

Nicola Guerzoni

Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali

1 - Introduzione; 2 - Sulla pretesa efficacia vincolante del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione; 3 - L'evoluzione del metodo della concertazione; 4 - La dimensione politica ed istituzionale della concertazione; 5 - Il ruolo del Parlamento: il mito della sovranità parlamentare; 6 - Il Parlamento come garante dell'interesse generale; 7 - Istituzionalizzare la concertazione?; 8 - Conclusioni.

1 - Introduzione

La discussione sulle comunicazioni del Governo in ordine al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ⁽¹⁾, ha offerto alle Camere lo spunto per una riflessione — non la prima, ma certo la più organica — sul ruolo del Parlamento rispetto alla concertazione fra Governo e parti sociali.

Non sempre, per la verità, risulta agevole distinguere in quella discussione le argomentazioni legate all'attualità politica del momento, in particolare alle vicende che hanno portato alla costituzione del primo Governo D'Alema, dalle considerazioni di più ampio respiro, che investono il concetto stesso della concertazione, il suo significato politico e la sua compatibilità con il quadro costituzionale. È da sottolineare, inoltre, che nei numerosi interventi è possibile registrare accenti e sottolineature significativamente diversi anche da parte di parlamentari appartenenti al medesimo schieramento.

In sintesi, tuttavia, dai resoconti parlamentari emergono fondamentalmente due punti di vista contrapposti. Secondo alcuni, il metodo della concertazione determina un esproprio della sovranità e delle prerogative del Parlamento» ², che è chiamato a ratificare, per puro ossequio alla legalità formale, decisioni assunte al di fuori del suo ambito, su materie sempre più ampie e cruciali, da soggetti privi di un mandato popolare e neppure rappresentativi delle diverse categorie sociali ⁽³⁾.

La tesi opposta è quella sostenuta dal Presidente del Consiglio dell'epoca, secondo il quale: «Il Governo non intende chiedere al Parlamento un avallo preventivo a tutti i singoli provvedimenti, alle misure

alle quali il Patto fa riferimento e su ciascuno dei quali il Parlamento, poi, nella sua sovranità, sarà chiamato a pronunciarsi con assoluta libertà di valutazione, di giudizio, di emendamento e di voto. Ma è sul significato complessivo dell'accordo (...) che noi abbiamo ritenuto giusto interrogare il Parlamento, come momento di formazione di una volontà comune, come necessario conforto al Governo allorquando l'esecutivo assume impegni assai rilevanti, non solo nel breve periodo ma anche in prospettiva» ⁽⁴⁾.

Da una parte, quindi, viene mossa ai soggetti della concertazione, ritenuti privi di legittimazione democratica, l'accusa di aver creato, nei fatti, un circuito decisionale alternativo a quello parlamentare, che si salda al procedimento formale previsto in Costituzione grazie alla disponibilità dei parlamentari di maggioranza ad approvare le conseguenti iniziative legislative del Governo, vuoi per sincera condivisione del loro contenuto, vuoi per disciplina di gruppo. La predeterminazione del contenuto delle deliberazioni delle Camere si traduce comunque in una grave limitazione delle prerogative del Parlamento e, in particolare, impedisce *a priori* ogni possibilità di contributo da parte delle opposizioni.

Dall'altra parte, si sottolinea che la concertazione non altera in alcun modo il quadro costituzionale e che essa, lungi dal rappresentare un elemento di debolezza delle istituzioni parlamentari, costituisce invece «una delle non molte risorse per conservare alla politica nazionale, e quindi ai Parlamenti, un ruolo di effettivo orientamento dei fatti economici interni, pur in presenza di una integrazione europea sempre più avanzata» ⁽⁵⁾.

2 - Sulla pretesa efficacia vincolante del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione

Prima di approfondire l'analisi dei vari punti di vista, tuttavia, occorre affrontare la questione del grado di vincolatività nei confronti del legislatore che il Patto sociale avrebbe assunto a seguito del voto parlamentare sulle risoluzioni presentate nelle due Camere al termine della discussione sulle comunicazioni del Governo.

Alcuni, infatti, hanno sostenuto ⁽⁶⁾ che il Patto costituisce una «Costituzione materiale che si formalizza per la prima volta attraverso il trasferimento al Parlamento di un documento non per informazione, ma per votazione». Un tale documento, benché illegittimo, troverebbe legittimità proprio attraverso il voto parlamentare su di esso. La procedura

seguita nel gennaio 1999, quindi, equivarrebbe ad un colpo di Stato ed è perciò stata giudicata “eversiva”.

In proposito vi è da sottolineare che tale opinione, pur mantenendo tutto il suo significato sul piano politico, non sembra affatto convincente in termini giuridici, visto che ha il torto di non dimostrare in che modo questa sorta di “Costituzione materiale formalizzata” possa prevalere sulle disposizioni costituzionali vigenti, specie su quelle che regolano il procedimento legislativo.

Analogamente, dal punto di vista giuridico, non si saprebbe ove rinvenire i presupposti dell’affermazione, contenuta nella risoluzione presentata dai gruppi del Polo (7), secondo la quale con il voto sul Patto è come se il Parlamento avesse conferito alle parti sociali e al Governo «una delega valevole per un tempo indefinito per la disciplina di quasi tutte le materie (...) lasciando libero il Governo di dettare in via amministrativa la disciplina di queste materie e di rivederla tutte le volte che lo riterrà opportuno».

In definitiva, sembra di dover accogliere l’opinione di chi esclude che il voto parlamentare abbia conferito al Patto sociale un qualsivoglia valore di atto normativo o un’efficacia vincolante, nel senso cioè che il legislatore futuro sia tenuto a rispettare i contenuti del Patto nella successiva produzione legislativa (8).

Più in generale, non sembra che i pur rilevanti elementi di novità che caratterizzano il Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione rispetto agli accordi concertativi del passato⁹ siano sufficienti a modificare la ricostruzione dei rapporti fra concertazione e potestà parlamentare e governativa delineata nella fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 1985.

3 - L’evoluzione del metodo della concertazione

Ritorniamo ora al ruolo “notarile” o di ratifica in cui il metodo della concertazione confinerebbe il Parlamento.

Nel caso del Patto sociale, la critica appare rafforzata dalle dichiarazioni degli stessi esponenti di Governo. Il Presidente del Consiglio dell’epoca ha infatti definito il Patto come «un vero e proprio programma di politica economica, con scadenze ed impegni assai precisi», mentre l’allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio l’ha qualificato come «il vero programma del Governo». Affermazioni, queste, che non

hanno mancato di destare scalpore, visto che sono state rese a poche settimane dalla costituzione di quel Governo e pochi giorni dopo la conclusione della sessione di bilancio per il 1999.

In proposito si può osservare che gli attori della concertazione non sono figure che animano un'astrazione; essi vivono in un concreto contesto sociale, si ispirano a diverse prospettive politiche, le quali poi evolvono e mutano nel tempo. Nel punto d'impatto si incontrano i temi della dimensione politica come dimensione dell'interesse generale e di quella sindacale come dimensione d'interessi, certo legittimi, ma particolari, settoriali. In quel punto si misura la voglia e la capacità di dialogo delle parti sociali, l'attitudine di imprenditori e sindacati di farsi carico, insieme con il loro tornaconto, del benessere generale e la volontà del Governo di interpretare un ruolo di guida e di propulsione.

Non è possibile qui ripercorrere la storia della concertazione in Italia. Sull'argomento vi sono, d'altro canto, ben più autorevoli contributi, ai quali doverosamente si rinvia ⁽¹⁰⁾. Ai fini di queste note, occorre però sottolineare che, pur nella formale identità degli "attori" (Governo, organizzazioni sindacali dei lavoratori, associazioni degli imprenditori), nel trascorrere del tempo è cambiato tutto: la natura sostanziale degli attori stessi, l'oggetto della concertazione, il suo significato complessivo. Insomma, si è verificata una mutazione che, con termini riferiti all'essere umano, si potrebbe definire genetica e antropologica o, se si preferisce una dizione meno enfatica, organica e culturale.

Né si è trattato di un processo lineare, perché la concertazione, quale che sia il nome che ha assunto o che le è stato attribuito dagli studiosi (neo-corporativismo, neo-contrattualismo) ha registrato puntualmente, come la classica e un po' abusata cartina di tornasole, il colore, cioè il senso e il valore, dell'insieme degli accadimenti.

Del pari essa ha registrato l'ampiezza dello scarto che sempre più esiste tra Costituzione scritta o formale e Costituzione materiale, cioè fra codificazione solenne ed imperiose esigenze che, repentine e sconvolgenti, salgono dagli uomini come esseri sociali ed economici, dalla società come realtà collettiva, dalle vicende nazionali ed internazionali.

Ma, ciascuno a suo modo, i vari episodi concertativi hanno fatto compiere un passo in avanti al Paese nel suo insieme, perché hanno spezzato la spirale dell'involutione, della contrapposizione, a favore dell'intesa, per piccola che fosse la materia oggetto della trattativa.

Conviene dunque ricordare le tappe di questa singolare storia, la cui data d'avvio, per la maggior parte degli studiosi, si può far risalire al 1977. In linea generale si può parlare di un progressivo ampliamento del-

la materia, di un affinamento degli strumenti tecnici e giuridici, di un crescente coinvolgimento del Governo.

All'inizio, nel corso degli anni Settanta appunto, la contrattazione politica e la legislazione negoziata che vengono praticate non hanno nulla di istituzionale e di formale. Il Governo rimane fuori dal negoziato, rispetta l'autonomia delle parti, almeno in linea di principio, e si limita a predisporre alcune condizioni favorevoli all'accordo. Nel 1977, infatti, è già presente nell'accordo sul costo del lavoro un primo approccio al sistema dello scambio politico, che consiste nel chiedere significativi sacrifici in cambio dei quali il Governo offre delle contropartite che vengono anche codificate legislativamente.

Si comprende molto presto, tuttavia, che le rappresentanze sociali non possono da sole, nella rivendicazione della loro autonomia, dominare processi economici sempre più complessi e che il Governo non può essere esterno, osservatore, mediatore, ma deve diventare parte offrendo non solo facilitazioni economiche, ma anche garanzie politiche. Trilateralità, dunque, e scambio politico. È questo il senso del cosiddetto protocollo Scotti del 1983 e di quello sul costo del lavoro del 1984. Per effetto dell'intervento del Governo, la vertenza sulla scala mobile si trasforma in un negoziato formalmente trilaterale, in vista di un raccordo stabile tra politica dei redditi e contrattazione collettiva.

In cambio della governabilità che viene assicurata dal consenso sindacale, il Governo inserisce nella trattativa materie di sua competenza per ridurre l'inflazione e controllare l'espansione dei redditi e, inoltre, per affrontare il grave problema della disoccupazione. Con l'accordo si delinea un compiuto modello di politica dei redditi, che vede impegnata la finanza pubblica per sostenere i costi dell'intesa.

È ben noto il drammatico seguito degli anni 1984-1985: il protocollo del 1984 viene rifiutato dalla Cgil e il Governo dispone il cosiddetto taglio della contingenza attraverso un decreto-legge che, reiterato, viene convertito in legge dopo aspre battaglie parlamentari. Il decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, viene sottoposto al giudizio della Corte costituzionale che dichiara inammissibili o non fondate le relative questioni di legittimità costituzionale. Chiamato a pronunciarsi sulla questione, il corpo elettorale, con il *referendum* del 9 giugno 1985, si pronuncia a favore del mantenimento delle norme sul blocco della contingenza.

La concertazione entra così in crisi, mettendo in luce, a giudizio degli studiosi, sia l'instabilità del Governo (per i limiti di bilancio, la conflittualità della maggioranza, l'ostilità radicale dell'opposizione), sia la debolezza del sindacato, privo di adeguati apparati normativi circa la contrattazione collettiva e la rappresentanza sindacale.

Negli anni successivi si interrompono le esperienze triangolari, ma continua in forme diverse lo sforzo di non aggravare la situazione. Si ripete, in un altro ambito, ciò che avvenne per il primo Governo di centrosinistra presieduto dall'onorevole Fanfani, quando il Governo dialogava con i singoli partiti che lo sostenevano, ma questi non dialogavano fra loro (l'esperienza delle celeberrime "convergenze parallele"). Anche in questo caso, il Governo parla con le singole parti sociali, riceve singolarmente l'assenso di ciascuno ed emana (febbraio 1986) un provvedimento legislativo sul meccanismo di indicizzazione delle retribuzioni.

Superato l'ostacolo della scala mobile, riprende la contrattazione interconfederale, la legislazione negoziata, anche se senza una formale interdipendenza con il Governo. In particolare, nell'accordo interconfederale del maggio 1986 c'è una sorta di modello bipolare di contrattazione cooperativa e non più solo conflittuale. Sullo sfondo il Governo non come terzo negoziatore, ma come destinatario di indicazioni e di richieste.

Negli anni Ottanta non c'è stata, insomma, interruzione dei rapporti tra parti sociali e Governo, il quale, a sua volta, non ha ridotto il proprio ruolo nelle relazioni industriali, a conferma che esso non può venire meno, in questo campo, alla sua funzione centrale, almeno mediante la prassi della consultazione individuale delle singole parti sociali prima di importanti decisioni.

Il confronto triangolare riprende negli anni Novanta, sia per le esigenze del processo di unificazione europea, che impongono di risanare il bilancio e controllare l'inflazione, sia per affrontare il drammatico problema della disoccupazione.

In questa fase la concertazione si ripropone come accordo triangolare, come scambio politico e come condivisione più ampia di obiettivi con i protocolli del luglio 1992 e del luglio 1993, che sono tra loro in linea di interdipendenza e di continuità. Gli esperti della materia sostengono che a questo punto si è giunti ad un vero e proprio patto sociale, che non definisce solo la politica dei redditi, ma anche il riassetto del sistema contrattuale. Non è che il conflitto venga annullato, ma si cercano i modi per prevenirlo, affrontarlo, promuovere la partecipazione e il consenso.

Non rientra nell'assunto che abbiamo scelto l'analisi del protocollo del luglio 1993. È però importante sottolineare il giudizio secondo il quale, al di là del pur rilevante significato simbolico dello scambio e della legittimazione reciproca, quello che ora conta e che anima la volontà di cooperare tra Stato e parti sociali è il bisogno vicendevole di certezza nelle regole e di prevedibilità dei comportamenti.

È ormai parere condiviso, anche se non in modo unanime ⁽¹¹⁾, che senza l'accordo del 31 luglio 1992 e il Protocollo sulla politica dei red-

diti del 23 luglio 1993 l'Italia non sarebbe uscita da una crisi mortale, marcata da una svalutazione sostanzialmente pretesa, se non imposta, dalla polverizzazione delle riserve valutarie, dalla incomprensione internazionale, dall'emarginazione persino sprezzante imposta da qualche Paese. Ed è tanto più rilevante che gli attori convenuti abbiano svolto il loro compito addossandosi per di più funzioni di supplenza storica, quando ormai la crisi dei partiti aveva già o stava per intaccare alla radice la loro credibilità.

Si tratta, d'altro canto, di una vicenda comune a diversi Paesi europei: «La modernizzazione dello stato sociale avviata negli anni Novanta è stata in larga misura una modernizzazione negoziata: i governi hanno attivamente cercato la collaborazione e il consenso di altri attori sociali e/o istituzionali non solo — cosa che pure è avvenuta — per affrontare la sfida dei contenuti (identificare quali misure varare), ma soprattutto per risolvere i dilemmi di legittimità e rendere così fattibili le riforme» (12).

Ci troviamo ora di fronte all'ultimo documento della politica di concertazione, al Patto del Natale 1998, che resta tuttora il punto di riferimento costruttivo ed anche polemico del dibattito sull'argomento. Anche in questo caso, non è qui possibile dare conto del contenuto del Patto. Basterà sottolineare alcuni elementi. Innanzitutto la riaffermata continuità con i protocolli del 1992 e del 1993. In secondo luogo, il coinvolgimento nelle procedure concertative delle autonomie territoriali. In terzo luogo l'estensione del metodo ad una serie considerevolissima di materie, in precedenza non oggetto di concertazione.

È evidente lo sforzo in quel documento di riassumere la storia di questi anni, di dare conto, nel modo più esauriente possibile, dell'azione di Governo, di testimoniare conoscenza, presenza, sensibilità, attenzione e volontà d'intervento nell'intero universo dei temi, dei problemi, delle prospettive.

Documenti come questo sembrano però destinati fatalmente — al di là dunque di ogni intendimento — ad ingenerare, prima, un alto livello di sazietà e, poi, un profondo senso di delusione e di amarezza. Tutto ciò è francamente inevitabile, perché, anche con la migliore buona volontà, una decente attuazione degli impegni assunti richiederebbe almeno un decennio di attività senza interruzioni e remore. Il che è fuori di ogni realistica previsione.

Lo straripante contenuto del Patto sociale sembra piuttosto rispondere all'esigenza di non omettere nulla la cui assenza venga poi criticata, per dimostrare agli altri contraenti la propria buona volontà, ma anche perché, in realtà, c'è una diffidenza atavica di ciascuna parte sociale nei

confronti delle altre e di tutte insieme nei confronti dello Stato. Per cui, ci si riduce ad essere notai di se stessi.

Il conto — ed è la cronaca delle ultime settimane — si paga dopo, in una stagione diversa da quella “concertativa”, quando piovono le critiche per le inadempienze inevitabili (oltre che per quelle evitabili); fino al grido un po’ patetico del segretario di un grande sindacato, che di recente ha lamentato, quasi moglie negletta: «È da settembre che non si fa più concertazione».

4 - *La dimensione politica ed istituzionale della concertazione*

Volendo trarre una conclusione dalla sommaria ricostruzione storica tentata nel paragrafo precedente, si può affermare che, anche scontando un’inevitabile discrasia fra obiettivi e realizzazioni, effettivamente il “peso” politico ed istituzionale della concertazione è cresciuto nel tempo in modo considerevole, soprattutto sui temi relativi alle regole per le relazioni collettive, allo Stato sociale e al mercato del lavoro. Ma ciò autorizza ad affermare che “concertazione” in questa fase storica equivale a “codeterminazione”?

Stando alla lettera degli accordi, una conclusione di questo genere sembrerebbe da escludere. Nel Patto sociale del dicembre 1998, ad esempio, c’è un esplicito, doveroso riferimento al Parlamento, che — si scrive — sarà costantemente tenuto informato dal Governo, che cercherà adeguate forme di coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari della maggioranza e dell’opposizione in ogni fase della concertazione, in modo tale da promuovere, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, la convergenza tra i risultati della concertazione e la produzione legislativa.

Tuttavia, dietro questa cauta (e necessariamente generica) indicazione di principio sono stati giustamente individuati due equivoci⁽¹³⁾. Il primo attiene al rapporto fra parti sociali e Governo, nell’ambito del quale si finisce per far coincidere concertazione e soluzione concertata, «sì che l’una non possa considerarsi assolta secondo la *ratio* ispiratrice se non in quanto partorisca l’altra: cosa, questa, che equivale ad attribuire una sorta di potere di veto alle stesse parti sociali». Il secondo equivoco riguarda, invece, il rapporto fra Governo e Parlamento e consiste nel «precostituire in testa al Governo un preciso impegno a tenere conto del punto di vista delle parti sociali; e, una volta raggiunta una soluzione negoziata da tradurre in legge, di difenderla anche contro la propria stessa

maggioranza, ricorrendo, se del caso, all'estrema misura costituita dalla questione di fiducia».

Vi sono numerosi esempi del potere di veto che le parti sociali ritengono di dover esercitare su argomenti rispetto ai quali hanno impegnato, attraverso la concertazione, se stesse e la propria base. Basterà ricordare, da un lato, due momenti della tormentata vicenda della riforma del sistema previdenziale: il fallimento del tentativo di eliminare di fatto le pensioni di anzianità compiuto nel 1994 dal Governo Berlusconi e il rifiuto dei sindacati di affrontare quello stesso tema fino alla scadenza del 2001, che ha contraddistinto la cronaca degli ultimi anni; e, dall'altro, la opposizione della principale associazione degli imprenditori sulle proposte di legge in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale ⁽¹⁴⁾.

Con ancora maggior vigore le parti sociali si avvalgono di un potere di veto nei confronti del Parlamento e del Governo per tutelare la propria autonomia rispetto a materie sottratte alla concertazione trilaterale, perché riservate (in base alla legislazione vigente o alla stregua delle convinzioni delle parti sociali stesse) alla contrattazione collettiva, come dimostra la vicenda del disegno di legge sulla riduzione a 35 ore settimanali dell'orario di lavoro legale, presentato dal Governo Prodi, al termine di una complessa trattativa con il gruppo di Rifondazione comunista. Il disegno di legge ⁽¹⁵⁾ è stato assegnato alla Commissione lavoro della Camera, che ha svolto in relazione ad esso, come di consueto, un ciclo di audizioni informali. Purtroppo la sede in cui è stata svolta l'attività istruttoria non prevede la resocontazione dei lavori, ma chi scrive può testimoniare dell'inusitata asprezza dei toni con i quali le parti sociali, senza lasciare nulla all'immaginazione, hanno invitato il legislatore ad occuparsi d'altro.

Sempre ispirate alla tutela dell'autonomia contrattuale sono state le vibranti proteste delle parti sociali sulle modifiche che il Parlamento ha approvato in sede di conversione del decreto-legge n. 335 del 1998 ⁽¹⁶⁾, in tema di lavoro straordinario. Il Governo, in quel caso, si era limitato a recepire nel decreto-legge il contenuto di un'intesa fra le parti sociali ⁽¹⁷⁾.

D'altro canto, occorre riconoscere che in altre significative occasioni nelle quali si trattava di tradurre sul piano legislativo soluzioni negoziate in sede di concertazione, il Parlamento è intervenuto modificando in punti non secondari le proposte del Governo, senza che ciò abbia determinato una crisi nei rapporti con le parti sociali: in proposito si possono richiamare la legge n. 196 del 1997 (collegata agli accordi del luglio 1993 e del settembre 1996) e la legge n. 144 del 1999, attuativa di alcune delle indicazioni contenute nel Patto sociale del 1998.

5 - Il ruolo del Parlamento: il mito della sovranità parlamentare

Per riassumere alcuni degli elementi sin qui emersi, si può dunque dire che la concertazione ha assunto nel tempo un “peso” politico e istituzionale crescente ed un raggio d’azione sempre più ampio, pur nell’identità formale dell’ordinamento costituzionale. Essa è stata rafforzata dai risultati che ha contribuito a conseguire sul piano del risanamento finanziario e della modernizzazione del Paese, alcuni dei quali sono obiettivamente di portata storica.

Su un piano fattuale, le parti sociali, che hanno saputo svolgere un ruolo di supplenza rispetto ai partiti nella prima metà degli anni Novanta e che hanno dato prova di senso di responsabilità nel sostenere misure la cui accettazione da parte delle rispettive basi non era certo scontata, chiedono non da ora precisi impegni al Governo per una coerente traduzione sul piano legislativo delle soluzioni concertate.

Di fronte a questa situazione il Parlamento sembra avere due alternative. La prima consiste nell’ergersi a tutela delle proprie tradizionali prerogative, in nome della sovranità parlamentare. La seconda, senza dubbio più ardua, è quella di valorizzare la concertazione, ma senza rinunciare a svolgere il ruolo che la Costituzione assegna alle Camere.

Il concetto di sovranità parlamentare, lo si è detto, è stato spesso rievocato nella discussione sul Patto sociale. Resta da comprendere, però, che significato possa avere nel contesto attuale.

Di recente, un autorevole studioso ⁽¹⁸⁾ ha osservato come la crescente complessità delle società contemporanee, il rapidissimo sviluppo scientifico e tecnologico e la estrema specializzazione delle conoscenze necessarie per affrontare e risolvere i problemi abbiano messo a nudo l’inadeguatezza delle tradizionali forme parlamentari a svolgere alcune funzioni chiave di regolazione e indirizzo. In primo luogo, infatti, i Parlamenti non sembrano in grado di rappresentare la diversità e la complessità del mondo contemporaneo: vi è conseguentemente un *deficit* di rappresentanza.

In secondo luogo, vi è un *deficit* di conoscenza e di competenza nelle rappresentanze parlamentari, che non dispongono di un sapere sufficientemente differenziato e specializzato a fronte di un mondo sempre più dominato dall’alta tecnologia e dalla scienza.

Infine, vi è un *deficit* di impegno conseguente al fatto che gli eletti, selezionati in base al criterio della rappresentanza generale, non sono particolarmente interessati a molti degli specifici temi che pure dovrebbero essere parte di un’agenda politica adeguata alle esigenze moderne.

Secondo il medesimo autore, proprio il contrasto fra la complessità e il dinamismo crescenti delle società contemporanee e l'inadeguatezza dei sistemi parlamentari ha portato all'emersione di nuove forme settoriali di regolazione e di governo, affidate a un numero sempre più vasto di organizzazioni espresse dalla società civile, quali comunità finanziarie, gruppi economici, associazioni impegnate in attività di pubblico interesse, movimenti sociali, organizzazioni indipendenti di vario genere.

Se a ciò si aggiunge che, dal secondo dopoguerra ad oggi, quote sempre più ampie di funzioni prima esercitate dallo Stato hanno trovato nuova collocazione, da un lato, presso entità sovranazionali, dall'altro, presso le autonomie territoriali e, dall'altro ancora, presso autorità indipendenti, si comprende come il richiamo alla sovranità parlamentare appaia francamente anacronistico.

6 - Il Parlamento come garante dell'interesse generale

Il Parlamento si dovrà dunque rassegnare al ruolo di notaio di decisioni assunte da chi davvero conta? Le cose, evidentemente, non stanno neppure in questi termini.

Il ruolo del Parlamento rispetto al fenomeno della concertazione fra Governo e parti sociali emerge con maggiore chiarezza ove si consideri che lo scarto tra Costituzione scritta e Costituzione materiale (o, se si preferisce, la tendenza in atto della società civile di individuare canali di rappresentanza alternativi dei propri interessi) rinvia alla fattualità, all'informalità della prassi e che in questa è insito il rischio di un decadimento del principio normativo, di una insensibilità e indifferenza etica, di una messa almeno tra parentesi dell'idea stessa del patrimonio di ideali e di valori.

Questo rischio è stato avvertito nel corso della discussione parlamentare del gennaio 1999. Lo ha colto l'opposizione, naturalmente, che ha posto l'accento sulla vastità delle categorie sociali escluse dalla concertazione ed ha aspramente criticato la «idea di imbrigliare tutto e tutti in un grande e generico accordo che rimescola e confonde soggetti, ruoli e responsabilità, che invece debbono rimanere gelosamente separati e distinti se vogliamo davvero tenere libero il gioco degli interessi sociali e normale il funzionamento della vita democratica» ⁽¹⁹⁾.

Ma anche alcuni settori della maggioranza hanno espresso la preoccupazione che gli interessi delle organizzazioni dei produttori finiscano

per condizionare troppo pesantemente i programmi di Governo. A questo proposito è stato detto che: «Gli interessi delle diverse associazioni dei produttori, imprenditori o lavoratori che siano, non coincidono con gli interessi generali del Paese. (...) Non è sommando decine e decine di gruppi di interesse che si raggiunge l'interesse generale» (20).

In definitiva, quanto più la società contemporanea diviene complessa e la rappresentanza degli interessi si frammenta, tanto più si rafforza l'esigenza di una sede in cui si definisca, con metodo democratico, ciò che corrisponde all'interesse generale del Paese, almeno finché sopravviverà una dimensione nazionale.

Ed è noto che la Costituzione vigente individua questa sede nel Parlamento.

In questo ineludibile contesto la concertazione, per la democraticità dello spirito che, quanto meno in teoria, la anima; per la sua intrinseca rilevanza politica, economica e sociale; per l'efficacia, almeno potenziale, del suo metodo; per la molteplicità degli attori che convoca; per la vastità degli ambiti in cui intende operare; per le interdipendenze internazionali alla quali si raccorda; insomma, per le conseguenze strategiche di cui è carica, non poteva e non può vivere in una sorta di circolazione extracorporea rispetto al Parlamento.

Per queste ragioni, appunto, e non solo perché vi sono delle inevitabili ricadute legislative di competenza delle Camere, è giusto e doveroso che si formi un flusso di continuità tra parti sociali, Governo e Parlamento.

Certo, molto dipende da come ciascuno interpreta il proprio ruolo. Il Parlamento, innanzitutto, che auspicabilmente potrebbe prendere atto che la sua "sovranità" non può essere concepita in termini autoreferenziali, che su un numero sempre più ampio di materie non è in grado di assumere decisioni consapevoli se non attraverso un reale ed aperto confronto con soggetti esterni portatori di conoscenze e sensibilità specifiche, che lo strumento della legge formale incontra limiti insormontabili allorché viene utilizzato per regolare fenomeni sociali, economici, scientifici e tecnologici in continua e rapidissima evoluzione.

Il Governo, in secondo luogo, cui spetta il compito di dimostrare che la previsione del Patto sociale, secondo cui saranno ricercate adeguate forme di coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari della maggioranza e dell'opposizione in ogni fase della concertazione, non rappresenta un mero ossequio formale alle Camere, bensì un impegno a rinunciare ad ogni forma di affrancamento che lo esenti dal dovere di riferire, spiegare, sottoporre, ottenere consenso in sede parlamentare.

È vero che un sistema concertativo forte in un sistema parlamentare debole tende a spostare il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo; ed è sempre possibile che una maggioranza compatta, guidata da un Governo "decisionista", porti in Parlamento progetti blindati sui quali l'opposizione nulla può fare al di là dell'ostruzionismo. Possibile, ma nella realtà d'oggi poco probabile, salvo eccezioni.

Insomma, non è un ruolo facile, quello del Governo, che deve difendere le soluzioni concertate, si deve impegnare a garantire, per il tramite della sua maggioranza, il risultato; ma, nello stesso tempo, non può escludere, non deve escludere l'apporto critico delle opposizioni, il loro diritto non solo di discutere, ma anche di contare e di incidere su materie per le quali il consenso di stretta misura non basta, deve tendere ad essere il più ampio possibile, in termini non solo sociali, ma anche politici.

Infine, le parti sociali, le quali probabilmente potrebbero contribuire a sottrarre il metodo della concertazione alla mutevolezza e alla precarietà degli eventi politici e delle diverse concezioni in questa così delicata materia (la cronaca degli ultimi mesi si incarica di dimostrare quanto siano fragili gli equilibri raggiunti attraverso il Patto sociale) qualora sollecitassero una più chiara distinzione di ruoli rispetto agli attori pubblici, Governo ed enti territoriali.

Nella sua «Lettera al sindacato», l'onorevole Berlusconi ⁽²¹⁾, dopo aver addebitato i mali dell'economia italiana alla responsabilità di una sinistra «sempre più rinchiusa nel *bunker* di un consociativismo sindacale» che egli definisce «ottuso», ammonisce: «Il sindacato italiano non si accorge che, rincorrendo un ruolo di governo che non gli spetta, finisce per non aver più spazio contrattuale».

Ciascuno valuti come preferisce le opinioni del leader dell'opposizione; rimane il fatto che esse esprimono un giudizio condiviso da alcuni settori della società e che può essere riassunto con le parole di un autorevole osservatore politico: «[I sindacati] dal 1992 fanno parte di un Governo parallelo chiamato concertazione e sono una specie di Ministero ombra dell'economia nazionale» ⁽²²⁾.

Naturalmente la distinzione di ruoli che qui si auspica è il prodotto di una molteplicità di fattori. Con riferimento al caso tedesco, ad esempio, è stato osservato che nei rapporti fra attori pubblici e attori privati: «La stabilità del sistema partitico (...) la chiara divisione delle competenze tra i diversi livelli territoriali che compongono il sistema federale e la solida legittimazione ottenuta dai governi anche durante gli eventi rivoluzionari dell'ultimo decennio, creano condizioni strutturali ed organizzative favorevoli al mantenimento di identità separate» ⁽²³⁾.

In ogni caso, quel legame fra la concertazione e una ben determinata stagione politica del Paese rappresenta — per chi lo percepisce — un elemento di cui tenere conto allorché si immagina, per esprimersi nei termini del Patto sociale, di istituzionalizzare la concertazione.

7 - Istituzionalizzare la concertazione?

Nella discussione parlamentare del gennaio 1999 sia il Presidente del Consiglio sia altri intervenuti ⁽²⁴⁾ hanno sottolineato un altro degli aspetti salienti del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, cioè il tentativo di fissare stabilmente la cornice istituzionale e le procedure della concertazione.

Merita ricordare a questo proposito: il protocollo sulla partecipazione delle regioni, delle province e dei comuni all'attuazione del Patto; le previsioni sulle modalità attraverso le quali il Governo assicurerà l'informazione e il coinvolgimento delle rappresentanze parlamentari della maggioranza e dell'opposizione; le modalità del confronto preventivo fra Governo e parti sociali, diverse a seconda che le materie di politica sociale affrontate comportino o meno un impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato; l'estensione del metodo alle ipotesi di trasposizione delle direttive comunitarie in relazione alle quali le parti sociali hanno rilevanti responsabilità per espressa previsione dell'Accordo sulla politica sociale, ora incorporato nel Trattato di Amsterdam; la previsione di due sessioni di verifica annuali, l'una in primavera, in vista della predisposizione del Dpef e del Piano nazionale d'azione per l'occupazione e l'altra in settembre, avente ad oggetto le misure attuative degli obiettivi concordati da trasporre nella legge finanziaria.

Vi è sicuramente in queste previsioni il tentativo di mettere ordine in un ambito che negli ultimi decenni ha registrato un affidamento alla prassi, alla sperimentazione caratterizzata da una certa disinvoltura che oltrepassa le analisi scientifiche, che diffida della teoria e dell'astrazione.

Insieme, però, vi è anche la volontà di costruire una struttura solida abbastanza da resistere non solo alle intemperie dei cambi di maggioranza, tutt'altro che improbabili in un sistema bipolare, ma anche ai mutamenti nell'oggetto della concertazione. A quest'ultimo proposito è stato osservato ⁽²⁵⁾ che il bilancio della concertazione è senza dubbio positivo se il confronto fra gli obiettivi e i risultati raggiunti viene condotto in termini di consenso sociale e di risanamento. Se, invece, l'accento è posto sull'endiadi consenso e sviluppo/occupazione, il bilancio degli anni

passati diventa meno favorevole e, soprattutto, le prospettive appaiono meno rosee, considerato che l'esistenza del consenso fra le parti è, al tempo stesso, il punto di forza e il punto di debolezza della concertazione.

In ogni caso c'è chi si domanda se non sia più opportuno mantenere la procedura concertativa a prassi di governo, cioè in una dimensione nella quale essa conserverebbe flessibilità ed adattabilità ⁽²⁶⁾.

La medesima flessibilità procedurale, d'altro canto, che si riscontra in ambito parlamentare riguardo ai rapporti con gli attori della concertazione. Non esistono, infatti, disposizioni regolamentari esplicitamente dedicate al rapporto fra Parlamento e parti sociali, a riprova (se ve ne fosse bisogno) del fatto che i regolamenti sono stati concepiti in un altro contesto storico e politico.

Neppure le rilevanti modifiche operate negli anni più recenti, e quindi coeve agli accordi di concertazione del periodo 1992-1998, hanno avvertito la necessità di disciplinare esplicitamente quel rapporto. Le modifiche al Regolamento della Camera approvate nel 1997, tuttavia, hanno creato presupposti favorevoli al dialogo, avendo posto l'accento sul concetto di istruttoria legislativa.

Il silenzio dei regolamenti, tuttavia, non ha impedito che vi fosse un rapporto diretto tra Parlamento e parti sociali. Un tale rapporto, in effetti, vi è stato, specie nella XIII legislatura, ed ha riguardato in primo luogo le commissioni parlamentari, le quali si sono avvalse alla Camera proprio delle nuove disposizioni dell'articolo 79 del Regolamento sull'istruttoria legislativa.

In concreto, lo strumento privilegiato è stato quello *extra ordinem* delle audizioni informali svolte nel corso dell'esame in sede referente di progetti di legge in qualche modo attinenti a materie di interesse delle parti sociali. Uno strumento assai flessibile, quindi, che ha il solo difetto di non prevedere forme di pubblicità dei lavori.

8 - Conclusioni

Al termine di questo breve *excursus*, si ha l'impressione che nella società contemporanea, per le resistenze dei sindacati, per il rifiuto di corporazioni elettoralmente molto forti, per l'insofferenza imprenditoriale, per le lotte dei partiti alla disperata ricerca di un consenso elettorale che consenta loro di vivere o sopravvivere, per la complessità dei problemi in sé, per la concorrenza internazionale e la competizione senza tregua, sia estremamente difficile governare.

Certo, il conflitto sistematico non aiuta, ma neppure l'accordo a tutti i costi che annulla le identità e i punti di vista, annegando ogni cosa nella nebbia dell'indistinto.

Così pure sarebbe illusorio adottare acriticamente modelli stranieri che, anche se affascinanti, rispondono a peculiarità che non si riscontrano identiche nelle storie dei rispettivi paesi.

Non si può, d'altro canto, stare a guardia del vecchio, come pure non è saggio tuffarsi nel nuovo ad occhi chiusi: resta solo la strada dell'incontro, del confronto, del conflitto anche duro ma che mira a raggiungere un consenso nell'interesse del Paese.

Il termine «concertazione», già di suo non molto felice e che ha perso smalto negli ultimi mesi, forse potrà tornare in auge non come imposizione, bensì come atto politico libero, volontario, deciso non una volta per tutte ma perseguito tenacemente ogni giorno nella consapevolezza che, tutto sommato, non c'è altro strumento, altro mezzo, altro metodo altrettanto idoneo e specificamente italiano.

Ma la concertazione potrà essere tanto più valida ed efficace quanto più opererà in sintonia con il Parlamento. Esso resta, nella difficoltà crescente della politica italiana, il luogo di elezione e di garanzia dove maggioranza e opposizioni possono parlarsi in una dimensione che, nonostante tutto, riconosce a ciascuno legalità, legittimità, autonomia e dignità.

Note

(¹) La discussione sulle comunicazioni del Governo si è svolta al Senato il 12 e il 13 gennaio 1999 e alla Camera dei deputati il 13 e il 14 gennaio 1999.

(²) In questi termini si sono espressi i deputati Prestigiacomo e Martino nella seduta del 14 gennaio 1999.

(³) Cfr. gli interventi dei deputati Marzano e Pisanu nelle sedute, rispettivamente, del 13 e del 14 gennaio 1999.

(4) Cfr. l'intervento del Presidente D'Alema nella seduta della Camera del 13 gennaio 1999.

(5) La citazione è tratta dall'intervista del prof. Massimo D'Antona, pubblicata su *Il Sole-24 Ore* del 19 gennaio 1999.

(6) L'opinione riportata nel testo è quella espressa dal deputato Taradash nella seduta del 13 gennaio 1999.

(7) In questi termini si esprime la risoluzione Pisanu ed altri 6-00068, presentata alla Camera dei deputati.

(8) Così RUSCIANO M. nel suo intervento all'incontro di studio su *Parlamento e concertazione*, svoltosi in Roma il 18 febbraio 1999, i cui atti sono riprodotti in *Quaderni di argomenti di diritto del lavoro*, n. 4/1999, p. 112.

(9) Su tali elementi i novità si veda LUPO N., «Il "Patto sociale" in Parlamento», in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 665 ss.

(10) Per una ricostruzione storica delle vicende della concertazione si veda, da ultimo, CARINCI F., «Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, n. 1/2000, pp. 36-80.

(11) Si vedano le considerazioni assai critiche sul modello di politica dei redditi perseguito, a partire dagli anni Settanta, in Italia ed in altri Paesi europei attraverso la concertazione, svolte dal deputato Martino nel suo intervento nella seduta del 14 gennaio 1999.

(12) FERRERA M., *Patto sociale e riforma del welfare in Europa*, relazione al Convegno *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Roma 14 ottobre 1999, riprodotto in Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, *La concertazione sociale in Italia e in Europa*, Materiali di documentazione bibliografica, ottobre 1999, p. 102.

(13) Si veda in proposito CARINCI F., *op. cit.*, p. 77 ss.

(14) Si tratta del testo unificato delle proposte di legge AC 136 ed abbinata della XIII legislatura, da più di un anno all'esame dell'Assemblea della Camera.

(15) Si tratta del disegno di legge AC 4753 della XIII legislatura, di cui la XI Commissione ha iniziato l'esame in sede referente il 17 dicembre 1998.

(16) Cfr. l'AC 5349 della XIII legislatura.

(17) Sulla vicenda si veda l'intervento del senatore Smuraglia, Presidente della XI Commissione del Senato, all'incontro di studio su *Parlamento e concertazione*, *cit.*, p. 119.

(18) BURNS T., «The Evolution of Parliaments and Societies in Europe, Challenges and Prospects», in *European Journal of Social Theory*, 1999, pp. 167-194.

(19) La citazione è tratta dall'intervento del deputato Pisanu nella seduta del 14 gennaio 1999.

(20) Il brano è tratto dall'intervento del deputato Salvati nella seduta del 14 gennaio 1999.

(21) Pubblicata sul *Corriere della Sera* del 5 luglio 1999.

(22) Così ROMANO S. sul *Corriere della Sera* del 7 agosto 1999.

(23) GUALMINI E., «L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania», in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1997, n. 1, 142.

(24) Ad esempio, il deputato Scalia nel suo intervento nella seduta del 13 gennaio 1999.

(25) Cfr. CARINCI F., *op. cit.*, p. 77.

(26) Cfr. CARINCI F., *op. cit.*, p. 79.