
SAGGI

ANTONIO VALLEBONA

Prof. ord. dell'Università di Roma Tor Vergata

INTERESSE GENERALE E CONCERTAZIONE

SOMMARIO: 1. Interesse generale e pluralismo. - 2. Concertazione e interesse generale. - 3. L'efficacia degli accordi concertativi. - 4. Concertazione e democrazia. - 5. Il riconoscimento del ruolo politico del sindacato. - 6. Problema di metodo e non di merito. - 7. Il libro di Michel Martone.

1. - L'interesse generale è individuato e curato da Parlamento e Governo mediante le leggi e i provvedimenti amministrativi, nel rispetto dei principi costituzionali.

I partiti politici liberamente costituiti concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale, in particolare proponendo i loro candidati per le elezioni del Parlamento e gli eletti, pur non avendo vincolo di mandato, sono pesantemente condizionati dalla disciplina interna dei partiti.

Il pluralismo istituzionale è realizzato mediante Regioni, Province e Comuni, che insieme allo Stato costituiscono la Repubblica ed hanno propri statuti, poteri e funzioni. Anche questi enti autonomi individuano e curano l'interesse generale nei rispettivi ambiti, mediante varie forme di coordinamento con l'interesse nazionale. I partiti politici assumono, in questi contesti più ristretti, il medesimo ruolo svolto a livello nazionale.

Il pluralismo sociale garantito dalla Costituzione consente alla società civile di organizzarsi per qualsiasi fine non illecito, sicché accanto ai partiti politici, che propongono ciascuno una propria visione dell'interesse generale, operano soggetti esponenziali di interessi particolari di ogni tipo (religioso, culturale, etnico, economico, professionale, ecc.).

2. - Queste elementari e approssimative nozioni servono solo ad introdurre una domanda cruciale: quali sono le regole dei rapporti tra le formazioni sociali portatrici di interessi privati particolari e le istituzioni pubbliche preposte alla cura dell'interesse generale?

Innanzitutto questi rapporti sono consentiti, ma non obbligati.

Le commissioni parlamentari e gli organi di governo sono normal-

mente disponibili a conoscere le istanze dei gruppi organizzati, spesso tra loro contrapposte, onde poter provvedere al meglio con piena conoscenza dei problemi. Ma questo canale diretto di informazione non è obbligatorio. Così come, *a fortiori*, non è obbligatorio ricercare il consenso delle formazioni sociali sul contenuto dei provvedimenti da adottare, salvo la mera consultazione sindacale quando è indicata come criterio di esercizio della delega legislativa al Governo.

Vi sono casi in cui la ricerca del consenso dei gruppi organizzati può essere opportuna ed altri in cui non lo è affatto. Pertanto è profondamente erronea l'esaltazione aprioristica e generalizzata del c.d. metodo concertativo.

In linea di principio questo è utile solo quando la materia coinvolge esclusivamente interessi rappresentati dai gruppi organizzati, che richiedono un provvedimento pubblicistico essenzialmente al fine di rendere efficace il loro accordo, secondo il principio di sussidiarietà sancito anche a livello comunitario.

Invece se la materia coinvolge valutazioni di interesse generale, il metodo concertativo è assai pericoloso, poiché sottomette, o almeno condiziona, tali valutazioni, che riguardano il benessere di tutti i cittadini, alle pressioni di gruppi privilegiati.

3. - È vero che gli accordi concertativi tra Governo e parti sociali non sono vincolanti, né per il Governo, né tanto meno per il Parlamento, poiché altrimenti sarebbero incostituzionalmente lesivi delle prerogative degli organi costituzionali (1).

Ma è altrettanto vero che, di fatto, tali accordi vengono normalmente rispettati, imponendo ai parlamentari la disciplina di partito anche mediante il voto di fiducia.

In proposito è emblematica la vicenda del protocollo sul *welfare* del luglio 2007, in cui le parti sociali hanno preteso ed ottenuto che il Governo prima e il Parlamento poi si rimangiassero ogni sostanziale modifica a quanto concordato (cfr. legge n. 247 del 2007).

4. - L'assenza di vincolatività formale dell'accordo concertativo esclude, dunque, qualsiasi problema di legittimità costituzionale, ma lascia spalancato il problema relativo al reale funzionamento della democrazia, che il giurista onesto non può ignorare.

Il cittadino che ha espresso il suo voto, ma non fruisce di alcuna rap-

(1) Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34, in *Fbro It.*, 1985, I, col. 1975; Cass., Sez. Un., 8 gennaio 1993, n. 124, in *Giust. Civ.*, 1993, I, pag. 1525.

presentanza in sede concertativa o lobbistica è in concreto un *capitis deminutus* rispetto a chi invece appartiene a forti gruppi di pressione.

È davvero questo il modello preferibile di democrazia? Ed è condivisibile una Costituzione che lo consente?

Nella attuale legislatura i Presidenti dei due rami del Parlamento sono entrambi ex sindacalisti. Con tutto il rispetto per le cariche, per i sindacati e per le persone, va davvero bene così?

Se si ritiene che gli organi costituzionali non siano in grado da soli di individuare l'interesse generale ed abbisognino di volta in volta della verifica di un consenso sociale diffuso, allora le nuove tecnologie consentono di consultare in tempo reale tutti i cittadini, senza la mediazione di gruppi che rappresentano solo alcuni.

Altrimenti occorre dire la verità e ammettere che non si cerca il consenso sociale, ma il consenso dei gruppi organizzati da privilegiare in quanto tali.

5. – In effetti è proprio questa la scelta palese del diritto vivente.

Con lo statuto dei lavoratori del 1970 furono privilegiati i sindacati confederali e la Corte costituzionale ⁽²⁾ giustificò il privilegio proprio con la rilevata disponibilità di tali sindacati a partecipare a scelte di interesse generale mediante il metodo concertativo.

Ma quando il popolo, con il referendum del 1995 ⁽³⁾, abrogò tale privilegio non se ne trasse alcuna conseguenza sulla opportunità della concertazione, che è proseguita come se nulla fosse. Certo il popolo non poteva abrogare la concertazione, che non è prevista da alcuna legge. Ma proprio per questo al voto popolare contrario alle confederazioni sindacali avrebbe dovuto essere assegnato il giusto peso. Ed, invece, sordina e concertazione a go go. Si lascia al lettore ogni valutazione, soggiungendo, tuttavia, che lo spazio concesso ai sindacati dei lavoratori serve anche a bilanciare le pressioni di altre forti *lobbies*.

Del resto la scelta di assegnare ai sindacati un ruolo politico è evidente nella decisione di legittimare lo sciopero politico appunto quale strumento di partecipazione dei lavoratori « all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » ex art. 3 Cost. ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Corte cost. 24 marzo 1988, n. 334, in *Foro It.*, 1988, I, col. 1774.

⁽³⁾ Corte cost. 12 luglio 1996, n. 244, in *Foro It.*, 1996, I, col. 2968, ha ritenuto conforme ai principi costituzionali l'esito di tale referendum, che sostituisce al privilegio per i sindacati confederali l'effettiva capacità del sindacato di stipulare contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. In senso conforme, cfr. Cass. 27 agosto 2002, n. 12584, in *Mass. Giur. Lav.*, 2002, pag. 762.

⁽⁴⁾ Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 290, in *Mass. Giur. Lav.*, 1975, pag. 1; Corte cost. 13

Così come l'estensione della contrattazione collettiva al lavoro pubblico equivale ad ammettere formalmente l'ingerenza sindacale sulla destinazione delle risorse finanziarie e, quindi, sulla politica economica.

6. – Naturalmente queste considerazioni prescindono da qualsiasi valutazione di merito circa il contenuto delle scelte effettuate dagli organi costituzionali con il concorso dei sindacati e di altre *lobbies*.

Si sostiene, ad esempio, autorevolmente e credo non infondatamente che nel 1993 l'Italia sarebbe andata in rovina senza le decisive assunzioni di responsabilità da parte sindacale in sede concertativa.

Ma qui il problema è di metodo e non di merito. Altrimenti, se contasse solo il merito, si potrebbe altrettanto fondatamente ricordare che la ripresa del Regno Unito nell'ultimo quarto del secolo scorso derivò da scelte coraggiose osteggiate dai sindacati, ma non a caso mantenute anche dai successivi governi laburisti.

Ed il metodo, francamente, lascia perplessi, per dirla eufemisticamente, se si pensa alle rabbiose ed incontrollate reazioni per lesa maestà sindacale tutte le volte che le scelte preannunziate dagli organi costituzionali non sono gradite ai sindacati, come nel caso emblematico del Libro bianco sottoscritto dal Ministro del lavoro Maroni nel 2001, che scatenò una campagna politico-sindacale di demonizzazione del consulente prof. Biagi poi assassinato dalle Brigate Rosse ⁽⁵⁾.

7. – Per una approfondita indagine, anche storico giuridica, sui problemi della concertazione, esaminati alla luce di una vasta bibliografia, rinvio volentieri al bel libro di Michel Martone ⁽⁶⁾, che ho presentato definendolo come « un'avventura dello spirito » per l'ampiezza del tema e l'impegno di una ricerca totalmente assorbente.

Dell'Autore condivido il rifiuto della istituzionalizzazione della concertazione e della pubblicizzazione dell'azione sindacale.

Non condivido, invece, la fiducia nella società pluralista con formazioni sociali libere di agire come *veto player*: Sono, infatti, assai più vicino alle

giugno 1983, n. 165, in *Foro It.*, 1983, I, col. 1797; Cass. 21 agosto 2004, n. 16515, in *Mass. Giur. Lav.*, 2004, pag. 880.

⁽⁵⁾ Cfr. Trib. Torino 31 agosto 2004, in *Foro It.*, 2004, I, col. 3210, di rigetto della domanda risarcitoria per diffamazione proposta dalla CGIL e dall'allora suo segretario Cofferati nei confronti dell'On. Sacconi e del giornale La Stampa.

⁽⁶⁾ M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, 2006, vol. XLII del *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. CALGANO.

posizioni, puntualmente ricordate dall'Autore, di Einaudi e Falzea, che sottolineano il pericolo per l'interesse generale insito in questi modelli.

Lo Stato attuale è debole e cerca puntelli non per l'assenza di valori condivisi, ma perché tutti condividono un unico valore assolutamente dominante, costituito dall'orgia dei diritti a garanzia dell'egoismo edonista.

In questa situazione è impossibile quel « ritorno di senso » auspicato dall'Autore se gli elettori non legittimano un potere forte, capace di imporre le scelte ritenute necessarie nell'interesse generale senza dover accontentare una miriade di interessi particolari organizzati ed in conflitto tra loro. Se la democrazia è in grado di realizzare ciò, tanto meglio. Altrimenti è bene che si prenda onestamente atto del fallimento del sistema democratico nel nostro Paese, evidentemente inadatto a questa forma di governo, che, come insegna Aristotele, può degenerare in demagogia. Nella consapevolezza, mirabilmente esposta nella recente enciclica « *Spe salvi* » di Benedetto XVI, della inesistenza di « strutture » politiche valide sempre e in assoluto, spettando ad ogni generazione ricostruire gli strumenti e i contenuti della giustizia sociale.