval ha proposto dinanzi all'Arbetsdomstolen un ricorso contro la Byggnads, la Byggettan e la Elektrikerna, finalizzato all'accertamento dell'illegittimità e all'ottenimento di un provvedimento inibitorio sia del blocco che dell'azione di solidarietà relativa a tutti i suoi cantieri. Essa ha chiesto altresì la condanna di tali organizzazioni sindacali al risarcimento del danno subito. Con decisione 22

dicembre 2004 il giudice del rinvio ha respinto il ricorso cautelare della Laval diretto ad ottenere un provvedimento inibitorio delle azioni collettive.

**40** Chiedendosi se gli artt. 12 CE e 49 CE, oltre alla direttiva 96/71, ostino a che talune organizzazioni sindacali tentino, con un'azione collettiva, di indurre un'impresa straniera che distacca lavoratori in Svezia ad applicare un contratto collettivo svedese, l'Arbetsdomstolen ha deciso, in data 29 aprile 2005, di sospendere il procedimento e di rivolgersi alla Corte in via pregiudiziale. La decisione di rinvio, adottata da tale giudice il 15 settembre 2005, solleva le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con le norme del Trattato CE sulla libera prestazione dei servizi e sul divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità, nonché con la direttiva [96/71], il fatto che talune organizzazioni sindacali tentino, mediante un'azione collettiva esercitata sotto forma di un blocco, di indurre un prestatore di servizi straniero a sottoscrivere un contratto collettivo nello Stato ospitante relativo alle condizioni di lavoro e di occupazione, come [il contratto collettivo dell'edilizia], nel caso in cui la situazione nello Stato ospitante sia tale per cui la legislazione volta a trasporre detta direttiva è priva di qualsiasi disposizione espressa sull'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione nei contratti collettivi.

2) La [MBL] vieta a un'organizzazione sindacale di intraprendere un'azione collettiva volta a disapplicare un contratto collettivo stipulato fra altre parti sociali. Tale divieto vale tuttavia, secondo una speciale disposizione costituente una parte della lex Britannia, soltanto se un'organizzazione sindacale avvia un'azione collettiva a causa di condizioni di lavoro cui la [MBL] è direttamente applicabile, il che, in pratica, comporta che esso non vale per azioni collettive avviate contro società straniere che esercitano temporaneamente un'attività in Svezia con i propri dipendenti. [Si chiede se] le norme del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi e al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, nonché la direttiva 96/71, ostino all'applicazione di questa regola da ultimo menzionata – che, unitamente alle altre disposizioni della lex Britannia, comporta che in pratica i contratti collettivi svedesi diventano applicabili e prevalgono sui contratti collettivi stranieri già stipulati – contro un'azione collettiva avente la forma di un blocco esercitato da organizzazioni sindacali svedesi contro un prestatore di servizi operante temporaneamente in Svezia».

**41** Con ordinanza del presidente della Corte 15 novembre 2005 è stata respinta la domanda del giudice del rinvio, datata 15 settembre 2005, di trattare la presente causa con il procedimento accelerato di cui all'art. 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura.

### **Sulla ricevibilità**

**42** La Byggnads, la Byggettan e la Elektrikerna contestano la ricevibilità della domanda pregiudiziale.

**43** Esse invocano, in primo luogo, l'assenza di un legame tra le questioni poste e le circostanze di fatto della causa principale. Infatti il giudice del rinvio chiederebbe alla Corte di interpretare le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi e la direttiva 96/71, mentre la Laval sarebbe stabilita in Svezia, ai sensi dell'art. 43 CE, attraverso la sua controllata Baltic, di cui essa deteneva, sino alla fine dell'anno 2003, il 100% del capitale. Dal momento che il capitale sociale della Laval e quello della Baltic erano detenuti dai medesimi soggetti, che tali società avevano i medesimi rappresentanti e utilizzavano il medesimo marchio, le stesse dovrebbero essere considerate come una sola ed unica entità economica dal punto di vista del diritto comunitario, pur costituendo due persone giuridiche distinte. La Laval avrebbe pertanto avuto l'obbligo di svolgere la propria attività in Svezia alle condizioni previste dalla legislazione di tale Stato membro



per i propri cittadini, ai sensi dell'art. 43, secondo comma, CE.

**44** Esse sostengono, in secondo luogo, che la causa principale ha l'obiettivo di consentire alla Laval di sottrarsi alla normativa svedese e che, per tale ragione, essa possiede, almeno in parte, un carattere artificioso. La Laval, la cui attività consisterebbe nel distaccare temporaneamente personale originario della Lettonia presso società che svolgono le proprie attività sul mercato svedese, tenterebbe di sottrarsi a tutti gli obblighi derivanti dalle leggi e dai regolamenti svedesi in materia di contratti collettivi e cercherebbe, invocando le disposizioni del Trattato relative ai servizi e la direttiva 96/71, di avvalersi indebitamente dei vantaggi offerti dal diritto comunitario.

**45** Si deve in proposito ricordare che, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 234 CE, fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale. Spetta allo stesso modo solo al giudice nazionale, che è investito della controversia e deve assumersi la responsabilità della decisione giurisdizionale da emanare, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenze 25 febbraio 2003, causa C-326/00, IKA, Racc. pag. I-1703, punto 27; 12 aprile 2005, causa C-145/03, Keller, Racc. pag. I-2529, punto 33, e 22 giugno 2006, causa C-419/04, Conseil général de la Vienne, Racc. pag. I-5645, punto 19).

**46** Tuttavia, la Corte ha anche affermato che, in circostanze eccezionali, essa può esaminare le condizioni in cui viene adita dal giudice nazionale, al fine di verificare la propria competenza (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia, Racc. pag. 3045, punto 21). La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto della causa principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra, Racc. pag. I-2099, punto 39; 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital, Racc. pag. I-607, punto 19, e Conseil général de la Vienne, cit., punto 20).

**47** Occorre inoltre ricordare che spetta alla Corte, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici comunitari e i giudici nazionali, considerare il contesto fattuale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali, come definito dalla decisione di rinvio (v., in particolare, sentenze 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Ambulanz Glöckner, Racc. pag. I-8089, punto 10; 2 giugno 2005, causa C-136/03, Dörr e Ünal, Racc. pag. I-4759, punto 46, e Conseil général de la Vienne, cit., punto 24).

**48** In questo caso, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 97 delle conclusioni, il giudice del rinvio chiede, con le sue questioni, l'interpretazione degli artt. 12 CE e 49 CE, nonché delle disposizioni della direttiva 96/71 sul distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Risulta dalla decisione di rinvio che tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che contrappone la Laval alla Byggnads, alla Byggettan e alla Elektrikerna relativamente alle azioni collettive intraprese da queste ultime in seguito al rifiuto della Laval di sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia, che la controversia riguarda le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori lettoni distaccati dalla Laval in un cantiere situato in Svezia e realizzato da un'impresa appartenente al gruppo Laval e che, in seguito alle azioni col-

lettive e all'interruzione dell'esecuzione dei lavori, i lavoratori distaccati sono ritornati in Lettonia.

**49** Risulta pertanto che le questioni poste hanno un legame con l'oggetto della causa principale, come definito dal giudice del rinvio, e che il contesto di fatto in cui le stesse si inseriscono non consente di considerare la controversia di natura artificiosa.

**50** Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

### **Sulla prima questione**

**51** Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede se il fatto che talune organizzazioni sindacali tentino, con un'azione collettiva in forma di blocco, di indurre un prestatore di servizi straniero a sottoscrivere, nello Stato membro ospitante, un contratto collettivo relativo alle condizioni di lavoro e di occupazione, come il contratto collettivo dell'edilizia, sia compatibile con le norme del Trattato CE sulla libera prestazione dei servizi e sul divieto di ogni discriminazione in base alla nazionalità, oltre che con la direttiva 96/71, dal momento che la situazione in tale Stato membro è caratterizzata dal fatto che la normativa che ha trasposto la direttiva in questione non contiene alcuna disposizione esplicita relativa all'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione previste dai contratti collettivi.

**52** Risulta dalla decisione di rinvio che l'azione collettiva intrapresa dalla Byggnads e dalla Byggettan è stata originata sia dal rifiuto, da parte della Laval, di garantire ai propri lavoratori distaccati in Svezia la retribuzione oraria richiesta da tali organizzazioni sindacali, laddove lo Stato membro interessato non prevede minimi salariali, sia dalla decisione di detta impresa di non sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia, del quale alcune clausole stabiliscono, per talune delle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, condizioni più favorevoli di quelle previste dalle disposizioni legislative in materia, mentre altre clausole si riferiscono ad aspetti non previsti da detto articolo.

**53** Occorre pertanto ritenere che, con la prima questione, il giudice del rinvio chieda in sostanza se gli artt. 12 CE e 49 CE, nonché la direttiva 96/71, debbano essere interpretati nel senso che gli stessi ostano a che, in uno Stato membro nel quale le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), di tale direttiva sono contenute in disposizioni legislative, ad eccezione dei minimi salariali, un'organizzazione sindacale possa tentare di indurre, con un'azione collettiva in forma di blocco dei cantieri come quella di cui alla causa principale, un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da riconoscere ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale alcune clausole prevedono, per talune delle materie indicate, condizioni più favorevoli di quelle contenute nelle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole si riferiscono ad aspetti non previsti nell'art. 3 della direttiva in questione.

### *Le disposizioni comunitarie applicabili*

**54** Al fine di determinare le disposizioni del diritto comunitario applicabili a una vicenda come quella di cui alla causa principale, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'art. 12 CE, che sancisce il principio generale del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, tende ad applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non stabilisce norme specifiche di non discriminazione (v. sentenze 26 novembre 2002, causa C-100/01, Oteiza Olazabal, Racc. pag. I-10981, punto 25, e 29 aprile 2004, causa C-387/01, Weigel, Racc. pag. I-4981, punto 57).

**55** Per quanto riguarda la libera prestazione dei servizi, tale principio è stato attuato e

realizzato dall'art. 49 CE (sentenze 16 settembre 1999, causa C-22/98, Becu e a., Racc. pag. I-5665, punto 32, e 28 ottobre 1999, causa C-55/98, Vestergaard, Racc. pag. I-7641, punto 17). Non è dunque necessario, per la Corte, pronunciarsi in relazione all'art. 12 CE.

**56** Per quanto riguarda il distacco temporaneo di lavoratori in un altro Stato membro per effettuarvi lavori di costruzione o lavori pubblici nell'ambito di una prestazione di servizi erogata dal loro datore di lavoro, risulta dalla giurisprudenza della Corte che gli artt. 49 CE e 50 CE ostano a che uno Stato membro vieti ad un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro di spostarsi liberamente nel suo territorio con tutto il suo personale, oppure a che detto Stato membro sottoponga lo spostamento del personale di cui trattasi a condizioni più restrittive. Invero, il fatto d'imporre tali condizioni al prestatore di servizi di un altro Stato membro discrimina questo prestatore rispetto ai suoi concorrenti stabiliti nel paese ospitante che possono avvalersi liberamente del proprio personale, e pregiudica per giunta la capacità dello stesso di fornire la prestazione (sentenza 27 marzo 1990, causa C-113/89, Rush Portuguesa, Racc. pag. I-1417, punto 12).

**57** Per contro, il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano le loro leggi o i contratti collettivi di lavoro conclusi dalle parti sociali, in materia di minimi salariali, a qualsiasi persona che svolga attività lavorativa subordinata, anche a carattere temporaneo, nel loro territorio, quale che sia il paese in cui è stabilito il datore di lavoro (v., in particolare, sentenze 3 febbraio 1982, cause riunite 62/81 e 63/81, Seco e Desquenne & Giral, Racc. pag. 223, punto 14, e 24 gennaio 2002, causa C-164/99, Portugaia Construções, Racc. pag. I-787, punto 21). Tuttavia, l'applicazione di tali norme deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, vale a dire la protezione dei lavoratori distaccati, e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v. in tal senso, in particolare, sentenze 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a., Racc. pag. I-8453, punto 35, e 14 aprile 2005, causa C-341/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2733, punto 24).

**58** In tale contesto, il legislatore comunitario ha adottato la direttiva 96/71 al fine, come risulta dal sesto 'considerando' della stessa, di prevedere, nell'interesse dei datori di lavoro e del loro personale, le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili al rapporto di lavoro nel caso in cui un'impresa stabilita in un certo Stato membro distacchi temporaneamente lavoratori sul territorio di un altro Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi.

**59** Risulta dal tredicesimo 'considerando' della direttiva 96/71 che le legislazioni degli Stati membri devono essere coordinate per definire un nucleo di norme vincolanti ai fini della protezione minima cui deve attenersi nello Stato ospitante il datore di lavoro che distacca dipendenti.

**60** Tuttavia, la direttiva 96/71 non ha armonizzato il contenuto sostanziale di tali norme vincolanti di protezione minima. Detto contenuto può quindi essere liberamente definito dagli Stati membri, nel rispetto del Trattato e dei principi generali del diritto comunitario (sentenza 18 luglio 2007, causa C-490/04, Commissione/Germania, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 19).

**61** Di conseguenza, dal momento che i fatti della causa principale, come descritti nella decisione di rinvio, si sono svolti nel corso dell'anno 2004, cioè dopo la scadenza del termine concesso agli Stati membri per trasporre la direttiva 96/71, termine scaduto il 16 dicembre 1999, e dal momento che tali fatti rientrano nell'ambito applicativo della direttiva in parola, la prima questione deve essere esaminata sulla base delle disposizioni della direttiva interpretate alla luce dell'art. 49 CE (sentenza 12 ottobre 2004, causa C-60/03, Wolff & Müller, Racc. pag. I-9553, punti 25-27 e 45), nonché, se del caso,

sulla base di quest'ultima disposizione.

*Le possibilità a disposizione degli Stati membri per determinare le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati, ivi compresi i minimi salariali*

**62** Nell'ambito della procedura di collaborazione fra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'art. 234 CE, e allo scopo di fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito (v. sentenze 17 luglio 1997, causa C-334/95, Krüger, Racc. pag. I-4517, punto 22; 28 novembre 2000, causa C-88/99, Roquette Frères, Racc. pag. I-10465, punto 18, e 15 giugno 2006, cause riunite C-393/04 e C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, Racc. pag. I-5293, punto 23), è necessario esaminare le possibilità di cui dispongono gli Stati membri per determinare le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, ivi compresi i minimi salariali, che le imprese devono garantire ai lavoratori che esse distaccano nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale.

**63** Risulta infatti sia dalla decisione di rinvio che dalle osservazioni presentate nell'ambito del presente procedimento che, da un lato, per quanto riguarda la determinazione delle condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati relativamente a tali materie, i minimi salariali costituiscono la sola condizione di occupazione la cui determinazione, in Svezia, non segue una delle vie previste dalla direttiva 96/71 e che, dall'altro lato, l'obbligo imposto alla Laval di trattare con le organizzazioni sindacali per conoscere le retribuzioni da pagare ai suoi lavoratori, nonché quello di sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia, sono alla base della causa principale.

**64** Ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo trattino, della direttiva 96/71, le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui alle lett. a)-g) di tale disposizione sono fissate, nel caso di prestazione di servizi transnazionale nel settore edilizio, vuoi da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, vuoi da contratti collettivi o da decisioni arbitrali dichiarati di applicazione generale. I contratti collettivi e le decisioni arbitrali ai sensi di tale disposizione sono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese appartenenti all'ambito di applicazione territoriale e alla categoria professionale o industriale interessate.

**65** L'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71 dà inoltre agli Stati membri la possibilità, in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale dei contratti collettivi o delle decisioni arbitrali, di avvalersi di quelli in genere applicabili a tutte le imprese simili appartenenti al settore interessato o di quelli conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale.

**66** Risulta dal testo di detta disposizione che il ricorso a questa possibilità richiede, da un lato, che lo Stato membro decida in tal senso e, dall'altro, che l'applicazione dei contratti collettivi alle imprese che distaccano lavoratori assicurati a queste ultime, quanto alle materie elencate all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, la parità di trattamento rispetto alle imprese nazionali appartenenti alla categoria professionale o industriale interessate che si trovano in una situazione analoga. Si ha parità di trattamento, ai sensi dell'art. 3, n. 8, della direttiva, quando queste ultime imprese sono soggette ai medesimi obblighi, per quanto riguarda le citate materie, previsti per le imprese che effettuano il distacco, e quando le une e le altre imprese sono soggette ai predetti obblighi con i medesimi effetti.

**67** È pacifico che, in Svezia, le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, ad eccezione dei minimi salariali, sono state determinate da disposizioni legislative. È altresì pacifico

che i contratti collettivi non sono dichiarati di applicazione generale, e che tale Stato membro non ha utilizzato la possibilità prevista dall'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva.

**68** Si deve osservare in proposito che, poiché la direttiva 96/71 non è diretta all'armonizzazione dei sistemi per la determinazione delle condizioni di lavoro e di occupazione negli Stati membri, questi ultimi rimangono liberi di scegliere, a livello nazionale, un sistema non espressamente indicato fra quelli previsti dalla citata direttiva, purché lo stesso non ostacoli la prestazione dei servizi tra gli Stati membri.

**69** Risulta dagli atti di causa che, in Svezia, le autorità nazionali hanno affidato alle parti sociali il compito di determinare, mediante trattativa collettiva, le retribuzioni che le imprese nazionali devono pagare ai loro dipendenti e che, per quanto riguarda le imprese edili, tale sistema richiede una trattativa caso per caso, sul luogo di lavoro, tenendo conto della qualifica e delle mansioni dei dipendenti interessati.

**70** Per quanto riguarda gli obblighi salariali che possono essere imposti ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, si deve ricordare che l'art. 3, n. 1, primo comma, lett. c), della direttiva 96/71 riguarda solo i minimi salariali. Tale disposizione non può pertanto essere invocata per giustificare un obbligo, a carico dei detti prestatori di servizi stranieri, di riconoscere retribuzioni come quelle che, nel presente caso, pretendono di imporre le organizzazioni sindacali convenute nella causa principale nell'ambito del sistema svedese, che non sono retribuzioni minime e non sono del resto determinate secondo le modalità previste in proposito dall'art. 3, nn. 1 e 8, della direttiva.

**71** Si deve di conseguenza affermare, a questo punto, che uno Stato membro nel quale i minimi salariali non sono determinati in uno dei modi previsti dall'art. 3, nn. 1 e 8, della direttiva 96/71 non ha il diritto di imporre, sulla base di tale direttiva, alle imprese stabilite in altri Stati membri, nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale, una trattativa caso per caso, sul luogo di lavoro, tenendo conto della qualifica e delle mansioni dei dipendenti, per poter conoscere la retribuzione che esse dovranno pagare ai loro dipendenti distaccati.

**72** Sarà ancora necessario valutare, nel prosieguo della presente sentenza, gli obblighi derivanti per le imprese stabilite in un altro Stato membro da un simile sistema di determinazione delle retribuzioni alla luce dell'art. 49 CE.

*Le materie a cui possono riferirsi le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati*

**73** Al fine di garantire il rispetto di un nucleo di norme imperative di protezione minima, l'art. 3, n. 1, primo comma, della direttiva 96/71 dispone che gli Stati membri provvedano affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale le imprese garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie indicate in tale disposizione, cioè i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo; la durata minima delle ferie annuali retribuite; i minimi salariali, compresi quelli maggiorati per lavoro straordinario; le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare da parte di imprese di lavoro temporaneo; la sicurezza, la salute e l'igiene sul lavoro; i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti e puerpere, bambini e giovani, e la parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

**74** Tale norma ha lo scopo, da un lato, di garantire una leale concorrenza tra le imprese nazionali e quelle che svolgono una prestazione di servizi transnazionale, imponendo a queste ultime di riconoscere ai loro dipendenti, in una limitata serie di materie, le condizioni di lavoro e di occupazione fissate nello Stato membro ospitante da dispo-

sizioni legislative, regolamentari o amministrative o da contratti collettivi o decisioni arbitrali ai sensi dell'art. 3, n. 8, della direttiva 96/71, che costituiscono norme imperative di protezione minima.

**75** Tale disposizione impedisce dunque che, applicando ai propri dipendenti, in tali materie, condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato membro di origine, le imprese stabilite in altri Stati membri possano svolgere una concorrenza sleale nei confronti delle imprese dello Stato membro ospitante, nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale, qualora il livello di protezione sociale sia in quest'ultimo più elevato.

**76** Dall'altro lato, la medesima disposizione ha lo scopo di garantire ai lavoratori distaccati l'applicazione delle norme di protezione minima dello Stato membro ospitante per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in questione nel periodo in cui gli stessi svolgono temporaneamente un'attività lavorativa sul territorio di tale Stato membro.

**77** Il riconoscimento di tale protezione minima ha la conseguenza, qualora il livello di protezione derivante dalle condizioni di lavoro e di occupazione riconosciuto ai lavoratori distaccati nello Stato membro di origine, per quanto riguarda le materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, sia inferiore al livello di protezione minima riconosciuto nello Stato membro ospitante, di riconoscere a detti lavoratori migliori condizioni di lavoro e di occupazione in quest'ultimo Stato.

**78** Tuttavia, risulta dal punto 19 della presente sentenza che, nella causa principale, talune clausole del contratto collettivo dell'edilizia si discostano, per alcune delle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, in particolare per ciò che riguarda gli orari di lavoro e le ferie annuali, dalle disposizioni legislative svedesi che fissano le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati, stabilendo condizioni più favorevoli.

**79** È vero che l'art. 3, n. 7, della direttiva 96/71 stabilisce che i nn. 1-6 dell'articolo stesso non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per i lavoratori. Risulta inoltre dal diciassettesimo 'considerando' della direttiva che le norme imperative di protezione minima in vigore nello Stato ospitante non devono ostacolare l'applicazione di tali condizioni.

**80** Resta tuttavia il fatto che l'art. 3, n. 7, della direttiva 96/71 non può essere interpretato nel senso che esso consentirebbe allo Stato membro ospitante di subordinare la realizzazione di una prestazione di servizi sul suo territorio al rispetto di condizioni di lavoro e di occupazione che vadano al di là delle norme imperative di protezione minima. Infatti, per quanto riguarda le materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), la direttiva 96/71 prevede esplicitamente il livello di protezione di cui lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere il rispetto da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri a favore dei loro lavoratori distaccati sul suo territorio. Peraltro, tale interpretazione finirebbe per privare di effetto utile la direttiva in esame.

**81** Di conseguenza, e fatta salva la facoltà, per le imprese aventi sede in altri Stati membri, di sottoscrivere volontariamente nello Stato membro ospitante, in particolare nell'ambito di un impegno preso con il proprio personale distaccato, un contratto collettivo di lavoro eventualmente più favorevole, il livello di protezione che deve essere garantito ai lavoratori distaccati sul territorio dello Stato membro ospitante è limitato, in linea di principio, a quello previsto dall'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, a meno che tali lavoratori non godano già, in applicazione della legge o di contratti collettivi nello Stato membro di origine, di condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per quanto riguarda le materie previste da tale disposizione.

**82** Si deve peraltro precisare che, ai sensi dell'art. 3, n. 10, primo trattino, della direttiva

va 96/71, gli Stati membri possono imporre condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate specificamente al n. 1, primo comma, lett. a)-g), del detto art. 3 della direttiva, nel rispetto del Trattato e nei limiti in cui si tratti di disposizioni di ordine pubblico applicabili allo stesso modo alle imprese nazionali e a quelle di altri Stati membri.

**83** Nella causa principale, talune clausole del contratto collettivo dell'edilizia riguardano materie non specificamente previste dall'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71. Risulta in proposito dal punto 20 della presente sentenza che la sottoscrizione di tale contratto collettivo comporta, per le imprese, l'accettazione di obblighi di natura pecuniaria come quelli che impongono loro di versare alla Byggettan un importo pari all'1,5% della massa salariale per il controllo svolto da tale organizzazione sindacale sulle retribuzioni, ed alla società di assicurazioni FORA, da un lato, lo 0,8% della massa salariale a titolo di «addizionale speciale edilizia» e, dall'altro, il 5,9% di detta massa per il pagamento di svariati premi assicurativi.

**84** È tuttavia pacifico che tali obblighi sono stati imposti senza che le autorità nazionali abbiano fatto ricorso all'art. 3, n. 10, della direttiva 96/71. Le clausole controverse del contratto collettivo dell'edilizia sono infatti state determinate dalla trattativa fra le parti sociali, che non sono soggetti di diritto pubblico e che non possono avvalersi di tale disposizione per invocare ragioni di ordine pubblico al fine di dimostrare la conformità al diritto comunitario di un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale.

**85** È ancora necessario valutare, alla luce dell'art. 49 CE, l'azione collettiva intrapresa dalle organizzazioni sindacali convenute nella causa principale, sia nella parte in cui essa mira a indurre un prestatore stabilito in un altro Stato membro ad avviare trattative sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, sia nella parte in cui essa intende obbligare tale prestatore a sottoscrivere un contratto collettivo del quale alcune clausole stabiliscono, per talune delle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, condizioni più favorevoli di quelle derivanti dalle applicabili disposizioni legislative, laddove altre clausole riguardano materie non previste da tale disposizione.

*Sulla valutazione dell'azione collettiva in esame nella causa principale alla luce dell'art. 49 CE*

**86** Per quanto riguarda l'utilizzo dei mezzi di pressione di cui dispongono le organizzazioni sindacali per imporre la sottoscrizione di un contratto collettivo e una trattativa salariale, le convenute nella causa principale, nonché i governi danesi e svedese, sostengono che il diritto di intraprendere azioni collettive nell'ambito della trattativa con un datore di lavoro esula dall'ambito applicativo dell'art. 49 CE, dal momento che, ai sensi dell'art. 137, n. 5, CE, come modificato dal Trattato di Nizza, la Comunità non è competente a disciplinare tale diritto.

**87** È sufficiente in proposito ricordare che, se è vero che, nei settori che non rientrano nella competenza comunitaria, gli Stati membri restano in linea di principio liberi di fissare le condizioni di esistenza dei diritti in questione e le modalità di esercizio degli stessi, rimane tuttavia il fatto che, nell'esercizio di tale competenza, detti Stati sono comunque obbligati a rispettare il diritto comunitario (v., per analogia, nell'ambito della previdenza sociale, sentenze 28 aprile 1998, causa C-120/95, Decker, Racc. pag. I-1831, punti 22 e 23, nonché causa C-158/96, Kohll, Racc. pag. I-1931, punti 18 e 19; per quanto riguarda la fiscalità diretta, sentenze 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2229, punto 21, e 13 dicembre 2005, causa C-446/03, Marks & Spencer, Racc. pag. I-10837, punto 29).

**88** Pertanto, il fatto che l'art. 137 CE non si applichi né al diritto di sciopero né a quel-

lo di serrata non fa sì che un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale sia esclusa dal settore della libera prestazione dei servizi.

**89** Secondo le osservazioni dei governi danese e svedese, il diritto di intraprendere un'azione collettiva costituirebbe un diritto fondamentale escluso, in quanto tale, dall'ambito applicativo dell'art. 49 CE, nonché da quello della direttiva 96/71.

**90** Si deve in proposito osservare che il diritto di intraprendere un'azione collettiva è riconosciuto sia da svariati strumenti internazionali ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, peraltro esplicitamente ricordata all'art. 136 CE, e la convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 87 del 9 luglio 1948, relativa alla libertà sindacale e alla tutela del diritto sindacale, sia da strumenti elaborati dai citati Stati membri a livello comunitario o nell'ambito dell'Unione europea, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, a sua volta ricordata all'art. 136 CE, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU C 364, pag. 1).

**91** Benché, dunque, il diritto di intraprendere un'azione collettiva debba essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esso è tutelato conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

**92** Se è vero che, come ricorda il governo svedese, il diritto di intraprendere azioni collettive gode in Svezia, come in altri Stati membri, di una tutela costituzionale, resta però il fatto che, come risulta dal punto 10 della presente sentenza, secondo la Costituzione svedese tale diritto, che include in detto Stato membro quello di bloccare i cantieri, può essere esercitato purché non vi si oppongano disposizioni di una legge o di un contratto collettivo.

**93** A tale proposito la Corte ha già affermato che la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, come la libera circolazione delle merci (v. sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 74) o la libera prestazione dei servizi (v. sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 35).

**94** Come la Corte ha dichiarato nelle citate sentenze Schmidberger e Omega, l'esercizio dei diritti fondamentali in questione, cioè rispettivamente le libertà di espressione e di riunione e il rispetto della dignità umana, non esula dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato. Tale esercizio deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che essere conforme al principio di proporzionalità (v., in tal senso, citate sentenze Schmidberger, punto 77, e Omega, punto 36).

**95** Deriva da quanto precede che il carattere fondamentale del diritto di intraprendere un'azione collettiva non è tale da sottrarre un'azione del genere, avviata nei confronti di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, che distacca lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale, all'ambito di applicazione del diritto comunitario.

**96** Si deve dunque verificare se il fatto che talune organizzazioni sindacali di uno Stato membro possano intraprendere un'azione collettiva alle predette condizioni costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se la stessa



possa essere giustificata.

**97** Si deve in proposito ricordare che, nella parte in cui prevede l'eliminazione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi derivanti dal fatto che il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui deve essere fornita la prestazione, l'art. 49 CE è divenuto direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri al termine del periodo transitorio e conferisce ai singoli diritti che gli stessi possono far valere in giudizio e che i giudici nazionali devono tutelare (v., in particolare, sentenze 3 dicembre 1974, causa 33/74, van Binsbergen, Racc. pag. 1299, punto 26; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 20; 4 dicembre 1986, causa 206/84, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 3817, punto 16, e 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC, Racc. pag. I-181, punto 67).

**98** Occorre altresì ricordare che il rispetto dell'art. 49 CE si impone anche alle normative di natura non pubblica dirette a disciplinare collettivamente le prestazioni di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'abolizione delle barriere stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni o enti di natura non pubblicistica (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punti 17 e 18; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punti 83 e 84, e 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters e a., Racc. pag. I-1577, punto 120).

**99** Nella causa principale, si deve osservare che il diritto delle organizzazioni sindacali di uno Stato membro di intraprendere azioni collettive mediante le quali le imprese stabilite in altri Stati membri possono essere obbligate a sottoscrivere il contratto collettivo dell'edilizia, del quale talune clausole si discostano dalle disposizioni legislative stabilendo condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per quanto riguarda le materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, mentre altre riguardano materie non previste da tale disposizione, è in grado di scoraggiare o rendere più difficile per tali imprese l'esecuzione di lavori di costruzione sul territorio svedese, e costituisce pertanto una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE.

**100** Lo stesso vale a maggior ragione per quanto riguarda il fatto che, al fine di conoscere la retribuzione minima da pagare ai propri lavoratori distaccati, tali imprese possono essere indotte, mediante azioni collettive, ad una trattativa di durata indeterminata con le organizzazioni sindacali sul luogo di esecuzione della prestazione di servizi.

**101** Risulta dalla giurisprudenza della Corte che, essendo la libera prestazione dei servizi un principio fondamentale della Comunità (v., in particolare, sentenze 4 dicembre 1986, causa 220/83, Commissione/Francia, Racc. pag. 3663, punto 17, e causa 252/83, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 3713, punto 17), una restrizione a tale libertà può essere ammessa soltanto se essa persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificata da ragioni imperative di interesse generale, purché, in tal caso, essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada al di là di ciò che è necessario per raggiungerlo (v., in particolare, sentenze 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 21; 30 marzo 2006, causa C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Racc. pag. I-2941, punto 37, e 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 61).

**102** Le organizzazioni sindacali convenute nella causa principale e il governo svedese sostengono che le restrizioni in esame sono giustificate in quanto necessarie per garantire la tutela di un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto comunitario, e che le stesse hanno come obiettivo la protezione dei lavoratori, che sarebbe una ragione im-

perativa di interesse generale.

**103** Occorre in proposito osservare che il diritto di intraprendere un'azione collettiva che ha come scopo la protezione dei lavoratori dello Stato ospitante contro un'eventuale pratica di dumping sociale può costituire una ragione imperativa di interesse generale, ai sensi della giurisprudenza della Corte, tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (v., in tal senso, sentenze *Arblade e a.*, cit., punto 36; 15 marzo 2001, causa C-165/98, *Mazzoleni e ISA*, Racc. pag. I-2189, punto 27; 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, *Finalarte e a.*, Racc. pag. I-7831, punto 33, e 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 77).

**104** Si deve aggiungere che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. c) e j), CE, l'azione della Comunità comporta non soltanto «un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», ma anche «una politica nel settore sociale». L'art. 2 CE afferma infatti che la Comunità ha il compito, in particolare, di promuovere «uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» e «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale».

**105** Poiché dunque la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'art. 136 CE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale.

**106** Nella causa principale la *Byggnads* e la *Byggettan* sostengono che l'obiettivo perseguito dal blocco intrapreso nei confronti della *Laval* era la protezione dei lavoratori.

**107** Si deve in proposito osservare che, in linea di principio, un blocco intrapreso da un'organizzazione sindacale dello Stato membro ospitante per garantire ai lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale condizioni di lavoro e di occupazione di un certo livello rientra nell'obiettivo della protezione dei lavoratori.

**108** Occorre tuttavia rilevare che, per quanto riguarda gli obblighi specifici connessi alla sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia che le organizzazioni sindacali tentano di imporre alle imprese stabilite in altri Stati membri con un'azione collettiva come quelle in esame nella causa principale, l'ostacolo che quest'ultima comporta non può essere giustificato alla luce di tale obiettivo. Infatti, oltre a quanto risulta dai punti 81-83 della presente sentenza, per quanto riguarda i lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale, il datore di lavoro di questi ultimi è tenuto, grazie al coordinamento realizzato dalla direttiva 96/71, a rispettare un nucleo di norme imperative di protezione minima nello Stato membro ospitante.

**109** Per quanto riguarda infine la trattativa salariale che le organizzazioni sindacali pretendono di imporre, con un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale, alle imprese stabilite in un altro Stato membro che distaccano temporaneamente lavoratori sul territorio dello Stato membro ospitante, si deve evidenziare che effettivamente il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di imporre a tali imprese il rispetto delle loro norme in materia di minimi salariali, utilizzando i mezzi appropriati (v. citate sentenze *Seco* e *Desquenne & Giral*, punto 14; *Rush Portuguesa*, punto 18, e *Arblade e a.*, punto 41).

**110** Tuttavia, azioni collettive come quelle in esame nella causa principale non posso-

no essere giustificate alla luce dell'obiettivo di interesse generale ricordato al punto 102 della presente sentenza qualora la trattativa salariale che esse mirano ad imporre a un'impresa stabilita in un altro Stato membro si inserisca in un contesto nazionale caratterizzato dall'assenza di disposizioni, di qualsivoglia natura, sufficientemente precise e accessibili da non rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile la determinazione, da parte di tale impresa, degli obblighi cui dovrebbe conformarsi in materia di minimi salariali (v., in tal senso, sentenza *Arblade* e a., cit., punto 43).

**111** Sulla base di quanto precede, la prima questione va risolta dichiarando che gli artt. 49 CE e 3 della direttiva 96/71 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che, in uno Stato membro in cui le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della stessa direttiva sono contenute in norme legislative, ad eccezione dei minimi salariali, un'organizzazione sindacale possa, mediante un'azione collettiva sotto forma di blocco dei cantieri come quella in esame nella causa principale, tentare di indurre un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale talune clausole stabiliscono, per alcune di tali materie, condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole riguardano materie non previste dall'art. 3 della direttiva.

#### **Sulla seconda questione**

**112** Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 49 CE e 50 CE ostino a che, in uno Stato membro, il divieto imposto alle organizzazioni sindacali di intraprendere un'azione collettiva allo scopo di abrogare o modificare un contratto collettivo concluso da parte di terzi sia subordinato al fatto che l'azione riguardi condizioni di lavoro e di occupazione alle quali si applica direttamente la legge nazionale, il che comporta, per un'impresa che distacca lavoratori in tale Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi e che è vincolata da un contratto collettivo regolato dal diritto di un altro Stato membro, l'impossibilità di far valere detto divieto nei confronti di tali organizzazioni.

**113** Tale questione riguarda l'applicazione delle disposizioni della MBL che hanno introdotto un sistema di lotta contro il dumping sociale ai sensi del quale il prestatore di servizi non ha il diritto di pretendere, nello Stato membro in cui svolge la propria prestazione, che siano in qualche modo tenuti in conto gli obblighi derivanti dai contratti collettivi ai quali esso è già soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. La conseguenza di tale sistema è che le azioni collettive sono autorizzate nei confronti delle imprese vincolate da un contratto collettivo soggetto alla legge di un altro Stato membro così come lo sono nei confronti di quelle che non sono vincolate da alcun contratto collettivo.

**114** Secondo una costante giurisprudenza, la libera prestazione dei servizi implica, in particolare, l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua nazionalità o del fatto che il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione deve essere fornita (v., in particolare, sentenze 26 febbraio 1991, causa C-154/89, Commissione/Francia, Racc. pag. I-659, punto 12; causa C-180/89, Commissione/Italia, Racc. pag. I-709, punto 15; causa C-198/89, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-727, punto 16, e 18 luglio 2007, Commissione/Germania, cit., punto 83).

**115** Ai sensi di una giurisprudenza ugualmente costante, una discriminazione può consistere solo nell'applicazione di norme diverse a situazioni analoghe, ovvero nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse (v., in particolare, sentenze 14 febbraio 1995, causa C-279/93, Schumacker, Racc. pag. I-225, punto 30; 22 marzo

2007, causa C-383/05, Talotta, Racc. pag. I-2555, punto 18, e 18 luglio 2007, causa C-182/06, Lakebrink e Peters-Lakebrink, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 27).

**116** Si deve in proposito rilevare che una disciplina nazionale come quella in esame nella causa principale, la quale non tenga conto, indipendentemente dal loro contenuto, dei contratti collettivi ai quali le imprese che distaccano lavoratori in Svezia sono già vincolate nello Stato membro in cui sono stabilite, crea una discriminazione nei confronti di tali imprese, applicando loro il medesimo trattamento riservato alle imprese nazionali che non hanno concluso un contratto collettivo.

**117** Ebbene, risulta dall'art. 46 CE, che deve essere interpretato restrittivamente, che norme discriminatorie possono essere giustificate soltanto da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (v. sentenza 18 luglio 2007, Commissione/Germania, cit., punto 86).

**118** Risulta in proposito dalla decisione di rinvio che l'applicazione di tale disciplina alle imprese stabilite in altri Stati membri vincolate da contratti collettivi ai quali non è direttamente applicabile la legge svedese ha lo scopo, da un lato, di consentire alle organizzazioni sindacali di agire affinché tutti i datori di lavoro presenti sul mercato del lavoro svedese applichino retribuzioni e altre condizioni di occupazione corrispondenti a quelle normalmente riconosciute in Svezia e, dall'altro lato, di creare le condizioni di una concorrenza leale, a parità di condizioni, tra datori di lavoro svedesi e imprenditori provenienti da altri Stati membri.

**119** Poiché nessuna delle considerazioni indicate al punto precedente è riconducibile a ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai sensi dell'art. 46 CE, applicato in combinato disposto con l'art. 55 CE, si deve rilevare che una discriminazione come quella in esame nella causa principale non può essere giustificata.

**120** Sulla base di quanto precede, la seconda questione deve essere risolta dichiarando che gli artt. 49 CE e 50 CE ostano a che, in uno Stato membro, il divieto imposto alle organizzazioni sindacali di intraprendere un'azione collettiva allo scopo di abrogare o modificare un contratto collettivo concluso da parte di terzi sia subordinato al fatto che l'azione riguardi condizioni di lavoro e di occupazione alle quali si applica direttamente la legge nazionale.

### **Sulle spese**

**121** Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**1) Gli artt. 49 CE e 3 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che, in uno Stato membro in cui le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della stessa direttiva sono contenute in norme legislative, ad eccezione dei minimi salariali, un'organizzazione sindacale possa, mediante un'azione collettiva sotto forma di blocco dei cantieri come quella in esame nella causa principale, tentare di indurre un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale talune clausole stabiliscono, per alcune di tali materie, condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vi-**

**genti, mentre altre clausole riguardano materie non previste dall'art. 3 della medesima direttiva.**

**2) Gli artt. 49 CE e 50 CE ostano a che, in uno Stato membro, il divieto imposto alle organizzazioni sindacali di intraprendere un'azione collettiva allo scopo di abrogare o modificare un contratto collettivo concluso da parte di terzi sia subordinato al fatto che l'azione riguardi condizioni di lavoro e di occupazione alle quali si applica direttamente la legge nazionale.**

Firme

## SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

3 aprile 2008

«Art. 49 CE – Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Direttiva 96/71/CE – Distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi – Procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori – Tutela previdenziale dei lavoratori»

Nel procedimento C-346/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Oberlandesgericht Celle (Germania) con decisione 3 agosto 2006, pervenuta in cancelleria l'11 agosto 2006, nella causa tra

**Dirk Ruffert**, in qualità di curatore fallimentare della Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG,

e

**Land Niedersachsen,**

### LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans (relatore), presidente di sezione, dai sigg. J. Makarczyk, P. Kūris, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 luglio 2007,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Land Niedersachsen, dal sig. R. Thode, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma, in qualità di agente;
- per il governo belga, dalla sig.ra A. Hubert, in qualità di agente;
- per il governo danese, dal sig. J. Bering iisberg, in qualità di agente;
- per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra O. Christmann, in qualità di agenti;
- per l'Irlanda, dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dal sig. N. Travers, BL, e dal sig. B. O'Moore, SC;
- per il governo cipriota, dalla sig.ra E. Neofitou, in qualità di agente;
- per il governo austriaco, dal sig. M. Fruhmann, in qualità di agente;
- per il governo polacco, dalle sig.re E. Ośniecka-Tamecka e M. Szymańska, in qualità di agenti, nonché dalla sig.ra A. Dzięcielak, esperto;
- per il governo finlandese, dalla sig.ra E. Bygglin, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, dai sigg. A. Eide e E. Sivertsen, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. E. Traversa e C. Ladenburger, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 settembre 2007,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 a domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione dell'art. 49 CE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra il sig. Ruffert, in qualità di curatore fallimentare della Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Objekt und Bauregie»), e il Land Niedersachsen, relativamente alla risoluzione di un contratto d'appalto concluso fra quest'ultimo e la citata società.

### **Contesto normativo**

#### *La normativa comunitaria*

3 La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1), all'art. 1, intitolato «Campo d'applicazione», prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distaccano lavoratori, a norma del paragrafo 3, nel territorio di uno Stato membro.

(...)

3. La presente direttiva si applica nella misura in cui le imprese di cui al paragrafo 1 adottino una delle misure transnazionali seguenti:

a) distaccano un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia (...).

4 Ai sensi dell'art. 3 della direttiva 96/71, intitolato «Condizioni di lavoro e di occupazione»:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

– da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o

– da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:

(...)

c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;

(...)

Ai fini della presente direttiva, la nozione di tariffa minima salariale di cui al primo comma, lettera c) è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

(...)

7. I paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori.

(...)

8. Per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

In mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi:

– dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o

– dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale,

a condizione che la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 assicuri la parità di trattamento quanto alle materie di cui al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, fra tali imprese e le altre imprese di cui al presente comma che si trovano in una situazione analoga.

(...).

#### *La normativa nazionale*

**5** La legge del Land Niedersachsen (Land Bassa Sassonia) sull'aggiudicazione dei pubblici appalti (Landesvergabegezet Nds.; in prosieguo: la «legge del Land») contiene alcune disposizioni per l'aggiudicazione di appalti pubblici che ammontino ad un valore minimo di EUR 10 000. Il preambolo della legge è così formulato:

«La presente legge è volta a combattere le distorsioni della concorrenza che sorgono nell'ambito dell'edilizia e del trasporto pubblico di passeggeri in seguito all'impiego di mano d'opera a basso salario e mitiga gli oneri a carico dei sistemi di sicurezza sociale. A tal fine essa prevede che all'ente pubblico aggiudicatore, nell'ambito delle attività edilizie e del trasporto pubblico di passeggeri, sia consentito assegnare gli appalti solo alle imprese che versino le retribuzioni stabilite dal contratto collettivo del luogo di esecuzione della prestazione del lavoro.

(...).

**6** Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della legge del Land, intitolato «Dichiarazione di rispetto del contratto collettivo»:

«È consentita l'aggiudicazione di appalti per lavori edili solo alle imprese che, alla presentazione dell'offerta, si impegnino per iscritto a corrispondere ai loro dipendenti, per le rispettive prestazioni, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo ed al tempo dell'effettuazione di tali prestazioni. Costituiscono lavori edili ai sensi del primo periodo le prestazioni effettuate sia nel settore delle strutture e della realizzazione del rustico, sia nel settore delle attività edilizie di finitura ed affini. Il primo periodo si applica anche relativamente al rilascio di concessioni di servizi di trasporto nel settore del trasporto pubblico di persone».

**7** L'art. 4, n. 1, della legge in parola, intitolato «Impiego di subappaltatori», dispone quanto segue:

«L'aggiudicatario può concedere in subappalto i lavori per cui la sua impresa abbia ricevuto l'incarico unicamente caso per caso e previo ottenimento di consenso scritto da parte dell'ente aggiudicatore. Già all'atto della presentazione dell'offerta, gli offerenti hanno l'obbligo di indicare quali lavori saranno successivamente attribuiti in subappalto. Nella misura in cui dei lavori siano attribuiti in subappalto, l'aggiudicatario è tenuto ad imporre anche al subappaltatore gli obblighi gravanti sull'aggiudicatario stesso in base agli artt. 3, 4 e 7, paragrafo 2, e a controllare il rispetto di tali obblighi da parte del subappaltatore».

**8** L'art. 6 della medesima legge, intitolato «Documentazione richiesta», stabilisce



che:

«(1) Non saranno prese in considerazione le offerte sprovviste della seguente documentazione:

(...)

3. Dichiarazione di rispetto del contratto collettivo secondo l'art. 3.

(...)

(2) Qualora l'esecuzione di una parte dell'appalto venga affidata ad un subappaltatore, al momento dell'assegnazione dell'appalto deve essere presentata anche la documentazione di cui al paragrafo 1 relativa al detto subappaltatore».

**9** L'art. 8 della legge del Land, intitolato «Sanzioni», dispone quanto segue:

«(1) I fine di garantire il rispetto degli obblighi di cui agli artt. 3, 4 e 7, paragrafo 2, gli enti pubblici aggiudicatori devono stipulare con l'aggiudicatario una penale convenzionale in ragione dell'1% del valore dell'appalto per ogni violazione imputabile, importo che, nel caso di pluralità di violazioni, può essere aumentato fino al 10%. L'aggiudicatario deve essere inoltre tenuto al pagamento della penale convenzionale di cui al primo periodo anche nel caso in cui la violazione sia commessa da un suo subappaltatore o da un subappaltatore di secondo grado, a meno che l'aggiudicatario non conoscesse né fosse tenuto a conoscere tale violazione. Qualora la penale convenzionale da versare risultasse sproporzionatamente elevata, l'ente aggiudicatore, su richiesta dell'aggiudicatario, può ridurla ad un importo adeguato.

(2) Gli enti pubblici aggiudicatori convengono con l'aggiudicatario che il mancato rispetto degli obblighi di cui all'art. 3 da parte dell'aggiudicatario o dei suoi subappaltatori, così come violazioni per colpa grave o ripetute degli obblighi stabiliti agli artt. 4 e 7, paragrafo 2, giustificano la risoluzione immediata del contratto da parte dell'ente pubblico aggiudicatore.

(3) Qualora sia provato che un'impresa abbia violato per lo meno con colpa grave o ripetutamente gli obblighi della presente legge, allora gli enti pubblici aggiudicatori, ognuno per il rispettivo ambito di competenza, possono escludere tale impresa dall'attribuzione di appalti per un periodo fino ad un anno.

(...))».

### **Causa principale e questione pregiudiziale**

**10** Dalla decisione di rinvio risulta che il Land Niedersachsen, in seguito a pubblica gara, assegnava nel corso dell'autunno 2003 alla Objekt und Bauregie un appalto relativo a lavori strutturali di edilizia nella costruzione dell'istituto penitenziario di Göttingen-Rosdorf. L'importo dell'appalto ammontava ad EUR 8 493 331, IVA compresa. Nel contratto figurava l'impegno a rispettare i contratti collettivi e, più specificamente, quello di corrispondere ai lavoratori impiegati nel cantiere almeno il salario minimo vigente nel luogo dell'esecuzione in base al contratto collettivo denominato «Settore edilizio» al n. 1 dell'elenco dei contratti collettivi rappresentativi» (in prosieguo: il «contratto collettivo "Settore edilizio"»).

**11** La Objekt und Bauregie ha affidato lavori in subappalto ad un'impresa stabilita in Polonia. Nel corso dell'estate 2004 tale impresa è stata sospettata di aver impiegato nel cantiere lavoratori cui sarebbe stato corrisposto un salario inferiore a quello previsto dal contratto collettivo «Settore edilizio». Successivamente all'avvio di indagini, sia la Objekt und Bauregie sia il Land Niedersachsen hanno risolto il contratto d'appalto fra di essi concluso. Quest'ultimo ha motivato la risoluzione sostenendo, in particolare, che la Objekt und Bauregie non avrebbe adempiuto l'obbligo contrattuale di rispettare il con-

tratto collettivo in parola. Nei confronti del responsabile principale dell'impresa stabilita in Polonia è stato emanato un decreto penale di condanna, sulla base del rilievo che ai 53 operai impegnati nel cantiere sarebbe stato versato solo il 46,57% del salario minimo previsto.

**12** In primo grado il Landgericht Hannover (Tribunale di primo grado di Hannover) ha constatato che il credito della Objekt und Bauregie derivante dal contratto d'appalto era estinto per effetto della compensazione con la penale contrattuale, per l'importo di EUR 84 934,31 (pari all'1% dell'ammontare dell'appalto), spettante al Land Niedersachsen. La restante parte della domanda di detta società è stata respinta.

**13** Investito della controversia in appello, il giudice del rinvio ritiene che per decidere quest'ultima occorra stabilire se si debba disapplicare la legge del Land, in particolare l'art. 8, n. 1, della legge, in quanto incompatibile con le disposizioni in tema di libertà di prestazione dei servizi sancita dall'art. 49 CE.

**14** Il giudice remittente osserva a tale riguardo che gli obblighi di rispetto del contratto collettivo fanno sì che le imprese edili di altri Stati membri debbano adeguare i salari percepiti dai propri dipendenti alle retribuzioni, solitamente più elevate, corrisposte nel luogo dell'esecuzione dei lavori dell'appalto in Germania. Siffatto obbligo farebbe perdere alle imprese in parola il vantaggio concorrenziale a loro favore costituito dal minor costo del lavoro. Di conseguenza, l'obbligo di rispettare il contratto collettivo rappresenterebbe un ostacolo per le persone fisiche o giuridiche provenienti da altri Stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania.

**15** Il giudice del rinvio, peraltro, s'interroga sulla questione se l'obbligo di rispettare la contrattazione collettiva possa essere giustificato da ragioni imperative d'interesse generale e, segnatamente, se siffatto obbligo non vada oltre quanto necessario per la tutela dei lavoratori. Tale soglia di protezione è configurata dal salario minimo obbligatorio, che deriva dall'applicazione in Germania della legge 26 febbraio 1996 sul distacco dei lavoratori (Arbeitnehmer-Entsendegesetz, BGBl. 1996 I, pag. 227; in prosieguo: l'«AEntG»). Con riguardo ai lavoratori stranieri, l'obbligo di rispettare i contratti collettivi non consente di realizzare l'effettiva [parità di trattamento] fra questi ultimi ed i lavoratori tedeschi, ma impedisce che i lavoratori provenienti da uno Stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania trovino impiego nel territorio di detto Stato, in quanto il loro datore di lavoro non può sfruttare in maniera concorrenziale il vantaggio dei costi ridotti.

**16** Ritenendo che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente richieda l'interpretazione dell'art. 49 CE, l'Oberlandesgericht Celle (Corte d'appello di Celle) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la circostanza che all'amministrazione aggiudicatrice sia imposto, ex lege, di aggiudicare gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo applicabile nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione non rappresenti una restrizione ingiustificata della libera prestazione dei servizi ai sensi del Trattato CE».

### **Sulla questione pregiudiziale**

**17** Con la questione pregiudiziale il giudice a quo chiede, in sostanza, se l'art. 49 CE osti, in circostanze quali quelle della causa principale, ad un provvedimento legislativo, emanato da un'autorità di uno Stato membro, che imponga agli enti pubblici aggiudicatori di aggiudicare gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che,

all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, perlomeno la retribuzione minima prevista dal contratto collettivo nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione.

**18** Come suggerito da vari fra i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, per fornire una soluzione utile al giudice del rinvio occorre prendere in considerazione, nell'ambito dell'esame della questione pregiudiziale, le disposizioni della direttiva 96/71 (v., in questo senso, sentenze 12 ottobre 2004, causa C-60/03, Wolff & Müller, Racc. pag. I-9553, punto 27, nonché 29 gennaio 2008, causa C-275/06, Promusicae, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 42).

**19** Infatti, come risulta dall'art. 1, n. 3, lett. a), la direttiva citata si applica, in particolare, allorché un'impresa stabilita in uno Stato membro, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distacchi lavoratori, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa medesima. Orbene, tale situazione sembra effettivamente sussistere nella causa principale.

**20** Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 64 delle conclusioni, alla mera circostanza che la normativa di uno Stato membro, quale la legge del Land, non si prefigga di disciplinare il distacco dei lavoratori non consegue che una situazione quale quella della causa principale non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71.

**21** Ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo trattino, della direttiva 96/71, ai lavoratori distaccati, per quanto riguarda la prestazione di servizi transnazionali nel settore dell'edilizia, vanno garantite le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie dalla lett. a) alla lett. g) di tale disposizione, fra cui compaiono, alla lett. c), le tariffe minime salariali. Dette condizioni di lavoro e di occupazione sono fissate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale. In base al n. 8, primo comma, del medesimo articolo, i contratti collettivi o arbitrati ai sensi di tale disposizione sono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

**22** L'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71 consente inoltre agli Stati membri, in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati, di potersi avvalere dei contratti collettivi o arbitrati generalmente applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione e nella categoria interessata o dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale.

**23** Occorre esaminare se la tariffa salariale imposta da un provvedimento quale quello della causa principale, che consiste in una disposizione legislativa adottata dal Land Niedersachsen in materia di appalti pubblici e diretta a rendere vincolante, in particolare nei confronti di un'impresa quale l'impresa subappaltatrice della Objekt und Bauregie, un contratto collettivo che prevede la tariffa minima salariale in questione, sia stato fissata secondo una delle modalità descritte ai punti 21 e 22 della presente sentenza.

**24** In primo luogo, una disposizione legislativa, quale la legge del Land, che non stabilisce essa stessa alcuna tariffa minima salariale, non può essere considerata come una disposizione legislativa ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, primo trattino, della direttiva 96/71, che fissi una tariffa minima salariale così come previsto alla lett. c) del

detto comma.

**25** In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se un contratto collettivo quale quello oggetto della causa principale costituisca un contratto collettivo dichiarato di applicazione generale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, della direttiva 96/71, nel combinato disposto con il n. 8, primo comma, del medesimo articolo, dagli atti presentati alla Corte emerge che l'AEEntG, diretta a recepire nell'ordinamento interno la direttiva 96/71, estende l'applicazione delle disposizioni relative alle retribuzioni minime dei contratti collettivi dichiarati di applicazione generale in Germania ai datori di lavoro stabiliti in un altro Stato membro che distaccano i loro dipendenti in Germania.

**26** Orbene, in risposta ad un quesito scritto della Corte, il Land Niedersachsen ha confermato che il contratto collettivo «Settore edilizio» non è un contratto collettivo dichiarato di applicazione generale ai sensi dell'AEEntG. Peraltro, gli atti presentati alla Corte non contengono alcun elemento che consenta di concludere che il contratto collettivo in parola potrebbe ciò non di meno essere qualificato di applicazione generale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, secondo trattino, della direttiva 96/71, nel combinato disposto con il n. 8, primo comma, del medesimo articolo.

**27** In terzo luogo, per quanto riguarda l'art. 3, n. 8, secondo comma, della direttiva 96/71, dal tenore stesso di questa disposizione risulta che essa è applicabile solamente in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi, il che non si verifica nella fattispecie nella Repubblica federale di Germania.

**28** Peraltro, un contratto collettivo come quello oggetto della causa principale non può in ogni caso essere considerato quale contratto collettivo ai sensi di detta disposizione e, più specificamente, quale contratto collettivo, ai termini del primo trattino di tale disposizione, «in genere applicabil[e] a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessat[a]».

**29** In un contesto come quello della controversia principale, infatti, l'effetto vincolante di un contratto collettivo del genere di quello oggetto della causa principale si estende solamente ad una parte del settore edilizio rientrante nell'ambito di applicazione territoriale del contratto collettivo medesimo, poiché, da un lato, la legislazione che ad esso attribuisce tale effetto si applica unicamente agli appalti pubblici, e non anche agli appalti privati, e, dall'altro, il contratto collettivo di cui trattasi non è stato dichiarato di applicazione generale.

**30** Da quanto precede risulta che un provvedimento come quello di cui alla causa principale non fissa una tariffa salariale secondo una delle modalità previste all'art. 3, n. 1, primo comma, primo e secondo trattino, e 8, secondo comma, della direttiva 96/71.

**31** Di conseguenza, una siffatta tariffa salariale non può essere considerata quale tariffa minima salariale ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo comma, lett. c), della medesima direttiva, che gli Stati membri hanno il diritto di imporre, sulla base di tale direttiva, alle imprese stabilite in altri Stati membri, nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale (v., in questo senso, sentenza 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval un Partneri, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 70 e 71).

**32** Allo stesso modo, siffatta tariffa salariale non può essere considerata una condizione di lavoro e di occupazione più favorevole ai lavoratori ai sensi dell'art. 3, n. 7, della direttiva 96/71.

**33** Più specificamente, detta disposizione non può essere interpretata nel senso che consenta allo Stato membro ospitante di subordinare l'effettuazione di una prestazione di servizi sul suo territorio al rispetto di condizioni di lavoro e di occupazione che vadano al di là delle norme imperative di protezione minima. Infatti, per quanto riguarda le

materie di cui all'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), la direttiva 96/71 prevede esplicitamente il livello di protezione di cui lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere il rispetto da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri a favore dei loro lavoratori distaccati sul suo territorio. Peraltro, una tale interpretazione finirebbe per privare di effetto utile la direttiva in esame (sentenza *Laval un Partneri*, cit., punto 80).

**34** Di conseguenza, e fatta salva la facoltà, per le imprese aventi sede in altri Stati membri, di sottoscrivere volontariamente nello Stato membro ospitante, in particolare nell'ambito di un impegno preso con il proprio personale distaccato, un contratto collettivo di lavoro eventualmente più favorevole, il livello di protezione che deve essere garantito ai lavoratori distaccati sul territorio dello Stato membro ospitante è limitato, in linea di principio, a quello previsto dall'art. 3, n. 1, primo comma, lett. a)-g), della direttiva 96/71, a meno che tali lavoratori non godano già, in applicazione della legge o di contratti collettivi nello Stato membro di origine, di condizioni di lavoro e di occupazione più favorevoli per quanto riguarda le materie previste da tale disposizione (sentenza *Laval un Partneri*, cit., punto 81). Ciò, tuttavia, non sembra verificarsi nella causa principale.

**35** Da quanto precede risulta che uno Stato membro non ha il diritto di imporre, sulla base della direttiva 96/71, alle imprese stabilite in altri Stati membri, con un provvedimento come quello oggetto della causa principale, una tariffa salariale del genere di quella prevista dal contratto collettivo «Settore edilizio».

**36** Siffatta interpretazione della direttiva 96/71 è confermata da una lettura della stessa alla luce dell'art. 49 CE, in quanto la direttiva in parola è diretta, segnatamente, a realizzare la libera prestazione dei servizi, che rientra nel novero delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

**37** Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 103 delle conclusioni, obbligando gli aggiudicatari di appalti pubblici di lavori e, indirettamente, i loro subappaltatori ad applicare la retribuzione minima così come prevista dal contratto collettivo «Settore edilizio», una legge come quella del Land può imporre ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, che applichi salari minimi inferiori, un onere economico supplementare, atto ad impedire, ostacolare o rendere meno attraenti le loro prestazioni nello Stato ospitante. Pertanto, un provvedimento quale quello in discussione nella causa principale è tale da costituire una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE.

**38** Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dal Land Niedersachsen e da taluni governi che hanno presentato osservazioni alla Corte, un siffatto provvedimento non può essere considerato giustificato dall'obiettivo di tutela dei lavoratori.

**39** Come constatato al punto 29 della presente sentenza, infatti, per quanto riguarda la tariffa salariale fissata da un contratto collettivo come quello oggetto della causa principale, quest'ultima, in base agli effetti di una normativa come la legge del Land, si estende solamente ad una parte del settore edilizio, in quanto, da un lato, detta normativa si applica unicamente agli appalti pubblici, e non anche agli appalti privati, e, dall'altro, il contratto collettivo di cui trattasi non è stato dichiarato di applicazione generale.

**40** Orbene, dagli atti presentati alla Corte non si desume alcun elemento che consenta di concludere che la tutela derivante da una tale tariffa salariale, che, del resto, come altresì osservato dal giudice del rinvio, è superiore alla tariffa minima salariale applicabile in forza dell'AEntG, sia necessaria ad un lavoratore attivo nel settore dell'edilizia solamente qualora quest'ultimo sia occupato nel contesto di un appalto di lavori pubblici e non quando lavori nell'ambito di un appalto privato.

**41** Per i medesimi motivi esposti supra ai punti 39 e 40, detta restrizione non può, a

maggior ragione, essere considerata giustificata dall'obiettivo di tutelare l'organizzazione autonoma della vita professionale da parte dei sindacati cui fa riferimento il governo tedesco.

**42** Infine, per quanto concerne l'obiettivo di stabilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale, parimenti fatto valere dal governo tedesco sulla base del rilievo che l'efficacia di un sistema previdenziale dipenderebbe dal livello della retribuzione dei lavoratori, dagli atti presentati alla Corte non risulta che un provvedimento come quello di cui alla causa principale sia necessario per raggiungere l'obiettivo, relativamente al quale la Corte ha riconosciuto non potersi escludere che possa costituire un motivo imperativo di interesse generale, di evitare un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale (v., in particolare, sentenza 16 maggio 2006, causa C-372/04, Watts, Racc. pag. I- 4325, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

**43** Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sottoposta nel senso che la direttiva 96/71, interpretata alla luce dell'art. 49 CE, osta, in circostanze come quelle della causa principale, ad un provvedimento legislativo, emanato da un'autorità di uno Stato membro, che imponga agli enti pubblici aggiudicatori di attribuire gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione.

#### **Sulle spese**

**44** Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

**La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 1996, 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, interpretata alla luce dell'art. 49 CE, osta, in circostanze come quelle della causa principale, ad un provvedimento legislativo, emanato da un'autorità di uno Stato membro, che imponga agli enti pubblici aggiudicatori di attribuire gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione.**

Firme