

La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007

di Michele Abrescia

(intervento al Convegno "La prassi degli organi costituzionali", Bologna, 14 e 15 giugno 2007)

Sommario: 1. Premessa: obiettivi e metodi; 2. Le dinamiche della concertazione; 2.1 Excursus breve negli anni Ottanta: rivendicazionismo, regolazione unilaterale e «scambio politico»; 2.2 Anni Novanta; 2.2.1 L'Accordo Amato del 1992 e la «concertazione obbligata»; 2.2.2 Nasce la concertazione: il Protocollo Ciampi del 1993; 2.2.3 «No al consociativismo»: il Governo Berlusconi I, il rifiuto del protocollo del 1993 e i tre referendum del giugno 1995; 2.2.4 Il quinquennio 1996-2001: la fase della normalizzazione; 2.2.4.1 Il Patto di Natale 1998: istituzionalizzazione del confronto sociale e marginalizzazione delle prerogative parlamentari; 2.2.5 L'Accordo per il lavoro, il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, la contrattazione territoriale; 2.3 2001-2006: il Libro Bianco, la legge delega in materia di mercato del lavoro e la «fine» della concertazione; 2.3.1 Le reazioni sindacali e il Patto per l'Italia; 2.3.2 15-16 giugno 2003: il referendum della CGIL; 2.3.3 La c.d. Legge Biagi e i nuovi problemi della rappresentanza e della «supplenza» sindacale; 2.4 Le prassi concertative nel 2007; 3. Il definitivo ritorno della concertazione? Le «costanti» delle prassi concertative nel sistema bipolare e i loro limiti; 4. Riferimenti bibliografici essenziali; 5. Siti Internet consultati.

1. Premessa: obiettivi e metodi

È possibile affermare che, nel nostro ordinamento costituzionale, la concertazione è giunta ad integrare i contenuti della costituzione materiale, intesa mortatianamente come l'insieme di quei fini e di quei valori su cui, in un dato momento storico, convergono le forze politiche prevalenti¹? Un punto di vista che può essere adottato per contribuire a rispondere a questo interrogativo, peraltro assai insidioso per le conseguenze cui può condurre², è offerto dalla ricognizione delle prassi poste in essere dagli attori della concertazione. È noto che la prassi rileva per il giurista come una delle componenti la consuetudine. Di essa costituisce l'elemento oggettivo dell'*usus* o *repetitio*, che è fonte di norme giuridiche quando viene accompagnato dalla componente soggettiva e collettiva³ dell'*opinio juris ac necessitatis*. Alle prassi di cui qui ci occupiamo, definite quali somma di comportamenti *secundum*, *praeter* o *contra legem*, ripetuti nel tempo e nello spazio da una cerchia di soggetti qualificati, non interessa qui però attribuire normatività, accertabile solo mediante una pluralità di criteri concorrenti⁴, quanto piuttosto indagarne il rapporto con il diritto costituzionale. Da tale rapporto possono discendere evidenze cruciali per la

Ricercatore in Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna – michele.abrescia@unibo.it.

¹ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940, *passim*.

² G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, in C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, ristampa inalterata, Milano, 1998, XXXVI ss.

³ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 390 ss., nonché C. ESPOSITO, voce *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, *passim*.

⁴ V. N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, 1942, 435.

comprensione della Costituzione, fondate sugli «scarti» tra il dover essere e l'essere, e rappresentate dalla desuetudine, dalla minore o maggiore effettività di determinate norme, da evoluzioni ed involuzioni attinenti al momento applicativo. Il tutto con ricadute sull'attività interpretativa del diritto positivo latamente intesa, collocata su un nuovo piano semantico posto tra quello che le disposizioni apparentemente «dicono» e quello che le disposizioni effettivamente «fanno»⁵.

In tale quadro l'insieme dei comportamenti seguiti dal Governo nel dialogo con le parti sociali assume caratteri del tutto peculiari poiché esiste una relazione di identità tra la concertazione e le prassi della concertazione⁶. Sono due le variabili che contribuiscono a rendere complessa l'analisi: a) il dato per cui la concertazione è stipulativamente assunta quale un sistema cooperativo di assunzione delle decisioni collettive in campo economico e sociale, tra soggetti portatori di interessi contrapposti, in assenza di norme giuridiche vincolanti (dove l'accento cade evidentemente propria sulla mancanza di normazione di dati comportamenti collettivi); b) la constatazione che sussiste una dimensione propriamente tridimensionale di questi comportamenti, poiché la prassi del Governo nelle procedure concertative è in realtà la risultante di dichiarazioni e azioni poste in essere sia da membri dell'Esecutivo, ma anche dalle rappresentanze dei lavoratori e delle categorie produttive senza che sia possibile distinguere nettamente, da un punto di vista eziologico, le une dalle altre (talché quei comportamenti collettivi sono essi stessi espressione di autonomia, nel senso di capacità di autonormazione).

Dal rilievo per cui la concertazione è l'insieme dei comportamenti posti in essere all'interno delle relazioni descritte nascono gli ambiti definatori e le premesse metodologiche dell'indagine condotta. Di per sé, collocata su un immaginario asse spaziale di diritto positivo, la concertazione si pone tra gli atti normativi che la prevedono (o non la escludono) e le ricadute formalizzate in atti aventi contenuto sia politico sia, perlomeno in dati casi, giuridico-prescrittivo. Posti i caratteri delle pratiche esaminate è evidente che ogni eventuale nesso tra la concertazione e l'imperatività dei suoi prodotti andrà indagata ad ampio spettro, ed in una sede che consenta ponderazione notevole (verosimilmente maggiore di quella attuale), includendo la rassegna della giurisprudenza che si è occupata del tema.

Si è proceduto ad una ricognizione delle tappe fondamentali del confronto sociale ricostruendo la serie di eventi e raccogliendo gli atti prodotti nel quindicennio 1992-2007. La sistematica è stata ordinata attorno a: 1) i soggetti della concertazione; 2) le tipologie di patti, accordi e protocolli conclusi a livello nazionale e territoriale; 3) il seguito degli atti concertativi; 4) la contrattazione collettiva; 5) le manifestazioni del conflitto sociale, suddividendo in particolare le forme di astensione dal lavoro in base a tempo e ragioni

⁵ V. M. D'ALBERTI, *La concertazione tra Costituzione e amministrazione*, relazione al convegno *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del convegno in ricordo di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre 1999 (Università La Sapienza), in Camera dei Deputati, *La concertazione sociale in Italia e in Europa*, Roma, 1999, ora in *Quad. cost.*, 1999, 491 ss.

⁶ Cfr. G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003, *passim*.

della protesta; 6) la rassegna dei principali atti normativi in tema di diritto del lavoro e di diritto sindacale; 7) le relative decisioni giurisprudenziali. Le fonti di tali informazioni sono assai varie: in ordine sparso e in maniera assai sommaria si possono ricordare principalmente i contatti diretti con i protagonisti dei «tavoli di concertazione» e la consultazione di banche dati ospitate sui siti Internet di diverse istituzioni, enti e associazioni di categoria⁷, nonché la disanima delle raccolte di studi di riviste scientifiche e delle banche dati ospitate presso enti di ricerca ed università⁸.

I dati ottenuti hanno permesso di individuare regolarità e tendenze nelle pratiche concertative e di porle in connessione con i macrofenomeni attinenti all'evoluzione che ha interessato l'organizzazione e il funzionamento del Governo nel suo complesso. La comprensione delle prassi in questione si è giovata fruttuosamente dell'apporto, metodologicamente innovativo, di analisi condotte nell'ambito delle teorie di scelta collettiva. Grazie ad esse è possibile indagare in termini di strategia razionale il comportamento di attori sociali quali le rappresentanze di categoria, permettendo di elaborare schemi di interazione e modelli previsionali. Come meglio si vedrà, però, oltre alle dinamiche partitocratiche o bipolari, e oltre l'incidenza di fattori esterni quali la crisi economica dei primi anni Novanta e l'accelerazione del processo di integrazione europea a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, sulle dinamiche concertative hanno inciso in modo considerevole anche le vicende politiche in senso stretto, quali i cambi di maggioranza in seguito a nuove elezioni. Ma, simmetricamente, la concertazione (o la mancata concertazione) ha inciso sulle dinamiche politiche e costituzionali. È questo il *quid pluris* di una riflessione sulle pratiche di dialogo sociale, le quali occupano parte significativa di quello spazio residuale che si pone fra diritto costituzionale e politica.

⁷ Questo l'elenco sommario degli indirizzi dei siti Internet consultati: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (<http://www.lavoro.gov.it/>), Ministero dell'Economia e delle Finanze (<http://www.mef.gov.it/>), Presidenza del Consiglio dei Ministri (<http://www.governo.it/>), Camera dei deputati (<http://www.camera.it/>), Senato della Repubblica (<http://www.senato.it/>), Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (<http://www.commissionegaranziasciopero.it/>), ISTAT (<http://www.istat.it/>), CENSIS (<http://www.censis.it/>), CNEL (<http://www.portalecnel.it/>), ConISTAT (<http://con.istat.it/>), CGIL (<http://www.cgil.it/>), CISL (<http://www.cisl.it/>), UIL (<http://www.uil.it/>), Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni (<http://www.aranagenzia.it/>), CONFINDUSTRIA (<http://www.confindustria.it/>), CONFCOMMERCIO (<http://www.confcommercio.it/>), UNIONCAMERE (<http://www.unioncamere.it/>, <http://www.camcom.it/> e <http://www.rer.camcom.it/>), Rassegna stampa quotidiana a cura della Camera dei Deputati (<http://rassegna.camera.it/>), Organizzazione Internazionale del Lavoro (<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> e <http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/aboutilo/index.htm>), Banca dati LABORSTA (<http://laborsta.ilo.org/>), Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/>), Corte costituzionale (<http://www.cortecostituzionale.it/>), Corte dei Conti (<http://www.corteconti.it/>).

⁸ Tra i principali: ASTRID (<http://www.astrid-online.it/>), Fondazione Di Vittorio (<http://www.fondazionedivittorio.it/>), Sistema bibliotecario nazionale (<http://www.sbn.it/>), Banca dati del Centro interbibliotecario bolognese (<http://www.cib.unibo.it/>), Infoleges (<http://www.infoleges.it/Dogi2005/>), Forum della Rivista Quaderni costituzionali (<http://www.forumcostituzionale.it/site/>), Diritto e giustizia (<http://www.dirittoegiustizia.it/>), Il Sole 24 ore (<http://www.ilsole24ore.com/>).

2. Le dinamiche della concertazione

2.1 Excursus breve negli anni Ottanta: rivendicazionismo, regolazione unilaterale e «scambio politico»

Solo *post hoc ergo propter hoc* può parlarsi di concertazione prima del suo riconoscimento multilaterale e della sua istituzionalizzazione a partire dai primi anni Novanta. Ricordare i circospetti tentativi autorevolmente compiuti in tal senso⁹ che, per alcuni profili, la riportano addietro, quale causalità efficiente, ai provvedimenti normativi che hanno preparato il terreno per l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, anno 1970, è comunque assai utile perché, salvo le eccezioni rappresentato dal pur simbolico «Protocollo Spadolini» del 1981 e dal «Lodo Scotti» del 1983, essi caratterizzano le relazioni sociali nel senso di tre direttrici: il rivendicazionismo sindacale, lo scambio bilaterale e la regolazione unilaterale. La stagione dell'«Accordo di S. Valentino», della rottura dell'unità sindacale, del referendum sulla scala mobile e della via del decreto legge per fissare i punti di contingenza, fino a giungere ai rinnovi contrattuali del biennio 1987-1989 è stata efficacemente definita¹⁰ la stagione dello «scambio politico» e del «neocorporativismo»¹¹.

È l'epoca della contrapposizione (tra le parti sociali poste a presidio della produzione e del lavoro) con momenti di divisione (tra le rappresentanze sindacali), ma anche di codeterminazione (in sede politica)¹²: non c'è appunto ancora il metodo o, con accezione più inclusiva, il «sistema» della concertazione ma forme di «corporativismo», il quale «indica, anche nel linguaggio ordinario, un tipo di organizzazione in cui non vi sono interessi generali, ma solo equilibri, più o meno stabili, tra interessi particolari. L'ordine corporativo è una sorta di cristallizzazione di una miriade di interessi particolari, che si auto-organizzano cercando protezione reciproca, legittimazione o semplice riconoscimento»¹³.

È una modalità di interazione, quella dello scambio politico tra Governo e parti sociali che, pur con diversi accenni e su diverse materie, riaffiorerà come un fiume carsico anche in stagioni a noi temporalmente più vicine¹⁴. Allora, e originariamente, quella forma di interazione seguiva dappresso i difficili anni Settanta, che avevano comunque visto affermarsi l'intuizione per cui non era sufficiente assicurare protezione individuale al

⁹ G. GIUGNI, op. cit., 15 ss.

¹⁰ Da A. PIZZORNO, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. CROUCH, A. PIZZORNO (a cura di) *Conflitti in Europa*, Milano, 1977, e poi da E. TARANTELLI, *Economia politica del lavoro*, Torino, 1986.

¹¹ Cfr. gli studi di G. LEHMBRUCH, *Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, 1977, X, e, ancor prima, di P. SCHMITTER, *Still the Century of Corporatism?*, in *The Review of Politics*, 1974, XXXVI.

¹² G. GIUGNI, *Concertazione sociale e decisionismo*, relazione al convegno su *Quale riformismo*, Bologna 22-24 febbraio 1985, in *Mondoperaio*, 1985, 89 ss.

¹³ G. REBUFFA, *Antichi vizi e nuovi interessi del corporativismo*, in *Mulino*, 2007, 14.

¹⁴ M. SALVATI, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *St. mercato*, 2000, 447 ss.

lavoratore grazie al solo intervento regolativo (e in qualche misura astratto) della legge, in quanto la tutela sui luoghi di lavoro poteva essere tale solo se collettiva e solo qualora fosse passata attraverso il riconoscimento e la promozione dell'azione sindacale, con il superamento dei limiti di una visione meramente garantistica e quindi difensiva dei diritti dei lavoratori. Coerentemente con la lungimirante visione espressa da Giuseppe Di Vittorio al congresso CGIL tenutosi a Napoli del 1952, era necessario attribuire non solo e non tanto tutele bensì, propriamente, veri ed effettivi strumenti di tutela (quegli «istituti di libertà» centrali ad una teorica e ad una politica di promozione di tutti i diritti fondamentali, anche delle tradizionali libertà «negative»)¹⁵.

È un quadro nitidamente fotografato in una recente indagine compiuta dal CENSIS nell'ambito del progetto «Le intese sociali dopo la concertazione»¹⁶:

«Negli anni '80, in piena fase di ristrutturazione produttiva soprattutto del settore industriale, la struttura tradizionale delle relazioni sindacali, pur continuando a funzionare sulla base di una meccanica di tipo bipolare (in cui le parti sociali rilevanti nel gioco dello scambio sono i sindacati e gli imprenditori), sempre più di frequente ha cominciato ad utilizzare un formato diverso, in cui era previsto un altro attore, ossia il singolo lavoratore ... In quegli anni sono diventati oggetto di "scambio ravvicinato", ossia di regolazione unilaterale, istituti quali la valutazione delle mansioni e la mobilità interna, l'introduzione di nuove tecnologie, l'incentivazione salariale individuale, nonché gli stessi percorsi di carriera e di sviluppo professionale interni. Si tratta di un elenco molto significativo, poiché fino al decennio precedente è proprio su queste materie che si è giocata la grande stagione rivendicativa del sindacato e la sua centralità nelle vicende di trasformazione del modello di sviluppo di allora».

Come anticipato, non sono solo le modalità del confronto sociale a trovare canali differenti da quelli che si affermeranno nel decennio successivo, ma sono gli stessi oggetti del confronto a essere diversi: negli anni Ottanta la contrapposizione verte ancora e soprattutto sul recupero del potere di acquisto dei salari, e quindi sulla rincorsa dei salari all'inflazione.

2.2 Anni Novanta

2.2.1 L'Accordo Amato del 1992 e la «concertazione obbligata»

Non solo differenza di metodo, quindi. È, anzi, proprio l'attenzione prestata agli oggetti del confronto a far avvertire la profonda discontinuità che si registra con l'avvento della concertazione nel corso degli anni Novanta: questa volta è il rispetto dei vincoli comunitari, insieme alle pressanti esigenze di contrasto della crisi finanziaria e del declino economico del Paese, a spingere a intervenire sui salari per non innescare inflazione. Sempre politica dei redditi, quindi, ma a termini invertiti, e non solo politica dei redditi: la

¹⁵ Cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, 50-122, *passim*.

¹⁶ CENSIS, *Le intese sociali dopo la concertazione*, Roma, 2003, 4.

concertazione, quale procedimentalizzazione dei processi di formazione della volontà del Governo che si sviluppa tramite confronto con le parti sociali per definire le linee di politica economica e sociale, appare come l'unica stretta possibilità che i Governi di quegli anni hanno per assicurare stabilità monetaria, riduzione del deficit di bilancio e del debito pubblico, sostegno all'occupazione e, in prospettiva, riforma del sistema assistenziale e previdenziale. Dai salari alla politica economica e al *welfare*, insomma, abbandonando la ristretta visione delle politiche redistributive unilaterali a favore di soluzioni regolative consensuali. È una chiamata in responsabilità che sono i Governi ad effettuare rivolgendola alle associazioni sindacali, le quali si fanno carico della compatibilità economica delle proposte nell'avanzare le proprie rivendicazioni¹⁷.

Un indice del cambiamento di clima può già essere rintracciato nella ripresa del dialogo tra le confederazioni e tra queste e Confindustria, con l'intervento del Governo nel mese di luglio 1990 per un nuovo sistema di indicizzazione, da stabilire per mezzo di uno «scambio trilaterale» che consentisse di passare dagli automatismi al negoziato per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali. È comunque solo con l'«Accordo Amato» del 31 luglio 1992 sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro che si giunge alla fine definitiva dell'esperienza dell'indicizzazione dei salari e all'impegno comune alla riforma dei contratti stessi.

Sull'accordo si cominciano ad avvertire i primi effetti di due eventi cruciali che saranno destinati a influire a lungo, in modo diretto e indiretto, sul dialogo sociale e sui suoi protagonisti: il 7 febbraio la firma a Maastricht del Trattato sull'Unione Europea e, il 17 dello stesso mese, l'inizio della stagione di Tangentopoli (seguito dal tracollo, all'elezioni politiche del 5 aprile, delle forze politiche che sostenevano il Governo e dall'affermazione all'8,7% della Lega Nord). Il nuovo Presidente del Consiglio, nominato il 28 giugno, rivolse alle parti sociali un *aut aut*: o cooperazione o atti di autorità per ottenere l'abolizione della scala mobile (già congelata con provvedimento del 4 maggio), la sospensione per due anni della contrattazione articolata, l'aumento delle tasse sugli scatti retributivi maggiormente elevati nonché la correlazione triennale della politica dei redditi a obiettivi individuati di crescita del PIL (e a tassi di inflazione fissati rispettivamente nel 3.5 %, 3% e 2.5 %, dopo aver previsto il blocco dei salari fino a tutto il 1993 in cambio di un *forfait* di

¹⁷ È ancora la cit. analisi del CENSIS (2003, 5 ss.) a registrare questo quadro, anticipando alcune delle tendenze che si rafforzeranno nel corso del decennio: «Rispetto alle relazioni interne, le relazioni sindacali sono diventate una sorta di variabile dipendente, sebbene siano state la condizione di base per ridefinire la stessa regolazione negoziale del lavoro su principi partecipativi e di interesse reciproco delle parti per il buon andamento dell'impresa. Sotto questo profilo alle relazioni interne è riuscito ciò che alla contrapposizione sindacale non era stato possibile, ossia accrescere il consenso per le strategie aziendali e contemporaneamente i livelli di adattabilità per prestazioni di lavoro in continuo mutamento... La contrattazione collettiva e la sua autonomia hanno risentito di questa tendenza, non perché sia sparita, ma perché ancora una volta ha dovuto rinunciare ad occupare un ruolo dominante. I patti sociali a tre sono tanto più frequenti, quanto più i soggetti collettivi chiamati a stipulare accordi sono infragiliti o sul piano politico o sul piano organizzativo, oppure non sono sufficientemente istituzionalizzati per poter realizzare intese senza il controllo diretto o indiretto del governo... La concertazione politica [costituisce] soglia di misurazione della loro legittimità sociale ed economica, con il risultato che la crisi di questo modello relazionale, non esclusivo, ma, appunto, prevalente, ha rischiato e ancora rischia di trascinare verso il basso anche la loro credibilità».

20.000 lire al mese). Fu spaccatura sindacale, tra la CGIL contrapposta alla CISL e alla UIL, ma la prima, a differenza di quanto accaduto nel 1984, rimase al tavolo delle trattative e finì per firmare l'accordo. Nel confronto incise probabilmente quello che fu poi definito, dagli stessi protagonisti, il ricatto governativo: o firma dell'intesa oppure dimissioni del Presidente del Consiglio Amato, nel momento che costituisce forse il punto più alto (o più basso) dell'epoca della «concertazione obbligata»¹⁸.

La crisi finanziaria si acuì e il Governo fu fortemente criticato dall'opposizione e dalla stessa maggioranza per il tentativo compiuto di approvare una legge delega che attribuisse pieni poteri in materia economica, consentendogli di intervenire sulla spesa pubblica, sui tributi e sui salari pubblici ogni volta che la Banca d'Italia dichiarasse lo stato di emergenza economica. La forte svalutazione della lira e l'uscita dal sistema monetario europeo furono allora la premessa per una legge finanziaria da 93mila miliardi che prevede, tra l'altro, l'aumento dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva, il blocco dei pensionamenti, la *minimum tax* e la patrimoniale sulle imprese, il prelievo sui conti correnti bancari e l'introduzione dei *ticket* sanitari, la tassa sul medico di famiglia e l'imposta comunale sugli immobili, il blocco degli stipendi e del *turn-over* nel pubblico impiego, nonché diverse misure di privatizzazione.

Lo sciopero generale appoggiato dalla CGIL segnò il ritorno del conflitto dopo la pace sociale che aveva iniziato a garantire i primi accordi sulla politica redditi, la privatizzazione del rapporto lavoro nel pubblico impiego e alcune innovazioni nella gestione mercato del lavoro. È infine del gennaio 1993 l'accordo di Confindustria e sindacati sui contratti di formazione lavoro e il decreto legislativo che «privatizzò» il pubblico impiego, prevedendo mobilità, cassa integrazione e licenziamento per i dipendenti statali nonché l'abolizione del doppio stipendio per i parlamentari dipendenti dello stato. L'esito del referendum maggioritario del 18 aprile 1993 indusse alle dimissioni il Presidente del Consiglio Giuliano Amato, sostituito in pochi giorni da Carlo Azeglio Ciampi che avrebbe ricevuto la fiducia dalle Camere il 7 e il 12 maggio.

2.2.2 Nasce la concertazione: il Protocollo Ciampi del 1993

È in questo clima che matura il «Protocollo Ciampi» del 23 luglio 1993, dedicato alla politica dei redditi, all'occupazione, agli assetti contrattuali, alle politiche del lavoro e al sostegno al sistema produttivo. Mediante lo scambio tra moderazione salariale, da una parte, e controllo del conflitto sociale e delega di funzioni e responsabilità ai sindacati nella fissazione di norme per il mercato del lavoro, dall'altra, si instaura un nuovo sistema di relazioni triangolari basato sulla concertazione e la strutturazione su più livelli, territoriali e

¹⁸ Cfr. l'intervista a G. Amato, *Amato: quella notte firmò e io non mi dimisi dal Governo*, in *Corriere della Sera*, 24 agosto 2007, 13, nonché più in generale, sulle dinamiche di questi anni, G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, 595 ss. Cfr. infine M. SALVATI, *Crisi politica, risanamento finanziario e ruolo della concertazione*, in *Mulino*, 1995, 431 ss.

aziendali¹⁹. Il Protocollo Ciampi riprende gli obiettivi di contrasto all'inflazione, di riduzione del debito e della stabilità monetaria attraverso la politica dei redditi, intervenendo sulle retribuzioni tramite una prima istituzionalizzazione della concertazione sociale. L'accordo è preceduto da una consultazione vincolante tra i lavoratori che, tramite 30.000 assemblee e 1.5 milioni di votanti, consentirà di ottenere il via libera all'accordo con la maggioranza del 68%.

Si concorda un nuovo modello retributivo, che prevede il rinnovo ogni quattro anni della parte normativa e ogni due per la parte economica, due livelli contrattazione (nazionale e aziendale)²⁰, e un'indennità da vacanza contrattuale: un modello di relazioni industriali ispirato alla condivisione delle scelte che, pur con le fasi alterne che si vedranno, ha ricevuto recentemente, nel maggio 2007, la sua ultima applicazione proprio per riformare la durata della parte normativa ed economica dei contratti collettivi per il pubblico impiego.

Con l'affermarsi della concertazione con il protocollo Ciampi del luglio 1993 ritorna l'unità sindacale. È in realtà un ritorno effimero perché, come lo stesso segretario della CISL Sergio D'Antoni intuì²¹, per i sindacati in un sistema maggioritario cade la distinzione tra governi amici o nemici, poiché viene meno la necessità della politica di mediare con le rappresentanze sociali articolare in un pluralismo sindacale. Da qui poi le diverse strade percorse dalle confederazioni: la CISL con l'ambizione di diventare un sindacato in grado di essere organismo di ampia rappresentanza delle istanze sociali, la CGIL movimento di lavoratori.

A cavallo tra il 1993 e il 1994, con un'economia del Paese in recessione, scadevano i contratti di 11 milioni di lavoratori, di cui 3 milioni del pubblico impiego: è il test dell'accordo del 1993. Il collaudo fu superato assai positivamente: le trattative furono rapide, senza episodi conflittuali, e registrarono una crescita del 7% delle retribuzioni. A seguito del positivo esperimento delle pratiche concertative e delle connesse trattative per il rinnovo dei cc.cc.nn.ll. il biennio 1994-1995 registrò una riduzione negli scioperi e nel numero delle ore perse per agitazioni sindacali²².

2.2.3 «No al consociativismo»: il Governo Berlusconi I, il rifiuto del protocollo del 1993 e i tre referendum del giugno 1995

¹⁹ Cfr. le considerazioni di G. EPIFANI, *Dieci anni dopo il Protocollo del 1993*, in *Quad. rass. sind.*, 2003, 49 ss., S. PEZZOTTA, *Dieci anni dopo il Protocollo del 1993*, ivi, 54 ss. e di F. CARINCI, *Il Protocollo d'intesa 23 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *Riv. pol. ec.*, 1993, 171 ss. nonché, del medesimo A., *Alle radici della concertazione contemporanea*, relazione al convegno *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del Convegno in ricordo di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre 1999 (Università La Sapienza), dattiloscritto, *passim*.

²⁰ M. NAPOLI, *La riforma della struttura della contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, 353 ss.

²¹ Cit. in F. FANIZZA, *Breve storia della concertazione in Italia*, Bari, 2006, 51. V. inoltre S. D'ANTONI, *Negoziare il futuro*, Atti del XIII Congresso confederale CISL, Roma, 21-24 maggio, 1997, dattiloscritto.

²² C.A. CIAMPI, *Un metodo per governare*, Bologna, 1996.

La battuta d'arresto si verifica subito dopo la nomina del I Governo Berlusconi, il 10 maggio 1994. Il Ministro Antonio Martino definisce la concertazione «pessimo esempio di consociativismo», e chiarisce in tal modo la linea del nuovo Governo che, ritenendo la concertazione una prassi dissimulata di decisioni concertate, rifiuta di attuare il protocollo del 1993. Il progetto «unilaterale» di riforma delle pensioni sarà ritirato solo dopo due scioperi generali, i quali imposero a Berlusconi di accantonare il progetto, contribuendo a determinare un tale aggravamento della crisi politica da spingere il Presidente del Consiglio a presentare le dimissioni prima della votazione sulla mozione di sfiducia sottoscritta dall'opposizione insieme alla Lega Nord. Dopo la crisi del 22 dicembre, e la formazione dell'Esecutivo nominato nel gennaio 2005, riprese il confronto sulla riforma delle pensioni che avrebbe portato all'intesa raggiunta l'8 luglio 1995 con la previsione, fondamentale, del parziale e progressivo passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo.

Poco prima, l'11 giugno del 1995, i tre quesiti referendari sulla rappresentanza sindacale, sull'automaticità delle trattenute sindacali e sulla contrattazione collettiva nel pubblico impiego avevano registrato una grave sconfitta del sindacato: con un'affluenza del 56,9%, i tre referendum hanno riportato le seguenti percentuali: rappresentanze sindacali (massimale), Sì 49,97%, No 50,03%; rappresentanze sindacali (minimale), Sì 62,1%, No 37,9%; contrattazione collettiva, Sì 64,7%, No 35,3%²³. È il segno di una riduzione dell'influenza sindacale sull'opinione degli elettori che porrà ai sindacati l'urgenza della necessità di trovare strade alternative per incidere su temi sociali.

2.2.4 Il quinquennio 1996-2001: la fase della normalizzazione

È in questo clima che, dopo la vittoria dell'Ulivo alle elezioni politiche dell'aprile 1996, ripartì il confronto sociale, verso una non facile normalizzazione. La concertazione riprese per mezzo della sottoscrizione dell'«Accordo per il lavoro» e del «Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico», firmati il 24 settembre 1996, con cui il Governo, impegnandosi a una completa e tempestiva attuazione dell'intesa, prevede espressamente che «a tal fine provvedimenti legislativi necessari alla sua attuazione che non rientrano nelle misure collegate alla legge finanziaria 1997 saranno oggetto di una iniziativa del Governo volta a richiedere al Parlamento l'adozione di un percorso di approvazione preferenziale».

Gli obiettivi di tali accordi si concentravano sull'accrescimento del tasso di occupazione, sugli interventi nel mercato del lavoro, sulla previsione di contratti di lavoro interinale, sulla flessibilizzazione dei contratti a termine, sul rilancio dell'apprendistato e del part-time, sulla diffusione dei contratti d'area «nella consapevolezza che risanamento finanziario, creazione di condizioni per una crescita stabile e politiche per l'occupazione

²³ V. A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

non sono obiettivi alternativi»²⁴. La concertazione fu vista come il perno di una strategia di regolazione sociale, anche se l'accordo in fondo rinviava a eventi futuri e incerti quali la disponibilità di risorse finanziarie. I frutti del patto sono comunque da rintracciare: a) nella l. 196 del 1997 e nel d.lgs. 396 del 1997, c.d. «pacchetto Treu», i quali stabiliscono nuove regole per individuare i soggetti abilitati alla contrattazione nel pubblico impiego (maggiore rappresentatività calcolata sul consenso ottenuto, comunque non inferiore al 5% medio tra numero associati e numero voti) e forme di lavoro interinale disciplinate dai cc.cc.nn.l. per i lavori a minore contenuto professionale; b) nel d.lgs. 469 del 1997, che trasferisce a Regioni e enti locali le competenze in materia di orientamento e formazione professionale, e riforma il collocamento, individuando un nuovo ruolo per le parti sociali, incentivate ad aprire proprie agenzie: viene così meno il monopolio pubblico.

Il sindacato (in particolare la CGIL, nelle parole dell'allora segretario Cofferati) si muove come una nave tra due scogli: l'autonomia da una parte e l'appoggio ad un governo amico dall'altra, in ragione delle responsabilità connesse alla difficile situazione economica. Nello stesso periodo in Confindustria il presidente Fossa sostituisce il dimissionario Abete, e ritiene che la concertazione sia un freno all'azione per affrontare le priorità del Paese (ribadendo un concetto già fatto proprio dalla precedente maggioranza di centrodestra per la quale spetta alla politica, in posizione autonoma, tornare ad occuparsi dell'impresa e degli obiettivi della produzione).

Segni di ripresa della conflittualità compaiono anche sul fronte delle rappresentanze dei lavoratori: la FIOM preme per il rinnovo del contratto scaduto da mesi, il segretario Bertinotti e il Partito della Rifondazione Comunista sposano, per evidenti ragioni di strategia politico-sindacale, la battaglia delle 35 ore e in tal modo acquisiscono l'imbarazzo della CGIL, che teme di essere superata a sinistra. Rifondazione giunge a ritirare l'appoggio al Governo il 9 ottobre 1997, ma la crisi rientra grazie all'impegno del Presidente del Consiglio Prodi a non toccare le pensioni di anzianità degli operai e a sostenere le proposte di legge miranti a introdurre l'orario settimanale a 35 ore. È il momento dello scontro tra Rifondazione e CGIL, CISL, UIL. Si aggiorna in questa fase la parte dell'accordo del 1993 che rimette alla concertazione la politica in tema di previdenza, per mezzo di un vertice tra Governo-sindacati-Confindustria che il 21 ottobre 1997 stabilisce anche che la riforma dell'orario di lavoro è di esclusiva competenza delle procedure concertative e non può quindi essere rimessa integralmente al rapporto fiduciario Governo-Parlamento. Il 1° novembre 1997, in esecuzione di tale intesa, le parti sociali siglano un accordo sulla previdenza che prevede la parità di regime tra i lavoratori pubblici e quelli privati, con un lieve ritocco al regime delle pensioni di anzianità.

2.2.4.1 Il Patto di Natale 1998: istituzionalizzazione del confronto sociale e marginalizzazione delle prerogative parlamentari

²⁴ M. DAU, *Oltre la concertazione?*, Firenze, 2001, 207-209.

Il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione», o Patto di Natale, è siglato il 22 dicembre del 1998 dal Governo D'Alema²⁵, entrato in carica due mesi prima: vuole essere la nuova «costituzione» della concertazione benché, in realtà, finisca per confermare in larga parte la validità del primo modello, ribadendolo in modo piuttosto acritico, salvo il maggiore accento dedicato allo sviluppo economico e alla crescita dell'occupazione, per mezzo di una rinnovata politica dei redditi (incentrata su interventi su base territoriale e la previsione di nuovi meccanismi procedurali e concertativi che si muovono ancora una volta tra i poli dell'autonomia e della responsabilità). È il completamento di quel cammino che ha trasfigurato i temi e quindi il modello della concertazione: non più politica dei redditi ed eventualmente piena occupazione, ma sviluppo economico e politiche che legano il dialogo sociale al recupero del deficit di bilancio e del debito pubblico. È istituita dallo stesso Patto di Natale la Commissione permanente di concertazione, determinando l'istituzionalizzazione dell'intermediazione nei rapporti triangolari tra Governo e parti sociali.

Si distingue ancora comunque la politica dei redditi dalla programmazione: sulla prima la concertazione ha effetti vincolanti immediati, sulla seconda svolge un ruolo preparatorio all'esercizio della funzione legislativa. È stabilito infatti un potere deliberativo delle parti sociali in materie che non comportano oneri per lo Stato ed una ripartizione di competenze tra i soggetti interessati, con le parti sociali protagoniste nel momento dell'attuazione per realizzare, nelle parole del Governo, una «convergenza tra i risultati della concertazione e la produzione legislativa». A prescindere dai contenuti, la novità rappresentata dal Patto di Natale risiede nel fatto che l'accordo è stato sottoposto al voto parlamentare: è il punto più alto della concertazione intesa come «metodo di formazione delle decisioni e delle politiche pubbliche vincolante per il Governo e le parti sociali (e perciò, in definitiva, come fonte normativa sulla produzione delle regole di coordinamento tra i soggetti della concertazione e, in particolare, come strumento di collegamento tra legislazione e autonomia collettiva)»²⁶.

Le forme consensuali e vincolanti che questo metodo implica mirano all'inclusione degli attori sociali nel sistema politico inteso in senso stretto. Ma in un'accezione, comunque, ancora di sapore politologico: l'inclusione non tocca – se non appunto a livello di prassi – l'ambito costituzionalistico (vigente-formale, con esclusione del diverso profilo della costituzione materiale). Gli oggetti della concertazione finiscono per incidere sui modelli della stessa, sempre più cooperativi e territorializzati. In ordine poi ai vincoli che scaturiscono dalle intese, essi non sono vincolanti se l'accordo incide su materie di politica sociale con impegni di spesa gravanti sul bilancio statale. Le intese appaiono invece

²⁵ M. CONTARINO, *Il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» del dicembre 1998: verso una nuova politica economica per un «paese normale»?», in M. GILBERT, G. PASQUINO (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2000*, Bologna, 2000, 183 ss.*

²⁶ E. GHERA, *La pratica della concertazione in Italia*, relazione al convegno *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del convegno in ricordo di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre 1999 (Università La Sapienza), in Camera dei Deputati, *La concertazione sociale in Italia e in Europa*, 1999, 18, ora in *Quad. cost.*, 3, 1999, 501 ss.

«forti» se insistono su rapporti tra imprese e sindacati senza risvolti in termini di finanza pubblica. Il dubbio riguarda però il titolo sulla cui base fondare tale vincolatività: di natura contrattuale (pacifico, grazie alla conclusione di cc.cc.nn.ll. che riproducono alcuni contenuti delle intese) o immediatamente generale-normativo?

Si ha in questi anni proprio il passaggio dalla contrattazione alla concertazione, nei suoi «cerchi concentrici rappresentati dalla consultazione fino alla legislazione negoziata»²⁷, con il rischio di una ulteriore marginalizzazione delle prerogative parlamentari nell'individuazione degli obiettivi di politica economica e sociale. Marginalizzazione che rischia di intaccare i processi formali della democrazia rappresentativa benché sia solo il Governo a vincolarsi al rispetto degli accordi stipulati con le parti sociali. La fase parlamentare potrebbe, in ipotesi, configurarsi quale necessaria integrazione del procedimento decisionale, rimanendo al Parlamento il potere di esprimersi positivamente o negativamente sugli atti dell'Esecutivo di recepimento degli accordi conclusi con le parti sociali. Detto altrimenti, è indubbio che il vincolo sia solo politico, ma è altrettanto verificato che i Governi che non hanno rispettato le procedure fissate dagli accordi in concertazione hanno sperimentato premature crisi (Berlusconi I) oppure hanno finito per riconsiderare, ammorbidendola, l'ostilità mostrata per il dialogo sociale (Berlusconi II). L'obbligo in capo agli organi costituzionali sembra quindi essersi posto, soprattutto nei casi in cui siano coinvolte politiche in tema di finanza pubblica²⁸ quale un «obbligo politico rafforzato», non evidentemente di natura costituzionale ma nemmeno meramente contrattuale. A rafforzare questa conclusione, che fa leva su una sorta di responsabilità sociale diffusa dell'Esecutivo inadempiente, contribuisce anche il portato dell'indagine condotta nell'ambito del XXXIII *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, effettuato nel 1999 a cura del CENSIS secondo il quale «il 75% della popolazione ritiene che il Governo, quando deve prendere decisioni su materie che riguardano l'economia del Paese, debba consultare prima i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori. Questo atteggiamento segnala che il criterio di metodo è entrato ormai nella cultura generale del Paese».

2.2.5 L'Accordo per il lavoro, il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, la contrattazione territoriale

La seconda metà degli anni Novanta o, più precisamente, il quinquennio 1996-2001 – inaugurato dall'«Accordo per il lavoro» e dal «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» del 24 settembre 1996, e durato fino al termine della legislatura (Governi

²⁷ A. MARESCA, *Dalla contrattazione alla concertazione*, relazione al convegno *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del convegno in ricordo di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre 1999 (Università La Sapienza), in Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati (a cura del), *La concertazione sociale in Italia e in Europa*, Roma, 1999, *passim*.

²⁸ M. BIAGI, *Il ruolo delle parti sociali in Europa: dal dialogo alla partnership*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 1999, 25 ss.

Prodi I, D'Alema I e II, Amato III) e l'insediamento di un governo retto da una diversa maggioranza (Berlusconi II, dall'11 giugno 2001) –, può dirsi caratterizzato da due distinte linee di tendenza.

Innanzitutto si registra in questo periodo un ampio numero di accordi e protocolli siglati, con una netta diminuzione della conflittualità pur in presenza di una contestuale maggiore competitività tra le sigle. I dati dimostrano che, tra il 1993 e il 1997, sono stati rinnovati 224 cc.cc.nn.ll., pari al 96% degli occupati; nel periodo 1996-2000 si è poi registrata una crescita della contrattazione per la definizione della parte economica pari al 70% rispetto al 1991 (anno peraltro particolarmente difficile anche per la ristrutturazione cui si cercava di procedere in una fase di stagnazione economica).

Nel mondo sindacale la CISL, ancora orientata alla ricerca dell'unità, proponeva per mezzo del suo segretario D'Antoni il progetto della «grande CISL» al fine di riunire all'interno di un sindacato-associazione o sindacato della partecipazione diversi movimenti (ACLI, Compagnia Opere, Confartigianato, etc.) ispirati da una simile visione sociale e interessati ad utilizzare il modello della concertazione anche oltre i limiti, soggettivi e oggettivi, della mera «concertazione per la contrattazione»²⁹. Un modello di concertazione sociale ampia, quindi, da affiancare alla concertazione istituzionale che, nel corso degli ultimi anni, ha finito per caratterizzare le relazioni istituzionali tra i diversi enti che compongono la Repubblica. Si differenziano da questa visione sia la UIL, che sposava il modello del «sindacato dei cittadini», sia, soprattutto, la CGIL che, rivendicando al sindacato un'appartenenza di classe, si proponeva quale «sindacato dei diritti» in netta autonomia di ruoli rispetto al Governo e ad altre realtà associative.

In secondo luogo è in questo periodo che matura un clima di favore per i contratti d'area e i patti territoriali. Emerge la concertazione territoriale, che si declina nelle ipotesi di programmazione negoziata anche a livello locale, con rinvio a contratti d'area³⁰: gli interventi nelle aree di crisi e il potenziamento infrastrutture implicano un ruolo delle Regioni e la conclusione di patti territoriali³¹. Anche a livello locale la concertazione è

²⁹ Tentativo di rinnovamento rivendicato assai di recente anche dall'attuale segretario della CISL, Raffaele Bonanni (cfr. *Corriere della Sera*, 11 giugno 2007, 10) in risposta all'alternativa dichiarata dal Ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa ai sindacati confederali: «rinnovarsi o estinguersi» (cfr. l'intervista al Ministro alla trasmissione Speciale Tg1 del 10 giugno 2007, riportata con ampi stralci sul *Corriere della Sera*, 10 giugno 2007, 11: «Penso che questa alternativa esista e se osserviamo le esperienze degli altri Paesi vediamo esempi dell'una o dell'altra cosa. Abbiamo un esempio britannico, in parte l'esempio francese dove il peso del sindacato è infinitamente minore rispetto a quello che era venti o trent'anni fa, abbiamo l'esempio della Danimarca, della Svezia dove le riforme sono state sospinte dal sindacato stesso... Nella storia del sindacato abbiamo pagine straordinarie di capacità di accettare cambiamenti nell'interesse del paese e momenti di grande chiusura».

³⁰ Cfr. M. CARRIERI, *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, 2001.

³¹ V. la delibera CIPE assunta il 10 maggio 1995 che definisce le procedure per l'attuazione territoriale dei programmi di intervento coinvolgendo nel piano le amministrazioni locali, nonché il «Patto per il lavoro» concluso a Milano tra Comune, CISL e UIL, e definito contratto d'area per l'immigrazione, poi ridotto a patto locale, il quale prevedeva l'assunzione lavoratori extra UE a salari ridotti; fu fortemente contraria la CGIL. V. su tutto ciò T. TREU, *Il patto sul lavoro di Milano. Un modello di concertazione in stile europeo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, 123 ss.

configurata quale metodo esclusivo per la regolazione del mercato del lavoro, che deve tenere conto dell'applicazione delle direttive UE e della creazione, in prospettiva, di un sistema integrato di regolazione sociale che includa i diritti degli utenti e dei consumatori³².

2.3 2001-2006: il Libro Bianco, la legge delega in materia di mercato del lavoro e la «fine» della concertazione

La dinamica segue, anche nel periodo successivo, una periodizzazione quinquennale: gli anni 2001-2006, corrispondenti alla XIV legislatura e ai governi Berlusconi II (11 giugno 2001 – 20 aprile 2005) e III (26 aprile 2005 – 16 maggio 2006) segnano quella che da più parti è stata chiamata la stagione dell'art. 18 Stat. lav. e della «fine» della concertazione.

Nell'ottobre del 2001 è presentato il «Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia», elaborato da alcuni esperti giuslavoristi e studiato, nelle parole del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per rispondere a un «confronto tra istituzioni e parti sociali [che] è parso declinare verso forme rituali e inefficaci», e per proporre di «innovare nella metodologia del confronto prima ancora che nella stessa portata dei contenuti». La rappresentazione alle parti sociali delle proposte dell'Esecutivo è effettuata al fine di «valutare i punti di intesa realizzati e quelli per i quali eventualmente non si sia registrata una significativa convergenza di analisi e di proposte. In entrambi i casi si terrà ampio conto dei risultati di questo esercizio nella fase successiva di predisposizione di iniziative legislative da presentare al Parlamento». Posta questa premessa il documento sviluppa un insieme di proposte unilaterali che paiono servire da veicolo per il superamento del sistema della concertazione, a favore di meccanismi di consultazione e di informazione che ricordano le procedure già adottate a metà degli anni Settanta³³.

Affermare il primato dell'Esecutivo serve infatti a rigettare ogni ipotesi di confronto sulle decisioni sociali che possa inclinare nel senso della condivisione delle scelte in materia di politica economica e mercato del lavoro. Trasferito sugli atti di regolazione ciò implica una prevalenza delle decisioni assunte con decreto-legge, nella convinzione che «la concertazione ha svolto compiti di governo ben di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti», fino a giungere ad un «uso eccessivo»³⁴. Ne deriva che «è

³² V., in questo senso, il «Protocollo d'intesa tra il Governo e il forum del Terzo settore», concluso il 12 febbraio del 1999.

³³ T. TREU, *Il libro bianco sul lavoro e la delega del Governo*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, 115 ss.

³⁴ *Libro Bianco*, 30, 31. Il rilievo del passaggio impone di citare altri stralci del *Libro Bianco*, tratti dal par. I.2 (intitolato appunto non alla concertazione ma al «dialogo sociale»: «Gli anni novanta sono stati gli anni della concertazione sociale. Le necessità di conseguire importanti obiettivi a livello comunitario favorì l'opzione concertativa. Imperativa era l'esigenza di rafforzare il coordinamento nel governo delle dinamiche nominali dei redditi per evitare derive inflazionistiche. Inoltre, l'intervento sui saldi netti del bilancio pubblico andava fatto rapidamente ed in un clima di consenso sociale, onde evitare tensioni e ricadute inflazionistiche. Va del resto sottolineato come molti dei paesi, anche al di fuori del tradizionale novero di paesi cosiddetti corporativismi [sic], che all'inizio del decennio riscontravano problemi di convergenza rispetto ai criteri di Maastricht, hanno optato per l'uso della concertazione sociale. Tuttavia... il processo

del tutto evidente l'impossibilità del modello concertativo degli anni novanta di affrontare la nuova dimensione dei problemi economici e sociali».

Dalle considerazioni di metodo il Libro Bianco passa rapidamente ai contenuti, per affermare che «emerge con evidenza l'inadeguatezza di un sistema contrattuale centralizzato, il cui perno centrale è rappresentato da un indicatore economico (l'inflazione programmata) che svolge una funzione sociale (difesa del salario reale), ma è indifferente rispetto alle esigenze reali delle singole imprese». La concertazione deve quindi essere sostituita dal «dialogo sociale» di matrice comunitaria, il quale, nella prospettiva di un «completamento organico delle riforme in tema di mercato del lavoro e del *welfare*, non può prescindere dall'iniziativa e dalla capacità decisionale del Governo». Solo nel caso la risposta sindacale alle procedure di consultazione esperite da Governo sia adesiva alla posizione dell'Esecutivo si prevede l'impegno politico del Governo stesso alla traduzione legislativa dell'intesa. In mancanza di consenso nel termine prestabilito l'iniziativa deve riprendere il suo corso, e proseguire in modo autonomo.

Alle affermazioni di principio contenute nel libro Bianco segue il disegno di legge collegato alla Finanziaria 2002 contenente la «Delega al Governo in materia di mercato del lavoro», deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 novembre 2001³⁵. I punti qualificanti del provvedimento (poi approvato con notevoli modifiche dalla l. 14 febbraio 2003, n. 30) sono: il principio dell'assunzione diretta generalizzata, con l'abrogazione definitiva di ogni norma residua sul collocamento pubblico; l'abrogazione della l. 1369 del 1960 che vietava l'intermediazione e l'interposizione nelle prestazioni di lavoro per mezzo del riconoscimento dell'autorizzazione alla «somministrazione» di mano d'opera; la modifica del *part-time* e l'introduzione del *job-sharing*, del lavoro a chiamata, a progetto e a programma, nonché l'introduzione di procedure arbitrali per la risoluzione delle controversie di lavoro. Soprattutto, all'art. 10, fu prevista la sospensione, in via

avviato nel 1992 dal I° Governo Amato è stato progressivamente snaturato e portato a ribaltare la logica culturale che l'aveva innestato. Quando, da parte dei diversi governi che si sono succeduti, vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo si è determinato un uso distorto e viziato della concertazione stessa... La contrattazione salariale è stata negli anni novanta il riflesso delle esigenze macroeconomiche, rivelandosi irrilevante ai fini di una corretta allocazione dei fattori produttivi. La forbice tra salari contrattuali e quelli di fatto (in alto e in basso) si è aperta ulteriormente. Tuttavia, raggiunti gli obiettivi dell'abbassamento dell'inflazione e dell'ingresso nell'Euro, i suoi limiti sono subito apparsi evidenti... la moneta unica, ed il patto di stabilità, richiedono, invece, nel contempo una capacità di rendere strutturali le riforme (mercato del lavoro, previdenza e *welfare*, fiscali e contributive) e di flessibilizzare l'utilizzo dei fattori produttivi e della loro remunerazione. Inoltre, la competitività del sistema Italia non è più mediata dalla politica monetaria. Nel nuovo quadro macro-economico, l'espansione della base produttiva e dell'occupazione non può prescindere da una riduzione della pressione fiscale e contributiva nonché da corretta remunerazione dei fattori produttivi. Un eccesso di rigidità delle remunerazioni penalizza l'espansione occupazionale nelle aree a bassa produttività (ovvero favorisce la crescita del sommerso) e contribuisce alle distorsioni territoriali dello sviluppo».

³⁵ V. F. CARINCI F., *Dal Libro Bianco alla legge delega*, in *Dir. prat. lav.*, 2002, 727 ss., nonché i vari contributi in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di) *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Milano, *passim*.

sperimentale e per un periodo di quattro anni, fatta salva la possibilità di proroghe in relazione agli effetti registrati sul piano occupazionale, della tutela garantita dall'art. 18 Stat. Lav., con previsione del risarcimento in alternativa alla reintegrazione del lavoratore ingiustificatamente licenziato. Il pacchetto costituito dal «Libro bianco» e dalla legge delega, comportando più flessibilità, meno tutele collettive, promozione del livello locale su quello nazionale e alcune clausole di deroga rispetto a contratti collettivi sembrava sostenuto dalla volontà politica di giungere ad accordi separati con sindacati, isolando la CGIL e promuovendo la frattura sindacale.

2.3.1 Le reazioni sindacali e il Patto per l'Italia

Il disegno governativo, completamente al di fuori delle logiche concertative, registrò una forte reazione delle parti sociali, la quale indusse lo stesso Esecutivo ad una parziale correzione di rotta, rappresentata (questa volta in un'ottica parzialmente concertativa) dalla conclusione il 5 luglio 2002 del «Patto per l'Italia – Contratto per il Lavoro» tra il Governo e le confederazioni (con l'esclusione della CGIL). In un ambito di «riforme negoziate»³⁶ ci si riallacciava al protocollo Ciampi ricordando³⁷ che: «La politica dei redditi derivata dagli accordi del 1992 e del 1993 ha contribuito a controllare la dinamica del tasso di inflazione e a realizzare il risanamento finanziario, condizioni fondamentali per garantire un sano e duraturo sviluppo del reddito e dell'occupazione». Sul punto controverso rappresentato dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori il Patto prevedeva l'accoglimento della richiesta sindacale di non procedere legislativamente alla regolamentazione della conciliazione e dell'arbitrato, nonché l'accordo su uno schema di modifica dei criteri di individuazione del campo di applicazione dell'articolo in questione, volto a prevedere il non computo per tre anni dei nuovi assunti ai fini della determinazione della soglia occupazionale da cui far scattare l'operatività della tutela reale.

Nel frattempo, registrate le opposizioni sindacali, il Governo aveva spostato la relativa disposizione sulla modifica dell'art. 18 Stat. Lav. in un altro disegno di legge (n. 848-bis), per avviare una trattativa su un complesso di argomenti (mercato del lavoro, sommerso, fisco, previdenza) conclusasi con la stipula del Patto già citato e il mantenimento di una sola delle originarie proposte di sospensione degli effetti della stabilità reale³⁸.

La sottoscrizione parziale del Patto determinò una rottura profonda tra la CGIL, da una parte, e CISL e UIL dall'altra. La Confederazione Generale Italiana del Lavoro organizzava quindi il 23 marzo 2002, a difesa dell'art. 18 Stat. Lav. e quindi per il diritto

³⁶ Patto, 1, nonché D. BALDAZZI, *Il Patto per l'Italia fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quad. cost.*, 2003, 745-758.

³⁷ Patto, 2.

³⁸ Il Governo, nel disegno di legge delega n. 848-S, aveva infatti previsto tre ipotesi di sospensione del regime della stabilità reale, tutte motivate dall'obiettivo di sostenere l'incremento dell'occupazione regolare, le assunzioni a tempo indeterminato e la crescita dimensionale delle imprese minori.

alla reintegra sul posto di lavoro dopo il licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo, una partecipata manifestazione, seguita dallo sciopero generale del 16 aprile 2002 (cui aderirono tutte le sigle, compresa l'UGL) contro la delega al governo. Fu il fallimento del Patto per l'Italia, una prova di forza sindacale riuscita che raccoglie una grande adesione e che aprirà ai successivi scioperi proclamati dalla CGIL (il 21 ottobre 2002 e il 21 febbraio 2003).

2.3.2 15-16 giugno 2003: il referendum della CGIL

La risposta della CGIL all'interruzione delle prassi concertative da parte del governo si spostò successivamente sul referendum per l'estensione delle tutele previste all'articolo 18 Stat. Lav., convocato per il 15 e 16 giugno 2003, che mirava ad ottenere l'abrogazione delle norme che stabiliscono limiti numerici ed esenzioni per l'applicazione dell'articolo in questione³⁹. Le forze politiche e sindacali diedero discordanti indicazioni di voto: per la CGIL si trattava di un sì «sulla strada dei diritti e delle riforme», le altre due confederazioni sindacali confermavano invece l'indicazione di astenersi (seguiti in questo dal partito dei Democratici di Sinistra e dalla Margherita, favorevoli al no o all'astensione; compatta a favore dell'astensione anche la maggioranza parlamentare di centro-destra il mondo dell'impresa).

Il mancato raggiungimento del quorum strutturale (affluenza al 25,7%) se, da una parte, dimostrava che le divisioni nelle rappresentanze dei lavoratori avevano indebolito il mondo del lavoro nel suo complesso, dall'altra non poteva nascondere la profonda frattura che la fine della concertazione lasciava dietro a sé: degli 11.729.372 voti validi, infatti, ben 10.245.809 (l'87,4% del totale) si erano espressi a favore dell'abrogazione. Un dato rilevante anche su un piano assoluto ricordando che, alle precedenti elezioni politiche del 2001, l'Ulivo (al referendum schieratosi per l'astensione), pur a fronte di una assai più larga affluenza elettorale, ottenne 12.885.150 voti, e quindi solo due milioni di voti in più di quelli convogliati dalla sola CGIL sul sì referendario.

La radicalizzazione della posizione del Governo, ostile alla concertazione e vicino alle ragioni del mondo dell'impresa, ebbe come conseguenza anche un rallentamento e in certi casi un'interruzione dello stesso dialogo bilaterale tra la Confindustria e le organizzazioni sindacali. È, di fatto, e nonostante tutte le resistenze poc'anzi ricordate, un effetto collaterale del tentativo di passare dal modello concertativo a un modello neo-liberista fondato sul «dialogo sociale» consultivo, sul primato dell'economia e delle esigenze della produzione rispetto ai valori della solidarietà e della equità distributiva.

³⁹ V. al riguardo L. BACCARO, M. SIMONI, *Il referendum sull'articolo 18 e gli interventi di flessibilizzazione del mercato del lavoro*, in V. DELLA SALA, S. FABBRINI (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2004*, Bologna, 2004, 207-228.

2.3.3 La c.d. Legge Biagi e i nuovi problemi della rappresentanza e della «supplenza» sindacale

Sono note le tappe successive di questa nuova politica sociale di mercato⁴⁰, tesa a riscrivere con atti normativi unilaterali il sistema di protezione sociale: è con il d.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (e con il D.Lgs. correttivo del 6 ottobre 2004, n. 251), a svolgimento della delega assunta con la l. n. 30 del 2003, che è realizzata quella liberalizzazione del mercato del lavoro costituita dall'introduzione della possibilità di stipulare contratti di lavoro atipici, di forme di flessibilità del lavoro dipendente, dalla compatibilità dei diritti sindacali con il mercato per mezzo della «personalizzazione delle regole», e di nuovi meccanismi di flessibilità⁴¹.

Emergono in questa fase due ulteriori questioni: la prima è quella della rappresentanza di questi lavoratori, esito della sostanziale decollettivizzazione del diritto del lavoro cagionata dall'individualizzazione dei rapporti. Pochi dati bastano a rendere conto del fenomeno della parziale emarginazione dei sindacati nella gestione delle risorse umane: nel periodo 2001-2003 aumentano gli occupati (nel 2003, l'1%), ma diminuisce su base annuale dello 0,3% il prodotto standard di lavoro, e cioè la quantità di lavoro prestato da un occupato a tempo pieno⁴² ed aumentano del 272,4 % le ore di lavoro interinale. Diminuisce nel contempo la conflittualità rispetto al 2002 (612 v. 741 scioperi, 6.105 ore lavoro perdute contro 7.038).

La seconda questione attiene alla supplenza politica del sindacato nei confronti dei partiti vicini alle esigenze dei lavoratori, tema assai delicato perché richiama, all'inverso, i fenomeni ormai trascorsi della «dominanza partitica». Entrambi i dati convergono nella direzione di ritenere essenziale la ricognizione di nuove tecniche e strategie di rappresentanza. È anche su questa base che nel 2003 è stipulato l'«Accordo sulla competitività» tra Confindustria, CGIL, CISL, UIL. Ed è grazie alla nuova posizione assunta da Confindustria nei confronti del dialogo con i sindacati che nel corso del 2005 si è prospettata la necessità del ritorno alla concertazione (aperture sono state favorite anche in ambiente CISL, all'interno del quale si riteneva indispensabile il secondo livello di contrattazione, alla ricerca di maggiore salario in cambio di maggiore flessibilità).

Il periodo 2001-2006, definito innanzi come il periodo di crisi della concertazione, possiede, da un punto di vista analitico, peculiare importanza perché consente di saggiare la fondatezza delle conclusioni, necessariamente interlocutorie, che saranno avanzate ponendo in parallelo le prassi concertative svolte ai confini del periodo considerato (1993 – 2007).

⁴⁰ Su cui v. V. PINTO, *Lavoro e nuove regole. Dal libro bianco al decreto legislativo 276/2003*, Roma, 2004, *passim*.

⁴¹ Cfr., in particolare, i titoli V, «Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile» e VII, «Tipologie contrattuali a progetto e occasionali», del d.lgs. n. 276 del 2003.

⁴² Elaborazioni tratte dal «Rapporto sulla situazione sociale del Paese» del CENSIS, anni vari, su dati ISTAT.

2.4 Le prassi concertative nel 2007

Nel marzo del 2007 sono stati attivati tre specifici tavoli di concertazione: sulle tutele, sul mercato del lavoro e sulla materia previdenziale. Un'applicazione e un rilancio del metodo della concertazione avevano già trovato concretizzazione il 26 settembre 2006 nel «Memorandum d'intesa su obiettivi e linee di una revisione del sistema previdenziale», in cui il Governo e le OO.SS. si erano impegnati ad aprire, a decorrere dal 1° gennaio 2007, un confronto sulla riforma previdenziale, con l'intento di giungere a un accordo entro il termine, trascorso peraltro inutilmente, del 31 marzo seguente. Gli ambiziosi obiettivi del Memorandum, inteso a preordinare una riforma in grado di assicurare equità sociale e sostenibilità finanziaria, migliorare le prospettive per i giovani sia a breve che a lungo termine, e garantire a tutti gli anziani pensioni di importo adeguato, non sembravano poter essere perseguiti al di fuori delle prassi della concertazione. E infatti taluni di questi obiettivi sono poi stati «recepiti» nel successivo Protocollo del 23 luglio.

Prima ancora, il 19 gennaio 2007, Governo e parti sociali avevano firmato altresì un «Memorandum d'intesa per la riforma della Pubblica Amministrazione», in cui era previsto il ricorso alla contrattazione integrativa per raggiungere miglioramenti attinenti alla qualità e quantità dei servizi erogati dalle pp.aa. e incrementi di produttività di singoli lavoratori finanziati da risorse previste dai contratti collettivi, «evitando ricorsi a interventi legislativi e normativi». Qualora, per il raggiungimento di questi obiettivi, sussistano «impedimenti che derivano da norme di legge verranno [congiuntamente] suggerite le modifiche legislative eventualmente necessarie, che il Governo promuoverà con provvedimenti separati»⁴³. Costituisce, infine, applicazione del metodo della concertazione, pur orientato immediatamente al rinnovo dei cc.cc.nn.ll. del pubblico impiego anche l'intesa assunta il 28 maggio 2007.

Con l'accordo Governo-sindacati sottoscritto nella notte tra 28 e 29 maggio 2007 si è previsto che «in attesa della definizione di un nuovo generale accordo di politica dei redditi, le parti si impegnano a concludere rapidamente, comunque entro il 31 dicembre 2007, un accordo inteso a prevedere in via sperimentale la durata triennale dei prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego, sia per quanto concerne la parte economica che quella normativa, limitatamente al triennio 2008-2010. A tal fine verranno adottate ove occorrenti le opportune modifiche normative»⁴⁴. Pur con la netta opposizione della CGIL (così come dell'UGL e delle RdB, ma con aperture delle altre confederazioni), da parte di Confindustria si è prospettata l'opportunità di estendere, per questa parte, la modifica anche ai contratti dei dipendenti privati, rivedendo l'accordo del 1993 e cogliendo l'occasione per spostare quote di salario dal primo (nazionale) al secondo (aziendale)

⁴³ *Memorandum*, 7.

⁴⁴ Cfr. *Il Sole-24 Ore*, 30 maggio 2007, 2; sul giallo della mancata firma alla modifica dell'intesa del 1993 da parte dei segretari delle confederazioni CGIL, CISL e UIL, sostituiti dai segretari dei sindacati del pubblico impiego nella firma della parte dell'accordo che prevede i tempi descritti nel testo v. *Corriere della Sera*, 30 maggio 2007, 12.

livello di contrattazione e legarlo ai risultati e alla produttività⁴⁵. L'intesa trova la sua ragion d'essere nel fatto che il Documento di programmazione economica e finanziaria, che è lo strumento politico-giuridico con cui prevedere il finanziamento dei contratti, ha appunto durata maggiore (prima, e tradizionalmente, triennale; da ultimo quinquennale)⁴⁶: una durata sensibilmente più breve dei contratti nel pubblico impiego costituiva un incentivo assai forte nel ritardare la chiusura delle vertenze e ad utilizzare lo strumento della vacanza contrattuale⁴⁷.

Nel giugno dello stesso anno ha preso corpo l'ipotesi dell'adozione di un decreto legge per l'assunzione di misure atte a destinare l'extragetto fiscale maturato nel corso del precedente esercizio finanziario. Da parte delle rappresentanze dei lavoratori, e di settori anche consistenti della maggioranza di Governo di centrosinistra, era emersa l'ipotesi di far convogliare in questo provvedimento l'intera riforma delle pensioni, intervenendo anche sul controverso punto dell'aumento dell'età anagrafica necessaria per le pensioni di anzianità, abbattendo in tal modo il c.d. scalone previsto dalla riforma Maroni (che prevedeva l'innalzamento a 60 anni del requisito minimo). In realtà il d.l. 2 luglio 2007 n. 81, poi convertito nella l. 127 del 3 agosto dello stesso anno, contiene sì interventi in materia previdenziale, ma tesi al sostegno delle pensioni minime e all'agevolazione del riscatto dei periodi di studio da parte dei giovani lavoratori. Fu infatti deciso, considerando che interventi sul sistema pensionistico nel suo complesso richiedono variazioni di bilancio, di rinviare alla legge finanziaria del 2008, o a disegni di legge collegati, il resto delle questioni da affrontare. Il rinvio servì, inoltre, per consentire al Governo e alle parti sociali di poter esperire procedure concertative in tema di riforma.

⁴⁵ V. *Corriere della Sera*, 30 maggio 2007, 12, per quanto riguarda il rinnovo del maggior contratto dell'industria privata, quello dei metalmeccanici, e sul più importante contratto del terziario, quello del commercio, nonostante la ferma opposizione della CGIL.

⁴⁶ I Documenti di programmazione economica e finanziaria per il periodo 1998-2011 sono attualmente consultabili sul sito Internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze, all'indirizzo www.mef.gov.it/web/docu_indici/DPEF/index.asp.

⁴⁷ Questo è il testo dell'intesa, suddivisa in due separati accordi, da www.governo.it/governoinforma: «A seguito delle verifiche sulla complessiva consistenza degli occupati presso le Amministrazioni pubbliche, il Governo s'impegna a stanziare, in sede di legge finanziaria per l'anno 2008, le risorse aggiuntive a regime occorrenti per assicurare, a decorrere dal 1° febbraio 2007, benefici economici medi pari a 101 euro mensili, per il personale del comparto Ministeri e incrementi corrispondenti, sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti e settori dell'Amministrazione statale. Tali benefici riassorbono quelli previsti dall'intesa del 6 aprile 2007 sulle risorse economiche del biennio economico 2006/2007, parzialmente modificata dal presente accordo, anche per quanto concerne la decorrenza. Le risorse di cui sopra verranno determinate sulla base dei medesimi criteri e parametri utilizzati dalla legge finanziaria 2007 per definire gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali del biennio economico 2006/2007. I predetti incrementi riguardano anche l'Università e la Ricerca. Gli stessi verranno garantiti al personale di tutti gli altri comparti nel settore pubblico all'esito del necessario confronto con il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, incluso il Servizio Sanitario Nazionale». Inoltre, «per allineare i tempi della negoziazione con i periodi di riferimento e consentire la verifica degli obiettivi di miglioramento della funzionalità dei servizi e di incremento della produttività previsti dall'intesa del 6 aprile 2007 e in attesa della definizione di un nuovo generale accordo di politica dei redditi, le parti si impegnano a concludere rapidamente, comunque entro il 31 dicembre 2007, un accordo inteso a prevedere in via sperimentale la durata triennale dei prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego, sia per quanto concerne la parte economica che quella normativa, limitatamente al triennio 2008-2010».

Si è giunti in tal modo all'importante «Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili» concluso il 23 luglio 2007. I punti principali dell'accordo⁴⁸, firmato da Confindustria e dalle confederazioni sindacali (pur con la riserva espressa dalla CGIL su singole questioni, il rifiuto da parte del Comitato centrale della FIOM e il rinvio ad una consultazione generale dei lavoratori), sono i seguenti: la definizione provvisoria di un nuovo sistema di età pensionabile con la modifica dell'età minima a 58 anni, l'introduzione a regime di un sistema di quote definita dalla somma tra età anagrafica e anni di contributi (dalla quota 95 nel 2009, alla quota 97 con 61 anni di età dal 2013), una disciplina di favore per i lavori usuranti, la regolamentazione di alcuni aspetti riguardanti il lavoro a termine, quello femminile, giovanile e parasubordinato. Si prevede, inoltre, in applicazione della riforma Dini, adottata con l. n. 335 del 1995, la sostituzione, con effetto a partire dal 2010, dei coefficienti di trasformazione ivi previsti per la determinazione dell'importo pensionistico da corrispondere ai lavoratori che abbiano maturato i requisiti previsti. Trova posto in questa intesa, quindi, un meccanismo di apparente codeterminazione con le parti sociali al posto dell'obbligo, legislativamente previsto, di «sentire» le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale (che era invece previsto dall'art. 1 c. 11 della l. 335 del 1995). Il «taglio» di questi coefficienti è poi rinviato ai lavori di una Commissione composta da esperti nominati dal Governo e dalle parti sociali più rappresentative, avente il compito di verificare e proporre modifiche ai criteri già definiti. Simili aggiustamenti dovrebbero essere recepiti con cadenza triennale all'interno di un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Gli effetti finanziari dell'applicazione del Protocollo, mediato negli atti normativi di recepimento, sono consistenti: dal Dossier preparato dai tecnici del Governo si ricava che gli interventi su scalone e lavori usuranti avranno un costo di dieci miliardi di euro, a cui si aggiungeranno altri quattro miliardi relativi alle finestre di uscita. A queste risorse vanno sommati circa tredici miliardi di euro in dieci anni, destinati al sostegno alle pensioni di minore importo, e due miliardi di euro per il miglioramento delle pensioni dei giovani sottoposti integralmente al sistema contributivo (totalizzazione, riscatto dei periodi di studio, contributi figurativi): «in totale quindi un impiego complessivo di risorse per lo stato sociale di 29 miliardi nel decennio compensati integralmente da risparmi e risorse identificate nel sistema previdenziale e dall'utilizzo di un parte dell'extragettito»⁴⁹.

Oltre all'incidenza sul principio del no *taxation without representation*, appare in tal modo confermata la prassi del trasferimento agli accordi in concertazione, in modo espresso o implicito, del compito di individuare gli stessi strumenti di recepimento delle decisioni assunte nel confronto trilaterale.

⁴⁸ Il testo del Protocollo è consultabile integralmente su www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/accordo_pensioni/index.html.

⁴⁹ Le stime sono tratte dal Dossier pubblicato il 24 luglio 2007 sul sito Internet ult. cit.

4. Il definitivo ritorno alla concertazione? Le «costanti» delle prassi concertative nel sistema bipolare e i loro limiti

Mettere in parallelo l'atto genetico della concertazione, il «Protocollo Ciampi» del 23 luglio 1993, e i suoi ultimi epigoni, conclusi nel maggio e nel luglio del 2007, consente di enucleare alcuni ulteriori dati, ricorrenti e assai significativi: 1) in ordine ai soggetti, il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri è sempre determinante, tanto negli accordi di concertazione che preludono alle trattative contrattuali nel pubblico impiego, quanto in quelli conclusi con le OO.SS. dei lavoratori e dei datori di lavoro indipendentemente dalle urgenze della contrattazione collettiva. Tale preminenza si risolve, anche da un punto di vista procedurale-organizzativo, in riunioni ristrette tra il Presidente e i segretari delle confederazioni che preludono alla firma degli accordi, poi estesa ai Ministri dell'Economia, della Funzione Pubblica (o delle Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione, qualora non sia previsto il dipartimento della funzione pubblica) e del Lavoro e Previdenza sociale (la cui assenza segnala il disaccordo dello stesso o diverse ragioni di opportunità); 2) concertazione e contrattazione collettiva possono procedere su binari autonomi o rappresentare la prima il preludio alla seconda⁵⁰: in quest'ultimo caso l'intesa politica definisce i principi dell'accordo che sarà trasfuso, nel caso di pubblico impiego, nel contratto concluso dall'ARAN e dai rappresentanti dei comparti del pubblico impiego per le trattative contrattuali di recepimento dell'intesa; 3) quando il contenuto concertativo non preconstituisce il contenuto del contratto collettivo, esiste, da un punto di vista quantitativo⁵¹, un rapporto inversamente proporzionale tra le pratiche di contrattazione collettiva bilaterale (tra le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro) concluse con successo e la conclusione di accordi triangolari di concertazione⁵². Si noti che, a tale riguardo, sembra opportuno distinguere ulteriormente tra contrattazione collettiva bilaterale e contrattazione trilaterale, avvicinando quest'ultima alla categoria delle pratiche concertative; 4) esiste una netta correlazione tra mancato esperimento del sistema della concertazione e conflitto sociale, in un rapporto di alternativa biunivoca sia nel senso che

⁵⁰ L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, Bari, 2001, *passim*.

⁵¹ Cfr. i già cit. studi compiuti dal CENSIS nel 2003. Si può cioè dedurre che più contrattazione equivale a meno concertazione, cioè che siano almeno in parte sostituiti? Secondo la ricerca effettuata dal CENSIS, 8 ss.: «I primi dati interessanti ci sono forniti dalla analisi dell'evoluzione della contrattazione interconfederale, che non è stata interamente assorbita dalla regolazione politica: dal 1983 al 2003 sono stati stipulati ben 68 intese di questo genere, stipulati cioè nel 70% circa dei casi fra confederazioni di rappresentanza del lavoro e delle imprese e nel restante 30% anche con la presenza dei governi. Questi 20 accordi tripolari si possono ascrivere, come si è detto, ad una logica spesso al confine fra la concertazione e l'inclusione delle parti sociali all'interno di processi decisionali veri e propri... È interessante esaminare i contenuti che le intese tripolari hanno assunto: ad eccezione di un accordo del '98 su impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, tutti gli altri hanno riguardato la lotta all'inflazione, la riduzione del costo del lavoro e nuove configurazioni del welfare, dal sistema pensionistico, alla riforma del mercato del lavoro». Sul rapporto tra concertazione e contrattazione v., da ultimo, P. ICHINO, *Il contratto impossibile*, in *Corriere della sera*, 13 giugno 2007, 1 e 42.

⁵² V. M. D'ANTONA, *Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Roma, 2000.

fasi di dialogo sociale particolarmente critico sono seguite da agitazioni sindacali, sia che queste ultime si attenuano qualora sia ripreso il filo della concertazione (in quanto cambi la maggioranza di Governo nel senso del predominio di forze politiche un tempo definite «amiche» o sopravvengano esigenze legate al rispetto dei vincoli comunitari o al contrasto di dinamiche economiche di segno negativo e al risanamento della finanza pubblica)⁵³; 5) il diritto positivo tende a recepire, mediante atti di iniziativa governativa, il contenuto degli accordi concertativi o istituzionalizzare le prassi concertative nell'elaborazione di politiche pubbliche in determinati settori (cfr. il pacchetto Treu del 1997, nonché, da ultimo, gli impegni assunti per la legge finanziaria 2008, e i disegni di legge collegati ad essa collegati, negli accordi del 28 maggio e del 23 luglio 2007). Ma, di per sé stesse, le intese sono sprovviste di efficacia giuridica vincolante sia in ordine agli effetti orizzontali (di tipo «para-contrattuale») sia a quelli verticali (propriamente normativi). Le possibili «sanzioni»⁵⁴, per quanto efficaci e in grado di far cambiare rotta alla controparte, sono essenzialmente di natura politica, poiché solo di una responsabilità sociale diffusa può essere chiamato a rispondere l'Esecutivo. Ciò conferma che i vincoli assunti per mezzo dell'accordo hanno appunto natura squisitamente politica, non producendo impegni giuridicamente cogenti né tra le parti che li sottoscrivono né rispetto a terzi estranei⁵⁵ e che la concertazione, pur implicando parità, autonomia e indipendenza sostanziali tra le parti contraenti, si differenzia ulteriormente dalla contrattazione collettiva (con la quale pur condivide l'utilizzo di tecniche negoziali per addivenire a scelte «politiche» condivise); 6) contestualmente all'accentramento delle competenze nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri e nel Governo come interlocutore privilegiato delle rappresentanze sindacali, si assiste ad una consistente spoliatura delle prerogative parlamentari nell'esercizio della funzione di indirizzo politico e di produzione legislativa, poiché le Camere sono perlopiù chiamate a «ratificare» atti che recano il contenuto di mediazioni svolte, e di accordi conclusi, al di fuori dell'orbita parlamentare e dei suoi poteri di influenza (salvo evidentemente la responsabilità politica estrema fatta valere per mezzo dell'interruzione del rapporto di fiducia)⁵⁶; 7) ad ulteriore conferma, e aggravamento, di quanto appena accennato sta l'incerta natura delle intese raggiunte ai tavoli di concertazione prima del loro recepimento in contratti collettivi o provvedimenti normativi⁵⁷.

⁵³ A. ACCORNERO, *Sindacato e conflitto in Italia nell'ultimo ventennio*, in *Mulino*, 1991, 287 ss.

⁵⁴ V. i referendum del 1995 che, in una fase di contrapposizione, vedono sconfitti i sindacati; ricorda l'esperienza del II Governo Berlusconi e le vicende relative all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, che dimostrano come la volontà del governo di agire al di fuori della concertazione trovi nella reazione sindacale un limite evidente, tanto da indurre alla correzione delle iniziali ipotesi del 2001; v. infine il fallimento del referendum del 2003 promosso dalla CGIL per l'estensione dello stesso art. 18 Stat. Lav.

⁵⁵ Cfr. L. CEDRONI, *Analisi critica delle fonti pubblicistiche e della documentazione istituzionale più significativa sui temi del dialogo sociale in Italia e nei principali Paesi europei*, in *Annali della Fondazione Giulio Pastore 1999-2000*, Milano, 49 ss.

⁵⁶ V. R. MANIA, G. SATERIALE, *Relazioni pericolose. Sindacati e politica dopo la concertazione*, Bologna, 2002, 36 ss., nonché i contributi in AA.VV., *Parlamento e concertazione*, Atti dell'incontro di studio, CNEL, Roma, 18 febbraio 1999, Padova, 1999.

⁵⁷ Approfondisce il punto T. TREU, *Un'idea moderna di concertazione*, in *Mulino*, 2005 868 ss.

I punti ora passati in rassegna rappresentano quelle che possiamo definire le «costanti» della concertazione nel sistema bipolare italiano⁵⁸; ciò che invece non è costante è la concertazione in sé, nemmeno nel quindicennio considerato⁵⁹. Essa, anzi, mostrerebbe segni di crisi proprio nella seconda metà del periodo. L'alternativa che si pone all'osservatore consente di spiegare tale evidenza sulla base della distinzione tra maggioranze politiche più o meno sensibili alle istanze del mondo del lavoro e della produzione⁶⁰ e sull'evoluzione del sistema partitico verso una stabilizzazione in senso bipolare. È possibile riformulare in termini dubitativi quest'ultimo passaggio: un bipolarismo maturo, per quanto «mite», è alternativo ad una gestione concertata della politica economica e sociale oppure no⁶¹? La rivendicazione di spazi da parte del potere di indirizzo politico del Governo è compatibile con le intese triangolari con le parti sociali⁶²?

Nelle dinamiche della concertazione si è infatti di recente reinserito, da protagonista, l'altro attore del confronto triangolare: il Governo. Ciò per il convergere di due ordini di fattori. Innanzitutto la nomina, il 17 maggio 2006, del Governo Prodi II, che ha ispirato il proprio programma al risanamento finanziario per mezzo della coesione sociale e della concertazione con le parti sociali⁶³. Nel dossier sull'attuazione del programma di governo, pubblicato nel maggio del 2007 e intitolato appunto alla «Coesione sociale» è specificato che «sul piano del metodo, il Ministero del lavoro intende avvalersi della concertazione quale modalità prevalente di definizione delle politiche pubbliche di settore attraverso l'istituzione di appositi tavoli tecnici, nei quali sviluppare le linee direttrici dei progetti di riforma da varare».

Vi è un secondo fattore che, secondo le tendenze da ultimo osservate, pare spingere nella direzione di un rinnovato ricorso alle prassi concertative con un significativo intervento dell'Esecutivo. La maggiore debolezza del Governo uscito dalle elezioni del 2006, per effetto dell'alta frammentazione determinata dal sistema elettorale di cui alla l. n. 270 del 2005, costituisce un forte incentivo per l'Esecutivo a trovare fonti di legittimazione politica ulteriori rispetto a quella parlamentare. La precostituzione di soluzioni concertate con le parti sociali fornisce infatti un parziale, ma efficace, antidoto alla frammentazione partitica conseguente ad una legge che ha, come noto, segnato il superamento della precedente impostazione prevalentemente maggioritaria tramite il ritorno ad un sistema proporzionale (integrato da clausole di sbarramento e premi di maggioranza, diversamente calcolati per Camera e Senato, nonché dall'abolizione dei collegi uninominali e delle

⁵⁸ Cfr. ulteriormente T. TREU, *La concertazione sociale*, in *Dir. lav. merc.*, 2005, 29 ss.

⁵⁹ Cfr. L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 87 ss.

⁶⁰ In effetti, se la concertazione è fondata nel 1993 dal governo Ciampi, è poi negata dal centrodestra con i governi Berlusconi I e II, nel 1994 e nel 2001; è infine valorizzata dal centrosinistra con gli esecutivi Prodi I e II, 1996 e 2006, e D'Alema I, nel 1998.

⁶¹ V. C. DAMIANO, *Partiti e sindacati: verso una cooperazione paritaria*, in *Quad. rass. sind.*, 2003, 159 ss. e S. SARTI, S. VASSALLO, *Rappresentanza elettorale e rappresentanza degli interessi socio-economici nel sistema bipolare*, in *Quad. rass. sind.*, 2006, 19 ss.

⁶² Cfr., ANCORA, R. MANIA, G. SATERIALE, *Relazioni pericolose*, cit., 28.

⁶³ Cfr. il Programma di Governo per la legislatura 2006-2011 "Per il bene dell'Italia", p. 204.

preferenze), in piena coerenza con quel rapporto di proporzionalità inversa tra bipolarismo e prassi concertative.

Proprio la reciproca incidenza delle dinamiche politiche e costituzionali con le prassi concertative dimostra che, pur senza addentrarsi nella questione relativa alla perdurante attualità della dottrina della costituzione materiale⁶⁴, i protagonisti del dialogo sociale rientrano pienamente, perlomeno nel periodo considerato, tra quelle forze prevalenti in grado di contribuire ad individuare i fini e i valori verso i quali indirizzare l'azione degli organi previsti dalla Costituzione formale. Ciò però, si badi bene, non deve condurre l'osservatore di queste prassi a trarre indebite conclusioni, utilizzando in modo improprio e paradossale la stessa teoria della costituzione materiale. Essa infatti, pensata principalmente per individuare l'origine storico-giuridica della Costituzione e l'ordinamento costituzionale effettivamente vigente nelle fasi di transizione costituzionale, non può essere utilizzata per giustificare illegittime violazioni di singole norme della Costituzione formale-vigente, come se le due concezioni potessero essere contrapposte a supporto di revisioni implicite o di tendenziose interpretazioni evolutive, rovesciando arbitrariamente il rapporto tra essere e dover essere⁶⁵.

La constatazione delle incisioni fattuali sui meccanismi di formazione dell'indirizzo politico sposta quindi agevolmente il problema oltre la questione della riconduzione di tali prassi al testo vigente della Costituzione, ponendo al centro dell'analisi la verifica sul rispetto dei meccanismi di rappresentanza. È innegabile infatti che ogniqualvolta solo alcune rappresentanze degli interessi hanno accesso immediato ai circuiti della rappresentanza politica prevale la soddisfazione degli interessi particolari su quelli generali, ponendo una linea di confine tra gli inclusi (alcune categorie di pensionati, i lavoratori tipici iscritti al sindacato, la grande impresa), che beneficiano dei contenuti della contrattazione che precede la concertazione, e gli esclusi (i disoccupati, i lavoratori atipici o precari, le giovani generazioni, gli utenti, le piccole imprese), destinatari passivi dei provvedimenti generali (leggi finanziarie, decreti-legge e norme collegate) che quegli accordi recepiscono⁶⁶. L'«asimmetria tra le rappresentanze degli interessi»⁶⁷ rischia infatti

⁶⁴ Su cui v. G. ZAGREBELSKY, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in A. PACE (a cura di) *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, *passim*, il quale indaga le ragioni dell'attuale «pregiudizio negativo» che investe la dottrina della costituzione materiale.

⁶⁵ A. BARBERA, *Intervento*, in A. CATALANI, S. LABRIOLA (a cura di) *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Atti del convegno alla Certosa di Pontignano, 15-17 marzo 2001, Milano, 2001, 43 ss. e V. ZANGARA, *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977, 333 ss.

⁶⁶ BOBBIO N., *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, e G.P. CELLA, *La rappresentanza attraverso soggetti collettivi: rispecchiare o interpretare*, in *St. mercato*, 2003, 217-240.

⁶⁷ Cfr. l'intervista a M. Monti, *Monti: quei «silenzii» del Pd su bipolarismo e concertazione*, apparsa sul *Corriere della Sera*, 10 settembre 2007, 2 e il contributo di B.G. MATTARELLA, *Così potenti, così arroganti*, su *L'Espresso*, 9 agosto, 2007, 29 ss. Quest'ultimo A. propone di rimediare alle criticità segnalate nel testo per mezzo dell'attuazione con legge dell'art. 39 Cost., affinché esso possa ricevere integrale applicazione anche sul delicato punto della «rappresentatività». Su questi temi v. inoltre P. DE BIASI P., *Mancano i colori. Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nel diritto dell'economia*, in *Quad. cost.*, 2003, 759 ss.

di concedere meccanismi di rappresentanza e «poteri di veto»⁶⁸ non previsti in Costituzione.

Forum di Quaderni Costituzionali



⁶⁸ V. M. FERRERA, *Il trionfo dei veti*, in *Corriere della Sera*, 6 luglio 2007, 1.

stituzionali