

EUROPA E CONCERTAZIONE: L'ESPERIENZA FRANCESE

ROSSELLA SCIOTTI*

SOMMARIO

1. Considerazioni introduttive: istanze di modernizzazione del sistema sociale francese e necessario coinvolgimento delle parti sociali. - **2.** Pluralismo sindacale e dialogo sociale in Francia. Sfide, dinamiche e prospettive. - **3.** Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: *a)* lo Stato. - **4.** Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: *b)* le associazioni imprenditoriali. - **5.** Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: *c)* le Confederazioni sindacali e le rappresentanze aziendali. - **6.** Rappresentanza, rappresentatività e sindacato maggioritario in Francia. La recente legge di riforma della democrazia sindacale francese. - **7.** Il sistema di contrattazione collettiva nel settore privato francese. - **8.** Relazioni sindacali, concertazione e contrattazione collettiva nel settore pubblico francese. - **9.** "Paritarismo" e democrazia sociale nel modello di relazioni industriali francese. - **10.** Il ruolo del sindacato nel processo di riforma dello Stato sociale francese: un consenso parziale per riformare il sistema. - **11.** Progetti ed iniziative governative per favorire il dialogo sociale in Francia tra riforme annunciate e riforme attuate. - **12.** Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive: istanze di modernizzazione del sistema sociale francese e necessario coinvolgimento delle parti sociali

In Francia, com'è noto, è stato intrapreso un percorso di rinnovamento volto a favorire un progressivo adeguamento al contesto economico e sociale determinatosi in relazione al processo di integrazione europea.

Da più parti si sostiene la rigidità e la scarsa predisposizione della Francia verso le aperture e le innovazioni richieste dal mercato internazionale, da addebitare, in larga parte, al forte carattere identitario del Paese, che frena il cambiamento.

* Professore aggregato, Università "G. D'Annunzio" di Chieti, Pescara.

Per quanto riguarda, in particolare, la materia dei rapporti di lavoro, il processo di adeguamento vede contrapporsi, come negli altri Stati europei, da un lato, le istanze di maggiore flessibilità nell'impiego della forza lavoro, dall'altro, l'altrettanto rilevante esigenza di adeguate garanzie dei diritti¹.

Contribuiscono a disincentivare l'avvio di politiche innovative nel senso prospettato, la tendenza scarsamente diffusa di fare ricorso alla concertazione da parte della classe politica francese, tradizionalmente poco aperta al dialogo ed al confronto con le parti sociali, e la presenza di forze sindacali, come meglio si dirà, divise e frammentate al proprio interno².

Una riforma di così ampia portata, tuttavia, non potrebbe essere attuata se non fosse condivisa da tutti i soggetti interessati.

Il Governo, consapevole dell'importanza strategica del coinvolgimento delle parti sociali nel progetto di modernizzazione del Paese, ha promosso iniziative volte a rafforzare, sia nel pubblico, sia nel privato, il "dialogo sociale", avvertito, sempre di più, come presupposto necessario per portare a compimento le riforme.

L'esigenza di far evolvere il modello sociale francese verso un assetto che sia idoneo a cogliere le opportunità della globalizzazione, tuttavia, si scontra nella pratica con le non poche difficoltà di rilanciare il dialogo sociale.

In Francia, come meglio si dirà, ancora oggi, nonostante i dibattiti e le critiche, la legge è la fonte essenziale di disciplina della sicurezza sociale e del diritto del lavoro³.

Lo Stato francese lascia ai *partners* collettivi spazi di manovra alquanto ridotti e tende, piuttosto ad estraniarsi dal confronto tra datori di lavoro e sindacati dei lavoratori, che non sempre riconosce come necessari (ancorché legittimi) interlocutori nella definizione degli interventi evolutivi necessari al Paese.

Il Governo opta, così, per *iter* legislativi che contrastano con le idee di concertazione adottate in Europa ed, in particolare, in Italia⁴.

1 In Francia si è seguita una strada di innovazione in varie direzioni del mercato del lavoro: si è tentato sia un incremento dell'impiego di istituti già esistenti (*stages* e apprendistato in primo luogo,) come anche di nuovi contratti: contratto d'inserimento (*d'accompagnement dans l'emploi*), contratto di professionalizzazione (per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro), contratto di avvenire (per l'inserimento di persone che ricevono un sussidio economico da parte dello Stato), ed altri ancora. In particolare, il contratto di *nouvelles embauches* (CNE), introdotto dalla legge n. 846/2005 (cfr. recentemente, C. ENRICO, *La Cour d'Appel si pronuncia sul contrat nouvelles embauches, Quale impatto sulle recenti politiche francesi del lavoro?*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4/XVII-2007, 1278), il contratto *première embauche* - CPE, (cfr. C. ENRICO, *Il contratto di première embauche*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 3/XVI, 2006, 917 ss.).

2 Per alcune indicazioni sulle procedure di concertazione in Francia, recentemente: A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, Paris, 2008, 85 ss.

3 Per l'esame delle peculiarità dell'ordinamento giuridico francese del lavoro si veda: J. PÉLISSIER, A. SUPLOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, Dalloz, 2006.

4 Sul tema della concertazione in Italia si rinvia sinteticamente a L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, 1999; nonché più recentemente ID., *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole sul rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in A.A.V.V., in *Studi in Onore di G. Ghezzi*, Padova, 2005, 279 ss. Per una panoramica attuale ed organica del ruolo del sindacato nei recenti interventi legislativi R. PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, Padova, 2008.

Nel resto del vecchio continente, così ad esempio, la materia dei contratti di lavoro, vale a dire, i miglioramenti del trattamento economico e normativo, o le eventuali deroghe peggiorative degli stessi, sono appannaggio delle parti sociali. Per trovare soluzioni condivise, che raccolgano il necessario consenso sociale, generalmente, si confrontano gli imprenditori, da un lato, ed i sindacati, dall'altro. Lo Stato non è interpellato che in ultima istanza, per dare forza di legge all'accordo che è stato raggiunto dai rappresentanti del mondo del lavoro e dell'impresa.

Questa pratica, che in Italia è consolidata, non si è sempre facilmente imposta in Francia, invece, dove il dialogo sociale "alla francese", come è stato sostenuto, in molti casi, si riduce "a dei giochi di ruolo stabiliti e degli scenari scritti prima, con, da un lato, dei poteri pubblici che consultano in maniera solo formale, e dall'altra, dei sindacati che vogliono discutere delle riforme, ma che rifiutano di accettarle"⁵.

È, dunque, il metodo ad esser messo sotto accusa: la scarsa condivisione sociale e la discrezionalità del Governo francese sui tempi e sul modo di introduzione delle novità legislative, come provvedimenti imposti dall'alto, ma, sovente, privi di un necessario substrato dialettico con le parti sociali (ne è un esempio recente il contratto *première embauche* - CPE)⁶.

Le ragioni di questo, per così dire, "paradosso francese" sono di natura storica, culturale e politico-sindacale.

La Francia, infatti, è un Paese in cui lo Stato interviene in tutti i campi, anche quelli tradizionalmente riservati ai rappresentanti del mondo del lavoro e dell'impresa. Il panorama sindacale francese, poi, fa anch'esso eccezione. La storia del sindacato francese è caratterizzata da una crescente diversificazione delle sigle dovuta a scissioni successive in seno alle singole organizzazioni⁷. Essa rimane comunque imperniata su una spiccata tradizione di indipendenza dalle formazioni politiche e dal Governo.

La Francia, poi, come meglio si dirà, fra tutti i Paesi d'Europa, ha il più basso tasso di sindacalizzazione, ma questo non impedisce una forte tutela dei lavoratori subordinati ad opera della contrattazione collettiva, né una pregnante presenza sindacale in azienda, fatta eccezione per le imprese di piccole dimensioni.

In questo quadro, il sindacalismo francese, debole in termini quantitativi, diviso e, per tradizione, rivendicativo, non sfugge alla crisi della rappresentanza che investe l'intera società.

Il processo di rilancio del dialogo sociale, allora, pone non poche difficoltà, che riguardano, tra l'altro, oltre la necessità di rivedere le modalità di intervento dello

5 In tal senso si è espresso NICOLAS SARKOZY nel 2006. Anche se occorre sottolineare che in Francia esistono accordi nazionali interprofessionali dagli anni '70 (es. in materia di formazione professionale, di disoccupazione ecc.).

6 Al riguardo, C. ENRICO, *Il contratto di première embauche*, in cit., 917 ss.

7 J.D. REYNAUD, *Les syndicats en France*, Paris, 1975.

Stato in campo economico e sociale, anche la questione della rappresentatività dei sindacati e delle organizzazioni professionali.

2. Pluralismo sindacale e dialogo sociale in Francia. Sfide, dinamiche e prospettive

L'esigenza di modificare la dinamica delle relazioni sindacali francesi, riequilibrando il ruolo dello Stato e del sindacato, è stata posta al centro del dibattito politico degli ultimi anni.

Tra i principali ostacoli alla modernizzazione del sistema delle relazioni sindacali in Francia, vi è il problema legato alla rappresentazione molto bassa dei sindacati ed alla "frammentazione" sindacale, responsabile, almeno in parte, delle carenze del sistema di regolamentazione sociale francese.

A fronte di organizzazioni sindacali troppo divise e, dunque, scarsamente rappresentative, lo Stato riesce ad acquisire uno spazio decisionale più ampio, senza dover necessariamente tener conto del parere dei datori di lavoro e di quello delle organizzazioni dei lavoratori, e specialmente di quelle più riformiste.

Nell'ordinamento francese, del resto, la legittimazione contrattuale è attribuita esclusivamente ai sindacati dotati del carattere della rappresentatività, sul presupposto che solo quest'ultima possa garantire una piena e vitale realizzazione del pluralismo sindacale⁸.

L'analisi dell'interazione tra il pluralismo sindacale ed il dialogo sociale presuppone necessariamente un'intesa su definizioni ben lungi dall'essere univoche.

Per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il dialogo sociale comprende "tutti i tipi di negoziazione, la consultazione o semplicemente uno scambio di informazioni tra i rappresentanti dei governi, i datori di lavoro e dei lavoratori su questioni di interesse comune relativi per l'economia o la politica sociale".

Il dialogo sociale è quindi a geometria variabile da Paese a Paese.

Il pluralismo sindacale, invece, può essere definito come la coesistenza di diversi sindacati *de salariés* ed, in questo senso, è determinato, dal punto di vista quantitativo, dal numero delle confederazioni, mentre sotto l'aspetto qualitativo, dalla loro capacità di rappresentare tutte le correnti di opinione presenti nella società.

⁸ Cfr C. FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux. Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, in *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, 2006, 172. Vedi anche J.M. VERDIER, *Pluralisme syndical et représentativité dans la pratique juridique française*, in *Mélanges Kahn-Freund*, Coll. Intern. d'étude, 1980, 318, secondo il quale la rappresentatività è "la condition indispensable d'une saine pratique du pluralisme syndical et, par delà, de la liberté syndicale"; nonché M.L. MORIN, *Le dualisme de la négociation collective à l'épreuve des réformes: validité et loyauté de la négociation, application et interprétation de l'accord*, in *Dr. Soc.*, n. 1, 2000, 1083.

Sotto il primo profilo, la situazione francese presenta, come si è accennato, numerose peculiarità.

Il numero dei sindacati, infatti, è superiore a quello riscontrato in altri paesi europei, ma il tasso di sindacalizzazione, al contempo, risulta molto più basso.

Sotto il profilo qualitativo, il pluralismo sindacale soddisfa le esigenze - specifiche per ogni azienda - da un lato, di rispondere in modo esauriente alla richiesta di espressione della diversità, dall'altra, di contribuire a creare un sistema decisionale di governabilità, alimentando il dialogo sociale con i datori di lavoro e le loro organizzazioni.

Per sostenere in Francia il pluralismo sindacale quale fattore di arricchimento del dialogo sociale si avverte l'esigenza di pratiche sindacali e meccanismi istituzionali adeguati.

Caratteristica del modello di relazioni sindacali francese è l'esistenza di una combinazione di pratiche formali ed informali che, sovente alimenta tensioni fra gli attori delle stesse⁹.

Il ruolo dei sindacati è importante per la contrattazione collettiva, ma è proprio in questo ambito che il confronto tra lo Stato e le parti sociali si fa più difficile.

3. Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: a) lo Stato

In Francia, lo Stato svolge, tradizionalmente, un ruolo fondamentale nel sistema delle relazioni sindacali, sia in qualità di legislatore, sia come datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Sotto il primo profilo, alcune materie, come, ad esempio, l'orario di lavoro od il minimo salariale, che, in altri Paesi, sono stipulati dalle stesse associazioni tramite contratti collettivi, costituiscono, invece, oggetto esclusivo della legislazione statale¹⁰.

In Francia, infatti, esiste un salario minimo (SMIC) stabilito dal Governo nazionale e che si orienta con lo sviluppo dell'inflazione. L'aumento dello SMIC, in teoria, non dovrebbe essere una linea guida per la contrattazione collettiva, ma, in pratica, funziona proprio come il punto di riferimento per le trattative del periodo successivo¹¹.

Un altro campo dell'intervento statale, poi, è lo sviluppo dell'occupazione.

Si tratta di un'azione che, di solito, produce effetti ex post anche sulla contratta-

⁹ A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, cit., 85.

¹⁰ Riforme legislative avvengono di solito in conseguenza di uno spostamento di risorse da parte del potere. Nuove leggi nascono, così, durante le fasi di rafforzamento della sinistra durante il governo popolare (1936), dopo la liberazione, in seguito agli avvenimenti del 1968 e nel 1981 quando Mitterrand è stato eletto Presidente della Repubblica.

¹¹ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, in BAMBER, GREG J., LANSBURY, RUSSEL D., WAILES, NICK (ed.), *International and Comparative Employment Relations. Globalization and the developed market economies*, London, Sage, 178 179, 187.

zione collettiva, poiché, sovente, gli interventi statali prevedono una fase di implementazione o di attuazione che viene affidata proprio alle parti sociali¹².

Il ruolo dello Stato francese è rafforzato ulteriormente anche sotto il secondo profilo. Con circa 5 milioni di dipendenti pubblici, infatti, è il maggior datore di lavoro in Francia ed, anche se attualmente è in corso un notevole processo di privatizzazione, resta proprietario di molte aziende¹³.

All'incursione sistematica dello Stato nella vita delle imprese, per prima, aveva cercato di porre un freno la legge Fillon n. 2004-391 del 4 maggio 2004 sul dialogo sociale.

Nei riguardi dell'interventismo dello Stato nella società francese, già da tempo, tra le organizzazioni sindacali, ha assunto una posizione apertamente critica la CFDT¹⁴, che, in materia di rapporti di lavoro, vorrebbe assegnare un ruolo preponderante alla negoziazione collettiva, ed anche la principale associazione rappresentativa degli imprenditori, il MEDEF¹⁵ ha proposto alcune iniziative, che, al contrario, sfruttando la debolezza dei sindacati francesi, mirano ad instaurare un sistema di relazioni sindacali che assegni un ruolo più sostanziale che formale alle associazioni datoriali.

Quel che rileva ai fini della presente indagine, però, è che nella tradizione sindacale francese non sembra si esista, almeno in passato, un'area di sovrapposizione tra il sistema politico e le relazioni industriali.

Non appartengono, in altri termini, all'esperienza sindacale francese, né il coinvolgimento esplicito delle parti sociali nella definizione delle scelte fondamentali di politica economica e sociale, né quello dei pubblici poteri nella determinazione degli assetti contrattuali e delle relazioni industriali¹⁶.

Di fronte alla necessità di mettere in atto, come si diceva all'inizio, un processo di riforme nel Paese, tuttavia, da qualche tempo i pubblici poteri avvertono l'esigenza di coinvolgere le parti sociali, per acquisire, attraverso la negoziazione ed il confronto, il consenso preventivo sugli obiettivi politici ed una loro cooperazione all'attuazione degli stessi, eliminando, così, a priori, il rischio stesso che tensioni a livello sociale possano ostacolare la reale efficacia delle misure e delle iniziative da realizzare.

12 La legge Robien del 1996, ad esempio, prevedeva la creazione di nuovi posti di lavoro promuovendo finanziariamente la riduzione dell'orario stipulata nel contratto collettivo. Il successo di questa legge è stato limitato. Sono stati conclusi 160 contratti che interessavano soltanto ca. 100.000 dipendenti. Nel 1998 il Governo socialista di Jospin e la maggioranza parlamentare hanno approvato la legge Aubry per l'implementazione obbligatoria delle 35 ore nel percorso di 2 anni per aziende con più di 20 addetti e 4 anni nelle altre. Il compito delle parti sociali è stato quello di stipulare contratti collettivi per il mantenimento del livello salariale e la creazione di nuovi posti di lavoro evitando l'aumento della competizione fra le singole aziende. Cfr. J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 188-189.

13 J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 186-187.

14 Cfr. *Infra* § 5.

15 Cfr. *Infra* § 4.

16 È quanto, invece, è accaduto in misura via via crescente in Italia. Per una sintesi del tema del rapporto tra sindacati e sistema politico nell'esperienza italiana: G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2007, 199 ss.

4. Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: b) le associazioni imprenditoriali

In Francia, com'è noto, l'influenza delle grandi imprese è cresciuta solo alla fine degli anni '50. Sono state, invece, le piccole e medie imprese, in gran parte di tradizione ed ispirazione paternalistica, legata alla proprietà familiare, ad aver avuto sempre il ruolo più importante nel tessuto produttivo francese.

Le associazioni degli imprenditori non sono divise fra loro, come lo sono i sindacati dei lavoratori. La prima associazione datoriale francese è stata costituita nel 1919, ma è nel 1945 che nasce il "Consiglio Nazionale del Patronato Francese", *Conseil national du patronat français* (CNPFF), che, il 27 ottobre 1998 ha si è trasformato nel "Movimento delle imprese francesi" (*Mouvement des entreprises de France*), MEDEF, ancora oggi l'associazione imprenditoriale e datoriale più grande della Francia, alla quale aderiscono la maggior parte delle imprese francesi¹⁷.

La trasformazione non ha significato unicamente un cambiamento di sigla. Si è trattato, invece, di un'operazione ben più consistente, che ha riguardato la missione e gli scopi che l'organizzazione datoriale si è assegnata e, tra questi, vi è senza dubbio anche quello di "rifondare" su basi totalmente nuove le relazioni industriali.

Il MEDEF è una confederazione interprofessionale molto eterogenea, per quanto riguarda sia la dimensione, sia la proprietà delle imprese, poiché essa ne raggruppa di appartenenti a differenti settori di attività (industria, commercio, servizi).

Da una confederazione di associazioni settoriali senza compiti contrattuali e negoziali, dopo una riforma di organizzazione, la stessa è diventata una confederazione che svolge un ruolo nella concertazione nazionale intersettoriale¹⁸.

Lo Statuto del MEDEF riflette i disegni dell'organizzazione datoriale: difesa delle imprese individuali, rifiuto di ogni negoziazione interprofessionale ("escluso per i salari, il MEDEF può eccezionalmente accettare il mandato di negoziare e firmare accordi", che viene giudicato un livello "troppo generico e troppo vicino al livello politico"), sul presupposto che il minimo debba essere stabilito a livello di impresa.

Lo scopo specifico del dialogo sociale nel sistema francese, secondo tale organizzazione, dovrebbe essere quello di "promuovere lo spirito d'impresa rafforzando i messaggi, le aspirazioni e le ambizioni degli imprenditori locali" ed

¹⁷ Il MEDEF, invero, ha due associazioni concorrenti nello spettro delle piccole e medie imprese, la Confederazione Generale delle Piccole e Medie Imprese (CGPME) che ha le stesse radici del MEDEF nella prima associazione fondata nel 1919 e l'Unione Professionale Artigiana (UPA).

¹⁸ Il MEDEF, così ad esempio, si è battuto per contrastare la decisione d'introdurre la legge sulle 35 ore, dapprima rifiutando qualsiasi dialogo a livello nazionale, sia con lo Stato, sia con i sindacati ed, in seguito, minacciando di ritirarsi dagli organismi a gestione paritetica (quali i fondi di previdenza sociale, la cassa integrazione e l'indennità di disoccupazione).

impostare nuove relazioni in grado di riallacciarsi all'azione dei poteri pubblici. Secondo il MEDEF l'economia francese potrà far fronte alle sfide del secolo solamente se si realizzeranno le condizioni per un dialogo autonomo, decentralizzato e partecipativo.

Da parte sua, l'associazione datoriale è pronta a partecipare alla rifondazione del sistema di protezione dei lavoratori salariati francesi contro i rischi che questi ultimi saranno chiamati ad affrontare.

Davanti alla scelta cui la politica dei poteri pubblici conduce direttamente, cioè davanti al costante tentativo dello Stato di controllare le parti sociali, il MEDEF propone, invece, un sistema lasciato all'iniziativa di queste ultime, sulla base del dialogo e degli accordi liberamente negoziati, prefigurando nuovi approcci nelle relazioni industriali.

Gli attori collettivi dovrebbero riconquistare, dunque, i loro spazi e le responsabilità dello Stato e delle parti sociali dovrebbero essere chiaramente stabilite.

5. Gli attori delle relazioni sindacali in Francia: c) le Confederazioni sindacali e le rappresentanze aziendali

In Francia esistono cinque confederazioni sindacali considerate rappresentative. La prima confederazione sindacale francese, la "Confederazione Generale del Lavoro", *Confédération générale du travail* (CGT), è nata nel 1895, dandosi un programma anarco rivoluzionario e apertistico nel 1906.

Dopo la rivoluzione in Russia c'è stata una scissione tra una parte del CGT che si è mantenuta prossima al Partito Socialista (PS) francese e l'ala marxista che è uscita dalla confederazione nel 1921 ed ha preso la direzione politica del Partito Comunista (PCF) francese.

Durante il Governo del Fronte Popolare i due sindacati si sono riuniti di nuovo. Sin dagli anni quaranta del secolo scorso, la maggior parte dei dirigenti CGT è stata legata strettamente al Partito Comunista Francese (PCF).

Nel 1948 la minoranza della CGT, che ha rinunciato alla dottrina marxista, è uscita dalla confederazione ed ha fondato la CGT *Force Ouvrière* (FO), una confederazione che esiste ancora oggi.

Dopo la caduta del muro di Berlino ed il crollo dell'URSS, i legami fra la CGT ed il PCF si sono allentati, ma la base ideologica dell'azione sindacale della CGT è rimasta quella della lotta di classe. Nel 1999, in occasione del suo 40° congresso generale, la CGT, pur senza abolire la logica dei rapporti di forza, si è aperta al dialogo sociale, che fino ad allora aveva severamente rifiutato, come strumento per la realizzazione delle rivendicazioni sindacali¹⁹.

¹⁹ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 178-179.

La prima confederazione confessionale francese, la “Confederazione Operaia Cristiana”, *Confédération française des travailleurs chrétiens* (CFTC), invece, è nata nel 1919 per creare una collaborazione pacifica fra capitale e lavoro riferendosi alla dottrina sociale cattolica.

Nel 1964 la maggioranza si è divisa formando la laica “Confederazione francese democratica del Lavoro”, *Confédération française démocratique du travail* (CFDT), la minoranza, invece, ha conservato il riferimento cattolico ed il nome CFTC.

La CFDT, dal 1970, si è orientata ufficialmente ad una politica socialista marxista con elementi di gramscismo ed è entrata in concorrenza politica con la CGT. Dal 1979 si è liberata pian piano di questo legame ideologico ed ha ritenuto più importante agire come sindacato dei cambiamenti economici reali. Dalla metà degli anni 1980, poi, la CFDT ha intrapreso un percorso innovativo, sempre apartitico, che punta su un dialogo costruttivo fra sindacati, Stato ed imprenditori²⁰. La consapevolezza dell'indebolimento dell'azione sindacale causato dalle divisioni interne alle organizzazioni, nel tempo, ha stimolato un certo riavvicinamento, tra le due principali confederazioni, la CGT e la CFDT.

Fondata nel 1944, la “Confederazione francese della disciplina multisettoriale - Confederazione Generale dei quadri”, *Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres* (CFE CGC), poi, è la quinta confederazione rappresentativa. La metà dei suoi iscritti non sono dirigenti in senso stretto, ma ingegneri, tecnici, commercianti e supervisor ai livelli salariali più elevati. La CFE CGC non rappresenta, dunque, gli interessi di tutti lavoratori dipendenti, ma quelli particolari dei quadri. Rivendica soprattutto più diritti partecipativi di questi ultimi nei confronti della gestione delle aziende, l'aumento delle differenze salariali e rappresenta i loro interessi per quanto riguarda la tassazione e la sicurezza sociale²¹.

Negli ultimi anni sono comparsi anche nuovi sindacati, come il *Solidaires, unitaires et démocratiques* (SUD), o l'Unione nazionale dei sindacati autonomi (UNSA), che, però, non sono riconosciuti a livello nazionale.

In Francia vi sono, altresì, diverse forme di rappresentanza dei lavoratori a livello di impresa e di stabilimento e, precisamente, i *delegati del personale* (*délégués du personnel*), il *comitato-commissione di impresa* (*comité d'entreprise*) o *di stabilimento* e la *rappresentanza sindacale aziendale* (*délégué syndacale d'entreprise*).

Tali organismi rappresentativi hanno compiti e diritti diversi, ma non sempre chiaramente divisi fra loro.

²⁰ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 181.

²¹ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 182.

I Delegati del personale sono una forma di rappresentanza che è stata introdotta dal Governo del Fronte popolare, nel 1936, per fare sì che gli imprenditori applicassero i contratti collettivi ed i diritti dei lavoratori nelle singole aziende.

Essi rappresentano tutti i lavoratori, per la maggior parte, sono eletti tramite liste sindacali²² ed il loro numero varia in base a quello degli addetti delle singole aziende.

Le Commissioni (comitati) di impresa (o di stabilimento), invece, sono nate dopo la seconda guerra mondiale e costituiscono un comitato composto da rappresentanti del datore di lavoro e rappresentanti eletti dai dipendenti²³.

Le Commissioni, che non possono concludere accordi con il datore di lavoro, possiedono pochi poteri decisionali, tranne che per quanto riguarda questioni del welfare e della vita sociale dell'impresa. Per quel che maggiormente interessa, dispongono di una serie di diritti di consultazione concernenti la gestione dell'azienda, la sua situazione economica, il livello e le forme occupazionali, nonché l'organizzazione del lavoro ed il suo impatto sull'orario e le condizioni del personale, sicché, in ogni caso, devono essere consultate prima di cambiamenti dell'organizzazione del lavoro, della forma giuridica dell'azienda, nonché dell'introduzione di nuove tecnologie e di funzioni o processi di *outsourcing* di singoli reparti o lavori²⁴.

Il compito principale, dunque, è quello di permettere una permanente e costante considerazione degli interessi dei dipendenti nelle decisioni relative alla gestione, all'evoluzione economica e finanziaria dell'impresa, all'organizzazione del lavoro, alla formazione professionale ed alle tecniche di produzione. Proprio in ragione del fatto che su tali materie le competenze della Commissione sono essenzialmente consultive, il potere di assumere le decisioni permane esclusivamente in capo al datore di lavoro, che non è in alcun modo vincolato dal parere espresso dalla Commissione in sede di consultazione.

Nel 1982, peraltro, il legislatore ha introdotto una nuova forma di "Commissione per gruppi di imprese" con vari stabilimenti in Francia. La gestione del gruppo è obbligata a fornire informazioni almeno una volta all'anno sulla situazione finanziaria ed occupazionale all'interno del gruppo.

²² I delegati del personale sono eletti da tutti dipendenti in ogni azienda o stabilimento con più di 10 addetti o in luoghi di lavoro (cantieri, centri commerciali), in cui sono impiegate diverse imprese con almeno 50 dipendenti. Le elezioni avvengono tramite liste elettorali, che sono separate per operai e quadri, in due votazioni rappresentative. Al primo scrutinio le organizzazioni sindacali rappresentative presenti nel relativo stabilimento presentano liste elettorali, del secondo scrutinio c'è bisogno se, nel primo, l'astensione dal voto supera il 50 %. Il mandato dei delegati è stato prolungato da due anni a quattro anni dalle ultime riforme del Governo DE VILLEPIN.

²³ Esse possono essere installate in ogni azienda con più di 50 lavoratrici e lavoratori. Le procedure elettorali sono simili a quelle dei delegati del personale.

²⁴ Per poter svolgere i suoi compiti, la Commissione di impresa ha diritto ad un esperto di contabilità ed, in aziende con più di 300 dipendenti, ad un esperto tecnico di tutte le questioni che riguardano i temi interessati. Ogni delegato della Commissione ha il diritto ad un permesso di distacco di 20 ore pagate al mese. Ogni Commissione di fabbrica deve avere una sotto commissione che si occupa delle condizioni del lavoro. In aziende con più di 300 addetti, è da implementare anche una commissione che si occupa di formazione continua.

Nuove regole per lo svolgimento delle elezioni per la formazione dei predetti organismi di rappresentanza dei lavoratori sono state introdotte, dalla legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008, «*portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*»²⁵, che ha ampliato le possibilità di presentare liste di candidati al primo turno delle elezioni e di partecipare alla elaborazione del protocollo pre-elettorale (destinato a disciplinare le modalità di svolgimento delle elezioni), attribuendo tali facoltà a tutte le OO.SS. legalmente costituite da almeno due anni e che rispettino i valori repubblicani e diano prova di indipendenza da condizionamenti da parte del datore di lavoro. In questo modo il legislatore consente anche alle OO.SS. che non siano ancora pienamente rappresentative di cercare un consenso presso i lavoratori impiegati all'interno dell'impresa o dello stabilimento. Le rappresentanze sindacali aziendali, invece, sono nate dopo gli scontri del 1968²⁶.

I delegati sindacali aziendali sono direttamente nominati dalle strutture locali dei sindacati.

Il loro compito principale consiste nella difesa degli interessi collettivi dei lavoratori attraverso la negoziazione di contratti aziendali con il datore di lavoro (cfr. artt. da L2321-1 a L2328-2 del *Code du travail*). Il loro ruolo principale, infatti, è quello di portare a conoscenza del capo dell'impresa o dello stabilimento le esigenze espresse dai singoli lavoratori o dalla collettività degli stessi, in qualche caso sostituendosi al lavoratore o coadiuvandolo nell'eventuale azione in giudizio da questi intrapresa e di vigilare sul rispetto dei diritti della persona e delle libertà individuali (cfr. artt. da L2312-1 a L2316-1 del *Code du travail*). Nel verificare la corretta applicazione delle leggi e dei contratti collettivi rispetto ad ogni singolo dipendente, particolare attenzione è rivolta alle irregolarità salariali ed al mancato rispetto dell'orario massimo di lavoro o degli straordinari. In caso di disaccordo con il datore, essi hanno il diritto di chiamare il pubblico ispettore del lavoro per risolvere il caso concreto²⁷.

Per lungo tempo l'unica condizione per la scelta dei delegati sindacali è che fossero dipendenti assunti da imprese con almeno 50 dipendenti (cfr. artt. da L2311-1 a L2316-1 del *code du travail*).

La citata legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008, tuttavia, ha limitato la facoltà di designare i delegati sindacali, conferendola esclusivamente ai sindacati rappresentativi nell'impresa o nello stabilimento che abbiano ottenuto almeno il 10% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni del Comitato di impresa o dei delega-

²⁵ La legge in esame affronta una pluralità di questioni: riforma dei criteri di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali; riforma delle regole disciplinanti lo svolgimento delle elezioni degli organi sindacali, nonché i criteri di designazione del "delegato sindacale" e di formazione della "sezione sindacale; riforma delle regole sulla validità degli accordi e sulla negoziazione collettiva; riforma delle regole sulle risorse e sui mezzi per lo svolgimento dell'attività sindacale; riforma della disciplina sull'orario di lavoro.

²⁶ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 192-193.

²⁷ J. GOETSCHY, A. JOBERT, *Employment Relations in France*, cit., 190.

ti del personale. Si prevede, altresì, che i delegati siano designati tra i candidati che abbiano raccolto individualmente almeno il 10% dei voti alle ultime elezioni. Potranno nominare delegati sindacali, pertanto, solo le OO.SS. che dimostrino di aver acquisito all'interno dell'impresa un consenso elettorale "qualificato". La persona cui conferire la carica, poi, dovrà essere designata tra quelle che, alle medesime elezioni, abbiano ricevuto un'investitura diretta da parte dei lavoratori. Valorizzando il legame personale con il sindacalista che i lavoratori scelgono come proprio rappresentante si dovrebbe favorire una maggiore partecipazione degli stessi alla contrattazione collettiva.

La Sezione sindacale aziendale assicura la rappresentanza degli interessi materiali e morali dei lavoratori iscritti al sindacato (cfr. artt. L2142-1 ss. del *code du travail*). La riforma ha ampliato il novero delle organizzazioni legittimate a costituirle all'interno dell'impresa o dello stabilimento, attribuendo tale facoltà ai sindacati che siano a quel livello rappresentativi, ai sindacati affiliati ad un'organizzazione sindacale rappresentativa al livello nazionale e interprofessionale o ai sindacati che soddisfino i criteri del rispetto dei valori repubblicani e dell'indipendenza e che siano legalmente costituiti da almeno due anni ed il cui campo professionale e geografico copra l'impresa interessata.

A tali organismi la legge riconosce alcune fondamentali libertà di espressione e, segnatamente, quella di affissione, di distribuzione di pubblicazioni e di riunione. Al fine di consentire alla sezione sindacale di poter esercitare la propria attività, inoltre, la legge ha riconosciuto la disponibilità di alcuni strumenti specifici, come il diritto di raccogliere contributi sindacali all'interno dell'impresa, di usufruire di un locale all'interno dello stabilimento (se l'impresa impiega più di 200 dipendenti), e di godere di 10 ore di permesso retribuite annue per lo svolgimento di attività sindacale.

Tutte le strutture sindacali fin qui descritte, invero, non costituiscono un "sistema coerente" con compiti esattamente divisi.

Vi sono spesso, infatti, non poche difficoltà riguardanti la responsabilità per certe tematiche o certi problemi, che derivano essenzialmente dalla loro nascita, avvenuta in determinati periodi, ed anche dalla doppia o tripla funzione dei membri che le costituiscono.

Dalla pluralità di tali organismi discende, altresì, sovente, la difficoltà di avere una sufficiente quantità di candidati per coprire tutte le funzioni.

6. Rappresentanza, rappresentatività e sindacato maggioritario in Francia. La recente legge di riforma della democrazia sindacale francese

Un quadro sulla situazione del sindacato in Francia è stato tratteggiato, recentemente, dal Rapporto *Pour un dialogue social efficace et légitime*:

Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales, che la Commissione presieduta da Raphael Hadas Lebel (Presidente di sezione del Consiglio di Stato) ha predisposto su richiesta del Primo ministro Dominique De Villepin²⁸.

Tale documento ha fornito molti dati sullo stato delle relazioni industriali francesi e sulla profonda crisi che le investe²⁹.

Quello che emerge con tutta evidenza è che fra tutti i Paesi europei la Francia è quello caratterizzato dal più basso tasso di sindacalizzazione, con circa l'8% di salariati iscritti al sindacato³⁰. Si tratta, peraltro, di una cifra che occorre relativizzare, in quanto risultante di una media tra il tasso del 15% nel settore pubblico ed una proporzione di appena il 5% nel settore privato.

La bassa percentuale di iscrizioni non impedisce una negoziazione collettiva forte, né una presenza sindacale di rilievo entro l'impresa, o almeno, nella grande impresa³¹.

Per completare il quadro, infatti, occorre tener conto del fatto che la presenza sindacale a livello di imprese è diversificata, nel senso di essere estremamente debole nelle piccole e medie imprese, non solo per gli organi elettivi, ma anche per i delegati designati dal sindacato.

Le piccole medie imprese, infatti, si caratterizzano per la scarsa presenza di rappresentanti dei lavoratori, siano essi organi elettivi o delegati sindacali designati. L'elenco storico delle organizzazioni confederali maggiormente rappresentative, così, è stabile. Il panorama sindacale, invece, è mutato in modo rilevante. Tali cambiamenti si scontrano da tempo contro le difficoltà di misurazione della diffusione e della capacità di influenza, nonché contro le reticenze allo sviluppo del sistema da parte dei sindacati che beneficiano di una presunzione assoluta di rappresentatività.

La Costituzione francese del 1958 (attualmente vigente), com'è noto, da un lato, all'art. 34, comma quarto, riserva alla legge la determinazione dei "principi fondamentali: del diritto del lavoro, del diritto sindacale e della previdenza sociale"; dall'altro, fra i principi contenuti nel preambolo della Costituzione - che secondo costante giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* hanno valore di parametro di legittimità costituzionale delle leggi - all'alinea 6 stabilisce che ogni uomo può difendere i suoi diritti e i suoi interessi mediante l'azione sindacale, e aderi-

²⁸ Cfr. R. HADAS LEBEL (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, Rapporto presentato al Primo Ministro il 3 maggio 2006, consultabile sul sito internet www.ladocumentationfrancaise.fr ed altresì pubblicato in *Boll. Adapt.* 2006, n. 32, consultabile su www.csmb.unimo.it. Il rapporto è stato tradotto e sintetizzato in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4/XVI - 2006, nell'*Osservatorio Internazionale e comparato*, alla voce *Francia*.

²⁹ Sul tema, recentemente, si veda C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4/XVI - 2006, 993 ss.

³⁰ Nelle imprese la presenza del sindacato è tra il 6,5% (dati INSEE, dalle dichiarazioni fiscali) e il 9,1% (dati OIT).

³¹ Così, C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 994.

re al sindacato di sua scelta, mentre all'alinea 8 precisa, altresì, che ogni lavoratore partecipa, per mezzo dei suoi delegati, alla determinazione collettiva delle condizioni di lavoro, nonché alla gestione delle imprese.

Riguardo alla prima delle citate previsioni, con sentenza n. 96-383 del 6 novembre 1996, il *Conseil Constitutionnel*, pur non dubitando che i sindacati abbiano una *vocation naturelle* a difendere gli interessi dei lavoratori, ha escluso, però, che questi abbiano il monopolio della rappresentanza dei lavoratori in materia di negoziazione collettiva³².

In tema di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle condizioni di lavoro ed alla gestione delle imprese³³, il *Conseil Constitutionnel*, con decisione n. 89-257 del 25 luglio 1989, ha stabilito, altresì, che l'appartenenza della competenza al legislatore della verifica in ordine al rispetto da parte del legislatore del principio di partecipazione non impedisce a quest'ultimo di subordinare "le sue modalità concrete di espletazione" ad "una concertazione appropriata fra i lavoratori o fra le loro organizzazioni rappresentative"³⁴. È opinione del FAVOREAU, *Droits des libertés fondamentales*, 226, pertanto, che esista un vero e proprio "diritto alla negoziazione collettiva", ancorché nei limiti sopra precisati, anche se, poi, secondo il Conseil, la concertazione fra datore di lavoro e lavoratori (o rispettive organizzazioni) non richiederebbe necessariamente di sfociare in un accordo³⁵.

Nella Costituzione, invero, i francesi non hanno inserito norme sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale, provvedendo alla definizione dei sindacati legittimati a condurre i processi negoziali ed a dare ai contratti efficacia generale con legge ordinaria³⁶.

La materia della democrazia sindacale e della contrattazione collettiva, così, sono state ampiamente regolamentate per via legislativa, non solo per quel che attiene alle modalità di costituzione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori, a tutti i livelli (nazionale, professionale, interprofessionale, di impresa, di stabilimento), ma anche, per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti abilitati ad

³² La pronuncia riguardava l'art. 6 della legge relativa all'informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensione comunitaria, anche per lo svolgimento della contrattazione collettiva. L'anzidetta disposizione prevedeva in via sperimentale "nuove modalità di conclusione di accordi collettivi di lavoro", che non prevedevano i delegati delle organizzazioni sindacali rappresentative, unici ad essere abilitati dalla legge a concludere convenzioni o accordi collettivi di lavoro, in tutti i livelli di negoziazione.

³³ Le condizioni per l'attuazione di tale principio costituiscono principi fondamentali del diritto del lavoro, che, ai sensi dell'art. 34 Cost., sono di competenza del legislatore (C.C. 5 giugno 1977; 18 gennaio 1978; 21 gennaio 1984; 19 e 20 giugno 1983; 16 dicembre 1993; 6 novembre 1996; 20 marzo 1997; da ultimo Decisione n° 2008-568 del 7 agosto 2008).

³⁴ In senso analogo, più recentemente, C.C. 16 dicembre 1993, 6 novembre 1996.

³⁵ Tant'è che, ad esempio, in una questione riguardante i fondi pensione, l'organo di giustizia costituzionale francese ha stabilito che, dopo la concertazione, mancando l'intesa, la decisione possa essere assunta unilateralmente dal datore di lavoro (C.C. 20 marzo 1997, punti 7,8,9).

³⁶ Cfr. legge 13 novembre 1982 (art. L131.1 e ss. del *Code du travail*) e prima ancora sulla contrattazione collettiva la legge del 11 febbraio 1950.

accedere alle trattative, nonché la validità ed efficacia dei contratti stipulati. All'interno di tale apparato normativo, rilevanza centrale, assume la nozione di rappresentatività, di cui il legislatore ha enucleato i criteri attraverso i quali deve esserne accertato il possesso³⁷.

La legge ha distinto, così, due tipologie di organizzazione: i sindacati più rappresentativi dalle altre organizzazioni sindacali.

Le organizzazioni maggiormente rappresentative, così definite da un atto del Ministro del lavoro, che potevano beneficiare di una presunzione assoluta di rappresentatività, fondata su criteri storici, essenzialmente legati alla forza già acquisita³⁸.

Le prerogative che ne derivavano sono rilevanti. A livello nazionale intercategoriale, infatti, sono consistite nella negoziazione di accordi collettivi ed in pratiche concertative, nella partecipazione alla definizione e gestione del regime dell'indennità di disoccupazione, di previdenza sociale, dei fondi complementari previdenziali e degli enti collettivi di formazione professionale e per ottenere sostegno finanziario da parte dello Stato e delle comunità locali. A livello categoriale, queste organizzazioni hanno avuto la possibilità di negoziare accordi e contratti collettivi. A livello aziendale o di unità produttiva, la rappresentatività, poi, vi sono stati vantaggi in termini di diritti sindacali, di negoziazione di accordi aziendali e la possibilità di presentare candidati nelle elezioni dei rappresentanti del personale³⁹.

Altre organizzazioni sindacali⁴⁰, invece, sono state poste in un regime di "rappresentatività provata", nel senso che devono "provare" la propria rappresentatività attraverso indici indicati nel *Code du Travail*, almeno in parte, legati alla storia del sindacato⁴¹, nonché con altri criteri aggiuntivi considerati dal Ministro del lavoro o elaborati in sede giurisprudenziale e che risultano essere essenzialmente espressione del favore di cui gode il sindacato presso i lavoratori⁴².

Tali organizzazioni sindacali, in regime di rappresentatività provata, hanno avuto

37 Sull'introduzione del concetto di rappresentatività in Francia e per un esame dei limiti dei metodi attraverso i quali l'ordinamento consentiva alle OO.SS. di asseverare la propria rappresentatività fino alla legge n. 2008-789 si veda C. FOURCADE, *L'autonomie collective des partenaires sociaux. Essai sur les rapports entre démocratie politique et démocratie sociale*, cit.

38 Godevano di una rappresentanza presunta nell'insieme dei settori e, dunque, potevano aprire sedi del sindacato nelle imprese, stando alla legge citata, solo le cinque confederazioni più rappresentative sul piano nazionale.

39 Cfr. R. HADAS LEBEL (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, cit., 1248.

40 È questo il caso di sindacati come il SUD o l'UNSA (Unione nazionale dei sindacati autonomi).

41 Ai sensi dell'originario testo dell'articolo L 133-2 del *Code du travail*, la rappresentatività di un sindacato era il risultato di criteri come l'indipendenza, anche finanziaria; il numero degli aderenti (quote sindacali); l'esperienza e l'anzianità del sindacato; l'atteggiamento patriottico durante l'occupazione.

42 Altri criteri, di derivazione giurisprudenziale, quali il seguito più o meno largo (misurato principalmente dai risultati elettorali) e l'attività compiuta (caratterizzata dal dinamismo delle azioni intraprese) venivano comunque presi in considerazione caso per caso dal Ministro o dal Giudice.

le prerogative ed i diritti concessi ai sindacati più rappresentativi: ma solo a livello di settore e d'impresa, non a livello nazionale (ovvero intercategoriale)⁴³.

Le organizzazioni dichiarate rappresentative al livello nazionale interprofessionale, godendo di una presunzione assoluta di rappresentatività, hanno finito per acquisire una posizione di vantaggio, che ha permesso loro di stipulare contratti collettivi senza essere tenuti a dimostrare la propria forza rappresentativa, benché, in molti casi, ormai avvertiti dall'opinione pubblica come incapaci di interpretare gli interessi della maggioranza dei lavoratori⁴⁴.

In un'economia ed in una società globalizzate come quelle attuali, via via, nel tempo è sorta l'esigenza di sviluppare un sistema di relazioni industriali in cui la contrattazione potesse giocare un ruolo più attivo nella produzione di norme a carattere sociale. A tal fine, però, occorre che le parti sociali, nella specie, le organizzazioni professionali ed i sindacati, beneficiassero di una legittimazione incontestata, capace di condizionare, essa stessa, la legittimità degli accordi cui dovrebbe tendere la negoziazione collettiva.

In un primo momento, allora, pur senza realizzare una riforma dei criteri della rappresentatività, si è cercato di recuperare la distanza creata fra organizzazioni sindacali considerate rappresentative ed i lavoratori.

La legge Fillon n. 2004-391 del 4 maggio 2004, infatti, ha cercato, per così dire, di "ri-legittimare" il ruolo delle organizzazioni sindacali, semplicemente subordinando la validità del contratto collettivo al consenso della maggioranza delle organizzazioni sindacali rappresentative o di un sindacato che rappresentasse la maggioranza dei lavoratori⁴⁵ e, più precisamente, alla sussistenza di uno dei seguenti requisiti: assenza di opposizione da parte delle OO.SS. maggioritarie oppure sottoscrizione dell'accordo da parte delle organizzazioni maggioritarie⁴⁶. Nel tentativo di favorire e di sviluppare la negoziazione collettiva anche nelle imprese di piccole dimensioni, la stessa legge ha riconosciuto, altresì, la possibi-

43 Così, C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 994.

44 Nell'ordinamento francese, prima del 2004, per poter stipulare validamente un contratto collettivo che potesse poi essere applicato a tutti i dipendenti delle imprese iscritte all'organizzazione datoriale stipulante, senza alcuna rilevanza per l'appartenenza sindacale del lavoratore, era sufficiente la firma di uno dei cinque sindacati rappresentativi.

45 Nella legge Fillon si prevede: 1) la validità dei contratti collettivi di settore è subordinata alla firma di una o più organizzazioni sindacali che rappresentino la maggioranza dei lavoratori del settore stesso (maggioranza stabilita in seguito a consultazione fra i lavoratori o ai risultati delle più recenti elezioni del *comité d'entreprise* o, in mancanza, dei delegati del personale); 2) la validità dei contratti collettivi di settore in alternativa all'ipotesi precedente è subordinata alla firma delle organizzazioni sindacali rappresentative che abbiano ottenuto almeno la metà dei suffragi espressi al primo turno delle più recenti elezioni del *comité d'entreprise*.

46 Mentre nel primo caso il consenso maggioritario al contratto è solo implicito, mancando opposizioni allo stesso, nel secondo è invece esplicito. La definizione dei criteri per l'individuazione dei sindacati maggioritari era poi affidata al contratto di categoria che avrebbe dovuto scegliere fra lo svolgimento di elezioni periodiche aventi tale finalità oppure l'utilizzo dei risultati delle elezioni per il comitato di impresa o, in mancanza, dei delegati del personale: cfr. sul punto J. PÉLISSIER, A. SUPLOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, cit., 905.

lità che, nelle aziende con meno di 50 dipendenti e quindi prive di delegati sindacali, il contratto collettivo aziendale potesse essere stipulato da un lavoratore dipendente dell'impresa che avesse ricevuto un mandato da un sindacato rappresentativo a livello nazionale⁴⁷.

Il principio maggioritario, dunque, si sviluppa secondo modalità complesse, sotto forma di decisioni adottate a maggioranza o di un potere di veto su base maggioritaria.

Tale libertà di produrre norme sociali concessa alla contrattazione collettiva rappresenta certamente un primo passo per creare un dialogo sociale che veda la partecipazione di organizzazioni riconosciute, di cui sia certa la rappresentatività. Non c'è dubbio, però, che attribuendo, in via esclusiva, al sindacato maggioritario⁴⁸, quello cioè che ha ottenuto la maggioranza dei voti alle elezioni, la possibilità di negoziare il contratto collettivo, come è stato correttamente osservato, si corre il rischio di obbligare i lavoratori a votare per una determinata organizzazione per il solo fatto che questa possa risultare maggioritaria⁴⁹.

A livello di categoria ed aziendale, invero, l'uso del potere di veto su base maggioritaria prospettato dal legislatore del 2004 ha registrato un uso limitato e le organizzazioni sindacali avvalendosi di rado della possibilità di opporsi al contratto sottoscritto da sindacati minoritari, hanno finito, in concreto, per favorire, in molti casi, l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da questi ultimi.

A fronte dei limiti manifestati dalla legge Fillon, così, il Governo ha commissionato lo svolgimento di un'indagine sui temi della rappresentatività e del finanziamento delle organizzazioni sindacali, al fine di individuare le cause della bassa percentuale di lavoratori francesi iscritti al sindacato, nonché di individuare gli strumenti impiegabili per accrescerne il livello.

La ricerca è confluita nel citato Rapporto Hadas Lebel⁵⁰, che ha individuato nella valorizzazione del principio maggioritario la strada da seguire per favorire uno sviluppo più proficuo del dialogo sociale e per conferire alla contrattazione collettiva maggiore efficacia e legittimità.

Riguardo alla rappresentatività sindacale, così, nel documento sono state prospettate due possibili evoluzioni del sistema sindacale: uno "di adattamento", vale a dire, di semplice aggiustamento dell'esistente, l'altro "di trasformazione" radicale⁵¹.

Il primo scenario prevedeva, per le Confederazioni riconosciute rappresentative dal Governo, il mantenimento della presunzione assoluta, anche se per garantir-

47 Al riguardo cfr. J.E. RAY, *Les curieux accords dits "majoritaires" de la loi du 4 mai 2004*, in DS, 2004, 590.

48 Sul tema del "sindacato maggioritario": P. REMY, *Représentation dans la négociation collective, les limites du principe majoritaire*, in *Droit ouvrier*, 1999, 269 ss.; M.L. MORIN, *Principe majoritaire et négociation collective, un regard de droit comparé*, in DS, 2000, 1080 ss.

49 Così, C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 995.

50 Il rapporto è stato criticato dalle organizzazioni sindacali, sia sul piano della veridicità dei dati forniti, sia delle conclusioni cui perviene (cfr. sito www.istravail.com).

51 Così, C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 996 ss.

ne l'effettività della rappresentanza, veniva suggerita una revisione periodica. Per gli altri sindacati, invece, si proponeva un aggiornamento dei criteri di rappresentatività contenuti nel *Code du Travail*, che avrebbero dovuto essere centrati sulla capacità d'influenza esercitata dall'organizzazione, misurata in particolare sul dato elettorale, sulla sua autonomia d'azione ed esperienza, nonché sul rispetto dei valori della Repubblica.

Si suggeriva, altresì, la precisazione delle prerogative che derivano dalla rappresentatività, sia che essa discenda da presunzione assoluta o relativa; nonché una semplificazione delle procedure di riconoscimento della rappresentatività a livello di settore e di impresa per le organizzazioni sindacali che beneficiano di una presunzione assoluta⁵².

Lo scenario "di trasformazione", invece, tende verso una evoluzione della rappresentatività sindacale attraverso il voto, con l'accettazione del sistema maggioritario, già considerato nella legge del 4 maggio 2004. A tale scopo sono stati ipotizzati numerosi mezzi di misurazione, che vanno dal risultato elettorale dei membri delle Corti arbitrali, al risultato nelle elezioni dei delegati del personale o del sindacato in occasione di un'elezione per determinare la rappresentatività di settore.

Una trasformazione culturale e sociale del sindacato, che ha sollevato dubbi e perplessità tra gli interpreti, secondo i quali i sindacati, in questo modo, si vedrebbero costretti a partecipare ad una "dinamica maggioritaria" alla quale non sono ancora adeguatamente preparati⁵³.

Questa evoluzione, stando alle opinioni prospettate, porterebbe come conseguenza, innanzitutto, che il sistema di presunzione assoluta non si potrebbe applicare più ad ogni livello, potendo continuare ad avere un ruolo a livello nazionale intercategoriale, sulla base di decisioni periodicamente riviste, per la partecipazione ad enti bilaterali e la stipula di contratti collettivi nazionali ed intercategoriale. I sindacati che godono di tale riconoscimento a livello nazionale beneficerebbero di una presunzione semplice di rappresentatività nei livelli inferiori (di settore o aziendale), determinabile dal solo dato numerico.

In secondo luogo, il monopolio per la presentazione delle candidature al primo turno nelle elezioni professionali in capo alle sole organizzazioni dotate di rappresentatività potrebbe essere rivisto. In ogni caso, si pone il problema della definizione di una soglia percentuale minima di rappresentatività (del 5 o 10%), a seconda che si voglia o meno favorire la riunione in gruppi delle sigle sindacali. Il rapporto Hadas-Lebel ha suscitato un ampio dibattito che si è tradotto nell'adozione da parte del *Conseil économique et social* (CES) di un documento nel quale si è proposto di misurare la rappresentatività reale delle organizzazioni sin-

52 Cfr. R. HADAS LABEL (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, cit., 1250.

53 In senso critico J.E. RAY, *Les curieux accords dits "majoritaires" de la loi du 4 mai 2004*, cit. Favorevole, invece, P.H. ANTONMATTÈI, *Négociation collective et CPE : le jour d'après*, in *DS*, 2006, 650.

dacali per via elettiva a tutti i livelli, condizionando la validità degli accordi al fatto che siano sottoscritti da organizzazioni sindacali che raccolgano la maggioranza dei voti dei lavoratori⁵⁴.

L'esigenza di riformare i criteri di "misurazione" della rappresentatività delle organizzazioni sindacali per fare in modo che il dialogo sociale sia affidato ad organizzazioni effettivamente rappresentative e non a soggetti che continuano a sfruttare le posizioni di vantaggio costruite nel tempo grazie alla regola della rappresentatività presunta⁵⁵, si è tradotta nella elaborazione di una posizione comune, sottoscritta il 9 aprile 2008, da parte delle OO.SS. considerate rappresentative in Francia a livello nazionale⁵⁶.

Il contenuto dell'intesa è stato in larga parte recepito nella legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008⁵⁷.

Per quanto attiene alla revisione del sistema di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, la riforma ha previsto una rimodulazione dei

54 Questa soluzione è stata criticata dalla dottrina francese. In particolare cfr. J.P. HIGELÉ, *Représentativité syndicale et accords interprofessionnels nationaux: les enjeux d'une réforme*, in *Dr. Soc.*, n. 3, 2007, 301 ss., che ha sottolineato come non sia corretto adottare il medesimo criterio di misurazione della rappresentatività per tutti i livelli a cui si svolge la negoziazione. In particolare, a livello nazionale ed interprofessionale la differenza tra "relazione professionale" e "esercizio del potere politico" è più flebile. Secondo questa impostazione, le organizzazioni sindacali interprofessionali, così come quelle operanti a livello nazionale, non sono in realtà membri della collettività dei lavoratori, né di uno specifico gruppo professionale, ma sono piuttosto dei rappresentanti politici. Ne consegue che le modalità di designazione dei rappresentanti sindacali a questo livello non possono essere le stesse di quelle adottate a livello di impresa o di categoria. Ed infatti, a livello interprofessionale, studiare la negoziazione significa valutare, non già la natura del compromesso raggiunto sulla regolamentazione del rapporto di lavoro, quanto piuttosto la natura delle alleanze strette dalle varie organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie dell'accordo. Analogamente, l'esigenza di valorizzare il criterio elettorale è stata ribadita, altresì, a condizione che sia rispettato il "principio di concordanza" (per cui la rappresentatività deve esistere al livello cui si riferisce l'accordo stipulato) che impone di decidere se la rappresentatività deve risultare da un'elezione nazionale o dall'aggregazione dei risultati delle elezioni locali (in tal senso M.L. MORIN, *Le dualisme de la négociation collective à l'épreuve des réformes: validité et loyauté de la négociation, application et interprétation de l'accord*, in *Dr. Soc.*, n. 1, 2008, 24 ss.

55 L'esigenza di una riforma dei criteri di rappresentatività nasceva peraltro dai numerosi limiti posseduti dai vecchi criteri; limiti messi in evidenza anche dalla Cassazione francese che ha portato avanti un'importante opera di precisazione ed adattamento, valorizzando quello dell'indipendenza e attribuendo importanza anche ad un requisito non compreso fra quelli necessari per l'accertamento della rappresentatività: quello del seguito elettorale ottenuto dalle OO.SS. nelle elezioni degli organi di rappresentanza dei lavoratori. Sul tema v. G. BORENFREUND, *La reconnaissance de la représentativité syndicale, quelques interrogations autour de trois décisions*, in *Dr. Soc.*, n. 9/10, 2006, 869 ss.

56 MEDEF, CGPME e UPA, dal lato dei datori di lavoro, e CFDT, CFE-CGC, CFCT, CGT-FO e CGT, dal lato dei lavoratori. Nell'intesa le parti sociali hanno ribadito la necessità di aggiornare i criteri della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori al fine di tener conto delle evoluzioni intervenute dopo la loro istituzione ed, a tale riguardo, hanno concordato a) la sostituzione dei cinque criteri per la misurazione della rappresentatività previsti dal *code du travail* con sette criteri in parte coincidenti con i precedenti ed in parte nuovi; b) la modificazione delle regole di validità del contratto collettivo; c) la fissazione di nuove regole per lo svolgimento delle elezioni per la formazione degli organismi di rappresentanza dei lavoratori nelle imprese e per la formazione di alcuni di quegli organismi; d) l'introduzione di nuove regole destinate ad accrescere la trasparenza economica delle OO.SS.

57 Cfr. *infra* nota 26.

criteri legali secondo il principio del cumulo degli stessi e la valorizzazione del criterio elettorale; l'eliminazione della presunzione di rappresentatività ed, infine, la generalizzazione della "regola di concordanza".

Nel nuovo art. L. 2121-1 del *Code du Travail*, perciò, i tradizionali criteri dell'indipendenza (da intendersi come azione sindacale libera dai condizionamenti del datore di lavoro), del numero degli iscritti e dell'ammontare dei contributi sindacali sono stati conservati. Così come pure i criteri dell'anzianità e dell'influenza, salvo alcune precisazioni introdotte dalla riforma⁵⁸, nonché quello del rispetto dei valori repubblicani (che sostituisce il precedente riferimento all'attitudine patriottica del sindacato).

Accanto a criteri più tradizionali, però, il legislatore ne ha introdotti di nuovi e, precisamente, la trasparenza finanziaria⁵⁹ e, soprattutto, il seguito elettorale, che costituisce, senza dubbio, la novità di maggior rilievo. Secondo la nuova legge, infatti, un sindacato può dirsi rappresentativo solo a condizione che, oltre al possesso degli altri criteri menzionati, abbia raccolto, ai vari livelli negoziali, anche un determinato numero di voti alle elezioni di alcuni specifici organi di rappresentanza dei lavoratori⁶⁰.

⁵⁸ In particolare, l'anzianità del sindacato viene fondata sul criterio oggettivo del deposito legale del proprio Statuto da almeno due anni e che l'anzianità riguardi un'azione eseguita nel campo professionale e geografico cui fa riferimento il contratto collettivo alla cui stipulazione l'organizzazione vuole partecipare. Per quanto riguarda l'influenza, essa appare qualificata in senso più ampio dalle nuove regole, laddove viene precisato che deve essere determinata in maniera solo prioritaria in relazione all'attività ed all'esperienza cui faceva invece riferimento esclusivo la normativa precedente.

⁵⁹ Il fine è quello di permettere una verifica sulla veridicità delle affermazioni del sindacato riguardo al numero degli iscritti ed all'ammontare dei contributi percepiti e, dunque, tramite gli stessi, dell'indipendenza del sindacato. Tale riferimento viene completato dal legislatore attraverso l'introduzione, nell'art. L. 2135-1, dell'obbligo per i sindacati di redigere annualmente un bilancio (cfr. A. BEVORT, *De la position commune sur la représentativité au projet de loi : renouveau et continuité du modèle social français*, in *Dr. Soc.*, n. 7/8, 2008, 826).

⁶⁰ E, precisamente:

- nell'impresa o stabilimento sono rappresentative le OOSS che abbiano raccolto almeno il 10% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni dei componenti del comitato di impresa o della delegazione sindacale unica del personale o, in mancanza, dei delegati del personale, qualunque sia il numero dei votanti;
- nel gruppo o in una parte di esso la rappresentatività delle OOSS è accertata, conformemente alle regole stabilite per la rappresentatività a livello di impresa e di stabilimento, sommando l'insieme dei voti ottenuti nelle imprese o stabilimenti considerati;
- nella categoria sono rappresentative le OOSS che posseggano i requisiti generali, che siano diffusi territorialmente in maniera equilibrata all'interno della categoria, che abbiano raccolto almeno l'8% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni dei membri dei comitati di impresa o della delegazione unica del personale o, in mancanza dei delegati del personale, sommati al livello di categoria, qualunque sia il numero dei votanti. Le elezioni si svolgono ogni 4 anni;
- a livello nazionale e interprofessionale sono rappresentative le OOSS che: soddisfano i criteri generali; sono rappresentative nella categoria dell'industria, dell'edilizia, del commercio e dei servizi; abbiano raccolto almeno l'8% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni dei titolari del comitato di impresa o della delegazione unica del personale o, in mancanza, dei delegati del personale, sommati al livello di categoria.

Al fine di combattere la posizione privilegiata riconosciuta ad alcune organizzazioni sindacali storiche, però, non bastava rivedere i criteri, occorreva, altresì, eliminare la presunzione di rappresentatività. Per questo la riforma ha stabilito che un sindacato che intenda accedere alle prerogative riconosciute dalle legge alle organizzazioni rappresentative, debba dimostrare la propria rappresentatività fornendo la prova del possesso, contemporaneamente, di tutti i citati requisiti - che, infatti, sono cumulativi - per ogni livello per il quale si voglia agire (c.d. “regola di concordanza”)⁶¹.

7. Il sistema di contrattazione collettiva nel settore privato francese

In Francia vi sono tre livelli contrattuali: la contrattazione nazionale interprofessionale, la contrattazione di categoria e la contrattazione aziendale.

La base legale della contrattazione data al 1919 ed è stata successivamente allargata. Una legge del Governo popolare del 1936 ne prevedeva il baricentro a livello di categoria e la possibilità per il Ministro del lavoro di dichiarare i contratti *erga omnes*.

La crescente estensione della contrattazione di categoria negli anni '60 e '70, nonché la clausola *erga omnes* hanno indebolito i sindacati, a causa della riduzione delle differenze salariali fra le singole aziende. Gli imprenditori, infatti, nei contratti sovra aziendali, volevano stipulare solo *standard* minimi più flessibili, per lasciare spazio di autonomia di implementazione alle aziende. A contempo, tuttavia, questi minimi hanno evitato una maggiore mobilitazione nelle aziende e, quindi, una crescente adesione alle organizzazioni sindacali.

A causa delle vicende sociali e politiche del 1968 la legislazione successiva ha rinforzato tutti i livelli contrattuali esistenti ed introdotto la contrattazione aziendale che fino ad allora non era prevista.

La legge Auroux ha inserito la rappresentanza sindacale aziendale che ha potere contrattuale e l'obbligo delle parti a contrattare ogni anno sul salario e sull'orario, ma senza il dovere di stipulare un contratto.

È diventata obbligatoria, in seguito, anche la contrattazione di categoria annuale sul salario minimo ed ogni cinque anni sull'inquadramento professionale, ma anch'essi senza il dovere di raggiungere un accordo. Inoltre, è stata rilanciata la contrattazione nazionale interprofessionale sui temi della sicurezza, dell'occupazione, della formazione professionale e della tutela contro licenziamenti illegittimi.

⁶¹ Ciò significa che un sindacato che abbia dimostrato di essere rappresentativo, per esempio, a livello di categoria non è esonerato dal dover dimostrare di essere al contempo rappresentativo al livello della singola impresa nella quale voglia accedere alle prerogative sindacali previste per tale livello.

Rilevanti novità, di recente, si sono registrate in materia di rapporti fra legge e contrattazione collettiva e fra i vari livelli di contrattazione collettiva.

In Francia, com'è noto, il diritto del lavoro è oggetto di regolazione da parte di una molteplicità di fonti che, muovendo dalla Costituzione, si snodano lungo una linea gerarchica che passa attraverso le leggi, i contratti collettivi (*conventions collectives*), gli accordi di categoria (*accords de branche*), i contratti di lavoro (*contrats de travail*). In quest'ambito, opera il principio *de faveur* in base al quale, in caso di "concorso" di fonti sullo stesso oggetto, si applica quella più favorevole ai lavoratori anche se di grado inferiore⁶².

Secondo la formulazione generale che il *Conseil constitutionnel* ne ha dato, il principio parrebbe operare non solo nei rapporti fra legge e contratto collettivo, ma anche nel rapporto fra i diversi tipi di contrattazione collettiva⁶³.

Chiamato a pronunciarsi al riguardo, il *Conseil constitutionnel*, con la decisione 2004-494 del 29 aprile 2004, ha affermato che "il principio in virtù del quale la legge non potrebbe consentire agli accordi collettivi di lavoro di derogare alle leggi e regolamenti o agli accordi di portata più ampia che in un senso più favorevole ai lavoratori dipendenti non risulta da alcuna disposizione legislativa prima della Costituzione del 1946, e soprattutto non risulta dalla legge del 24 giugno 1936 (...) e non può essere considerato come un principio fondamentale riconosciuto dalle legge della Repubblica, ai sensi del preambolo alla Costituzione del 1946"⁶⁴.

L'organo di giustizia costituzionale francese ha riconosciuto che il principio in discorso "costituisce un principio fondamentale di diritto del lavoro ai sensi dell'articolo 34 della Costituzione, ed è compito del legislatore determinare il contenuto e la portata"⁶⁵.

In definitiva, poiché l'art. 34, quarto comma della Costituzione, si limita a stabilire che "La legge determina i principi fondamentali: del diritto del lavoro, del diritto sindacale e della previdenza sociale", nessuno specifico limite, se non quello formale, di fare uso della fonte legislativa, si può imporre al legislatore nella configurazione del principio di favore.

La potenziale sfera di applicazione di tale principio è stata notevolmente ridotta dalla legge FILLON n. 2004-391, del 4 maggio 2004, che ha rivisto il tradizionale rapporto fra legge e contrattazione collettiva e fra i vari livelli di quest'ultima, originariamente impostati sul principio del *favor*, riconoscendo al contratto col-

⁶² Conseil constitutionnel, 28 giugno 1989.

⁶³ A. SUPIOT, *La riforma del contratto collettivo in Francia*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2005, 162.

⁶⁴ «Le principe en vertu duquel la loi ne peut permettre aux accords collectifs de travail de déroger aux lois et règlements ou aux conventions de portée plus large que dans un sens plus favorable aux salariés ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946, et notamment pas de la loi du 24 juin 1936 susvisée ; que, dès lors, il ne saurait être regardé comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du Préambule de la Constitution de 1946 »

⁶⁵ Il constitue un principe fondamental du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de déterminer le contenu et la portée.

lettivo più ampie possibilità di deroga (anche peggiorativa) rispetto alle previsioni legali ed al contratto aziendale la possibilità di disporre diversamente rispetto a quanto previsto dal contratto nazionale nelle norme da quest'ultimo non espressamente dichiarate inderogabili⁶⁶.

Nel Rapporto Hadas Lebel del 2006 la centralità del ruolo della contrattazione collettiva nel sistema delle relazioni industriali francesi è stata ribadita. La strada dell'adattamento, in particolare, prospettava possibilità di decisioni a maggioranza sugli accordi delle organizzazioni sindacali. Quella della trasformazione, invece, prevedeva la vincolatività, per legge, delle decisioni assunte a maggioranza, portando quindi i sindacati a dialogare fra loro per gradi, iniziando dapprima dal livello aziendale⁶⁷.

Al fine di favorire il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, per le imprese di piccole e medie dimensioni (sotto i 200 dipendenti), si proponevano diverse soluzioni, come la creazione, in via sperimentale, ad esempio, di un unico organismo di confronto e contrattazione, la delegazione unica per il personale (che riassume in sé le funzioni dei delegati del personale, dei rappresentanti dei lavoratori all'interno del *comité d'entreprise* e dei delegati nominati dai sindacati); nonché modalità in deroga nella conclusione di accordi, che potessero essere firmati in alcuni casi da rappresentanti eletti dai lavoratori o da lavoratori su mandato di un'organizzazione sindacale⁶⁸.

Il principio maggioritario, in questo modo, avrebbe dovuto contribuire a sostituire, all'interno dell'impresa, la cultura della negoziazione con quella del confronto, inducendo i sindacati a cercare tra di loro, se non addirittura all'interno di organismi istituzionali, posizioni comuni

Proprio l'innovazione delle regole in materia di validità del contratto collettivo, da ultimo, è stato uno dei cardini della riforma attuata con la legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008.

In virtù del citato provvedimento, il contratto collettivo, a qualunque livello, deve ora essere sottoscritto da una o più OO.SS., che, nel loro complesso, abbiano raccolto un certo numero di voti in occasione delle elezioni per la costituzione degli organismi elettivi di rappresentanza dei lavoratori⁶⁹.

L'intento del legislatore è quello di far sì che le OO.SS. si sentano maggiormen-

⁶⁶ Sul tema si veda A. SUPPIOT, *La riforma del contratto collettivo in Francia*, cit.

⁶⁷ COSÌ, C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 1000.

⁶⁸ Cfr. R. HADAS LABEL (a cura di), *Pour un dialogue social efficace et légitime: Représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, cit., 1251.

⁶⁹ In particolare, il legislatore ha differenziato i requisiti di validità del contratto in relazione al livello al quale siano sottoscritti stabilendo che l'accordo è valido se:

- a livello interprofessionale, è sottoscritto da una o più OO.SS. che abbiano raccolto, alle elezioni considerate per il livello interprofessionale, almeno il 30% dei voti espressi in favore di quelle riconosciute rappresentative a questo livello, qualunque sia il numero dei votanti, e in assenza dell'opposizione di una o più OO.SS. rappresentative aventi raccolto la maggioranza dei voti espressi in favore delle stesse OO.SS. nelle medesime elezioni;

te vincolate al rispetto degli impegni assunti in sede negoziale, potendo, infatti, i lavoratori penalizzarli in occasione delle elezioni quando si procede alla verifica del loro grado di rappresentatività.

8. Relazioni sindacali, concertazione e contrattazione collettiva nel settore pubblico francese

Prospettive di riforma hanno interessato anche numerosi aspetti della funzione pubblica francese, col fine dichiarato di favorire maggiore efficienza e competitività delle amministrazioni⁷⁰.

Esula dai fini della presente indagine una compiuta ricognizione delle tappe di tale percorso. Vale la pena di evidenziare, però, come nell'ambito delle finalità innovative legate al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti in Francia, vi sia anche lo sviluppo e l'intensificazione del "dialogo sociale".

Riguardo alle relazioni sindacali nelle amministrazioni centrali statali e nelle autonomie locali, invero, nella realtà francese l'assetto delle relazioni sindacali è poco sviluppato e si sviluppa attraverso modalità di confronto su tematiche pre-stabilite, alle quali, tuttavia, non è attribuito alcun valore giuridico.

Il rapporto di pubblico impiego francese è disciplinato da una fonte unilaterale, lo Statuto generale dei funzionari pubblici (legge 13 luglio 1983), che regola sia gli aspetti retributivi, sia la parte normativa (congedi, sanzioni disciplinari, ecc.), e riconosce alle organizzazioni sindacali la prerogativa di stabilire piattaforme contrattuali per il trattamento economico del rapporto di lavoro. Tale intervento del sindacato, tuttavia, si limita, di fatto, a forme di tipo consultivo e concertativo.

La peculiarità del modello di relazioni sindacali nel pubblico impiego francese va ricercata nella netta separazione che esiste tra l'assetto normativo e la contrattazione collettiva, ma anche, necessariamente, nella centralizzazione della struttura amministrativa. Quest'ultima condiziona, a sua volta, gli organismi e le pro-

- a livello di categoria o professionale, è sottoscritto da una o più OO.SS. rappresentative aventi raccolto, alle elezioni considerate per il livello di categoria, almeno il 30% dei voti espressi in favore delle OO.SS. riconosciute rappresentative e in assenza dell'opposizione di una o più OO.SS. aventi raccolto la maggioranza dei voti espressi a favore delle stesse OO.SS. alle medesime elezioni;
- a livello di impresa o di stabilimento, è sottoscritto da una o più OO.SS. rappresentative aventi raccolto almeno il 30% dei voti espressi, al primo turno delle ultime elezioni dei titolari del comitato di impresa o della delegazione unica del personale, e in assenza dell'opposizione di una o più OO.SS. aventi raccolto la maggioranza dei voti espressi alle medesime elezioni.
- a livello di gruppo o parte di gruppo, è sottoscritto da una o più OO.SS. rappresentative aventi raccolto nelle imprese comprese nel perimetro dell'accordo almeno il 30% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni dei titolari dei comitati di impresa o delle delegazioni uniche del personale, o in mancanza dei delegati del personale, e in assenza dell'opposizione di una o più OO.SS. rappresentative aventi raccolto nel medesimo perimetro la maggioranza dei voti espressi alle medesime elezioni.

⁷⁰ Per una specifica ricognizione in argomento v. cfr. A.A.V.V., *Il sistema di contrattazione collettiva in Francia. Centralizzazione. Decentramento. Gestione delle risorse umane e trattamento economico*, ARAN, Newsletter, Inserto, n. 1-2, 2005.

cedure della partecipazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni rappresentative, al fine di garantire una coesione dei diversi interessi collettivi e, di conseguenza, della stessa stabilità ed efficacia dell'apparato statale⁷¹.

Nel sistema amministrativo francese esistono meccanismi consultivi e concertativi, sia a livello istituzionale, sia informale⁷².

Ogni Amministrazione, così, prima di adottare i propri provvedimenti, attiva consultazioni con organismi istituzionali, a composizione paritetica, costituiti da rappresentanti del personale e dei sindacati, differenziati in base all'ambito soggettivo ed oggettivo di intervento, i quali, tuttavia, possono limitarsi a formulare pareri e proposte aventi scarsa incidenza sulle scelte dell'Amministrazione, che può sempre decidere di adottare le proprie determinazioni anche con il dissenso del sindacato.

I principali organismi istituzionali sono le Commissioni amministrative paritetiche, *Commission administrative paritaires*, (CAP), i Comitati tecnici paritetici, *Comités techniques paritaires*, (CTP) ed il Consiglio superiore della funzione pubblica, *Conseil supérieur de la fonction public* statale, ospedaliero e territoriale. Le Commissioni amministrative paritetiche (CAP) sono suddivise in vari corpi professionali e si occupano delle questioni riguardanti i singoli dipendenti (reclutamento, avanzamento, mobilità, formazione, disciplina)⁷³. Le proposte congiunte dei CAP sono consultive, ma raramente accade che queste siano ignorate dal governo e dalle amministrazioni. Il loro peso è maggiore nei procedimenti disciplinari, mentre lo è meno nei sistemi di progressione interna nelle assunzioni. Il sistema dei CAP, in ogni caso, assicura maggiore uniformità delle regole e trasparenza gestionale, contribuendo a limitare la discrezionalità del *management*⁷⁴. I rappresentanti sindacali che ne fanno parte sono eletti da parte dei dipendenti e sono proprio i risultati delle elezioni il principale indice di rappresentatività delle sigle sindacali nel pubblico impiego, anche i fini della partecipazione alle trattative che, come si dirà, si svolgono a livello nazionale secondo un sistema di "concertazione informale".

I Comitati tecnici paritetici (CTP), invece, operano nell'ambito di ogni struttura amministrativa pubblica, sia statale (non solo a livello di Ministeri, ma anche di Direzione generale o di Servizio), sia territoriale ed ospedaliera⁷⁵. Le materie ad essi demandate riguardano questioni collettive connesse all'organizzazione degli uffici e dei servizi, alle condizioni di lavoro, alle regole statutarie.

71 G. DELLA ROCCA, *Partecipazione e contrattazione. Il caso delle relazioni sindacali in Francia*, in A.A.V.V., *Il sistema di contrattazione collettiva in Francia. Centralizzazione. Decentramento. Gestione delle risorse umane e trattamento economico*, cit., XII ss.

72 Cfr., sul punto, E. GENTILE, *Il sistema amministrativo francese*, cit., IV ss.

73 Le CAP hanno un'ampia articolazione a livello nazionale e locale e vengono rinnovate ogni tre anni negli apparati statali, ogni quattro nella funzione pubblica ospedaliera, ogni sei in quella locale.

74 G. DELLA ROCCA, *Partecipazione e contrattazione. Il caso delle relazioni sindacali in Francia*, cit., XIV.

75 I CTP durano in carica tre anni e si riuniscono almeno due volte l'anno.

I componenti sindacali al loro interno sono designati dalle rispettive organizzazioni sindacali e tutti i sindacati, generalmente, partecipano alle elezioni dei rappresentanti del CTP.

Il Consiglio superiore della funzione pubblica statale interviene, invece, a livello nazionale sulle principali materie che interessano tutti i settori della funzione pubblica (ad es. riforma delle pensioni), con pareri sui testi presentati dall'Organo politico, cui spetta, anche in questo caso, la decisione finale.

Per quanto riguarda le autonomie locali, le istituzioni di partecipazione sono simili a quelle del Governo centrale. La più rilevante è il Consiglio superiore della funzione pubblica territoriale (*Conseil supérieur de la fonction public territoriale*), comprendente sindacati e datori di lavoro. La rappresentanza sindacale è selezionata dai sindacati nazionali ed, in generale, il grado di legittimazione del consiglio viene considerato debole.

La medesima struttura esiste, infine, nel settore ospedaliero, dove, però, è potente il ruolo svolto dalla *Commission médicale consultative*, che è presente in ogni struttura ospedaliera ed opera in parallelo con i consigli di amministrazione.

Vi sono, infine, i Comitati per la salute e la sicurezza pubblica, per la disciplina. Vale a dire, comitati misti che si occupano, più in generale, di garantire il benessere lavorativo dei dipendenti e di attivare misure di tutela e di miglioramento dell'ambiente di lavoro. Il funzionamento varia da dipartimento a dipartimento o tra le diverse autonomie locali, tra le città e tra le diverse regioni.

Accanto alla concertazione istituzionale esiste, come si è detto, anche una forma di concertazione informale, prevista dall'art. 1 dello Statuto generale dei pubblici dipendenti, secondo il quale le organizzazioni sindacali rappresentative possono prendere parte a livello nazionale ai negoziati preliminari con il Governo per la definizione delle retribuzioni⁷⁶.

Il confronto informale riguarda principalmente, dunque, le dinamiche di crescita dei salari, la struttura retributiva, la corresponsione di indennità e premi ecc., ma non è esclusa la possibilità che, nella stessa sede, possano essere discusse anche tematiche attinenti al trattamento normativo dei dipendenti pubblici⁷⁷.

Le trattative fra le parti sociali ed il Governo possono dare vita a dichiarazioni conclusive (*relevé de conclusion*), ma possono anche convergere verso una posizione condivisa e formalizzata in un Protocollo di accordo (*accord salarial*), che precede la decisione politica e che, non avendo uno statuto legale, dovrà essere approvato e sottoscritto dal Presidente della Repubblica. L'accordo, in ogni caso, non impegna il Governo, che può anche disattenderlo sulla base di successive valutazioni politiche.

⁷⁶ La parte pubblica che partecipa al confronto è presieduta dal Ministro della funzione pubblica, coadiuvato dal Ministro del bilancio, mentre quella di parte sindacale è costituita dai rappresentanti delle OO.SS. rappresentative nel pubblico impiego francese, che sono FO, CFST, CGT, FSU, UNSA, CFTC e CGC.

⁷⁷ Oltre al tasso di incremento delle retribuzioni, infatti, vi sono previsioni in materia di reclutamento, carriera, orario di lavoro, formazione, ecc.

A prescindere dagli esiti della trattativa sindacale, infatti, nel caso in cui non venga raggiunta un'intesa gli incrementi salariali vengono stabiliti unilateralmente dal Governo, secondo criteri e meccanismi compensativi⁷⁸, che garantiscano il pieno rispetto degli equilibri economici ed il controllo della Spesa pubblica individuati nella legge finanziaria.

Se esiste, dunque, il diritto di negoziare da parte dei sindacati, non necessariamente esiste un corrispondente obbligo da parte del datore di lavoro di fare altrettanto. Il riferimento a termini quali "negoziazione" o "accordo", perciò, è puramente nominalistico. Non esistono, infatti, modelli relazionali che creano vincoli per le parti.

Il Governo ha riconosciuto, anche nel settore pubblico, come in quello privato, dunque, il diritto dei sindacati a partecipare al processo di contrattazione. Non sembra aver promosso, però, un'effettiva legittimazione degli stessi, né un reale potere negoziale.

La bilateralità dei rapporti è solo apparente. Lo Stato francese, come è stato osservato, conserva intatto il principio dell'unilateralità delle decisioni per quanto riguarda salari, tempi della contrattazione e approvazione degli accordi⁷⁹.

La partecipazione, in definitiva, è intesa, in Francia, come una forma di consultazione preventiva, nell'ambito di un *iter* procedurale separato e distinto dalla contrattazione vera e propria.

Al centro del dibattito politico, così, negli ultimi anni, è stata posta proprio l'esigenza di attribuire un peso decisionale effettivo al confronto, nelle sue diverse fasi, quale presupposto per una migliore ed effettiva attuazione delle politiche di gestione del personale.

Nei riguardi del sistema di concertazione istituzionale, in particolare, le proposte di riforma convergono sulla necessità di introdurre modalità e strumenti diretti a rafforzare il vincolo giuridico delle azioni concertative nei confronti delle amministrazioni⁸⁰.

Nella prospettiva di un reale sviluppo delle forme di dialogo sociale, così, è stata avanzata l'idea di organismi di tipo trasversale capaci di superare la frammentazione attuale che ne indebolisce la funzione propositiva.

Per le Commissioni, ad esempio, troppo legate ad interessi corporativi, potrebbe profilarsi un sistema di aggregazione delle stesse per categoria professionale o per materie di competenza, in modo tale da garantire, per ciascuna di esse, un ambito di intervento più ampio, che ne rafforzi il peso decisionale.

Per i Comitati, invece, oltre ad un sistema di accorpamento e ad un ampliamento delle competenze, sarebbe indispensabile anche un sistema di elezione diretta dei rappresentanti idoneo a rafforzarne la legittimità.

⁷⁸ Al fine di aggiornarli rispetto al tasso d'inflazione ed alle dinamiche del settore privato.

⁷⁹ G. DELLA ROCCA, *Partecipazione e contrattazione. Il caso delle relazioni sindacali in Francia*, cit., XIII.

⁸⁰ Cfr. E. GENTILE, *Il sistema amministrativo francese*, cit., IV ss.

9. “Paritarismo” e democrazia sociale nel modello di relazioni industriali francese

Un fondamentale fenomeno francese di tipo concertativo, che riunisce, per via istituzionale, Governo e rappresentanti dei datori e dei lavoratori nella realizzazione di interessi generali è quello del c.d. “paritarismo”⁸¹.

La formula degli organismi paritari, in particolare, ha conosciuto uno sviluppo importante nell’ambito delle istituzioni di protezione sociale che sono state poste in essere a partire dalla Liberazione. Da allora, tali organismi ed i loro modelli di organizzazione si sono diversificati⁸².

La Francia, da qualche tempo, sta cercando di sviluppare il ruolo e le funzioni di queste strutture.

Parlare di paritarismo come di una entità organica ed omogenea, in realtà, non corrisponde al ruolo ed al sistema di gestione di questi istituti.

Malgrado le differenze, una identità comune, invero, esiste: la comunione delle organizzazioni datoriali e sindacali dei lavoratori per la creazione e la gestione di un servizio di utilità sociale.

Istanze datoriali, dei lavoratori e di mutualità, in questi organismi, coesistono in forza di una co-gestione tripartita Stato-imprese-lavoratori generalmente caratterizzata dalla partecipazione finanziaria e/o da interventi di salvaguardia da parte del Governo.

Tale concetto rinvia principalmente ad istituzioni finanziate con i contributi dei lavoratori e gestite, in gran parte, per conto degli interessati, nelle quali nel potere di gestione dei fondi interviene anche la tutela statale⁸³.

La democrazia sociale francese, come si è detto, è la meno vivace in Europa e le istituzioni paritarie potrebbero fornire un apporto fondamentale in questo senso. Il ruolo rivendicativo e rappresentativo degli attori sociali nelle istituzioni paritetiche sviluppa una forma di comunanza concreta che apporta benefici alle imprese ed ai lavoratori.

Si tratta, perciò, di un fattore di equilibrio nel modello di gestione in campo sociale.

Gli organismi paritari apportano alla democrazia sociale la testimonianza che responsabili datoriali e sindacali, se non mettono fine alle loro contrapposizioni

⁸¹ Per un quadro approfondito: A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, cit., 119 ss., nonché per alcuni aspetti problematici, recentemente: J.P. JACQUIER, *Le paritarisme a-t-il un avenir?*, in *Dr. Soc.*, n. 1, 2009, 3 ss.

⁸² La Sécurité sociale, les organismes de retraites complémentaires, les institutions paritaires de prévoyance, l’assurance chômage, l’association pour l’emploi des cadres, la formation professionnelle et continue, les organismes du 1% logement, l’association pour l’emploi des personnes handicapées, les tribunaux des prud’hommes.

⁸³ È con i regimi di previdenza complementare (tra i quali, per prima, l’AGIRC, 1947) e, soprattutto, con l’UNEDIC che la gestione congiunta è prevalsa.

naturali, se non sospendono le loro divergenze di interessi, rischiano di interrompere il confronto, di far arretrare il compromesso che mette tutti d'accordo.

Al di là delle differenze che trasmettono le nozioni di democrazia sociale e di paritarismo, perciò, entrambe si riferiscono ad una stessa idea di concessioni fatte dai poteri pubblici e dalle parti sociali per la cura d'interessi condivisa.

Il paritarismo è così, al contempo, un prodotto della pratica contrattuale e di decisioni del potere politico.

Si distinguono, tradizionalmente, due tipi di paritarismo: uno in senso ampio ed uno in senso stretto.

Il primo, coinvolge le parti sociali, e, talvolta, gli altri attori, nella gestione dei servizi sociali che rientrano nell'ambito di interesse generale. Le parti sociali vi sono necessariamente rappresentate in ugual misura ed il ruolo dello Stato è molto importante.

Appartiene a questa tipologia la "Sicurezza sociale", creata nel 1945, al fine di garantire i lavoratori e le loro famiglie contro rischi di ogni natura. La sua organizzazione si basa sul rifiuto di un sistema di assistenza in favore di una logica di assicurazioni sociali.

Per quanto riguarda la forma in senso stretto, invece, vi è un numero pari di amministratori che rappresentano i lavoratori ed i datori di lavoro, che sono delegati a gestire un servizio di interesse generale. I fondi pensione della previdenza complementare come l'AGIRC e l'assicurazione contro la disoccupazione (UNEDIC) rientrano nell'ambito di questa concezione di paritarismo, per così dire, "puro".

Possono essere ordinati in questo tipo di paritarismo, altresì, le "Istituzioni della formazione professionale" e gli antichi tribunali *de Prud'hommes*, giurisdizione d'eccezione, paritaria ed elettiva, l'elezione dei quali costituisce uno dei principali momenti di verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Ed anche il Pubblico impiego offre molti esempi d'istituzioni paritarie di questo genere⁸⁴.

Anche con riferimento a tali realtà si conferma l'accentuata istituzionalizzazione che caratterizza il sistema di relazioni industriali francesi.

L'azione statale è, negli organismi paritari, meno evidente di quanto non lo sia, ad esempio, nella contrattazione collettiva, ma non meno pervasiva.

I poteri tradizionalmente riservati all'attore politico riguardano prerogative importanti come la fissazione del tasso di contribuzione, i montanti delle prestazioni o, ancora, la definizione delle regole del gioco ed il controllo della buona esecuzione del mandato conferito.

Proprio in considerazione della rilevante presenza del potere politico nella gestione degli organismi paritari, molti ritengono che quello francese sia sempre più un paritarismo di facciata.

⁸⁴ Cfr. *Infra*, § 8.

Le parti sociali, in altri termini, non disporrebbero di ampia autonomia e lo Stato sarebbe oramai l'attore principale. Le grandi riforme in materia di sicurezza sociale, come si è detto, e di occupazione, del resto, sono state imposte e decise, per lo più, da parte di quest'ultimo.

Qualunque siano i poteri delegati alle parti sociali, in caso di problemi, si fa sempre appello allo Stato e, specialmente, nei casi in cui i sindacati trovano difficoltà a far approvare riforme impopolari.

Il paritarismo, così, finisce per essere, secondo alcuni, solo una finzione⁸⁵.

Molti eventi riguardanti, di recente, gli organismi paritari hanno indotto ad interrogarsi sulle possibili evoluzioni di certe forme di cogestione⁸⁶.

Tale problema rinvia necessariamente alla specificità del modello di relazioni industriali francese. All'interno di tale modello, come si è detto, il ruolo dello Stato è centrale, la rappresentanza sindacale presunta e l'autonomia della negoziazione collettiva limitata.

La fondamentale questione che pone il paritarismo non è tanto il ruolo effettivo che giocano le parti sociali nella regolazione della protezione sociale, quanto quello delle scelte regolative che le stesse, in concreto, vanno ad operare⁸⁷.

La segmentazione dei beneficiari dei diritti sociali, la separazione tra assicurazione e solidarietà, il ruolo crescente degli attori privati (assicurazioni, ecc.), minano oramai la credibilità stessa delle istituzioni dello Stato sociale francese. Si tratta, allora, di comprendere se questo sistema è ancora in grado di sostenere le decisioni difficili che s'impongono. Sostenibilità non solamente dal punto di vista economico, ma anche, e soprattutto, di equità per i lavoratori, al fine di reprimere la frammentazione crescente del sistema di protezione sociale del Paese⁸⁸.

10. Il ruolo del sindacato nel processo di riforma dello Stato sociale francese: un consenso parziale per riformare il sistema

In un recente studio comparativo che ha esaminato il ruolo del sindacato nell'evoluzione delle politiche sociali in alcuni Paesi dell'Unione europea, è stato tracciato un interessante quadro anche per quanto riguarda l'azione sindacale nella riforma del sistema pensionistico francese⁸⁹.

L'analisi svolta merita di essere presa in considerazione ai fini della presente

⁸⁵ A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, cit., 137.

⁸⁶ Così, ad esempio, la fusione tra UNEDIC e l'ANPE. Su cui v. J.P. JACQUIER, *Le paritarisme a-t-il un avenir?*, cit., 3.

⁸⁷ A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, cit., 137.

⁸⁸ B. PALIER, *Les modèles de l'Etat-providence et le système française. Le système française de protection sociale: architecture et évolutions*, in *Cahiers français*, n. 330, j-f, 2006.

⁸⁹ D. NATALI, *Le rôle des syndicats dans l'innovation des systèmes de retraite: processus et contenu de réforme dans divers pays de l'Union*, in www.ose.be/ft/mocpension.htm. Più in generale, v. cfr. T. BOERI, A. BRUGIAVINI, CALMFORS, *Il Ruolo del sindacato in Europa*, Milano, 2002.

indagine, in quanto dalla ricostruzione dell'interazione tra i movimenti sindacali ed i decisori politici nelle diverse fasi del processo di modifica della normativa sulle pensioni, nonché dall'impatto dell'azione sindacale sul contenuto delle leggi adottate in materia, possono trarsi utili spunti di riflessione, più generale, sui caratteri e le modalità del confronto tra potere politico ed attori sociali e sul ruolo istituzionale del sindacato in Francia.

Il primo dato fondamentale che emerge dall'indagine in esame è che il processo riformista in materia previdenziale, che si è realizzato nel corso degli anni '90, non ha avuto origine, né è stato alimentato da una negoziazione istituzionalizzata tra le diverse parti, giacché i sindacati non sono stati mai formalmente integrati nelle sue diverse fasi.

Appare con tutta evidenza, come il sindacalismo francese, proprio in tale contesto, abbia cercato di accrescere la propria legittimità, influenzando in maniera significativa la riforma e, per questo, sia stato percepito dall'opinione pubblica come autentico difensore dei diritti sociali⁹⁰.

In Francia, il dibattito sul tema delle pensioni, del resto, si è sviluppato attraverso un conflitto ideologico radicale tra gli attori politici ed il movimento sindacale.

I protagonisti politici (con l'eccezione del partito comunista) hanno proposto, in diversi documenti ufficiali, misure dirette destinate a riequilibrare la situazione finanziaria del sistema (metodo di ri-valorizzazione delle prestazioni più restrittivo, innalzamento dell'età del pensionamento, prolungamento della durata della contribuzione, sviluppo della previdenza complementare, ecc.).

L'idea stessa della necessità d'intervenire per ridurre il *deficit* dei sistemi pensionistici è stata contestata dalla maggior parte dei sindacati, che non condividendo gli obiettivi prospettati dagli altri interlocutori (politici e sociali), ha proposto, invece, un intervento dello Stato di più grande portata, volto al finanziamento delle prestazioni non contributive ed alla lotta contro la disoccupazione, come strumento per rilevare e reperire risorse finanziarie necessarie a garantire il mantenimento dei diritti sociali⁹¹.

In seguito, è stata posta al centro del conflitto la gestione stessa del sistema. Vari attori politici, così, hanno rivendicato un ruolo maggiore per il Parlamento e l'Amministrazione dello Stato, al fine di aumentare l'efficacia della gestione; mentre i sindacati hanno continuato a difendere essenzialmente i principi della democrazia sociale.

Il primo tentativo, da parte del Governo Balladur, nel 1993, di rivedere l'impianto delle pensioni, è coerente con una logica consensuale, ma non concertata.

Il Primo ministro aveva espresso formalmente la necessità di un'ampia collaborazione tra il Governo e le parti sociali per ridefinire il modello sociale francese. Lo scopo è quello di approvare un testo che sia capace di rimuovere le cause della

⁹⁰ B. PALIER, *La réforme des retraites*, Paris, 2003.

⁹¹ D. NATALI, *Le rôle des syndicats dans l'innovation des systèmes de retraite: processus et contenu de réforme dans divers pays de l'Union*, cit.

“crisi” del sistema pensionistico ed, allo stesso tempo, però, anche di evitare una dura opposizione da parte dei sindacati⁹².

Le riunioni informali tra il Governo e gli attori sociali non producono negoziazioni vere e proprie, ma costituiscono l’occasione per un confronto sui principali temi oggetto di revisione.

La reazione sindacale alla presentazione della proposta di riforma, in un primo momento, è piuttosto negativa (in particolare, da parte della CGT e di CGT FO) e così, il Governo deve ricercare una strategia più flessibile per trovare un compromesso con il movimento sindacale.

La necessità di ridurre l’opposizione sociale dà vita ad un progetto di legge che riprende più proposte avanzate dalle confederazioni sindacali ed il contenuto del testo di riforma definitivamente approvato costituisce il risultato di uno scambio implicito tra i diversi attori, fondato, prima di tutto, sull’esclusione del settore pubblico - maggiormente sindacalizzato - e, poi, sulla difesa della funzione amministrativa delle parti sociali⁹³.

La legge del 1993 ha come obiettivo quello della stabilità finanziaria dei sistemi pensionistici pubblici e si basa su due elementi complementari. Da una parte, secondo le idee condivise dal corpo politico e dalle organizzazioni datoriali, la riduzione delle spese⁹⁴. Dall’altra, come proposto proprio dal movimento sindacale e, soprattutto dalla CFDT, viene introdotto il Fondo di solidarietà per la vecchiaia (*Fonds de solidarité vieillesse*, FSV), allo scopo di migliorare la situazione finanziaria del sistema delle pensioni attraverso la distinzione tra spese per solidarietà nazionale, da finanziare tramite imposizione fiscale, e spese di protezione sociale, legate ai contributi versati dalle parti sociali. Tale chiarificazione dei conti del sistema pensionistico significa, di fatto, un innalzamento delle entrate grazie ad un più forte intervento delle finanze pubbliche⁹⁵.

⁹² Così, D. NATALI, *Le rôle des syndicats dans l’innovation des systèmes de retraite: processus et contenu de réforme dans divers pays de l’Union*, cit.

⁹³ Per ridurre il rischio di una mobilitazione sindacale, infatti, la riforma è introdotta unicamente per il settore privato, mentre il settore pubblico rimane sottomesso alla legislazione precedente; in secondo luogo, i cambiamenti sono messi in atto molto lentamente per difendere i diritti acquisiti dai lavoratori più anziani e sindacalizzati; infine, una nuova legge per quanto riguarda l’amministrazione della sicurezza sociale garantisce il mantenimento del ruolo di gestione delle parti sociali. Cfr., sul punto, D. NATALI, *Quelles stratégies pour réformer les retraites? Le rôle des syndicats dans les différents modèles sociaux européens, Document de travail pour la Fondation Robert Schuman*, Paris, 2003.

⁹⁴ Attraverso l’aumento del periodo di contribuzione (da 37.5 a 40 anni) e del numero d’anni necessari per il calcolo del salario di riferimento (da 10 a 25). In più, il meccanismo di rivalorizzazione delle prestazioni fu modificato in modo restrittivo. Tutti elementi che devono contribuire ad una forte riduzione delle spese di circa il 20% tra il 2000 e il 2040.

⁹⁵ In termini di garanzia di pensioni sicure, l’effetto di certe misure fu la riduzione della protezione contro il rischio vecchiaia. Sulla base dei dati presentati dal Consiglio d’orientamento delle pensioni (*Conseil d’orientation des retraites*: COR), il tasso di sostituzione medio (importo della pensione rispetto all’importo del salario) dei salariati privati si riduce tra il 2000 e il 2040: dall’84% nel 2000 al 67% nel 2040 per i non quadri e dal 75% al 58% per i quadri (COR, 2001).

Il ruolo “di freno” svolto dalle organizzazioni sindacali in Francia, nonostante la loro scarsità in termini d’iscritti, appare ancor più evidente con il successivo Governo JUPPÉ, che, nel 1995, stimando che la riforma Balladour, limitata al settore privato, non sia sufficiente per riequilibrare il sistema previdenziale, propone nuove misure per ridurre le prestazioni dei dipendenti del settore pubblico, che, come si è detto, è il più sindacalizzato⁹⁶.

Nella stessa direzione, viene modificata anche la Costituzione in modo tale da rafforzare i poteri d’intervento del Parlamento e ridurre quello delle parti sociali.

Contrariamente a quanto era accaduto nel 1993, non vi sono tentativi di scambiare l’introduzione di un abbassamento delle prestazioni sociali con la difesa del ruolo di gestione dei sindacati. Il Governo Balladour aveva adottato una strategia formalmente unilaterale, ma implicitamente consensuale, il Governo JUPPÉ, invece, decide di optare per una strategia apertamente conflittuale. Le parti sociali non vengono consultate, né informate sul contenuto del progetto di riforma, bensì messe a conoscenza delle misure principali da varare solo dopo la presentazione all’Assemblea Nazionale.

Il sindacato, intravedendo in queste misure una minaccia al proprio ruolo ed alla propria legittimità, reagisce con un movimento di protesta di vastissime proporzioni che si sviluppa durante gli ultimi mesi del 1995 e che conduce al ritiro della riforma delle pensioni.

In tale occasione, i sindacati francesi, nonostante il tasso di sindacalizzazione più basso in Europa occidentale, dimostrano ampia capacità di mobilitare i propri aderenti e l’opinione pubblica intera, creando, così, tra produttori di reddito e beneficiari delle prestazioni una vasta coalizione diretta a bloccare le riforme legislative in campo sociale⁹⁷.

La terza fase della revisione del sistema delle pensioni in Francia è caratterizzata dall’adozione, da parte del Parlamento, della riforma Raffarin nel luglio 2003.

Il Governo pone l’accento sulla necessità d’intervenire per contenere i costi del sistema. L’obiettivo principale è quello di ridurre il rischio finanziario attraverso l’allineamento del settore pubblico su quello privato (più equità tra categorie professionali)⁹⁸. L’adozione di misure per il solo settore privato, infatti, aumenta le disuguaglianze tra le categorie professionali.

⁹⁶ D. LABBÉ, *Syndicats et syndiqués en France depuis 1945*, Paris, 1996.

⁹⁷ Tra le fonti che hanno sottolineato il ruolo dei pensionati nel processo di mobilitazione M. VAKALOULIS, *Entretien avec des dirigeants syndicaux sur le mouvement social, Document de travail*, n. 94, FNSP-Cevipof, 1998.

⁹⁸ La riforma comprende la riduzione delle prestazioni per gli impiegati della funzione pubblica, mentre i lavoratori coperti da alcuni dei regimi speciali (es. metro, ferrovie) non sono stati interessati dalle nuove misure. Gli interventi per una riduzione delle spese pubbliche (per esempio l’aumento dell’età di pensionamento), poi, sono stati compensati da meccanismi più generali d’indicizzazione delle pensioni e delle prestazioni più favorevoli per le carriere lunghe.

Da parte sua, il movimento sindacale definisce una posizione comune, adottando, nel gennaio 2003, una dichiarazione di tutte le organizzazioni facenti parte del Consiglio di orientamento delle pensioni (COR)⁹⁹.

L'approccio del Governo non è, però, di dura opposizione alle rivendicazioni sindacali, prevalendo, piuttosto, un atteggiamento comune a quello dell'esperienza del Governo Balladour¹⁰⁰. Il testo di legge, infatti, è il risultato di un compromesso esplicito tra il Governo ed alcune confederazioni, in quanto riproduce un accordo firmato dal Ministro degli Affari sociali e due confederazioni sindacali, la CFDT e la CFE CGC¹⁰¹.

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria del sistema, così, la riforma riprende gli strumenti già introdotti in passato per il sistema privato: innalzamento delle entrate e previsione della piena occupazione¹⁰², elementi legati, prima di tutto, alle rivendicazioni sindacali¹⁰³ e che puntano ad una maggiore equità tra categorie professionali e gruppi con livelli di reddito ineguali¹⁰⁴.

Il quadro fin qui delineato si completa con i risultati delle negoziazioni tra l'organizzazione dei datori (MEDEF) e le organizzazioni sindacali, per la riforma dei regimi complementari. Tra il 1993 ed il 2003, gli accordi firmati dal MEDEF ed una parte dei sindacati (la CFDT, CGC e CFTC) sono coerenti, in modo più o meno esplicito, con gli interventi legislativi e producono, tra l'altro, un abbassamento delle prestazioni.

99 I rappresentanti delle confederazioni nazionali condividevano più obiettivi: mirare ad un livello alto di pensioni, mantenere l'età di pensionamento a 60 anni, sottolineare la priorità delle politiche dell'impiego per aumentare le risorse finanziarie del sistema, ottenere condizioni più favorevoli per i lavori ingrati e le carriere lunghe (cfr. R. MOURIAUX, *Le printemps anti Fillon*, in BÉROUD, MOURIAUX, *L'année sociale*, Paris, Syllepse, 2004, 11-23).

100 D. NATALI, M. RHODES, *Trade offs and veto players: Reforming Pensions in France and Italy*, *French Politics*, vol. 2, n. 1, 2004, 1-22.

101 Il processo comincia nel mese di gennaio per iniziativa del Presidente Chirac. Tra febbraio e maggio ci sono una serie di incontri tra le parti sociali ed il Governo. A questa fase segue un primo momento di conflitto: ad inizio maggio, gli impiegati del settore pubblico (soprattutto gli impiegati della funzione pubblica) organizzano degli scioperi contro il progetto di riduzione della loro pensione. Dal 14 maggio e fino all'accordo del 28 maggio, il ministro degli Affari sociali FILLON adotta delle modifiche rispetto al progetto iniziale che favoriscono il compromesso.

102 Quali l'aumento della durata di contribuzione (per il solo settore pubblico fino a 40 anni e poi, per tutti i settori, fino a 41.9 nel 2020); il regresso dell'età effettiva al momento delle dimissioni (con la definizione di un'età minima di 60 e massima di 65) con un sistema di premi e sanzioni per favorire una carriera più lunga, e dunque l'abbassamento implicito del livello delle prestazioni. Il governo ha previsto che l'impatto di queste misure sarà di 5 miliardi di euro per il regime generale e di 13 miliardi di euro per il settore pubblico fino al 2020 (contro una stima di bisogni finanziari di 43.5 miliardi di euro per lo stesso periodo).

103 Il mantenimento di certi privilegi per le categorie più sindacalizzate (trasporti pubblici, funzionari), così ad esempio, è stato importante per ridurre l'opposizione alla riforma dei regimi pubblici.

104 Queste misure, infatti, che consideravano la stabilità finanziaria del sistema nel futuro, furono equilibrate da altre che miravano all'aumento della protezione nei confronti di certe categorie (garanzia delle pensioni sicure): età di pensionamento più bassa per le carriere di lunga durata, aumento del tasso di sostituzione per le prestazioni più basse e garanzia di un tasso di sostituzione medio per tutte le pensioni (cfr. D. NATALI, *Le rôle des syndicats dans l'innovation des systèmes de retraite: processus et contenu de réforme dans divers pays de l'Union*, cit.).

Per quanto riguarda l'azione sindacale ed il suo impatto sul contenuto della riforma pensionistica in Francia, dunque, il movimento sindacale risulta aver avuto un peso importante, riuscendo a bloccare i progetti di riforma proposti dal Governo, in modo unilaterale, nel 1995. Le riforme attuate, inoltre, hanno visto una partecipazione dei sindacati: indiretta nel 1993, diretta, anche se parziale nel 2003.

Il ruolo del movimento sindacale francese nel processo di riforma delle pensioni, però, non sembra legato alle risorse tradizionali del sindacalismo "economico", cui tradizionalmente esso viene ricondotto. Le confederazioni caratterizzate dalla densità sindacale più bassa, infatti, sono state le più attive, come dimostra la protesta di massa ed il ritiro del progetto di riforma proposto dal governo JUPPÉ nel 1995.

La forza sindacale, in questo caso, sembra sia stata legata non tanto al numero degli iscritti, quanto alla capacità di mobilitare questi ultimi, tanto quanto l'opinione pubblica, a favore o contro le proposte di riforma.

Per quanto riguarda l'impatto dell'azione sindacale sul contenuto delle riforme votate, poi, in Francia il sindacato è stato tendenzialmente contrario ad una logica liberale di riduzione delle spese sociali, con eccezione parziale della CFDT. In seno a quest'organizzazione, col passare del tempo, si è fatta strada la consapevolezza che è necessario apportare cambiamenti al sistema di sicurezza sociale ed anche lo sviluppo dei fondi pensione (argomento tabù per il movimento sindacale) è divenuto, invece, uno degli elementi di discussione e di scelta possibili.

Tra le confederazioni sindacali, tuttavia, la CFDT, per essere stata più favorevole al compromesso con il Governo, rappresenta un'eccezione, ma, proprio per questo, la sua posizione è divenuta importante a livello politico, in quanto ha permesso di creare quel sostegno sindacale che era necessario all'introduzione di una riforma generale in materia previdenziale¹⁰⁵.

11. Progetti ed iniziative governative per favorire il dialogo sociale in Francia tra riforme annunciate e riforme attuate.

Negli ultimi anni, come si è detto, si sono succedute diverse iniziative per rinnovare la qualità del dialogo sociale in Francia, con riferimento a tutti i tipi di negoziazione, consultazione e scambio di informazioni tra rappresentanti dei governi, datori di lavoro e lavoratori sulle questioni di comune interesse in materia di politica economica e sociale.

Riguardo alle prospettive di riforma del dialogo sociale, i sindacati hanno messo l'accento soprattutto, sulla necessità di una "procedura preventiva di concertazione" sui temi di negoziazione proposti dal Governo, che, per un certo periodo di

¹⁰⁵ D. NATALI, *Quelles stratégies pour réformer les retraites? Le rôle des syndicats dans les différents modèles sociaux européens*, cit.

tempo dovrebbe astenersi dal prendere qualunque iniziativa su ciò che forma oggetto della negoziazione.

Sotto questo profilo, per prima, la legge Fillon ha segnato un cambiamento importante rispetto al precedente sistema, avendo previsto un preciso impegno da parte del Governo a rinviare alla contrattazione nazionale interprofessionale “qualsiasi riforma di natura legislativa relativa al diritto del lavoro”.

A partire dal 2004, perciò, prima di elaborare un qualsivoglia progetto di legge di riforma in materia, l'Esecutivo è stato obbligato a convocare i *partners* sociali al fine di avviare vere proprie procedure di tipo concertativo.

Nella prospettiva di un rilancio ancor più significativo della logica consensuale nel sistema delle relazioni industriali francesi si è posta, in seguito, la Relazione presentata al Primo Ministro il 21 aprile 2006 da Jean-Dominique Chertier¹⁰⁶.

Per fare fronte all'inadeguatezza delle tecniche concertative tra Stato ed attori economico-sociali, nel documento si propone di costruire un'agenda pluriennale delle riforme da concordare tra Governo, Parlamento, parti sociali ed attori della società civile. Tale agenda avrebbe dovuto precisare le modalità del confronto e divenire oggetto di una attualizzazione annuale, in linea con i progetti di riforma presentati a livello europeo. Nel Rapporto si proponeva, altresì, di stabilire una procedura formalizzata e sistematica da inserire nella Costituzione, che, in particolare, per la materia del diritto del lavoro, prevedesse un tempo di attesa per consentire alle parti sociali di negoziare, e che, in caso di accordo, imponesse l'obbligo per Esecutivo e Parlamento di adottare il testo concordato senza possibilità di ulteriori modifiche¹⁰⁷.

Anche il Governo francese, invero, ha presentato alle parti sociali un documento nel quale è stata prevista la fusione in un *Conseil du dialogue social* di diversi istituti per l'esame in modo trasversale degli argomenti che formano oggetto di confronto a livello nazionale¹⁰⁸. Questo Consiglio, presieduto dal Ministro del lavoro e composto di rappresentanti dei sindacati, dei datori di lavoro e dallo Stato, nelle intenzioni dell'Esecutivo, doveva diventare la sede istituzionale della consultazione sui progetti di legge e sui decreti, nonché per l'estensione e l'approvazione degli accordi. Al Consiglio del dialogo sociale il Governo avrebbe dovuto presentare un documento di orientamento contenente gli obiettivi della riforme in materia di lavoro, al fine di valutarne le possibili conseguenze.

La definitiva “istituzionalizzazione” del dialogo sociale in Francia si è avuta, recentemente, con la legge n. 2007-130 del 31 gennaio 2007, in forza della quale, tutti i progetti di riforma proposti dal Governo che riguardano le relazioni indi-

¹⁰⁶ J.D. CHERTIER, *Pour une modernisation du dialogue social, Rapport au premier Ministre*.

¹⁰⁷ A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail: les relations professionnelles*, cit., 91-92.

¹⁰⁸ *La Commission nationale de la négociation collective*, il *Conseil supérieur de l'emploi*, il *Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales* e il *Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie*.

viduali o collettive di lavoro, l'impiego o la formazione professionale e che incidono sul campo di applicazione della negoziazione nazionale e interprofessionale devono costituire oggetto di una consultazione preliminare con le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro rappresentative a livello nazionale e interprofessionale (art. L. 101-1)¹⁰⁹.

Si tratta di una svolta fondamentale nel processo di rinnovamento del dialogo sociale in Francia cominciato nel 2004, anche se il testo della legge diverge dalle proposte contenute della Relazione Chertier sotto diversi aspetti importanti. Il provvedimento, ad esempio, non prevede un'agenda pluriennale delle riforme ed, inoltre, lascia la possibilità a Governo e Parlamento di rifiutare o emendare i contenuti dell'accordo frutto di negoziazione tra le parti sociali.

La prassi del dialogo sociale è stata dunque inserita all'interno della legislazione vigente con l'effetto importante che non sarà più possibile modificare i contenuti nel *Code du Travail* senza che le parti sociali siano state poste in condizione di negoziarne il contenuto così come non sarà più possibile approvare una legge in materia lavoristica senza averne acquisito il parere.

Nella parte III, del recente Accordo dell' 11 gennaio 2008, sulla *Modernisation du marché du travail*, così, ad esempio, i firmatari hanno ribadito il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva, ai diversi livelli, per giungere a un miglior adeguamento tra le poste in gioco economiche, le politiche occupazionali, la messa in sicurezza dei percorsi professionali e l'accrescimento delle competenze dei dipendenti.

Con questo spirito, hanno convenuto di organizzare, in modo coerente, un calendario delle contrattazioni interprofessionali previste per l'applicazione di certe disposizioni¹¹⁰ e di porre in essere una commissione di monitoraggio e di valutazione dell'accordo che garantirà, in modo particolare, il buon funzionamento dei vari dispositivi posti in essere

Si tratta di un segnale importante dell'avvio di una correzione di rotta del sistema delle relazioni industriali nella direzione auspicata.

La fase della consultazione, invero, solleva molte domande tra i sindacati. Ciò che preoccupa maggiormente le organizzazioni sono le conseguenze della stessa. Al riguardo, non sembra potersi dubitare che, in caso di accordo di maggioranza, le condizioni concordate debbano essere rispettate e tradotte in legge. In caso

¹⁰⁹ Per un primo commento: P.H. ANTONMATTEI, *Négociation collective: une bonne nouvelle et une mauvaise*, in *Dr. Soc.*, n. 4, 2007, 459 ss.

¹¹⁰ Nel corso del I semestre 2008: convenzione sull'assicurazione disoccupazione (art. 16); entro sei mesi dall'entrata in applicazione di questo accordo: declinazione dei principi enunciati e degli obiettivi fissati in materia di GPEC (art. 9); entro 12 mesi dall'entrata in applicazione di questo accordo: condizioni di messa in opera del "bilancio di tappa professionale" (*bilan d'étape professionnel*) (art. 6); entro 3 anni dall'entrata in applicazione di questo accordo: bilancio degli accordi di settore relativi al CDD (contratti a durata determinata) per la realizzazione di un obiettivo definito (art. 12 b); le modalità d'integrazione dei principi dell'art. 10 nell'accordo del 25 aprile 1983 e sui quadri; valutazione del *portage salarial*; gruppo di lavoro paritario sul rafforzamento dell'efficacia dell'1% alloggio a favore della mobilità e dell'inserimento professionale dei giovani; gruppo di riflessione sulle tappe ulteriori della portabilità.

di fallimento delle parti sociali, invece, e, dunque, in mancanza di un'intesa comune, resterebbe fermo il diritto di iniziativa del Governo. In questo caso la riforma avrebbe veste legislativa, ma, per così dire, "non contrattata".

Si tratta, a questo punto, di stabilire quali siano le conseguenze giuridiche di tale mancata concertazione preventiva, e, più precisamente, di chiarire la distinzione, in termini di vincolatività giuridica tra una legge "contrattata" ed una che non lo è.

In proposito, si osserva che nei Paesi europei, nei quali le decisioni dell'organo costituzionalmente depositario del potere legislativo siano frutto di negoziazione tra i soggetti del sistema di relazioni industriali, si è largamente dibattuto sul significato giuridico degli accordi triangolari tra Governo, organizzazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori, specialmente, con riguardo ai profili di legittimità costituzionale, ed, in particolare, rispetto alla forma di governo¹¹¹.

In Italia, così ad esempio, la Giurisprudenza costituzionale ha affermato che il fenomeno concertativo non si pone in contrasto con la Costituzione, e, dunque, è legittimo, a condizione che il mancato accordo non impedisca il perseguimento degli interessi pubblici da parte degli organi istituzionalmente a ciò preposti e, dunque, a condizione che rimanga inalterato il modello di Stato apprestato dal dettato costituzionale¹¹².

La concertazione, in altri termini, deve limitarsi a rendere nota e trasparente l'influenza degli interessi particolari di cui sono portatrici le "parti sociali", senza che, però, la forma di governo ne possa risultare influenzata¹¹³.

I rappresentanti politici, infatti, devono restare liberi di valutare le proposte presentate, in quanto i soli abilitati ad interpretare la volontà popolare ed a realizzare la sintesi degli interessi generali.

L'accordo concertato, per queste ragioni, può essere solo un documento programmatico di impegni che ciascuna parte assume in vista della realizzazione di obiettivi consensualmente fissati, senza che da tali impegni discendano vincoli giuridici per lo Stato¹¹⁴.

In definitiva, è proprio la considerazione che le parti sociali siano portatrici di interessi, che, per quanto ampi non potranno mai coincidere con quelli dell'intera collettività, che impedisce, nel caso italiano, come del resto in quello francese, di attribuire vincolatività agli accordi triangolari. Diversamente, infatti, l'avallo preliminare da parte dei rappresentanti di tali particolari interessi ad un provvedimento legislativo potrebbe tradursi in una limitazione preventiva della sovranità popolare.

¹¹¹ G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2007, **14**, nonché 213 ss.

¹¹² Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34 in relazione al D.L. 17 aprile 1984, n. 70.

¹¹³ E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2000, 115.

¹¹⁴ A. MARESCA, *Concertazione e contrattazione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2000, 197.

12. Osservazioni conclusive

La Francia è coerente rispetto all'evoluzione del sindacalismo nel panorama europeo. Con il declino delle protezioni acquisite, gli indicatori della forza sindacale più tradizionali (ad esempio il numero degli iscritti) decrescono e si moltiplicano gli interrogativi sulla legittimità degli attori delle relazioni sociali.

Nello scenario sindacale francese, segnato da decenni di stabilità, invero, è in atto un processo di trasformazione, nel senso che, da qualche tempo, si assiste ad una sorta di "risindacalizzazione" e tutte le confederazioni ne hanno fatto una priorità, anche se spesso la ricomposizione assume una geometria nuova, sviluppandosi essenzialmente a livello territoriale.

Anche la recente riforma degli indici di rappresentatività e delle regole di stipulazione e validità del contratto collettivo può certamente diventare uno strumento efficace, da un lato, per operare una ricomposizione del tessuto sindacale, garantendo l'attribuzione del ruolo di interlocutore negoziale dei datori di lavoro ad organizzazioni sindacali che abbiano un seguito effettivo presso i lavoratori, riscontrato sulla base di criteri oggettivi, e, dall'altro, per incentivare un maggiore coinvolgimento nell'attività sindacale dei lavoratori destinatari dei suoi risultati.

La vera questione di fondo, tuttavia, è che in Francia è la vocazione stessa del sindacato che dovrebbe essere rivisitata.

L'esperienza sindacale francese si è sviluppata essenzialmente secondo un modello di sindacalismo di tipo "economico", basato, cioè, sul rapporto diretto tra sindacati e datori di lavoro e, dunque, sull'offerta di servizi sui luoghi di lavoro per i propri associati, rappresentando e difendendo, essenzialmente gli interessi dei sindacalizzati. Anche se, poi, il meccanismo della estensione con decreto del Ministro del lavoro permette l'applicazione dei risultati della contrattazione collettiva a tutti i lavoratori.

In un contesto di questo tipo, è di tutta evidenza che i fattori che determinano la forza di un'organizzazione siano proprio i tassi di sindacalizzazione ed il rapporto tra i lavoratori coperti dalla negoziazione sindacale (anche se non sindacalizzati) e la popolazione attiva generale¹¹⁵.

All'azione più direttamente collettiva, il sindacato francese dovrebbe affiancare, altresì, quella politica, secondo un modello di sindacalismo di matrice "sociale", nel quale le confederazioni sindacali riescano ad estendere sempre più la propria attività anche al di là dei luoghi di lavoro, attraverso l'interazione con i decisori politici sulle questioni d'interesse generale¹¹⁶.

¹¹⁵ Sul punto M.L. MORIN, *Autonomie de négociation et ordre public social*, in C. THUDEROZ, A. GIRAUD-HERAUD (eds.), *La négociation sociale*, Paris, 79-93.

¹¹⁶ In proposito, si consideri l'esperienza degli organismi paritari sui quali v. *infra* § 9.

Ad aumentare il peso politico delle organizzazioni sindacali, allora, contribuirebbero la capacità di rappresentare gli interessi dei lavoratori (peraltro di tutti i lavoratori) ed, ancor più, quella di mobilitare l'opinione pubblica intera¹¹⁷.

Solo una *leadership* sindacale che possa rappresentare gli interessi di un più esteso gruppo di individui e potenzialmente di tutta la popolazione può avere obiettivi più generali di politica economica e sociale che includano quelle riforme che il Paese richiede.

Potrebbe profilarsi, allora, un diverso sistema di relazioni sindacali, nel quale lo Stato assuma, non più solo informalmente, il ruolo di terza parte negoziale, contribuendo con il proprio apporto fattivo (legislativo e finanziario), ad assumere precisi impegni in cambio della condivisione di quegli obiettivi e della garanzia delle parti sociali di adottare una condotta negoziale coerente.

Per il modello di concertazione francese, allora, si prospetta una profonda espansione del suo campo di applicazione, sia per quel che attiene ai livelli, sia ai temi, alle aree geografiche, nonché ai tempi di negoziazione.

Tale modello di "concertazione sociale", del resto, è stato ampiamente praticato con successo in altri Paesi d'Europa¹¹⁸, nei quali è divenuta pure una prassi consolidata da parte dei pubblici poteri quella di consultare le parti sociali prima dell'approvazione di alcuni provvedimenti legislativi (c.d. legislazione negoziata) oppure da parte della legge quella di autorizzare il contratto collettivo a derogare, ad integrare o specificare i propri contenuti¹¹⁹.

Il tipo di confronto adottato nell'esperienza francese, invece, non fa proprio l'obiettivo di determinare consensualmente gli indirizzi di politica economico-sociale. Tale ridimensionamento della funzione del consenso, invero, mette in dubbio una gestione efficiente del processo stesso di riforma del Paese e del suo sviluppo, riproponendo l'attualità del metodo concertativo.

Il dialogo sociale ed ancor più la concertazione, però, richiedono una tradizione consolidata di unità sindacale che in Francia, a differenza di altri Paesi (come l'Italia), invece, manca. I sindacati sono divisi tra di loro, e, per questo, discutono con scarso potere contrattuale. Vi sono, altresì, confederazioni che non vogliono concertare per il timore di legittimare le azioni dei governi.

Si crea, così, un inutile conflitto, contro gli stessi interessi dei dipendenti, che blocca le riforme ed il sindacato perde la sua funzione di voce collettiva dei lavoratori per diventare una forza contraria alla liberalizzazione ed alle misure per rilanciare l'economia.

¹¹⁷ Sembra essersi avviata in tale direzione la maggiore Confederazione francese, la CFDT, in occasione del processo di riforma delle pensioni (sul punto diffusamente cfr. infra § 9).

¹¹⁸ Cfr. L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, cit.; nonché più recentemente L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole sul rapporto tra legge e autonomia collettiva*, cit., 279 ss.

¹¹⁹ G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit., 203.

Al fine di promuovere un reale ed efficace confronto fra tutti i soggetti interessati, è opinione comunemente condivisa che i cambiamenti del lavoro in Francia debbano tener conto dell'interdipendenza dell'azione di Governo e parti sociali e che, in tale prospettiva, rilevanza prioritaria debba essere attribuita alla contrattazione collettiva ed ai sindacati maggioritari, scelti dai lavoratori.

Si prospetta, allora, la creazione di un sistema di consenso sociale diffuso, che consenta le riforme e tracci il percorso del *welfare* nell'ambito di una logica che sia voluta da tutti gli attori.

Il problema di fondo, invero, che accomuna la Francia al resto d'Europa, è la flessibilità dell'organizzazione del lavoro, che si pone alla base del processo di modernizzazione in atto nel Paese¹²⁰.

Le posizioni ideologiche dei grandi sindacati, infatti, hanno sempre orientato verso la rigidità della regolazione collettiva dei rapporti di lavoro. Negli assetti produttivi tradizionali, la tutela collettiva corrisponde ad un sistema organizzativo rigido che tollera bassi livelli di flessibilità nella contrattazione¹²¹.

Dubbi e perplessità, dunque, emergono in ordine al futuro ruolo che il sindacato francese dovrà assumere in un mercato del lavoro in via di radicale trasformazione. Cambiare le regole delle relazioni sindacali può contribuire a modificare gli attuali rapporti di forza, ma, certamente, non può bastare.

Di fronte alle sfide che la flessibilità impone, occorre che le organizzazioni sindacali acquistino piena consapevolezza che un loro coinvolgimento più esplicito e fattivo nelle scelte fondamentali di politica-economica del Paese, significherà, nella logica dello scambio politico, anche necessariamente impegnarsi a far accettare ai propri rappresentati la distribuzione di sacrifici più o meno immediati, a fronte della promessa di benefici futuri ed incerti, facendosi garante di un tasso di osservanza spontanea al cambiamento adeguato.

Sotto questo profilo, il rischio che accomuna la Francia a tutti i paesi d'Europa è che l'impopolarità delle decisioni negoziate possa alimentare tensioni sociali, rendendo ancor più instabile l'assetto delle relazioni sindacali per la difficoltà di garantire comportamenti coerenti rispetto agli obiettivi concordati

Ciò, peraltro, non sarebbe privo di conseguenze neanche per i pubblici poteri. Depotenziando il ruolo di mediazione svolto dalle parti sociali, infatti, lo Stato finirebbe per doversi confrontare direttamente con la collettività generale, e, dunque, con i cittadini, con il rischio, in questo caso, di compromettere l'effettività stessa delle riforme, che, invece, solo un ampio consenso sociale può assicurare.

¹²⁰ C. ENRICO, *La rappresentanza degli attori sindacali: riflessioni sul caso francese*, cit., 998-999.

¹²¹ Così, G.P. CELLA, *Lavoro e contrattazione. Cosa cambia con il lavoro nonstandard?*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2005, 37.

RIASSUNTO

In Francia il sistema delle relazioni industriali è caratterizzato da una elevata istituzionalizzazione, nel senso che le parti sociali non dispongono di ampia autonomia, mentre il ruolo dello Stato è centrale. L'esigenza di modificare la dinamica delle relazioni sindacali, riequilibrando il ruolo dello Stato e del sindacato, è stata posta al centro del dibattito politico degli ultimi anni. Tra i principali ostacoli alla modernizzazione del sistema delle relazioni sindacali francesi, vi è il problema legato alla rappresentazione molto bassa dei sindacati ed alla loro "frammentazione". L'esigenza di riformare i criteri di "misurazione" della rappresentatività delle organizzazioni sindacali si è tradotta nella elaborazione di una intesa da parte delle OO.SS. considerate rappresentative in Francia a livello nazionale, il contenuto della quale è stato in larga parte recepito nella legge n. 2008-789 del 20 agosto 2008. Nella prospettiva di un rilancio ancor più significativo della logica consensuale nel sistema delle relazioni industriali francesi si è posta, altresì, la Relazione Chertier. La definitiva "istituzionalizzazione" del dialogo sociale in Francia, però, si è avuta, recentemente, con la legge n. 2007-130 del 31 gennaio 2007, in forza della quale, tutti i progetti di riforma proposti dal Governo che riguardano le relazioni individuali o collettive di lavoro, l'impiego o la formazione professionale e che incidono sul campo di applicazione della negoziazione nazionale e interprofessionale devono costituire oggetto di una consultazione preliminare con le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro rappresentative a livello nazionale e interprofessionale. La questione di fondo che si pone a questo punto è che in Francia è la vocazione stessa del sindacato che dovrebbe essere rivisitata. All'azione più direttamente collettiva, il sindacato francese dovrebbe affiancare, altresì, quella politica, riuscendo ad estendere sempre più la propria attività anche al di là dei luoghi di lavoro, attraverso l'interazione con i decisori politici sulle questioni d'interesse generale. Si prospetta, allora, la creazione di un sistema di consenso sociale diffuso, che consenta le riforme e tracci il percorso del welfare nell'ambito di una logica che sia voluta da tutti gli attori.

SUMMARY

In France the system of industrial relations is characterised by strong institutionalisation, in the sense that the social partners do not have great autonomy, while the role of the State is central. The need to modify the dynamics of union relations, rebalancing the role of the State and the trade unions, has been at the heart of the political debate in recent years. Among the main obstacles to the modernisation of the system of French union relations is the problem regarding the very meagre representation of the trade unions and their "fragmentation". The need to reform

the criteria used to “measure” the representativeness of union organisations is translated into the development of an agreement by the union organisations regarded as being representative at national level in France, the content of which was largely acknowledged in law no. 2008-789 of 20 August 2008. With a view to an even more significant relaunch of the consensual logic in the system of French industrial relations, also commissioned was the Chertier Report. The definitive “institutionalisation” of social dialogue in France took place recently, however, with law no. 2007-130 of 31 January 2007, according to which all reform project proposed by the Government regarding individual or collective work relations, employment or professional training, and which impact on the field of application of national and inter-professional negotiation, must be the subject of a preliminary consultation with national and inter-professional employee and employer trade unions. The key question at this point is whether the very role of the unions in France should be revisited. As well as more directly collective action, the French unions should also carry out a political role, extending their activity beyond the workplace through interaction with political decision makers on issues of general interest. Seemingly on the cards, therefore, is the creation of a system of widespread social consensus, which will allow for reform and guide the path of welfare in the context of an approach favoured by all parties.