



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Giorgio Fontana

Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 1/2002



© Giorgio Fontana 2002
gfontana@interfree.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito

Giorgio Fontana

1. La crisi della concertazione sociale	2
2. Concertazione sociale e transizione istituzionale	4
3. Il ruolo del sindacato fra istituzionalizzazione e privatizzazione.....	7
4. La neo-privatizzazione del sistema sindacale ed il nuovo equilibrio	11
5. Il dialogo sociale nel Libro bianco del governo	14
6. Il dialogo sociale comunitario: cenni	16
7. Prospettive di sviluppo dell'autonomia collettiva a livello comunitario.....	19
8. La concertazione territoriale: l'esperienza dei patti sociali	23
9. Alcune provvisorie conclusioni	27

1. La crisi della concertazione sociale

Un tema quale "concertazione e dialogo sociale" ha, evidentemente, implicazioni teoriche di notevole portata, ed ogni delimitazione del campo di indagine finisce per apparire sostanzialmente arbitraria.

Tuttavia, ricorrendo ad un approccio eminentemente pragmatico e lasciando sullo sfondo i principali nodi teorici, oggetto di una letteratura scientifica estesa e multidisciplinare, in linea di premessa si può osservare come questi diversi modelli siano stati evocati, in modo forse improprio, quali termini fra loro sostanzialmente alternativi, a causa della polarizzazione del dibattito susseguente al libro bianco del governo ed alla concomitante crisi del quadro politico ed istituzionale.

In effetti questi sviluppi sembrano annunciare una rottura ed un rovesciamento dell'assetto invalso nel corso degli anni novanta, prefigurando un modello basato su una deregolazione radicale e traumatica del mercato del lavoro e delle relazioni industriali.

Si tratta di una situazione in divenire ed anzi particolarmente fluida, che appare però chiaramente in controtendenza con gli orientamenti e gli equilibri che si sono affermati a livello comunitario; come si vedrà, il dialogo sociale proposto dall'attuale compagine governativa quale elemento succedaneo della concertazione sociale, pur mutuandone la forma è una traduzione alquanto infedele del metodo sperimentato nell'ambito della comunità.

Prima di verificare le ambiguità di questo nuovo modello di relazione fra lo stato ed i soggetti collettivi, appare però opportuno riassumere in termini schematici le tendenze invalse nell'ultimo decennio; e ciò sia perché queste dinamiche offrono spunti per comprendere meglio l'attuale evoluzione complessiva, meno repentina di quanto appaia, sia per rendere efficace e chiara la contrapposizione fra i diversi schemi regolativi.

In un'ottica estremamente semplificata, si può dire che nella fase più recente la concertazione abbia in primo luogo rappresentato un tentativo, certamente riuscito, di governare il sistema contrattuale - attraverso una sorta di "decentramento centralizzato" - rendendolo compatibile e funzionale agli obiettivi macroeconomici (accordo del '92, protocollo del '93), e poi un tentativo, riuscito a metà, di istituzionalizzazione globale o se si vuole di "stabilizzazione procedurale" del metodo concertativo, legittimando il sindacato quale interlocutore politico a tutto campo (patto del '98). Fra questi due epicentri, lo sviluppo dei patti territoriali e dei contratti d'area registra poi l'attribuzione al sindacato di un ruolo politico-istituzionale nuovo, che sebbene in forma ambigua sembra delineare una partnership sindacale nelle politiche a livello locale per l'occupazione

(Caruso 1999 e 2001), ove più che elementi di scambio o politiche redistributive si concerta, in effetti, il quadro regolativo degli interventi pubblici.

Tuttavia questa diffusione ai vari livelli della concertazione sociale, che si dipana a partire dal protocollo del 23 luglio '93, benché abbia raggiunto un elevato grado di compenetrazione con la sfera pubblica si basava fondamentalmente su un regime privo di elementi di rigidità istituzionali.

Prima ancora della svolta operata da Confindustria e dall'attuale maggioranza parlamentare, sono forse i gravi elementi di rottura fra le stesse forze sindacali - le note vicende relative alla ricezione della direttiva comunitaria in materia di contratti di lavoro a tempo determinato ed alla stipulazione del contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici - a rivelare la fragilità intrinseca di un sistema nel suo complesso ancora "informale" e non supportato da un assetto strutturale adeguato.

Indubbiamente il progetto di insediare nel nostro paese un sistema stabile di concertazione sociale avrebbe richiesto alcune condizioni di fondo, che alla resa dei conti sono risultate alquanto evanescenti.

A fronte dell'esigenza di un comune e stabile quadro di riferimento, ove il metodo concertativo, anche in una dimensione conflittuale, fosse assunto dalle parti sociali quale strumento fondamentale di regolazione della complessità sociale, l'ultimo scorcio del secolo ci consegna una svolta profonda ed asimmetrica del ceto imprenditoriale, con una netta restrizione del carico regolativo affidato alla sfera della negoziazione sociale - e con un'accentuata valorizzazione dei caratteri insiti nel nuovo equilibrio politico-istituzionale (maggioritario e bipolare, in estrema sintesi).

Secondo un'opinione generalmente condivisa, elemento non secondario di condizionamento del compromesso sociale che si è tradotto nella concertazione della prima metà degli anni novanta, è costituito dagli effetti prodotti dai vincoli di natura economico-monetari di Maastricht; vincoli impeditivi del perpetuarsi di una politica economica protezionistica, fondata sulla "svalutazione competitiva" quale strumento di riequilibrio del ciclo economico. Come si è notato, di fronte a questa nuova prospettiva inesorabilmente la politica dei redditi da elemento di stabilità economica diviene un vincolo indesiderato ed un fattore di rigidità, innescando una strategia competitiva centrata principalmente sul contenimento dei salari: in questo modo l'unione monetaria "rende il costo del lavoro e la dinamica salariale un fattore decisivo all'interno del mercato del lavoro e della concorrenza" (Veneziani 2000).

La riforma della struttura del sistema contrattuale, al fine di accrescere la flessibilità salariale e stimolare la crescita economica, sembrerebbe

quindi uno degli elementi peculiari del confronto che si è aperto fra le parti sociali, per gestire la fase della integrazione europea e delle nuove esigenze di competizione globale.

Al riguardo, tuttavia, si profilano due diverse strategie. Ad una linea di adattamento del sistema contrattuale perseguita attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei soggetti collettivi, agendo in modo tale da allargare la sfera della contrattazione collettiva, si contrappone in modo oramai evidente una strategia che, rinnegando la validità del modello di "decentramento organizzato", punta ad una flessibilità salariale assoluta e ad un ulteriore recupero di flessibilità funzionale ed organizzativa, nell'ottica di un ruolo subalterno del sindacato. E' la low road alla competitività, vale a dire una linea di dualismo privo di controllo del mercato del lavoro (v. Regini 2002).

Ambiguamente nel Libro Bianco questa alternativa resta in sospensione, ed è piuttosto singolare che, volendo ricercare in linea di principio un metodo basato sul consenso delle parti sociali, al tempo stesso si proponga una svalutazione del quadro della concertazione.

Indubbiamente la tendenza ad una diversa articolazione della contrattazione collettiva è il portato in certo senso "oggettivo" dell'approfondimento della crisi del fordismo, della nuova composizione sociale e del superamento dei grandi aggregati di classe, ed è alimentata dalla nuova dislocazione dei poteri che deriva dall'incessante opera di trasferimento delle competenze istituzionali dal centro alla periferia.

Si tratta di tematiche di fondamentale interesse, che evidentemente richiederebbero ben altra cura, tuttavia, ai fini di questo intervento, sarà sufficiente osservare come tali fenomeni, della cui ricorrenza non si può dubitare, possono dar luogo a dinamiche diversificate, secondo il diverso approccio che viene ricercato nel confronto con le parti sociali.

Ma lo scontro sociale che sembra profilarsi nel paese, con la denuncia del metodo della concertazione e con il tentativo del governo di agire sul piano dell'equilibrio complessivo, non può che far pensare ad una strategia di forte ridimensionamento del ruolo del sindacato, ove i nuovi equilibri contrattuali più che il frutto di una ridefinizione concordata, appaiono semmai il risultato dell'arretramento e della subalternità dell'autonomia collettiva alle esigenze competitive delle imprese.

2. Concertazione sociale e transizione istituzionale

Almeno tre sono gli assi attorno ai quali viene dunque emergendo una fase nuova e certo di possibile stravolgimento dell'equilibrio delle relazioni industriali nel nostro paese: la crisi ed il superamento dell'assetto regolamentare emerso negli anni novanta si coniuga allo sviluppo dei

processi di integrazione europea e su scala globale, nonché al progetto di ristrutturazione in senso federale dello stato.

Anche qui occorre avvertire che ciascuno di essi richiederebbe evidentemente una premessa storico-critica, che dia conto fra l'altro di un'evoluzione destinata a produrre risultati non del tutto conformi alle aspettative di quegli attori sociali e politici impegnati a definire i termini della transizione italiana nel quadro di una sostanziale riaffermazione della sua costituzione materiale.

Sia pure in una prospettiva limitata, nel quadro di uno studio sulle diverse raffigurazioni del rapporto stato-sindacato emergenti in questa fase, occorre però quanto meno evocare i termini della rottura dell'assetto della concertazione costituitosi nel corso degli anni novanta, che sembrava rappresentare il naturale sbocco della lunga fase caratterizzata da un raccordo implicito e del tutto informale, ma denso di significati sul piano storico-politico, fra le istituzioni repubblicane ed il sindacato. Un compromesso nel quale il sindacato assumeva, con la politica dei redditi, una funzione di responsabilità nazionale indiscussa ed un ruolo di partnership del sistema politico, fino a surrogarne in qualche misura i compiti regolativi, ma che non poteva però supplire al "vuoto" istituzionale, alla mancanza di un nuovo schema in grado di rimpiazzare quell'equilibrio, oramai anacronistico, fondato sulla coincidenza di interessi, sul comune quadro di riferimento, fra le forze che avevano dato vita all'esperienza dello stato post-corporativo.

In quest'ottica, se la concertazione costituiva elemento fondamentale del tentativo di "guidare" la crisi politico-istituzionale, per garantirne un approdo sostanzialmente coerente con i termini della democrazia italiana, con i suoi caratteri strutturali, il punto debole di questo progetto era probabilmente la sua "gracilità" istituzionale, vale a dire l'imperfezione di un meccanismo teso al massimo di valorizzazione del ruolo dell'autonomia collettiva con il minimo di innesto istituzionale.

I fattori congiunturali hanno così rimarcato la fragilità di un compromesso condizionato dalla sua intrinseca precarietà, sottoposto a forzature ed inserito in un quadro complessivo confuso, in tensione fra crisi e definizione di un nuovo modello istituzionale, in grado di dar vita ad un sistema conforme allo schema invalso nelle moderne democrazie occidentali.

A monte vi è il fallimento del tentativo di ridefinire l'assetto istituzionale del paese e di por fine alla transizione mediante un nuovo patto storico fra le forze emerse come egemoni dalla crisi politico-istituzionale, vanamente perseguito, come è noto, nel corso della XIII legislatura. Il venir meno della possibilità di configurare la concertazione sociale, vale a dire uno specifico modo di relazioni fra lo stato ed i

soggetti collettivi fondato su un metodo consensuale e contrattualistico di governo, come elemento costitutivo di un assetto costituzionale condiviso, ha così inevitabilmente contribuito ad un'acutizzazione degli elementi di crisi.

La mancanza di un comune quadro di regole circa la natura del rapporto fra lo stato ed i corpi intermedi, con particolare riguardo al ruolo del sindacato, ha alimentato una concezione della concertazione sociale quale elemento peculiare di una specifica e transeunte strategia regolativa, catturandola nel confronto bipolare fra i diversi aggregati politici e spostando l'intero carico di regolazione sociale a questo livello, con un'indubbia "sovra-esposizione" del potere politico e statale.

Ovviamente ci sarebbe da discutere se nell'ambito di un sistema maggioritario "puro", senza contrappesi, sia possibile concepire una concertazione sociale in qualche modo sottratta alla dialettica conflittuale fra i poli, ma questo è terreno di indagine che esula dai limiti del presente lavoro.

Questa lettura, molto parziale e certo discutibile, delle vicende che hanno caratterizzato la seconda fase dell'ultima legislatura, guarda dunque alla crisi della concertazione sociale come ad un effetto della incapacità di delineare una strategia politico-istituzionale in grado di definire e temperare i termini della transizione, che sembra evolvere da un assetto di tipo inclusivo - quale era quello che, con tutti i limiti, veniva fuori dall'esperienza storica della convergenza fra le forze dell'arco costituzionale - ad un assetto quasi per definizione esclusivo - caratterizzato da una visione di tipo maggioritario avulsa da mediazioni, imperniata sulla cooptazione dei corpi intermedi all'interno degli schieramenti. Se questa lettura ha qualche fondamento, allora diviene chiaro come le parti sociali siano rimaste prigioniere ed ostaggio dello scontro politico-istituzionale che ha investito il paese, e come e per quali ragioni esse abbiano cercato e cerchino di uscirne, sia pure con esiti e da "sponde" opposte, accrescendo il proprio ruolo politico, dando vita a fenomeni di collateralismo, ovvero, in qualche caso, impegnandosi direttamente nell'arena politica ed alimentando così progetti (o illusioni) di traslazione della rappresentatività sindacale.

Questa "genetica" precarietà istituzionale era poi destinata ad intrecciarsi ad una più generale tendenza alla restrizione della concertazione sociale, a partire dal superamento della fase culminante nello sforzo congiunto delle economie nazionali al rispetto dei parametri di Maastricht. Come si è notato, dopo la politica dei redditi gli obiettivi di efficienza dei sistemi economici si dirigono verso prospettive di riforma del mercato del lavoro e del welfare, che non solo riducono lo spazio della negoziazione sociale ma ripropongono un quadro di "scambio politico" al

centro oramai anacronistico. L'esaurimento della concertazione sociale sembra dunque risiedere in tali dinamiche socio-economiche, che concorrono a spostare sul piano politico la definizione del quadro regolativo ed inducono in qualche caso a perseguire una strada di "riforme senza consenso sociale" per via parlamentare (v. Regini 2002).

In questo contesto di rottura e lacerazioni dell'equilibrio fra le forze sociali, e del loro comune tessuto connettivo, si inserisce il tentativo di operare una svolta destinata ad incidere in profondità sugli assetti delle relazioni industriali, che sarebbe però del tutto sbagliato considerare come una sorta di colpo di mano.

3. Il ruolo del sindacato fra istituzionalizzazione e privatizzazione.

Se da almeno un decennio si susseguono tentativi di dare un approdo compiuto alla transizione e di uscire dalla fase dell'emergenza politico-istituzionale, è da tempo anche più lungo che le dinamiche collettive sono sottoposte ad un sovraccarico di tensioni regolative (v. Vardaro 1987, Rusciano 1984), costringendo il sindacato a funzioni di supplenza ed imbrigliando il conflitto sociale in una logica che, in estrema sintesi, rinvia ad una sorta di "solidarietà nazionale", soltanto in parte riconducibile al vecchio schema dello scambio politico.

Il perno di questa stagione politico-sindacale è stato, indubbiamente, il protocollo del 23 luglio 1993, ritenuto non impropriamente un accordo di tipo "costituzionale" teso ad una definizione delle regole fondamentali dei rapporti fra stato, sindacati ed imprese. Gli effetti che ne sono scaturiti hanno visto, in sintesi, bloccare le spinte centrifughe, governare efficacemente le dinamiche collettive ed il sistema contrattuale, mediante una linea di "decentramento organizzato" guidato dal centro, consentendo quella politica dei redditi che si è rivelata strumento essenziale di riequilibrio economico.

Tuttavia l'accordo del '93, pur implicando una profonda ristrutturazione del sistema contrattuale, indubbiamente non poteva surrogare nè l'equilibrio complessivo nè l'instabilità di un sistema privo di regole sul versante della rappresentatività dei soggetti collettivi: tema, questo, centrale per definire un compiuto sistema di relazioni, ove il ruolo dei soggetti collettivi fosse "garantito" da una cerniera democratica in grado di legittimare, settorialmente e globalmente, le complesse transazioni operate dalle parti sociali.

Tutta una fase della riflessione giussindacale ruota, come è noto, attorno a questo asse, alla trasformazione del ruolo del sindacato ed alla sua crisi di rappresentatività, trasformazione e crisi che imposero

all'attenzione generale la grande questione del consenso, del rapporto fra rappresentati e rappresentanti, della democrazia sindacale e delle sue regole (Caruso 1992): un dibattito innescato dalla precarietà di una scelta di politica del diritto di integrazione del sindacato e di penetrazione fra legge ed autonomia collettiva, optando per un modello inclusivo, costretta a coesistere con un assetto istituzionale sostanzialmente incompiuto, essendo il sindacato privo di riconoscimento formale e mancando altresì regole certe sia sul lato del rapporto con lo stato - per certificare la rappresentatività sindacale e per enucleare un sistema di relazioni - sia sul lato del rapporto con i propri rappresentati - per legittimare democraticamente l'operato dei soggetti rappresentativi e rendere certo ed intangibile l'esercizio dei poteri di transazione degli interessi da parte del sindacato.

La necessità, nell'ambito di una società complessa ove il ruolo dei soggetti collettivi assume un carattere "para-normativo", di uscire dal bozzolo privatistico, garantendo al sistema un assetto democratico e quindi un suo proprio canale di legittimazione, è elemento precipuo del dibattito giussindacale richiamato.

L'incapacità delle forze che si sono coagulate attorno a questo progetto di dare un compiuto sbocco legislativo alla domanda di "regole", allo scopo di stabilizzare o, se si vuole, "cristallizzare" quel dato equilibrio, è tema degno di uno studio specifico, che vada ad indagare gli elementi di ambiguità presenti in quell'esperienza storica. Ai fini che ci occupano, sarà però sufficiente ricordare che l'ennesimo tentativo di determinare nel corso dell'ultima legislatura un corpus organico di norme al riguardo, si è risolto in un plateale insuccesso, e tuttavia il tema delle regole e della loro vincolatività per tutti i soggetti del sistema contrattuale non può ritenersi affatto archiviato, se è vero (come è vero) che esso è nuovamente apparso in cima all'agenda della confederazione sindacale comparativamente più rappresentativa.

Il disegno legislativo, poi arenatosi in parlamento, rappresentava indubbiamente un tentativo di istituzionalizzazione "forte" della concertazione, anzi forse il più forte possibile e di dubbia costituzionalità. Senza voler esaurire un tema così complesso, si può osservare come l'errore di fondo del legislatore sia stato quello di abbandonare l'ottica eminentemente promozionale della legislazione sindacale, per abbracciare una visione rigida, tesa a irreggimentare forzatamente le dinamiche collettive in uno schema lontano dalla tradizione giussindacale, privo di fluidità e senza considerazione per le peculiari caratteristiche socio-economiche del nostro paese.

Più fecondamente, nell'ambito del lavoro pubblico è riuscita invece un'operazione di istituzionalizzazione, ma qui vanno considerate le

peculiarità della contrattazione collettiva pubblica (al di là del momento storico) e per l'appunto l'approccio più elastico, di natura promozionale, che presiede nel complesso l'architettura normativa. In ogni caso è evidente che una questa scelta costituiva una via d'uscita alla crisi sindacale del tutto opposta alla linea di contenimento del ruolo del sindacato a livello settoriale, alla restrizione delle dinamiche collettive entro i binari privatistico-associativi, recentemente evocata.

In un quadro di elementi contraddittori - che vedono un crescente e quasi incessante sviluppo delle interazioni fra legge e contratto collettivo, un ruolo del sindacato quale attore fondamentale della crisi e che contemporaneamente registrano la più completa anomia del sistema sindacale, in perfetta continuità con l'astensionismo legislativo post-costituzionale - il "salto di qualità" della riforma delineata dal d. lgs. n. 396 del 1997 sembrò tuttavia in grado di attrarre l'intero mondo del lavoro, quale modello "universale" di ridefinizione delle regole, secondo una linea di attenta modulazione legislativa e contrattuale. La successiva evoluzione non farà che smentire quest'impressione, e l'intelligente trama normativa delineata dal legislatore, al centro della quale risalta la costituzione di un meccanismo ascendente di verifica del consenso funzionalizzato alla rappresentatività sindacale a livello settoriale ed intersettoriale, resterà confinata nell'ambito del lavoro pubblico.

Il patto del 22 dicembre 1998 - teso a definire "la concertazione come sistema" (Ferraro) - vedrà la luce in una situazione estremamente precaria ed ambigua, ed il progetto di istituzionalizzazione della concertazione sociale, quale elemento direttivo di una nuova fase delle relazioni industriali, è rimasto largamente incompiuto.

Per stare agli elementi macroscopici della crisi, si può osservare come la messa in discussione della concertazione rifletta in fondo la reazione di parte del mondo economico e di alcuni settori sindacali proprio alla logica della concertazione di "seconda generazione" emersa con il patto di Natale del 1998, che si è considerata, nell'ottica di ridimensionamento e semplificazione del ruolo dei soggetti collettivi, come "totalizzante, omnicomprensiva, iper-ambiziosa" (Biagi, RGL 2002,1). Ed effettivamente è paradossale che un accordo fra le forze sociali ed il governo di natura "allargata" e non già trilaterale, teso ad implementare il metodo della concertazione a livello territoriale per rafforzare le politiche di sviluppo, sia stato al tempo stesso considerato come l'apice del decentramento organizzativo della contrattazione collettiva (D'Antona, Caruso) e come prova di un'indebita ed inaccettabile forzatura istituzionale (v. Carinci 1999).

Per rimanere nei margini del nostro tema, si può notare che in realtà la valorizzazione del ruolo dei soggetti collettivi ricercata mediante la

cooptazione del sindacato nella rete istituzionale pubblica, a livello complessivo ed a livello locale, era destinata a produrre un effetto di legittimazione politica del sindacato, ma restava imbrigliata in un quadro istituzionale incerto e privo di regole quanto alla rappresentatività degli attori sociali (Ghera 1999).

E' dunque chiaro come la concertazione sociale sia potuta rimanere, ad onta dell'enfatica approvazione parlamentare del patto di Natale, in una situazione sostanzialmente fluttuante, ove l'assenza di punti di rigidità istituzionali provocava una sfasatura nel nuovo equilibrio, compatibile, da un punto di vista strutturale, con la tradizionale conformazione privatistico-contrattuale del fenomeno collettivo (De Luca Tamajo 1999).

Più in generale, questa ambiguità ha indubbiamente favorito l'ulteriore proliferazione degli "anticorpi" privatistici e pur in presenza di vistosi elementi di discontinuità l'equilibrio complessivo è rimasto ancorato ad una configurazione incerta, senza baricentro istituzionale.

Questa situazione ha evidentemente a che fare con il problema, che qui si può soltanto evocare, dell'esaurimento dell'idoneità regolativa del "sindacato maggiormente rappresentativo" quale nozione in grado di sintetizzare la costituzione materiale e dell'impossibilità di enucleare, dalla pur fittissima legislazione sindacale dell'ultimo decennio, elementi normativi sostitutivi, per rimpiazzare il riferimento a quella specifica esperienza storica; il che ha alimentato la pervasiva influenza dei principi privatistici, alimentando l'informalità del sistema sindacale e l'affermazione di un asse contrattuale/aziendale, in aperto dissidio logico con gli approdi che, intanto, da altro versante, si ricercavano con gli sviluppi "istituzionalistici" della concertazione sociale di seconda generazione. Al riguardo, è appena il caso di osservare incidentalmente che la nozione del sindacato comparativamente rappresentativo, a cui più recentemente ha fatto ricorso il legislatore, nasce per rispondere al fenomeno dei c.d. contratti pirata e quindi all'esigenza di selezione fra diversi contratti collettivi, non certo per regolare i rapporti fra le parti del sistema contrattuale, ovvero per individuare un criterio inclusivo nella relazione con lo stato e l'autorità pubblica (v. Liso).

Questa profonda contraddizione in realtà è stata sottovalutata e forse poco indagata. Tuttavia, osservando da un lato quegli elementi materiali e simbolici che rappresentano la spinta verso il compimento del disegno storico di configurare il sindacato quale soggetto partecipe a pieno titolo delle vicende e dei destini dello stato democratico, e dall'altro la tendenza a ripristinare la piena funzionalità dei principi privatistico-informali, per ricondurre nell'alveo della dimensione associativa e settoriale il ruolo del sindacato, indubbiamente nell'ultimo decennio si trovano segni dell'una e dell'altra tendenza, in un ordine abbastanza incoerente e contraddittorio.

Si consideri la sequenza che parte dall'accordo del luglio '93 e "piega" verso il referendum del '95, con un'inversione logica che manifesta tutta la trasversale insofferenza verso la strategia inclusiva della concertazione, trovando un punto di coagulo nella riaffermazione dei principi pluralistici e nell'ottica eminentemente contrattuale che ne rappresenta la traduzione giuridica più datata. Si guardi la ristrutturazione del sistema sindacale pubblico enunciata dal legislatore del '97, e la si raffronti criticamente con la vicenda, già ricordata, del disegno di legge sulla rappresentanza sindacale, con la reazione ostile di parte della dottrina e di settori importanti del sindacalismo confederale: una reazione permeata di cultura privatistica e di rinvii alla logica associativa dell'organizzazione del sindacato, tesa a ricondurre le dinamiche collettive sotto il dominio della libertà contrattuale dei gruppi. Si osservi, infine, l'evoluzione della giurisprudenza e l'orientamento prevalente, teso a disinnescare tutti gli elementi in grado di offrire un'efficace canale di comunicazione con l'ordinamento intersindacale e le sue regole, in favore di un riassetto in termini privatistico-associativi del sistema sindacale.

Insomma, comunque si guardi la vicenda che ha interessato il fenomeno collettivo, sembra scorgersi una dialettica mutevole fra elementi direttivi di scelte di politica del diritto, di specifiche modalità di regolazione del rapporto fra sindacato e stato, estremamente disomogenee e contraddittorie. Il che, evidentemente, ha posto una pesante ipoteca sulla tenuta del quadro di concertazione sociale.

4. La neo-privatizzazione del sistema sindacale ed il nuovo equilibrio

Ma se l'orientamento privatistico ed il tradizionale astensionismo statale, avevano consentito in tutt'altra fase un'espansione dell'autonomia collettiva, sposandosi ad un approccio di tipo promozionale e valorizzando le qualità normative originarie dell'ordinamento sindacale, al fine di alleggerire la crisi regolativa della legge e di ampliare la sua base di legittimazione sociale, ora questi stessi paradigmi regolativi possono rivelarsi funzionali ad una restrizione del potere sociale del sindacato e ad una prospettiva di separazione fra legge ed autonomia collettiva.

E' vero che in Italia non si è ancora delineata una strategia di limitazione diretta del potere del sindacato, con provvedimenti ad hoc di regolazione del fenomeno sindacale, prevalendo finora un'azione sostanzialmente indiretta di divisione sindacale e di rafforzamento dei poteri dell'impresa, tuttavia è altrettanto vero che la riaffermazione di una dimensione privatistico-associativa configura una linea di tendenza

indicativa quanto meno di un ridimensionamento del ruolo del sindacato sul piano complessivo.

La "risalita" dei principi privatistici e la loro "funzionalizzazione" al nuovo equilibrio è stata in realtà implacabile. La cultura giussindacale di orientamento privatistico-astensionista - fondata, in estrema sintesi, sul riconoscimento negoziale fra le parti, sull'assenza di vincoli e rigidità istituzionali, sui principi associativi quale criterio esclusivo di imputazione della volontà dei rappresentanti alla sfera giuridica dei soggetti rappresentati e modello autosufficiente di democrazia sindacale, sull'asse aziendale quale luogo "strategico" che definisce i termini della rappresentatività sindacale - ha assunto i connotati di un "pensiero debole" in grado di permeare con una precisa logica conformatrice, al di là dei fermenti pluralistici, le relazioni ed i meccanismi di scambio fra ordinamento sindacale ed ordinamento generale.

Se questa lettura ha qualche fondamento, allora è forse più chiaro quale sia il sostrato della rapida riconversione del rapporto fra sindacato e stato, che coniuga un assetto regolamentare conforme allo schema privatistico-informale, con la cooptazione delle parti sociali nell'ambito della dialettica maggioritaria e bipolare, catturando le dinamiche collettive nella logica di alternanza e di scontro politico tipica di un tale assetto.

Il che sembra doversi coniugare, come si è già accennato, ad una visione scevra da mediazioni istituzionali, nello schema della "democrazia d'investitura" che presiede alla funzionalità elementare del sistema maggioritario, affermatosi nel nostro paese senza contrappesi o ammortizzatori istituzionali in grado di temperarne gli effetti semplificanti e restrittivi (esclusivi).

Ciò apre, evidentemente, interrogativi di notevolissima portata, quanto alla capacità del sistema sindacale di reggere l'urto destrutturante di una tale doppia inversione, destinata ad abbattersi e destabilizzare quel disegno che, sia pure attraverso le contraddizioni evidenziate, percorre la legislazione sindacale e si è configurato come una scelta di politica del diritto conforme al progetto del nucleo storico del movimento operaio di dar vita e sostanza al sindacato maggioritario, quale veicolo normativo della piena compartecipazione della classe lavoratrice alle vicende dello stato democratico, nell'ottica di una tutela aggregata, generale e non settoriale, degli interessi collettivi, prodromica della moderna concertazione sociale. Un progetto, questo, che nella specificità della vicenda storica del nostro paese si è saldato con la visione pluralistica, con l'ideale dello stato-comunità, teso all'integrazione della società civile e dei corpi intermedi nello stato, dando luogo ad una convergente e pressante esigenza di rafforzamento dei soggetti esponenziali degli interessi collettivi.

Questa tendenza si è prima incarnata nell'“ideale” del sindacato maggiormente rappresentativo, e poi è sfociata in una legislazione sindacale che si è caratterizzata per un'estensione del metodo concertativo, delineando una sorta di continuità funzionale fra concertazione e contrattazione collettiva (Carinci 1999) e disegnando il profilo “di un sistema contrattuale volontario e autolegittimato [che] riconosce come propri, in relazione a specifiche aree di intervento legislativo, gli equilibri normativi che quello stesso sistema contrattuale produce ai vari livelli al di fuori delle forme prescritte dall'art. 39 Costituzione” (D'Antona 1998).

Si tratta di una linea di politica del diritto che rischia dunque di subire una battuta d'arresto, tale da mettere in discussione non solo il quadro della concertazione ma le basi stesse della legislazione sindacale, restringendo i circuiti di scambio fra sistema sindacal-contrattuale e sistema giuridico, ai diversi livelli, come emerge dalla ridefinizione dei rapporti fra lo stato e gli attori collettivi che viene evocata dal Libro bianco del governo.

E' a valle di questa situazione complessiva, che qui si è voluto soltanto tratteggiare per linee generali, che si sono prodotti e dispiegati gli effetti del ribaltamento dell'equilibrio politico-istituzionale.

La rottura della concertazione, che scaturisce dalla necessità per le imprese di rimettere in discussione gli assetti contrattuali, sembra essere l'occasione storica per una più profonda riconsiderazione del compromesso fra capitale e lavoro, per una mutazione che investe il rapporto fra lo stato ed i corpi intermedi, con una tendenza piuttosto chiara a semplificare i meccanismi di governo e a ridurre fortemente lo spazio della mediazione sociale.

In questo modo si delinea una situazione in prospettiva del tutto antitetica a quella prefigurata durante la seconda metà degli anni novanta, fondata su un modello consensuale e negoziato di regolazione sociale.

Tuttavia, se questa è la tendenza in atto, affiorano contro-tendenze, suscettibili di sviluppo, idonee a spostare di qualche grado il baricentro delle dinamiche collettive.

Se questo è, in altri termini, il livello “nazionale” dell'equilibrio complessivo, entrano in gioco altri fattori, legati alle profonde trasformazioni che si registrano a livello comunitario ed a livello territoriale, anche per effetto della modifica del titolo V della Costituzione.

Vi è, quindi, un più vasto movimento, di cui è difficile prevedere la portata ma che al contempo è altrettanto difficile negare.

Essendo oggetto di studi specifici sarebbe poco utile avviare qui una disamina, peraltro necessariamente superficiale, dei caratteri di fondo

della modifica costituzionale, che assegna alle regioni ampi poteri regolativi in materia di mercato del lavoro e forse anche di una potestà legislativa nell'ambito dell'ordinamento del diritto del lavoro, come è stato recentemente adombrato da autori non sospettabili certo di intenzioni demolitorie dell'edificio giuslavoristico (Ferraro 2002).

E' evidente, però, che questo doppio movimento tende a costituire altrettanti poli di attrazione per lo sviluppo della contrattazione collettiva e più in generale per la definizione di politiche regolative asimmetriche rispetto agli orientamenti invalsi nel parlamento nazionale.

Proprio verso le dinamiche che si delineano a livello comunitario ed a livello locale, intimamente collegate, occorre dunque volgere l'attenzione, non senza aver prima vagliato in che modo nell'ambito del Libro bianco del governo è stata enunciata la nuova strategia dello stato nei confronti dei soggetti collettivi.

5. Il dialogo sociale nel Libro bianco del governo

Il Libro Bianco del Governo ha rilanciato, come è noto, il dialogo sociale quale metodo in grado di costituire un efficace raccordo fra autorità pubblica e soggetti collettivi, caratterizzato, come appare evidente, da una sostanziale separazione fra sfera legislativa e contrattazione collettiva, da una suddivisione di competenze basata su un principio di sussidiarietà riguardato in modo astratto e schematico, che sembra preludere ad una modalità meramente strumentale di concepire l'autonomia negoziale delle parti, volta ad impedire che la rappresentatività sindacale possa agire sul piano complessivo.

Emblematica è, a tal riguardo, la versione del dialogo sociale enunciata dal Libro bianco del governo:

"Il passaggio dalla politica dei redditi ad una politica per la competitività impone l'adozione di una nuova metodologia di confronto, basata su accordi specifici(..)

Non soltanto a livello statale, ma anche delle Regioni, prima di assumere interventi legislativi o comunque di natura regolatoria in campo sociale e dell'occupazione, è necessario che le istituzioni consultino le parti sociali circa l'intenzione di intervenire su una certa materia che non comporti impegni di spesa pubblica, sollecitandone una reazione in termini di opportunità e modalità di realizzazione. Al termine di questa prima fase di consultazione, da contenere in tempi ragionevolmente brevi, qualora il Governo o la Regione intenda proseguire con l'iniziativa regolatoria dichiarata nella fase precedente, alle parti sociali dovrebbe essere offerta l'opportunità di negoziare sul tema che forma oggetto della iniziativa in questione, assegnando anche in questa occasione un termine

ben determinato. Solo in caso di rifiuto delle parti sociali di impegnarsi in un negoziato, ovvero nell'ipotesi di un esito infruttuoso del medesimo, l'iniziativa legislativa promanante dal Governo o dalla Regione potrà riprendere il suo corso. Nel caso in cui invece il negoziato si sarà concluso positivamente, dovrà prevedersi un impegno politico del Governo o della Regione alla traduzione legislativa dell'intesa stessa. (...) In caso di disaccordo tra gli stessi attori sociali sarà necessario, uniformandosi anche in questo senso all'esperienza francese, ricorrere alla regola della maggioranza, senza pretendere unanimismi che pregiudicherebbero il buon funzionamento dello stesso dialogo sociale."

Nel progetto così delineato il dialogo sociale tende chiaramente ad una sconfessione degli obiettivi promozionali ed incentivanti portati avanti finora dalla legislazione sindacale. Il dialogo è settoriale e specifico, e viene totalmente trascurata la concertazione locale: il rapporto fra i soggetti collettivi e lo stato andrebbe invece costretto in una dimensione contenuta "al conseguimento di obiettivi di volta in volta condivisi" (v. al riguardo Campanella 2002).

Anche qui può evidenziarsi come la strategia delineata dal Libro bianco prenda le mosse da una critica sostanzialmente condivisibile nei confronti di una concezione della concertazione sociale basata su un rigido unanimismo, su un potere di interdizione e di veto delle parti sociali tale da condurre ad una possibile paralisi istituzionale. Tuttavia se astrattamente questo processo degenerativo può giustificare una tendenza "revisionista", il richiamo a tale "patologia" avviene nello specifico senza un'adeguata contestualizzazione, in quanto appare difficile dimostrare che nella recente esperienza del nostro paese si sia prodotto un simile effetto. Inoltre, se la concertazione intesa come regola unanimistica può senza dubbio produrre effetti immobilizzanti, una logica tesa ad accordi separati o limitati, prescindendo dalla rappresentatività dei soggetti che vi aderiscono, rischia di destabilizzare il sistema sindacale (Mariucci 2002).

L'utilizzo in senso ideologico dello schema comunitario è quindi piuttosto evidente e può apparire funzionale all'obiettivo di destrutturare l'equilibrio politico-istituzionale, mediante una effettiva restrizione del circuito legislativo/contrattuale.

Tuttavia proprio il passaggio, che si ritiene consustanziale alla nuova fase dell'integrazione economica europea, da una "politica dei redditi" ad una "politica per la competitività", sembrerebbe richiedere, alla luce dell'attuale quadro di sostegno alle politiche per lo sviluppo e l'occupazione, un radicamento del metodo della concertazione sociale, il contrario di quanto evoca lo scenario aperto dal "nuovo" metodo di relazioni fra le parti sociali e l'autorità di governo (D'Acunto 2002).

Questa contraddizione ripropone dunque il tema centrale dello scontro in atto, la sua sostanza sociale, che non è funzionale soltanto ad una ridefinizione dei rapporti fra stato e sindacato, ma allude chiaramente ad una ben precisa rimodulazione dei rapporti di potere nelle relazioni sociali, andando così ad incidere sul compromesso che ha garantito, a partire dagli anni sessanta, la valorizzazione del ruolo del sindacato non solo quale naturale controparte del governo e delle imprese, ma quale attore specifico nell'ambito delle politiche pubbliche sul terreno economico-sociale.

In quest'ottica la proposta riqualificazione del contratto collettivo e l'enunciato svuotamento del contratto nazionale a favore del livello aziendale o territoriale, indubbiamente implica una riconsiderazione del ruolo del sindacato nel quadro complessivo.

In definitiva, il dialogo sociale così come proposto dal governo relega i soggetti collettivi in un ruolo meramente consultivo o comunque subordinato alla volontà politica, dando luogo tutt'al più ad "avvisi comuni" in omaggio al principio di sussidiarietà (Giugni 2001).

La prospettiva assunta dal Libro bianco appare dunque riduttiva e restrittiva, e tuttavia sembra riconnettersi ad una certa tradizione giussindacale, sia pure mutandone il segno, in quanto il ritorno ad una dimensione privatistica e settoriale è qui funzionale al ridimensionamento del ruolo dei soggetti collettivi, ad un'esigenza di separazione. Non è certo un caso che il Libro bianco enunci a chiare lettere il proposito di un astensionismo legislativo sul tema delle regole della rappresentanza sindacale, riaffermando il principio del riconoscimento negoziale fra le parti quale unico criterio di regolazione del sistema sindacale.

In linea generale, si può ritenere che questo mutamento di fondo possa sfociare in una strategia per regolare il rapporto dello stato con i corpi intermedi diretta ad una revisione di quella concezione compositiva dell'interesse generale sedimentatasi a partire dagli anni sessanta, e tesa a riconcentrare il momento della sintesi degli interessi nell'ambito di una dimensione politico-statuale esclusiva, alimentata da un'enfatizzazione del principio maggioritario. La questione è ovviamente di straordinario impatto e richiederebbe ben altro approfondimento: qui appare sufficiente osservare come questo mutamento di fondo investa gli stessi termini della democrazia politica ed economica.

6. Il dialogo sociale comunitario: cenni

Il richiamo al metodo comunitario è però del tutto fuorviante. Innanzitutto, mentre a livello comunitario il problema è quello della costruzione di uno spazio negoziale e della strutturazione di un maturo

sistema di relazioni industriali, a livello nazionale i problemi sono di ben altra natura. E poi appare chiaro che gli sviluppi più recenti delineano un potenziamento della concertazione a livello comunitario, e più in generale del ruolo delle organizzazioni esponenziali di interessi collettivi, in particolare nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, posta al centro dell'azione comunitaria. E' appena il caso di osservare che a livello comunitario le parti sociali, se vogliono, possono giungere a surrogare le potestà regolative delle istituzioni comunitarie, come avviene nella contrattazione collettiva innescata dalla procedura consultiva ex art. 139 del Trattato.

Né appare corretto definire il dialogo sociale comunitario come modalità insuscettibile di sfociare in pratiche istituzionalizzate.

Il dialogo sociale comunitario (che tanto varrebbe iniziare a chiamare "partenariato", come suggerisce Caruso) ha storicamente definito un insieme disomogeneo di fenomeni (consultazione delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro da parte delle istituzioni della CE, concertazione e dialogo in senso stretto) ed al di là delle interpretazioni minimaliste va riconosciuto che esso evolve, attraverso un processo estremamente complesso, verso una effettiva istituzionalizzazione delle regole del gioco.

Se nell'originario approccio a livello comunitario poteva delinearsi un quadro precario ed incerto (v. Sciarra 1990), dopo la Dichiarazione comune sottoscritta da Ces. Unice e Ceep il 31 ottobre 1991 e la sua trasposizione nel Trattato di Maastricht si prefigura indubbiamente una legislazione di sostegno dell'autonomia collettiva, nella cornice del principio di sussidiarietà (v. D'Antona 1994).

Il Trattato di Amsterdam del 1997, che "costituzionalizza" il ruolo delle parti sociali nei processi normativi comunitari, segna poi un ulteriore sviluppo.

Con la comunicazione del 20 maggio 1998 (COM(98) 322 def.) la commissione ha individuato i campi fondamentali del dialogo sociale: l'informazione, la consultazione, la cooperazione per l'occupazione e la contrattazione. Quanto a quest'ultima, l'orientamento della commissione è chiaramente in favore di rapporti contrattuali diretti fra le parti sociali e svincolati dallo schema della concertazione legislativa: il che ripropone in tutta la sua importanza la questione della rappresentatività delle parti sociali, stante la centralità che assumono tali soggetti nel processo di costruzione dell'unione europea.

Questo processo, qui delineato nei suoi termini elementari, ha determinato, secondo la dottrina, una nuova dislocazione dei poteri pubblici e privati (Veneziani 1998), stante la complessa interazione fra sfera contrattuale e sfera legislativa a livello comunitario; esso

rappresenta, in altri termini, un punto di snodo delle relazioni collettive a livello comunitario, in quanto per la prima volta si cambia il piano dei rapporti e dal mero dialogo sociale si passa ad una vera concertazione (D'Antona 1998b).

Sembra dunque affermarsi un modello pluralistico che prevede diverse ipotesi e "gradi" di valorizzazione della contrattazione collettiva ad opera del diritto comunitario, che spazia dagli accordi di concertazione legislativa agli accordi "liberi", anche al di fuori delle competenze comunitarie in senso stretto, con un riconoscimento della contrattazione a largo raggio, sia pure in un'ottica concettualmente conforme agli schemi di diritto privato (D'Antona 1998b).

Vi è quindi un doppio piano di funzionalità dell'autonomia collettiva a livello comunitario.

La concertazione legislativa, in primo luogo: una tecnica che vede il concorso delle forze sociali nell'ambito dei processi legislativi, quale elemento di una più ampia legittimazione della complessiva azione comunitaria e di arricchimento della dialettica democratica, inducendo i soggetti collettivi a rivestire un ruolo attivo e corresponsabile nell'ambito delle dinamiche di regolazione.

A fianco a questo importante fenomeno politico-istituzionale, significativamente vicino alle esperienze nazionali di valorizzazione del ruolo del sindacato e più in generale dei gruppi organizzati di interessi, sembra avviarsi la sperimentazione di una dialettica di tipo contrattuale/privatistico, non priva di elementi di raccordo con l'ordinamento comunitario, in quanto riconosciuta quale strumento di realizzazione degli obiettivi comunitari. Come ha evidenziato D'Antona, "la capacità delle parti sociali di assicurare l'efficacia in ambito comunitario degli accordi liberi, anche al di fuori delle materie dell'art. 2 APS, è la condizione giuridica perché gli accordi liberi vengano considerati alla stessa stregua dell'accordo attuato con direttiva del Consiglio, come strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'unione europea in campo sociale".

Ovviamente ben può esservi una contrattazione che si svolga al di fuori della cornice del Trattato, tuttavia solo gli accordi indicati dall'art. 139 sono rilevanti per l'ordinamento comunitario ed oggetto di sostegno "doveroso" da parte della commissione europea, ex art. 138 I co. In altri termini il Trattato "riconosce l'autonomia collettiva delle parti sociali come diritto privato ma ne subordina la rilevanza nell'ordinamento comunitario alla doppia condizione che i soggetti siano parti sociali rappresentative secondo l'ordinamento comunitario, e che intendano garantire autonomamente l'effettività degli accordi attraverso il diritto privato" (D'Antona 1998b).

La disciplina di siffatto meccanismo di ricezione dell'autonomia collettiva ad opera dell'ordinamento comunitario indubbiamente evoca "il concetto di autonomia collettiva come potere originario dei gruppi di autoregolarsi" (D'Antona 1998b), ed in ciò sta la sostanziale differenza con il circuito di concertazione legislativa prefigurato dagli artt. 138 e 139, ove invece l'autonomia collettiva finisce per intrecciarsi e fondersi con i processi legislativi.

Il Trattato prevede poi che le parti sociali possano intervenire nella fase di attuazione delle direttive comunitarie, e quindi sembra attribuire all'autonomia collettiva un ruolo di fonte di diritto comunitario: ciò in quanto l'art. 137, comma IV, prevede che uno stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta, il compito di mettere in atto le direttive in materia sociale dei precedenti commi II e III, demandando allo stato in questione il compito di garantire in qualsiasi modo l'effettività nell'ordinamento nazionale della direttiva comunitaria.

In definitiva è innegabile che a livello comunitario la rappresentanza del sindacato opera nell'ottica di una tutela di interessi via via più ampi, che dal tradizionale perimetro associativo e settoriale si estende verso interessi generali non coincidenti con specifiche categorie o settori e tendenzialmente riferibili all'intera collettività, da cui origina uno spettro che parte dalla contrattazione libera delle parti sociali e culmina nella concertazione legislativa.

7. Prospettive di sviluppo dell'autonomia collettiva a livello comunitario

Nel complesso si tratta di un assetto che indubbiamente può evolvere secondo direttrici diverse, di cui si può tentare di individuarne, sia pure per sommi capi, gli elementi tendenziali.

Stante l'attuale quadro comunitario, non è infatti da escludere una sorta di "riedizione di un modello neocorporativo" (D'Antona 1998b), con poche grandi organizzazioni di interessi in grado di interloquire con le istituzioni comunitarie secondo una strategia di partecipazione funzionale ad una sorta di patteggiamento verticistico delle misure di politica economica e sociale. Una logica del tutto diversa sarebbe invece quella di un effettivo sviluppo dei soggetti del pluralismo, con la "ricostruzione" a livello comunitario di una rete di istituzioni sociali nazionali che superi definitivamente l'algida fase monetarista.

Ma se finora vi è un chiaro orientamento comunitario di sostegno e valorizzazione della contrattazione collettiva inserita nei circuiti legislativi, non appare egualmente sostenuta la sfera della contrattazione collettiva "libera", destinata a svolgersi al di fuori del processo di concertazione

legislativa. Il che non può non influenzare nel lungo periodo i caratteri della contrattazione collettiva comunitaria, con un ruolo subordinato alle dinamiche legislative ed imprigionando le dinamiche collettive entro schemi e modelli procedurali rigidi e formalizzati (v. Lo Faro 1999; Nunin 2001a e 2001b)

Guardando alle prospettive della contrattazione collettiva in modo realistico, vi sono poi questioni di "merito" centrali per definire concretamente lo sviluppo dell'autonomia collettiva.

Se il riconoscimento della contrattazione collettiva come elemento centrale del processo di formazione dello "spazio" comune europeo appare un dato acquisito, non vi è dubbio che si pongano vari problemi in relazione al suo effettivo svolgimento ed ai modi di esercizio dell'autotutela collettiva e del diritto di associazione sindacale, imprescindibili fondamenti della capacità negoziale e di rappresentanza dei soggetti collettivi (Lo Faro 2001). Indubbiamente è questo un problema destinato a trovare risposta con il riconoscimento del conflitto e delle sue armi tipiche -lo sciopero - quali elementi fondativi di un corretto sistema di relazioni industriali a livello europeo. Il che, evidentemente, rinvia alla questione della armonizzazione delle discipline legislative nazionali in tema, con tutti i problemi di equilibrio politico-istituzionale che ne conseguono (Veneziani 2000).

Ma il punto non è solo quello degli strumenti, ma anche dei piani e dei soggetti della contrattazione collettiva comunitaria.

A questo proposito, di grande rilievo è la ricerca di un'effettiva e specifica rappresentanza sociale a livello comunitario, in relazione alle concrete dinamiche ed ai diversi punti di equilibrio che tuttora "fissano" nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali il mutevole compromesso fra gli interessi organizzati.

Naturalmente la rappresentanza sociale non può essere il frutto di un'operazione dall'alto o di mera ingegneria politico-istituzionale, in assenza quindi di un raccordo fra i diversi termini "nazionali" delle dinamiche sociali, che fino a questo momento hanno dimostrato di essere scarsamente comunicanti. Finora il sindacato è rimasto prigioniero di una dimensione essenzialmente nazionale e le espressioni comunitarie della rappresentanza degli interessi collettivi sono rimaste isolate, come si è già accennato, in logiche e pratiche eminentemente istituzionali. Manca una piattaforma europea unitaria e sul piano strutturale il sindacato europeo appare come una superfetazione dei sindacati nazionali, più che un soggetto rappresentativo di specifiche istanze sociali, con un collegamento diretto con la sua base di riferimento (Lo Faro 1999; Nunin 2001).

Tuttavia è evidente che un terreno naturale di incontro fra le diverse forze nazionali è dato dalla politica sociale a livello comunitario e dall'esigenza, che sembra svilupparsi diffusamente, di un'iniziativa coordinata in relazione alle grandi questioni della crisi dello stato sociale, della difesa dei contenuti sociali dell'Europa, vale a dire di quel compromesso che, sia pure in forme diverse ed asimmetriche, si è realizzato nel corso del XX secolo ed ha dato luogo alla sperimentazione di forme e modelli di democrazia industriale in tutti i paesi europei.

Volendo soltanto evocare, senza nessuna pretesa di esaurimento, alcuni punti di fondo di una tematica così complessa, si può osservare che la ricerca di un modello socialmente orientato, che prefigura un rapporto con i corpi intermedi lontano dalla modalità semplificante e riduttiva di una certa tradizione liberista, costituisce evidentemente termine di riferimento per l'insieme delle forze a diverso titolo eredi della vicenda storica del movimento operaio europeo.

A tal riguardo estremamente significativo è il confronto e la crescente coordinazione fra il sindacato organizzato, nelle sue diverse ramificazioni nazionali, ed il vasto movimento sociale che si è sviluppato a ridosso delle politiche di regolazione improntate ad una visione neo-liberista della globalizzazione; un processo nel quale, sia pure in modo forse ancora confuso ed ambiguo, sembrano intrecciarsi rivendicazioni tipicamente "difensive" e domande di tutela nuove, che vedono crescere il bisogno di "sindacato" fra le diverse anime del lavoro "sociologicamente subordinato", prefigurando un'alleanza fra lavoratori stabili e precari, fra ceti garantiti e non garantiti, nella comune ricerca di una "universalità dei diritti".

Elemento di unificazione degli interessi dei diversi sindacati nazionali e delle forze sociali interessate ad un processo di costruzione di corpi intermedi nella dimensione europea e comunitaria, ad un'organizzazione di interessi in forma coalizzata, la questione dei diritti scaturisce in effetti proprio dalla crisi del compromesso fordista.

Sullo sfondo campeggia, naturalmente, la crisi del modello rappresentativo tarato sui caratteri specifici della produzione di massa, che ha dato luogo ad un dibattito giussindacale oramai "storico", correlato alla scomposizione ed alla segmentazione del corpo sociale, al rovesciamento dell'universo di classe in un pluri-verso di esperienze, interessi, destini sociali (v. da ultimo Leonardi 2001).

La crisi del fordismo interrompe il circuito fra soggettività sociale e rappresentanza, ma la globalizzazione ne ricostituisce un altro, fondato sulla capacità di attraversare le diverse scansioni sociali e di rideterminare un'unità del corpo sociale a partire proprio dalle diversità e

dal "molteplice", attorno al grande tema dei diritti, che sembra essere l'elemento centrale della nuova fase di aggregazione sociale.

Indubbiamente il processo aperto a Nizza mette in moto le dinamiche sociali, e pour cause, dovendo definirsi gli elementi direttivi del compromesso fra capitale e lavoro e dell'equilibrio più in generale fra lo stato e gli interessi organizzati: i termini effettivi della politica sociale europea.

Uno sviluppo del tutto diverso sarebbe invece quello di una visione del ruolo dei soggetti collettivi nella sola funzione di gruppi di pressione a ridosso delle scelte legislative, in un ruolo eminentemente istituzionale e tendente ad una partecipazione alla politica sociale europea attuata esclusivamente attraverso un coinvolgimento di vertice, privo della linfa vitale derivante da una capacità di rappresentanza sociale più ampia.

Il problema della identità delle organizzazioni rappresentative a livello europeo non può che dialetticamente correlarsi al quadro complessivo che si è appena delineato.

Tuttavia occorre notare che già si sono prodotti sviluppi significativi verso una strutturazione delle forze sociali che prefigura soggetti rappresentativi frutto della coalizione delle diverse forze sindacali nazionali e delle associazioni imprenditoriali. La situazione attuale vede, come è noto, da un lato una sorta di "confederazione di secondo grado" (Nunin 2001a) dotata di regole interne maggioritarie che consentono lo svolgimento di una valida dialettica contrattuale, e dall'altro un raggruppamento delle diverse associazioni imprenditoriali, che pur raccogliendo vasta adesione non ha però ancora risolto il problema del mandato a negoziare e dell'individuazione di corrette regole democratiche al proprio interno, sposando una concezione meramente sussidiaria del dialogo sociale ed una visione minimalista della stessa politica sociale europea.

In realtà, anche a livello sindacale non del tutto chiara è la questione del collegamento fra la confederazione europea ed i ceti sociali a cui si riferisce, con indubbe ricadute sui termini della rappresentatività sindacale e con una sostanziale delegazione dei poteri negoziali, dando luogo ad una situazione spuria, priva di meccanismi in qualche modo riconducibili alle diverse modalità nazionali di funzionamento della rappresentanza sindacale (Lo Faro 1999).

Quanto alla questione sempre centrale e determinante della rappresentatività sindacale, è il caso di ricordare come sia l'APS che il successivo Trattato nulla dispongano circa i requisiti soggettivi degli attori collettivi chiamati ad interagire con le istituzioni comunitarie.

Ciò, come si è notato, è in realtà il prodotto della stessa natura del diritto del lavoro europeo, "che intende garantire un equilibrio fra

accentramento e decentramento normativo, fra unità e pluralità degli ordinamenti" (Arrigo 2000). E nell'impossibilità di individuare un modello omogeneo fra i diversi paesi europei la commissione, dovendo pur risolvere in qualche modo il problema della selezione degli attori collettivi, ha così adottato criteri di verifica "derivanti da tematiche di carattere essenzialmente nazionali, solo parzialmente assimilabili a quelle rilevanti in ambito comunitario" (Lo Faro 1999).

A tal riguardo si veda, in particolare COM(93) 600 def. del 14 dicembre 1993 (qui criteri selettivi venivano individuati: a) nell'essere le organizzazioni considerate interprofessionali, settoriali o di categoria e nell'essere organizzate a livello europeo; b) nell'essere organismi composti da organizzazioni riconosciute come parte integrante delle strutture delle parti sociali degli stati membri ed aventi capacità di negoziare accordi; inoltre, nell'essere per quanto possibile rappresentative di tutti gli stati membri; c) nell'essere idonee a garantire una partecipazione efficace al processo di applicazione dell'APS) e poi la decisione del 17 giugno 1998 del Tribunale di primo grado della CE ove è stata elaborata una nozione di rappresentatività cumulativa sufficiente che riprendeva i criteri già indicati dalla commissione, sia pur "rimodulandoli" (Nunin 2001a).

Giova osservare che la commissione è ritornata successivamente sul problema-rappresentatività, ed è interessante notare come la commissione abbia riguardato la verifica della rappresentatività sindacale come una specifica modalità per garantire la democraticità ed un adeguato consenso alle misure di politica sociale: v. COM(96) 448 def. del 18 settembre 1996 e COM(98) 322 def. del 20 maggio 1998.

8. La concertazione territoriale: l'esperienza dei patti sociali

Il I rapporto della Commissione europea sul lavoro e sulle relazioni industriali (COM 2000 113 def. del 6 marzo 2000) ha alimentato il dibattito circa il futuro delle relazioni industriali europee ed in concreto circa il ruolo dei soggetti collettivi nell'ambito della strategia comunitaria per l'occupazione e la politica sociale.

Appare utile osservare come nell'ambito del documento della commissione, la concertazione sociale e più in generale un metodo di governance basato sul partenariato sociale siano espressamente assunti quali elementi strategici di regolazione nell'epoca della globalizzazione.

Fra le tre diverse "leve" di regolazione sociale, storicamente definitesi - quella dello stato gestore e distributore, quella che avviene attraverso il mercato e quella frutto della cooperazione e reciprocità fra i gruppi di

interesse - la Comunità, pur nel quadro di una situazione fluida ed esposta ai mutevoli equilibri politici che non suggerisce toni assertivi, sembra aver scelto in modo piuttosto netto quest'ultima (Caruso 2001).

Come si è notato, questa scelta appare consona all'evoluzione interna agli stati nazionali, ove il fenomeno della concertazione sociale, diversamente dal modello neocorporativo degli anni ottanta, sembra ispirarsi ad una sorta di decentramento organizzato, che vede estendersi dal centro alla periferia il metodo concertativo, nell'ambito delle guidelines fissate dal centro (Caruso 2001).

Particolare rilievo, a questo fine, ha assunto la diffusione fra gli stati membri di patti sociali che, in un'ottica di "tripartitismo", affrontano le dinamiche dell'occupazione, del controllo dell'inflazione, della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, prefigurando in tal modo una nuova fase delle relazioni industriali europee. Le parti sono chiamate ad intervenire in settori tradizionalmente riservati all'azione pubblica - la politica a favore dell'occupazione o gli orientamenti di politica economica - accettando in contropartita di negoziare "al di fuori dell'autonomia contrattuale orientamenti quadro relativi all'evoluzione salariale o all'adattamento del funzionamento del mercato del lavoro".

Sembra dunque affermarsi una strategia di "partenariato", di cui l'espressione più marcata sono appunto i "patti della seconda generazione", che rinnova l'importanza del dialogo sociale e della concertazione; un movimento, questo, che da modalità di partecipazione delle parti sociali alle decisioni di natura settoriale riguardanti la sfera degli interessi collettivi organizzati, evolve verso dinamiche più ampie, che riguardano tendenzialmente l'intera comunità.

Il movimento per l'adozione dei patti sociali, che si è sviluppato fra i diversi stati, ha suscitato così un approccio parallelo a livello comunitario, ove si è assistito all'elaborazione di un patto europeo per l'occupazione che tenta di riprodurre le virtuose esperienze nazionali. Una strategia, questa, che ha comportato il rafforzamento delle sedi per la concertazione e la creazione di nuove strutture a livello comunitario, per coniugare sviluppo economico e politiche dell'occupazione.

Come è chiaro, i patti sociali sono un fenomeno del tutto diverso dalla contrattazione collettiva, in quanto si svolgono generalmente fra un numero di soggetti maggiore rispetto alle due parti sociali normalmente coinvolte nella contrattazione; il terzo attore è in genere lo stato oppure una pluralità di istituzioni ed organizzazioni locali, come nei patti territoriali (Regini 2001).

Si tratta di una tecnica che ricorda quella concertazione tripartita emersa negli anni '70, ma che indubbiamente si differenzia da questa per

il fatto che non presenta più in modo marcato elementi di scambio politico (Regini).

In un contesto dominato da una scarsità di risorse e di benefici a breve termine, i patti sociali implicano infatti una sorta di trasferimento di poteri regolativi agli interessi organizzati all'interno di un quadro di politiche condivise finalizzate al successo competitivo e produttivo, mentre vengono meno quei peculiari obiettivi di tipo protettivo e redistributivo, legati ad una logica di fondo promozionale, della vecchia concertazione (Regini 2001, Caruso 2001).

Sul piano complessivo, lo sviluppo dei patti ed il metodo istituzionale concertativo invalso a livello europeo costituiscono la traccia di un disegno di integrazione europea "gradualistica", basato su una sorta di coordinamento delle diverse realtà nazionali.

In tale strategia, il decentramento organizzato dei sistemi di relazioni industriali, e le articolazioni territoriali attraverso i patti della II generazione, mettono in campo nuovi protagonisti sociali e nuove strategie regolative, delineando una risposta di tipo nuovo alla crisi dello stato keynesiano e favorendo un processo di specializzazione e differenziazione settoriale/territoriale. In quest'ottica, sul piano delle relazioni industriali potrebbe essere smentita la deriva, a volte evocata, di una frantumazione delle diverse identità nazionali, affermandosi un quadro compatibile con la conservazione dei due "pilastri delle fonti del diritto del lavoro: la norma di legge statale, generale ed astratta e la norma standard del contratto nazionale" (Caruso 2001).

Nell'ambito dei patti sociali di II generazione, vengono ricompresi in particolare i patti per l'occupazione e la competitività ed i patti territoriali per l'occupazione, accomunati sul piano funzionale dall'esigenza di introdurre con il metodo della concertazione forme di flessibilità microeconomica e, sul piano delle regole, una destandardizzazione ed una conseguente differenziazione regolativa.

a) i patti per l'occupazione

Questi moduli ricordano la contrattazione di tipo cooperativo-concessiva che si è sviluppata negli anni ottanta nel segno della ristrutturazione delle grandi imprese, tuttavia non appaiono una risposta puramente difensiva. Si tratta invece di un modello piegato all'esigenza di garantire alle imprese crescenti quote di flessibilità interna ai fini della competitività, riguardata come interesse comune del sindacato e delle imprese.

L'adozione dei patti a livello d'impresa configura quindi una modalità di superamento dei vincoli legali e contrattuali, attuata con una tecnica volta ad ottenere il coinvolgimento dei lavoratori ed il loro consenso alla deroga degli standards normativi di fonte statale e negoziale. (Caruso 2001).

Quanto ai suoi contenuti, questo fenomeno costituisce elemento strategico del processo di adattamento dell'impresa al mercato imposto dalla competizione su scala globale, in un'ottica di "funzionalizzazione" della contrattazione collettiva; nel contempo, essi sono strumento di realizzazione dell'interesse collettivo alla tutela dell'occupazione.

Si tratta dunque di una fattispecie che conferma la funzione incentivante e promozionale della legge, nel quadro di una destandardizzazione e di una tendenza al decentramento della contrattazione collettiva finalizzata agli obiettivi microeconomici.

b) i patti territoriali per l'occupazione

Mentre i POC sono caratterizzati da una struttura bilaterale ed il ruolo degli attori pubblici è scarsamente visibile, nei patti territoriali si realizza pienamente quella struttura trilaterale della negoziazione sociale che implica l'assunzione di impegni diretti e spesso solenni da parte del potere pubblico, determinando una più marcata cifra istituzionale (Caruso 2001).

Come è noto, la stagione dei patti territoriali in Italia coincide con la scelta, sancita dal Patto del 23 dicembre 1998, di procedere ad una piena legittimazione istituzionale della concertazione locale, coinvolgendo in un processo di "mobilitazione" delle risorse territoriali per lo sviluppo le forze sociali e le istituzioni locali. In questo modo "il metodo della concertazione "diventa, a livello locale, un elemento determinante del circuito della decisione politico-economica", mentre a livello giuridico "la concertazione si delinea come un elemento integrativo della fattispecie complessa che produce la decisione amministrativa e i relativi effetti giuridici del patto formalizzato": in altri termini la concertazione territoriale "esce dal limbo della irrilevanza giuridica e della rilevanza solo politica, proponendo una dimensione giuridica sua propria: l'accordo di concertazione è termine di efficacia del patto territoriale" (Caruso 2001).

La sfera della concertazione locale costituisce dunque espressione di un metodo di governo volto alla "contrattualizzazione" delle politiche pubbliche, raffigurando sul piano regolatorio una linea sostanzialmente mediana fra il mercato e lo stato.

Funzionalmente i patti sociali si fanno carico di modulare a livello micro le scelte macropolitiche dei patti sociali nazionali (v. Patto del '98) e strutturalmente propongono il coinvolgimento delle parti sociali nella gestione del mercato del lavoro locale, ma su un piano esterno alla sfera pubblica ed amministrativa (Caruso 2001).

9. Alcune provvisorie conclusioni

Quanto agli effetti di queste linee di tendenza, riassunte nei loro caratteri essenziali, si può ragionevolmente ritenere che contribuiscano a ridurre la centralità del contratto nazionale. Un ruolo messo in discussione da un doppio versante, secondo modalità ancora non decifrabili e tuttavia certamente non irrilevanti, anche a voler evitare ogni nesso meccanicistico fra riforme istituzionali e struttura contrattuale. In generale non è però azzardato ritenere che quanto più deciso risulterà il decentramento dei poteri e delle competenze regolatorie sul mercato del lavoro, quanto più marcate le differenziazioni regionali, tanto più precario sarà l'equilibrio fondato sulla conformazione settoriale operata dal contratto nazionale.

Evidentemente il contratto nazionale, basato su una logica di regolazione verticale e non orizzontale, non può che essere messo in difficoltà di fronte alla domanda di un intervento dinamico e flessibile in relazione agli equilibri del mercato locale del lavoro esterno all'impresa (Caruso 2001).

Ovviamente questo processo implica altresì una ridefinizione dei modelli storici della rappresentanza sindacale, centrati sulla contrattazione verticale, ed una redistribuzione di poteri e competenze a favore dei livelli orizzontali e territoriali.

Un assetto complessivo in cui locale e globale, poteri regionali e competenze comunitarie entrano in comunicazione "saltando" il diaframma statale, non può che incidere sui caratteri della rappresentanza. Il quadro della concertazione locale e l'inserimento del sindacato nella logica partecipativa a livello territoriale, appaiono elementi direttivi di un possibile rinnovamento della rappresentanza "storica", volta alla aggregazione ed alla raffigurazione di interessi collettivi delimitati dal perimetro dell'azienda e sostanzialmente omogenei, a cui spetta ora organizzare e sintetizzare interessi disaggregati e potenzialmente conflittuali, diluiti sul territorio, a mediare "fra interessi generali, particolari e differenziati" svolgendo un ruolo politico-istituzionale.

Ma tornando alla crisi della concertazione sociale ed all'inferenza dei nuovi equilibri politico-istituzionali, indubbiamente nell'ambito del disegno comunitario concertazione e dialogo sociale costituiscono elementi non disgiungibili, finalizzati alla promozione ed al sostegno del ruolo del sindacato nell'ambito della strategia comunitaria.

In realtà, il tentativo di "trasposizione" della tecnica comunitaria del dialogo sociale comunitario è elusivo del fatto che, nel contesto europeo, questa specifica modalità di relazione fra le parti si inserisce in un

coerente processo di valorizzazione e sviluppo dei corpi intermedi, ove il principio di sussidiarietà è elemento direttivo di un metodo di governance reso più democratico, allargato e partecipativo attraverso il riconoscimento delle potenzialità di auto-regolazione delle parti sociali.

In un contesto del tutto diverso, quale è quello che si delinea attualmente, il dialogo sociale appare viceversa strumento di una restrizione e di un effettivo ridimensionamento del ruolo dei corpi intermedi, e questa inversione sarebbe sufficiente per respingere l'accostamento fra il dialogo sociale comunitario e la visione minimalista in auge.

Dialogo sociale e concertazione sono, nella dimensione europea, reciprocamente funzionali, interattivi, elementi di un unico ed ininterrotto circuito di scambio fra l'ordinamento giuridico comunitario e la sfera negoziale delle parti, a cui si assegna, come si è avuto modo di chiarire, una responsabilità diretta di partecipazione alla strategia ed agli obiettivi dell'azione comunitaria.

Gli sviluppi più recenti - l'assunzione del problema dell'occupazione come elemento centrale del programma di coesione sociale, la adozione del metodo dei patti sociali per la realizzazione di un tale programma - costituiscono in effetti elementi difficilmente conciliabili con la cancellazione o comunque il ridimensionamento della concertazione quale specifica modalità di relazione fra lo stato e le parti sociali.

Di fronte alla scelta di spostare a livello territoriale il baricentro delle pratiche istituzionali di concertazione, e di fronte altresì allo sviluppo di una prospettiva consensuale, negoziata, di gestione della fase "sociale" di unificazione europea, l'asfittico e settoriale "dialogo sociale" proposto appare chiaramente come una controtendenza di difficile compatibilità con il quadro complessivo.

Si può dunque agevolmente sfatare l'idea che il dialogo sociale, in quanto surrogato di una prassi comunitaria, sia il degno erede della concertazione nella nuova congiuntura di una "politica per la competitività", succedanea all'esigenza di regolazione centralistica attuata mediante la "politica dei redditi" invalsa con il protocollo del 23 luglio 1993.

In realtà, se è evidentemente chiaro - a questo punto della nostra illustrazione - che la concertazione, così come intesa dalle parti sociali nella prima metà degli anni novanta, in quanto volta ad implementare dinamiche contrattuali controllate dal centro, a costituire un ponte di comando sulle variabili salariali, sia oramai anacronistica, è altrettanto evidente che la concertazione praticata dalle parti sociali e dalle istituzioni pubbliche a livello locale, sia invece di pregnante attualità quale fattore di sviluppo e di ammodernamento del mercato del lavoro, specialmente in

un paese quale il nostro storicamente caratterizzato da un marcato dualismo economico-sociale. Del tutto sottovalutate, in tale prospettiva, sono le potenzialità implicite della concertazione per valorizzare quei processi di diversificazione indotti dalle politiche di sviluppo territoriale, sempre più dipendenti dal rapporto fra iniziativa comunitaria ed interventi locali, con ridottissimi diaframmi statuali. L'ipotesi di lavoro del Libro bianco appare dunque quanto meno troppo rigida nel mettere in campo un modello generale di relazione fra le parti sociali e l'autorità pubblica, senza distinzione fra centro e periferia, senza guardare in modo articolato e diversificato alle esperienze che a livello comunitario, nazionale e locale si sono prodotte nell'ultimo decennio.

Come si è già notato con l'ausilio della dottrina, nel suo complesso questo processo implica un mutamento del ruolo del sindacato, nell'ottica del "partenariato sociale", che guarda ai soggetti collettivi alla stregua di interlocutori essenziali della politica sociale, a livello globale ed a livello locale; un processo, questo, in antitesi al progetto di condurre le relazioni industriali ad una logica settoriale e frammentata, sotto il dominio dei principi privatistico-associativi, proposto dal Libro bianco.

Questa tendenza a riportare i soggetti collettivi alla loro natura di associazioni in senso stretto, con rilievo eminentemente settoriale, è lontana dalla scelta di politica del diritto, fatta propria dal legislatore, di inserire viceversa il sindacato in una dinamica di rappresentanza sociale ampia, generale e non particolare, quale soggetto rappresentativo di interessi non coincidenti soltanto con i gruppi che vi aderiscono e tendenzialmente riferibili all'intera collettività, che ha contrassegnato una lunga fase della legislazione sindacale. Ed è lontana altresì dalla esperienza più recente dei patti sociali, ove la rappresentanza sindacale, inserita nella sfera della decisione pubblica nell'ambito delle politiche per lo sviluppo, assume una più marcata caratterizzazione politico-istituzionale.

Si può fondatamente ritenere che questa impostazione, perseguita dalle imprese e dalla compagine governativa, sia potenzialmente destabilizzante nei confronti di un simile meccanismo cooperativo, che richiede evidentemente una situazione di relativa pace sociale e soprattutto la definizione di un comune quadro di riferimento fra gli attori sociali.

Il tentativo di disarticolare ed alterare i meccanismi di scambio fra sistema generale e sistema contrattuale, fra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento intersindacale, che viene così perseguito, comporta però inevitabilmente una concentrazione delle dinamiche regolative a livello politico e statale, con una restrizione della loro

legittimazione sociale, il che è esattamente il contrario di quanto si verifica a livello comunitario.

Il paradosso è che questa inversione viene a cadere nel momento in cui più debole è il centro politico-statuale di direzione dei processi normativi, sia per effetto dell'attrazione dall'alto esercitata dalla comunità europea, a cui gli stati membri cedono quote di sovranità di un certo rilievo quanto ad interventi in materia di politica sociale, sia per il nuovo assetto federale dello stato, che conferisce alle regioni ampi poteri in materia, se non anche una potestà legislativa incontrastata nel campo della disciplina normativa del rapporto di lavoro, come da alcune parti viene si sostiene.

In definitiva, la nuova fase in cui viene a svilupparsi la dinamica delle relazioni industriali appare contrassegnata da un'elevata instabilità e dall'emergere di conflitti politico-istituzionali di un certo rilievo, fra due diversi termini dell'equilibrio complessivo: l'uno, centrato sulla partecipazione organizzata dei soggetti collettivi, sulla loro corresponsabilità, nell'ottica di un'effettiva coesione sociale a livello comunitario, che guarda al rapporto con i corpi intermedi in una logica pluralista ed inclusiva; l'altro, denotativo di un assetto centrato invece sulla restrizione del ruolo dei soggetti del pluralismo, sulla semplificazione dei meccanismi di scambio fra la sfera pubblica ed il mondo degli interessi organizzati.

Guardando all'equilibrio tutto sommato coerente che intercorre fra le prospettive di sviluppo a livello comunitario ed il nuovo ruolo delle istituzioni locali, potrebbe delinarsi una situazione in cui il parlamento nazionale finisca per svolgere una funzione di freno e di rallentamento, disarticolante, del progetto di coesione sociale perseguito attraverso il raccordo fra "protagonismo" locale e quadro comunitario.

E' dunque un'evoluzione che sposta all'indietro i termini del compromesso sociale alterandone le dinamiche e generando uno scontro fra concezioni profondamente dissimili. Si tratta di uno scontro drammatico e tuttavia avvincente, che si inserisce in un più vasto confronto fra prospettive antitetiche, in cui viene in gioco la concezione della democrazia ed il ruolo dello stato: temi su cui, come è noto, ogni mediazione è estremamente complicata e di difficile soluzione.

Bibliografia:

- Arrigo G. (2000), Rappresentatività, contratto collettivo e processo di determinazione delle fonti del diritto del lavoro comunitario, in Riv.giur.lav. 2000, 3
- Biagi M. (2001), Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro, in Riv.it.dir.lav. 2001, 3, parte I, pag. 257 ss.
- Campanella P. (2002), Il libro bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro, in Lav.Giur., 1
- Carinci F. (1999), Parlamento e concertazione, in Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro, 1999
- Caruso B. (1992), Rappresentanza sindacale e consenso, Milano FrancoAngeli 1992
- Caruso B. (2000), Alla ricerca della flessibilità mite: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie, in Dir.Rel.Ind., 2000, pag. 141 ss.
- Caruso B. (2001), Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva in Dir.Rel.Ind., 2001,4
- D'Acunto S. (2002), Efficienza microeconomica versus efficienza sistemica? Note in margine al libro bianco del Ministero del lavoro, working paper
- D'Antona M. (1994), Chi ha paura della sussidiarietà?, in Lav.dir. 1994
- D'Antona M. (1998), Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 1998, 4, 665 ss.
- D'Antona M. (1998), Contrattazione collettiva e concertazione della formazione del diritto sociale europeo in Lettieri-Romagnoli (a cura di) La contrattazione collettiva in Europa, Roma Ediesse 1998 pag. 101 ss.
- De Luca Tamajo R. (1999), Intervento in Parlamento e concertazione, in Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro, 1999
- Ferraro G. (2002), Sviluppo ed occupazione fra europeismo e localismi, working paper, disponibile sul sito www.sole.unina.it
- Ghera E. (1999), Intervento in Parlamento e concertazione, in Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro, 1999
- Ghezzi G. (2002) Introduzione al dibattito sul Libro bianco del Governo in Riv. Giur. Lav. 2002, 1
- Giugni G. (2001), Intervista in Quaderni di rassegna sindacale, 2001, 4, pag. 17 ss.
- Lo Faro A. (1999), Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria, Giuffrè Milano 1999
- Lo Faro A. (2001), Europei, comunitari e comunitarizzati: i contratti collettivi nell'era della sopranazionalità, in Riv.giur.lav., 4, 861 ss.

- Leonardi S. (2001) Sindacato, lavoro e classi sociali in Riv.giur.lav. 2001, 2, I, p. 151 ss.
- Mariucci L. (2002), La forza di un pensiero debole. Una critica del "Libro bianco del lavoro" in Lav. Dir, 2002, 1, 3 ss
- Nunin R. (2001a), Il dialogo sociale europeo, Milano Giuffrè 2001,
- Nunin R. (2001b), Sindacato in Europa, Milano Giuffrè 2001
- Regini M. (2001), I patti sociali nel rapporto della commissione europea sulle relazioni industriali in Europa in Diritto delle relazioni industriali, 2001, 4
- Regini M. (2002), Tendenze comuni e differenze nella regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali in Europa, working paper, maggio 2002, disponibile sul sito www.lex.unict.it/eurolabor
- Rusciano M. (1984), Contratto collettivo e autonomia sindacale, Torino Utet 1984
- Sciarra S. (1990), La libertà sindacale nell'Europa sociale, Giorn.dir.lav.rel.ind. 1990
- Vardaro G. (1987), Nuove regole dell'organizzazione sindacale in Lav.Dir. 1988, 2, pag. 218 ss.
- Veneziani B. (1998), Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase della trasformazione istituzionale dell'Unione europea in Riv.giur.lav. 1998, I, pag. 239 ss.
- Veneziani B. (2000), Nel nome di Erasmo da Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario, in Riv.giur.lav., 2000, I, pag. 779 ss.