

**Il sistema italiano di concertazione sociale:
problemi aperti e prospettive di evoluzione**

Lucio Baccaro

Assistant Professor of Labor and Human Resource Policy
Case Western Reserve University
Weatherhead School of Management
10900 Euclid Avenue
Cleveland, OH 44106-7235
Tel. (216) 368-4639
Fax (216) 368-4785
E-mail: pvb@po.cwru.edu

Novembre 1999

Un sentito ringraziamento a coloro che hanno accettato di farsi intervistare e a Vilma Rinolfi del CESOS per il prezioso aiuto nell'organizzazione delle interviste. Eventuali fraintendimenti, errori ed omissioni sono da attribuirsi esclusivamente a me.

Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione

1. Introduzione

Gli anni '90 hanno visto il ritorno sulla cresta dell'onda – un ritorno alquanto sorprendente se si considerano le previsioni fosche avanzate alcuni anni fa da osservatori privilegiati¹ – della concertazione tra governi, sindacati e associazioni imprenditoriali in praticamente tutti i principali paesi europei, con l'eccezione (notevole) della Gran Bretagna. In Finlandia, Irlanda, Italia, Portogallo e Norvegia, nazioni assai differenti tra di loro, sono ricomparse (o, in alcuni casi, comparse per la prima volta) strutture centralizzate di determinazione della dinamica salariale (cfr. ETUI, 1996; Commissione Europea, 1996; Fajertag e Pochet, 1997). In altri paesi, come la Spagna, la Germania e il Belgio, sono stati lanciati, nel corso del decennio, tentativi analoghi – sebbene (a tutt'oggi) meno riusciti – di istituzionalizzare forme di regolazione centralizzata dell'economia attraverso i cosiddetti “patti sociali” o “patti per l'occupazione” (cfr. Fraile, 1999; Bispink; 1997; Arcq, 1997). In altri paesi ancora, come l'Austria, la concertazione non ha mai cessato di regolare, sia pure tra alti e bassi, la politica economica nazionale (Traxler, 1992). In Olanda, infine, dopo una crisi durata per tutti gli anni '70, la concertazione e' risorta nel 1982. Ad essa e' generalmente attribuito un ruolo importante nello spiegare la buona performance macroeconomica del paese, soprattutto dal punto di vista della creazione di impiego (Visser, 1998). L'obiettivo di questi patti concertativi sembra essere quello di abbinare, in un periodo caratterizzato da politiche monetarie e fiscali restrittive (anche a causa delle particolari condizioni in cui sta realizzandosi l'unificazione monetaria europea), alle tradizionali politiche di controllo della dinamica dei salari nominali nuove politiche di promozione della crescita economica e occupazionale.

¹ Cfr., per tutti, Schmitter, 1989; Streeck e Schmitter, 1991.

Questo articolo si concentra sul sistema italiano di concertazione sociale. L'Italia e', con l'Irlanda (cfr.'O'Donnell, 1998), forse il paese europeo in cui gli assetti concertativi, oltre a risultare sorprendentemente resistenti nel tempo, hanno prodotto i risultati piu' notevoli. Tra questi risultati ci sono politiche pluriennali dei redditi che hanno consentito alle autorita' di politica economica di "digerire" una considerevole svalutazione del tasso di cambio senza per questo importare inflazione (cosa che sarebbe stato lecito attendersi in conseguenza del noto fenomeno della "resistenza del salario reale").² La svalutazione (reale) del tasso di cambio italiano, resa possibile dal controllo dei salari (nominali), ha consentito di attenuare gli effetti della pesante recessione del 1992-93 (Modigliani et al., 1996). Dopo il 1996, anno in cui l'Italia e' rientrata nel sistema di cambi fissi, le politiche dei redditi hanno permesso di attenuare gli effetti recessivi di politiche macroeconomiche restrittive.³ Nel 1995, la concertazione bilaterale tra governo e sindacati ha consentito di varare una riforma del sistema pensionistico che (sia pure nel lungo periodo) sancisce il passaggio da un sistema a "beneficio definito" (*defined benefit*) ad un sistema a "contribuzione definita" (*defined contribution*) e dunque rivoluziona il metodo di calcolo delle pensioni. E' utile sottolineare come durante gli anni '80 e i primi anni '90, numerosi progetti di riforma del sistema pensionistico fossero stati "affondati" in Parlamento da partiti politici desiderosi di ergersi a difensori dei diritti dei pensionati⁴ e come tentativi analoghi (ma assai meno radicali) di riformare i sistemi pensionistici francesi e tedeschi siano falliti, o procedano con estrema difficolta', a causa dell'opposizione dei sindacati.⁵ Infine, grazie alla

² Il fenomeno della "resistenza del salario reale" (*real wage resistance*) descrive la tendenza dei sindacati a controbilanciare l'erosione dei salari reali dei lavoratori (dovuta alla svalutazione del cambio) incrementando le richieste di aumenti salariali nominali (cfr. Carlin e Soskice, 1990: 294-300).

³ Politiche monetarie restrittive, in presenza di una dinamica salariale fuori controllo, avrebbero presumibilmente ulteriormente ridotto l'offerta di moneta reale, con conseguenti esiti recessivi (cfr. Modigliani, 1996).

⁴ Su queste vicende, rimando a Baccaro, 1999a: capitolo 4.

⁵ Sulle vicende francesi, cfr. "The French Pension System: On the Verge of Retirement?" [Harvard Business School Case Study No. 9-798-032](#), 1997; sulle vicende tedesche (ancora in corso), cfr. "Schröder cede ai sindacati" in [La Repubblica](#), 14 ottobre 1999 (edizione internet: www.repubblica.it/quotidiano/repubblica/), "E Schröder sfida l'IG

concertazione (o a causa della concertazione, a seconda dei punti di vista), il sistema italiano di relazioni industriali, tradizionalmente considerato anarchico e privo di regole (per tutti Cella, 1987), ha assunto una conformazione definita, con una chiara divisione del lavoro tra i diversi livelli contrattuali.

Obiettivo di questo articolo e' cercare di capire quali possano essere le linee evolutive del sistema italiano di concertazione sociale. Si tratta di una operazione rischiosa, dal momento che richiede di scrutare nel futuro alla ricerca di eventi non ancora accaduti. Al fine di rendere meno arbitrarie le mie considerazioni ho provveduto a raccogliere l'opinione dei principali attori del sistema tramite interviste e ad inserire le vicende italiane in un quadro, per quanto possibile, comparato. L'analisi delle interviste, unita all'esame delle conclusioni raggiunte dalla letteratura sul neo-corporatismo e sull'esperienza storica di altri paesi europei, porta a circoscrivere tre aree critiche per i futuri assetti del sistema concertativo. Tali aree riguardano: 1) la forza, la coesione interna e l'orientamento politico degli esecutivi; 2) le scelte strategiche degli imprenditori; 3) la capacita' dei sindacati confederali di generare anche in futuro condizioni di consenso (intra- ed inter-organizzativo) rispetto a scelte che un tempo si sarebbero dette di "austerita".

L'argomentazione fondamentale sviluppata nell'articolo e' che la concertazione italiana sia un fenomeno che non riguarda solo il sistema di relazioni industriali, ma il sistema politico nel suo complesso. La concertazione e', infatti, un metodo decisionale che consente a governi relativamente deboli e frammentati di fare scelte difficili, che generano dissenso e conflitto (cfr. Ciampi, 1996). Il fenomeno non e' semplicemente italiano, ma europeo. Negli anni '70 e '80 tali decisioni difficili riguardavano essenzialmente la necessita' della moderazione salariale. Negli anni '90 a questa si sono aggiunti il ridimensionamento dei sistemi di welfare e la

Metall" in La Repubblica, 7 ottobre 1999 (edizione internet) e "Schröder: pensionati a 60 anni" in Il Corriere della Sera, 8 novembre 1998 (edizione internet: www.corriere.it/benven.htm/).

liberalizzazione del mercato del lavoro. Dal momento che tali decisioni impongono dei costi, spesso considerevoli, per larghe fasce della popolazione lavorativa, e' comprensibile che governi di partiti in competizione tra di loro non siano in grado (o non abbiano voglia) di prendere delle posizioni impopolari. In questi casi, l'inclusione di particolari gruppi sociali nei processi decisionali, ed in particolare dei sindacati, puo' consentire di attivare meccanismi alternativi, non partitici, di mobilitazione del consenso e puo', dunque, incrementare la legittimita' delle decisioni.

Se e' vero che la concertazione e' un fenomeno politico, e' anche vero che da modificazioni del quadro politico possono venire, a mio parere, le minacce maggiori per la stabilita' futura degli assetti concertativi. Piu' precisamente, il futuro della concertazione dipende da quando bisogno ne avra' in futuro il sistema politico. Se gli esecutivi continueranno ad essere composti da una miriade di partiti ciascuno dotato di potere di veto sulle decisioni collettive (Tsebelis, 1995) e se continueranno a basarsi su risicate maggioranze parlamentari, allora e' probabile che, posti dinanzi a scelte che sovraccaricano la loro capacita' di processare e assorbire il dissenso, i governi continuino a ricorrere a quelli che ho chiamato, con Lehbruch (1979: 148), "meccanismi alternativi di mobilitazione del consenso". Se, invece, emergeranno esecutivi piu' coesi e stabili, nonche' dotati di maggiore *slack* elettorale che consenta loro di assorbire piu' facilmente le conseguenze elettorali di misure impopolari (cfr. Pierson, 1997), la necessita' di cooptare le forze sociali potrebbe essere minore.

Meno probabile mi sembra che la concertazione italiana crolli perche' il sindacato italiano diviene incapace di controllare il dissenso interno dei suoi membri. Certo, i patti concertativi degli anni '90, in Italia e in Europa, sono ancora piu' controversi per i sindacati di quanto non fossero i loro predecessori degli anni '70 e '80. Quei patti prevedevano, infatti, che i

“sacrifici” dei sindacati fossero compensati da “pagamenti collaterali” (Katzenstein, 1985). Tali pagamenti prendevano tradizionalmente la forma di provvedimenti di welfare piu’ generosi o di trattamenti fiscali favorevoli ai redditi piu’ bassi. I patti attuali, invece, anche a causa della estrema ristrettezza delle politiche fiscali (ristrettezza spiegata dalla necessita’ di rispettare i parametri di convergenza europea), non contengono, in generale, benefici materiali, ma solo diritti di accesso e di presidio sulle politiche pubbliche – diritti che i sindacati utilizzano per garantire che i sacrifici siano distribuiti secondo criteri di equita’ e gradualita’ di applicazione. Per quanto il problema della *compliance* (ovvero l’incapacita’ del sindacato di garantire il rispetto dei patti stipulati a causa di dissensi interni) sia un topos classico della letteratura neo-corporativa,⁶ non mi sembra che costituisca una minaccia impellente per la concertazione italiana. Infatti, il sindacato confederale e’ uscito rafforzato, non indebolito, da ormai sette anni di concertazione sociale. La sua legittimita’ come rappresentante generale dei lavoratori – legittimita’ contestata fino a pochi anni fa tutta una serie di organizzazioni competitive – e’ stata clamorosamente confermata dagli esiti piu’ che lusinghieri delle elezioni dei rappresentanti di base nei settori privato e pubblico. Anche gli iscritti tra i lavoratori dipendenti, dopo una serie di anni difficili, sono tornati recentemente a crescere.⁷

Le scelte future degli imprenditori sono piu’ controverse. E’ vero che le decisioni che la concertazione produce sono, in generale, di tipo *pro-business*, ossia volte a creare un’ambiente favorevole all’accumulazione di capitale attraverso l’incremento delle aspettative di profitto, la riduzione dei costi del lavoro, e/o la flessibilizzazione delle protezioni del lavoro. Ma e’ anche vero che gli imprenditori, a differenza di alcuni tra i sindacati (che nutrono una vera e propria passione per la concertazione), scelgono la concertazione fin quando ritengono di poter ottenere

⁶ Per una trattazione piu’ articolata di questo problema e della letteratura ad esso connessa, rimando a Baccaro, 1999b.

in questo modo esiti per loro piu' favorevoli rispetto a modelli decisionali alternativi. Alcuni dei piu' spettacolari fallimenti di assetti concertativi, ovvero l'abbandono della contrattazione centralizzata in Svezia nel 1983 e la fine dell'esperimento di Azione Concertata in Germania nel 1977, sono da attribuirsi alla scelta degli imprenditori di farsi da parte (sulla Svezia, Pontusson and Swenson, 1996; sulla Germania, Lehmbuch, 1979). Quanto i costi della concertazione divengono troppo elevati, gli imprenditori decidono di prendere altre strade. In Svezia tali costi erano rappresentati da politiche salariali egualitarie che impedivano di utilizzare il salario come strumento per incentivare le prestazioni dei lavoratori piu' qualificati e tendevano a generare richieste salariali compensative a livello decentrato; in Germania, da una legislazione che estendeva i diritti di codeterminazione a tutte le aziende con piu' di 2000 addetti. Le scelte future della Confindustria, in particolare, mi sembrano dipendere da come evolvera' la dialettica interna tra due anime che rappresentano le grandi e le piccole aziende. Le grandi aziende apprezzano la capacita' del sindacato (confederale nazionale) di controllare le proprie strutture di base, le quali, soprattutto in alcune grandi aziende, sarebbero probabilmente in grado, se prive di vincoli, di ottenere trattamenti piu' favorevoli rispetto a quelli negoziati centralmente. Le piccole aziende, che spesso non hanno il sindacato "in casa", vedono nel rapporto centrale con il sindacato solo una fonte di costi. Al di la' di queste vicende interne, e' mia opinione che una seria minaccia per la concertazione possa venire dal fronte imprenditoriale solo in due casi: 1) nel caso in cui dal rapporto bilaterale tra governo e sindacati sortiscano dei provvedimenti forieri di costi giudicati insopportabili per il sistema delle imprese nel suo complesso; 2) nel caso in cui gli imprenditori decidano di rimettere radicalmente in discussione il sistema contrattuale a due livelli e il sindacato opponga una forte resistenza.

⁷ Per la CGIL, cfr. www.cgil.it/cgi-bin/tesseramento/parameters.asp/; per la CISL, cfr. www.cisl.it/iscritti/.

La base empirica dell'articolo e' costituita da venti interviste: sette con dirigenti sindacali confederali e industriali, di cui uno in rappresentanza della "sinistra sindacale"; quattro interviste con rappresentanti dei datori di lavoro, di cui uno in rappresentanza dell'ARAN; cinque interviste con politici, tra cui i responsabili lavoro di DS, PPI, PRC e AN, ed il Ministro dei Trasporti attuale (nonche' Ministro del Lavoro nel governo Prodi); due interviste con studiosi di relazioni industriali e di *political economy*; e due interviste con funzionari di amministrazioni pubbliche impegnate nell'elaborazione di politiche su cui la concertazione ha un impatto importante (e che a loro volta "impattano" la concertazione). La durata delle interviste e' stata di una-due ore. Le interviste avevano forma semi-strutturata, nel senso che in ognuna di esse venivano poste all'intervistato domande identiche di natura molto generale; la conversazione prendeva poi direzioni diverse a seconda delle circostanze particolari e delle inclinazioni dell'intervistato (per una lista degli intervistati ed una traccia delle interviste, si rimanda all'Appendice). Le interviste erano essenzialmente volte ad appurare quale giudizio il personaggio in questione desse del sistema concertativo, quali fossero le sue impressioni circa la stabilita' del sistema e la sua robustezza, in particolare rispetto a variazioni del quadro politico, e quali fossero, a suo parere, le linee prevedibili di evoluzione del sistema.⁸

Il seguito dell'articolo e' diviso in tre parti. Nel paragrafo che segue analizzo la letteratura teorica sul neo-corporatismo. Il terzo paragrafo contiene un'analisi incrociata delle interviste. Il quarto paragrafo, che conclude, esamina alcuni tra i dilemmi organizzativi che la concertazione genera per il sindacato confederale.

⁸ Il campione di intervistati e' un "campione di convenienza", condizionato da criteri contingenti quali la disponibilita' del soggetto in questione a farsi intervistare e la sua presenza a Roma nei giorni previsti per le interviste. In generale, si e' tentato di contattare figure ai livelli piu' alti delle organizzazioni. In alcuni casi, queste ultime hanno delegato altri. Per quanto si sia tentato di ascoltare un spettro quanto piu' ampio possibile di attori,

2. La concertazione italiana ed i modelli neo-corporativi

E' possibile trovare in letteratura due concetti molto diversi di sistema neo-corporativo. Il primo pone l'accento sulle caratteristiche organizzative del sistema di interessi organizzati; il secondo sulla particolare conformazione dei processi di decisione pubblica. Esemplificativa della prima posizione e' la definizione di Philippe Schmitter, contenuta in celebre articolo (1979[1974]: 13) a partire dal quale e' fiorita una copiosa letteratura:

“Il corporatismo puo' essere definito come un sistema di rappresentanza degli interessi le cui unita' costitutive sono organizzate in un numero limitato di categorie. Tali categorie sono esclusive, obbligatorie, non in competizione reciproca, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente. Sono inoltre riconosciute o abilitate (se non addirittura create) dallo stato e dotate deliberatamente di un monopolio della rappresentanza all'interno delle rispettive sfere di influenza. In cambio, le categorie rispettano una serie di controlli sulla selezione dei leader e sull'articolazione delle domande e degli appoggi.” (qui e altrove la traduzione e' mia)

Tale definizione puo' essere messa a confronto con quella, altrettanto famosa, di Gerhard Lehbruch (1979[1977]: 150) in un altro dei “classici” della letteratura neo-corporativa:

“Il corporatismo e' piu' che un peculiare modello di articolazione degli interessi. E' piuttosto un modello istituzionalizzato di formazione delle politiche in cui grandi gruppi d'interesse cooperano gli uni con gli altri e con le autorita' pubbliche non solo nell'articolazione (o 'intermediazione') degli interessi, ma – nelle sue forme piu' sviluppate – nella 'allocazione autoritativa dei valori' e nella implementazione di tali politiche.

Per quanto la letteratura successiva abbia mescolato queste due impostazioni teoriche, e' mia opinione che esse vadano tenute distinte. In particolare, io ritengo che le categorie analitiche di Schmitter siano incapaci di spiegare la genesi e illuminarci sulle prospettive future della concertazione italiana e che sia invece piu' utile l'impostazione di Lehbruch, focalizzata, come ho appena detto, sulla delega di prerogative decisionali a particolari organizzazioni di rappresentanza degli interessi.

spiccano l'assenza nel pool degli intervistati di un rappresentante di Forza Italia e del sindacalismo non confederale.

i) *il corporatismo come assetto del sistema di interessi organizzati*

Come ho appena detto, Schmitter si disinteressa dell'aspetto "concertativo" del corporatismo e si sofferma esclusivamente sulle caratteristiche del sistema di rappresentanza degli interessi. Tali caratteristiche sono esaminate in contrapposizione rispetto ai modelli tradizionali di stampo pluralista. Molti dei tratti distintivi del pluralismo, ed in particolare la molteplicità, la volontarietà e la competizione tra gruppi, sono assenti nei modelli corporativi.⁹ Inoltre, mentre i gruppi di un sistema pluralista sono autonomi rispetto allo stato e gli individui sono liberi di costituire, disfare, o semplicemente spostarsi tra gruppi diversi, in un sistema corporativo i gruppi sono "riconosciuti o abilitati" ed in alcuni casi addirittura creati dallo stato che investe alcuni di essi di funzioni quasi pubbliche, contribuisce in vari modi al loro finanziamento, e limita la competizione di gruppi alternativi garantendo ai gruppi prescelti un effettivo monopolio della rappresentanza nelle rispettive aree di influenza.

Per Schmitter, i sistemi corporativi del periodo fascista e quelli del periodo post-bellico costituiscono due fasi storicamente determinate del medesimo trend storico – un trend che va inesorabilmente attraverso la "corporatizzazione" delle associazioni di rappresentanza degli interessi. Schmitter ritiene, inoltre, che tale corporatizzazione corrisponda ad intrinseche necessità funzionali, comuni a tutte le economie capitalistiche in tutte le fasi storiche, di "imporre la 'pace sociale'" (Schmitter, 1979:25). Mentre tuttavia nel corporatismo autoritario tali caratteristiche sono imposte *de jure* dallo stato (attraverso l'eliminazione forzata del pluralismo associativo, la repressione del dissenso, il controllo amministrativo sulle procedure interne), nel caso del corporatismo post-bellico (o neo-corporatismo) gli stessi assetti organizzativi sono

⁹ Per una analisi comparativa dei modelli pluralisti e neo-corporativi di rappresentanza degli interessi, cfr. Berger, 1981.

prodotti *de facto* da processi spontanei di cooptazione, fusioni organizzative, tendenze oligarchiche interne, reciproci scambi tra associazioni d'interesse e autorità pubbliche.

La letteratura successiva a Schmitter combinò fra loro le due particolari accezioni del corporatismo: come particolare organizzazione degli interessi e come particolare modello decisionale. Le caratteristiche organizzative descritte sopra divennero “prerequisiti funzionali” della concertazione (cfr. Regini, 1984) ed il successo o il fallimento delle politiche concertate in particolari paesi venne spiegato a seconda che le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ed in particolare i sindacati, avessero o non avessero particolari tratti ed in particolare un'organizzazione interna di tipo oligarchico (Baccaro, 1999b). L'idea fondamentale – espressa spesso implicitamente e talvolta (cfr. Streeck, 1988; 1994; Wolfe, 1985) esplicitamente – era la seguente: perché la concertazione funzionasse, il potere decisionale doveva essere concentrato nelle mani di un numero limitato di leader sindacali. Inoltre, i lavoratori dovevano essere privati della capacità di influenzare le scelte dei leader – vuoi attraverso meccanismi di *voice*, vuoi attraverso l'opzione di *exit* (ovvero iscrivendosi ad altre associazioni più capaci di rappresentare i loro interessi) (Hirschmann, 1970) – poiché se fossero stati lasciati liberi di scegliere avrebbero certamente voltato le spalle alla concertazione.¹⁰

La letteratura empirica, tuttavia, tendeva a smentire che le caratteristiche organizzative sopra-delineate costituissero delle condizioni necessarie per il successo della concertazione. Una chiara tendenza dei sindacati ad evolvere in direzione della “corporatizzazione” fu trovata solo nel caso della Germania, una nazione in cui le opportunità per i lavoratori di partecipare alla vita

¹⁰ E' interessante notare anche come tale letteratura tendesse a confondere centralizzazione organizzativa e oligarchia, come se la prima implicasse necessariamente anche la seconda. In realtà, il primo concetto indica il luogo in cui la decisione viene presa; il secondo il modo in cui la decisione viene presa. E' possibile sostenere in linea teorica e dimostrare empiricamente che organizzazioni più centralizzate tendono a far maggior uso rispetto ad altre meno centralizzate di meccanismi decisionali democratici proprio perché, essendo il luogo della decisione “distante”, la decisione stessa deve essere legittimata attraverso il rispetto di procedure formali (cfr. Donaldson e

interna delle organizzazioni sembravano essersi considerevolmente ridotte nel corso degli anni '70 ed in cui era divenuto sempre piu' difficile per i lavoratori abbandonare le organizzazioni esistenti ed iscriversi ad altre (Streeck, 1982). Anche il Regno Unito veniva tradizionalmente dipinto come un caso esemplare di trade-off tra concertazione e democrazia sindacale. Infatti, l'instabilita', prima, e il crollo, poi, dei patti sociali britannici degli anni '70 venivano attribuiti alla presenza nei sindacati britannici di procedure partecipativo-democratiche che "consentivano alla base di perseguire politiche salariali che eccedevano i limiti previsti dalle politiche dei redditi e di organizzare mobilitazioni a supporto di tali politiche alternative". (Wolfe, 1985: 421). Altri studi, tuttavia, (cfr. Lange, 1984) non riscontrarono nessun nesso sistematico tra successo degli assetti concertativi e organizzazione oligarchica dei gruppi. In Norvegia, per esempio, i lavoratori avevano ampie opportunita' di influenzare le scelte dei propri leaders, incluso il diritto di ratificare o rigettare gli accordi collettivi attraverso referendum. Eppure le politiche dei redditi di questo paese apparivano efficienti e durature (Lange, 1984).

Alla luce della recente fioritura di nuovi patti sociali negli anni '90, mi sembra di poter dire che l'impostazione teorica che lega il successo della concertazione alla "corporatizzazione" abbia sostanzialmente esaurito la propria capacita' esplicativa. Non solo alcuni dei paesi di "prima concertazione", come la Norvegia (ma anche la Svezia, cfr. Lewin, 1980), erano assai lontani dall'assomigliare all'idealtipo proposto da Schmitter; molti dei paesi di "nuova concertazione" ne sono decisamente lontani. Si consideri, ad esempio, l'Irlanda. A partire dal 1987 questo paese ha visto l'emersione di una serie di patti centralizzati, tipicamente concertativi, tra governo, confederazione dei sindacati e associazione degli imprenditori. Tali accordi sono stati decisivi nel favorire la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti,

Warner, 1973). In altre parole proprio la centralizzazione richiede un piu' ampio dispiegamento di procedure democratiche perche' la decisione sia percepita come legittima.

alla crescita economica e all'occupazione (O'Donnell. 1998). Eppure il sistema di rappresentanza degli interessi dell'Irlanda e' di matrice anglosassone, di tipo pluralista, volontario, con sindacati organizzati in alcuni casi su basi di mestiere.

L'Italia rappresenta un altro caso eclatante (cfr. anche Regini, 1997). Il sistema di interessi italiano non solo non e' da considerarsi di tipo corporativo, ma (fatto piu' importante) ha mostrato negli ultimi anni di evolvere in direzione contraria rispetto alla "corporatizzazione".¹¹ Continua ad esserci in Italia una pluralita' di organizzazioni sindacali in potenziale competizione reciproca per la rappresentanza. Accanto alle tradizionali tre centrali confederali sono emerse una serie di organizzazioni non confederali. Lo stato non controlla la selezione dei leader delle organizzazioni italiane ne' ha capacita' di determinarne le domande. Il grado di centralizzazione delle decisioni sembra essere aumentato, nel senso che e' forse piu' facile oggi, di quanto non fosse nel recente passato, per i gruppi dirigenti confederali prendere delle decisioni che non vengano poi rimesse in discussione dai dirigenti periferici e di base. Tale aumento del grado di centralizzazione non e' tuttavia dovuto ad un minore ricorso agli strumenti democratici di formazione delle decisioni. Al contrario, gli anni '80 e '90 hanno visto un vero e proprio attivismo sindacale nel campo della democrazia sindacale, prima con l'introduzione delle rappresentanze sindacali unitarie – che hanno consentito di rinnovare rappresentanze di base in alcuni casi ingessate da molti anni; poi con le maxi consultazioni sugli accordi del 1993 e 1995 – con le quali (fatto simbolicamente molto importante) il potere di concludere gli accordi veniva formalmente rimesso nelle mani dei lavoratori come decisori di ultima istanza; infine con le recenti elezioni dei rappresentanti sindacali nel pubblico impiego. L'unico esempio rilevante di "corporatizzazione" presente nel sistema italiano era il supporto legislativo fornito ai sindacati

¹¹ Proprio questo fatto fa dire a Schmitter e Grote (1997) che la concertazione italiana e' di breve durata e destinata a crollare.

“maggiormente rappresentativi”. Lo stato garantiva una serie di privilegi organizzativi (elencati nello Statuto dei Lavoratori) a particolari organizzazioni sindacali nella convinzione che la promozione di tali organizzazioni corrispondesse a finalità pubbliche. Tale legislazione è stata oggetto di critiche severe da parte di frange interne al sindacato ed è stata, di fatto, mutilata dai referendum del 1995 (alcuni dei quali erano stati promossi, è utile ricordarlo, da gruppi sindacali). Da diversi anni, il mondo sia sindacale sia politico sembra essersi convinto che è necessario superare la nozione di rappresentatività presunta ed è necessario sostituire a questa la rappresentatività effettiva, da misurarsi attraverso elezioni regolari.

Del resto se si guarda con attenzione alle fallite esperienze italiane di concertazione degli anni '80, ed in particolare all'accordo di San Valentino del 1984, si nota che il motivo per cui tali esperienze fallirono non ha a che fare con le caratteristiche organizzative dei sindacati italiani, ma con un fondamentale dissenso esistente all'epoca tra le maggiori centrali sindacali circa la desiderabilità degli assetti concertativi. Anzi, proprio la mancanza di procedure chiare volte ad accertare le preferenze dei lavoratori (come un voto sull'ipotesi di accordo) consentì a gruppi interni al sindacato (i cosiddetti autoconvocati) di poter affermare credibilmente che la scelta della moderazione salariale non corrispondeva alle preferenze della maggioranza dei lavoratori italiani. Tali gruppi furono, poi, in grado di sollecitare, sulla base di tale affermazione di illegittimità, una vasta mobilitazione di base appoggiata dal Partito Comunista e, in maniera meno convinta, dalla CGIL (cfr. Baccaro, 1999b).

ii) *il corporatismo come modello decisionale*

Se, dunque, la definizione di corporatismo come sistema di rappresentanza degli interessi appare tutto sommato poco utile a spiegare la rinascita di accordi concertativi e a illuminarci

sulle prospettive di stabilita' della concertazione italiana, piu' utile appare invece la definizione alternativa, incentrata, come ho detto sopra, sulla delega di prerogative decisionali a particolari organizzazioni di rappresentanza degli interessi.

Come Schmitter, anche Lehbruch (1979) sottolinea le rassomiglianze tra corporatismo autoritario e corporatismo "liberale". Comune ad entrambi e', infatti, la tendenza di particolari gruppi sociali ad esautorare il parlamento delle sue prerogative istituzionali e ad assumere su di se' l'onore e l'onere di particolari decisioni. A ben guardare, tuttavia, la similarita' e' piu' apparente che reale. Nel capitalismo liberale, infatti, non vi e' vera e propria "espropriazione" ma, semmai, cessione volontaria. Gli attori istituzionali del sistema politico, ossia partiti, governi e assemblee rappresentative, trovano conveniente coinvolgere nella formulazione e/o nell'implementazione di particolari politiche pubbliche alcuni gruppi d'interesse. Nei casi piu' estremi tali politiche sono addirittura completamente delegate ai gruppi. Questa cooperazione ha come obiettivo quello di aumentare la "governabilita'" del sistema politico nel suo complesso, ovvero la capacita' di quest'ultimo di produrre decisioni percepite come legittime dalla gran parte della popolazione. Dunque, il rapporto tra le due sfere, quella dei gruppi e quella del governo dei partiti, non e' di competizione, ma di complementarita' e, semmai, separazione funzionale. "Invece di essere rivali, i due sistemi sono interconnessi in una sorta di simbiosi che puo' prendere varie forme." (Lehbruch, 1979: 149).

Vi sono situazioni nelle quali gli attori istituzionali del sistema politico possono non essere in grado di assorbire i conflitti provenienti dalla societa' civile e possono avere interesse a cooptare nel processo decisionale quei gruppi la cui opposizione e' all'origine del conflitto e/o la cui partecipazione e adesione e' indispensabile per l'implementazione delle politiche. Negli anni '80, i problemi generatori di conflitto sociale erano essenzialmente quelli legati alla lotta

all'inflazione. In tutti i paesi europei, due fenomeni concomitanti ed intrecciati: l'aumento dei costi energetici e l'esplosione di rivendicazioni salariali, avevano generato una spirale inflazionistica (Armstrong, Glyn e Harrison, 1991). La sconfitta dell'inflazione richiedeva sostanzialmente che i lavoratori accettassero la moderazione salariale. Tale sacrificio avrebbe potuto essere meno gravoso di quanto qualcuno potesse immaginare poiché', come argomentato da Tarantelli (1986), l'inflazione aveva in alcuni paesi, tra cui l'Italia, una forte componente inerziale che avrebbe potuto essere sconfitta annunciando in anticipo la dinamica dei salari nominali (in modo che gli operatori economici potessero adeguare le proprie aspettative).¹² Tuttavia, la scelta della moderazione salariale era una scelta difficile che generava conflitto – un conflitto che avrebbe potuto esser gestito meglio se gli attori fondamentali del sistema di determinazione di prezzi e salari, ossia le organizzazioni delle imprese e i sindacati dei lavoratori, fossero stati direttamente impegnati nella stipulazione di tali politiche. Tale coinvolgimento era importante anche per ragioni di efficacia implementativa oltre che di consenso sociale, giacché misure imperative, quali il blocco dei prezzi e dei salari, tendevano a produrre, nei paesi (come l'Olanda; cfr. Visser, 1998: 275) in cui furono tentate, pochi risultati concreti.

Negli anni '90 la costellazione dei problemi e' cambiata ed il numero di scelte impopolari che i governi europei si trovano ad affrontare e' aumentato. Alcune di tali scelte sono imposte dai parametri di convergenza europea, altre sono legate a fattori interni. Il controllo della dinamica salariale continua ad essere una variabile importante, non perché ci siano ancora tassi di inflazione a due cifre come negli anni '70 e nei primi anni '80, ma perché in presenza di cambi fissi (o addirittura di un'area monetaria unica), l'esistenza di differenziali inflazionistici

¹² Perché l'effetto annuncio avesse successo era naturalmente necessario guadagnarsi la fiducia degli operatori economici, ovvero era necessario che per qualche periodo inflazione annunciata ed inflazione effettiva

rispetto ad altri paesi conduce ad un apprezzamento del tasso di cambio reale (o incremento dei costi rispetto ai competitori) con effetti restrittivi. Oltretutto, tenere sotto controllo l'inflazione sembra essere l'unica maniera per convincere i banchieri centrali ad attuare politiche monetarie piu' espansive.

A questi si sono aggiunti altri problemi. Innanzitutto la necessita' della riforma del sistema di welfare. L'invecchiamento della popolazione, l'aumento della vita media, la crescita della disoccupazione hanno ridotto fortemente il rapporto tra occupati e percettori di rendite pensionistiche ed hanno dunque incrinato la stabilita' finanziaria dei sistemi pensionistici a ripartizione. I decisori pubblici sono costretti a scegliere una tra tre alternative: 1) ridurre le prestazioni (riducendo l'ammontare delle rendite e/o il periodo in cui tali rendite sono percepite); 2) aumentare i contributi sociali; 3) finanziare il sistema in deficit attraverso un intervento della fiscalita' generale e dunque in prospettiva un aumento delle tasse. La prospettiva no. 2, oltre ad essere fortemente avversata dalle imprese, rischia di produrre una serie di conseguenze indesiderabili. I sistemi continentali di welfare (a differenza di quelli nordici) sono finanziati in gran parte attraverso contributi sociali (piuttosto che dalla fiscalita' generale). L'aumento dei contributi sociali tende, quindi, ad incrementare il livello del costo del lavoro e a scoraggiare la creazione di impiego soprattutto in settori come quelli dei servizi in cui la produttivita' tende ad essere piu' bassa che in altri (cfr. Scharpf, 1999). Quanto alla prospettiva no. 3, l'opzione di aumentare le tasse e' assai impopolare ai nostri giorni, mentre l'opzione alternativa, quella di un finanziamento in deficit, e' resa assai poco praticabile dai vincoli di bilancio imposti dai parametri di convergenza europei. Quasi tutti i governi europei hanno, dunque, scelto di muoversi verso la prospettiva no. 1.

coincidessero.

Quella di ridurre le prestazioni e' tuttavia una decisione impopolare, che genera dissensi. Non e' chiaro che i partiti politici, gli attori chiave del sistema partitico-istituzionale, siano in grado di mobilitare il consenso necessario a far fronte a tali dissensi, ne' e' chiaro che siano incentivati a farlo (Pierson, 1997). I politici, infatti, cercano di farsi rieleggere. Per questo tentano di evitare, per quanto possibile, di assumere responsabilita' dirette per decisioni che impongono dei costi per un numero consistente di elettori potenziali. E' noto, infatti, che le perdite tendono a pesare piu' dei guadagni nell'orientare le decisioni individuali (Kahneman e Tversky, 1979). Inoltre, i veri beneficiari della riforma del welfare sono le future generazioni. Queste, pero', per definizione non votano e non sono quindi in grado di ripagare elettoralmente gli attori politici. Infine, soprattutto in sistemi partitici frammentati, i partiti stessi possono entrare in competizione tra loro e cercare di rubarsi dei potenziali elettori proponendo riforme meno gravose o garantendo protezioni "speciali" a gruppi particolari (protezioni che vengono, poi, rapidamente estese ad altri gruppi). Considerazioni sia politiche, sia di efficienza possono, dunque, indurre gli attori del sistema politico-partitico a condividere, o a delegare, le responsabilita' delle decisioni con il sistema dei gruppi d'interesse. Il caso italiano, poi, presenta altre motivazioni di carattere contingente per cui decisioni difficili debbano essere affrontate con la collaborazione dei gruppi d'interesse. Tra il 1993 e il 1995, i cosiddetti governi "tecnici" erano privi di una solida maggioranza parlamentare. Quelli successivi si fondavano (e si fondano) su coalizioni assai frammentate e litigiose e su maggioranze parlamentari risicate.

In generale, il sistema degli interessi e' uscito dalla "crisi italiana" degli anni '90 in condizioni migliori del sistema dei partiti. Certo anche le rappresentanze degli interessi, ed in particolare le organizzazioni sindacali, hanno perso iscritti, ma, in termini comparativi, si sono indebolite meno sia di altre organizzazioni analoghe sia, soprattutto, dei partiti politici. Molti dei

nuovi partiti, inoltre, non hanno piu' le caratteristiche dei vecchi partiti di massa, fortemente radicati sul territorio e capaci di formare le preferenze degli elettori. I sindacati, al contrario, hanno incrementato la loro capacita' di formare e mobilitare il consenso attraverso riforme organizzative che, rafforzando le strutture decentrate o introducendo meccanismi sistematici di consultazione, hanno ridotto le distanze tra leader e base.

Lehmbruch osserva che la tendenza a condividere/delegare e' tanto maggiore quanto maggiore e' il potenziale di conflitto distributivo inerente alle decisioni da prendere. Laddove occorre prendere decisioni in cui gli interessi sono immediatamente e materialmente in gioco, allora il sistema dei gruppi tende ad avere la primazia nel "processare" la decisione (es. politiche dei redditi, riforme del sistema di welfare ecc.). Laddove, invece, la decisione riguarda assetti istituzionali o organizzativi futuri, quella che Lehmbruch chiama Ordnungspolitik (nel caso tedesco, la legislazione sulla codeterminazione degli anni '70; nel caso italiano attuale, per fare un esempio, la legislazione sull'assetto delle rappresentanze sindacali in azienda), allora il governo dei partiti avoca a se' la responsabilita' della decisione. E' indubbio che anche in queste questioni di Ordnungspolitik siano coinvolti cospicui interessi materiali. Tali interessi, tuttavia, non sono immediatamente tangibili. L'impatto di una riforma di ordinamento e' lontano nel futuro, protetto dal velo se non dell'ignoranza per lo meno di una non perfetta conoscenza, e quindi incerto. Dunque le probabilita' di mobilitazione contraria sono ridotte. In questi casi, i passi decisivi del processo di formazione del consenso sono condotti dal sistema dei partiti nei luoghi "naturali" per la decisione pubblica, ossia il parlamento o il governo, poiche' il sistema dei partiti e' in grado di assorbire e gestire autonomamente il dissenso.

Se la mia analisi e' corretta, e la concertazione deriva da una scelta piu' o meno deliberata di cooptazione/delega da parte del sistema politico, allora e' al sistema politico che si

deve guardare per cercar di capire in quali circostanze gli assetti concertativi possano cambiare sensibilmente o addirittura crollare. L'esperienza storica mostra che i sistemi concertativi sono di solito accompagnati da governi socialdemocratici al potere (Schmitter, 1981). Cio' e' lungi dal sorprendere: i governi di sinistra sono per tradizione politico/culturale piu' portati dei governi conservatori a cercare l'accordo con i sindacati anche perche' hanno maggiore probabilita' di essere penalizzati elettoralmente da politiche che lascino insoddisfatti larghi strati di lavoratori. La presenza di governi pro-labor e' una condizione frequente, ma non strettamente necessaria. Ad esempio, l'accordo di Wassenaar del 1982, che diede origine alla rinascita del corporatismo in Olanda (Visser, 1998), fu firmato da un governo di centro-destra. Perche' un sistema concertativo sia impermeabile rispetto a variazioni dell'equilibrio politico e' necessario che il tavolo corporativo si autonomizzi e che le parti sociali imparino a risolvere in maniera bilaterale, senza interventi esterni, i problemi che sono loro demandati. Per usare la terminologia funzionalista di Lehbruch (1979), e' necessario che le parti sociali formino un sub-sistema autonomo.¹³ Cio' richiede "un fondamentale consenso nell'analisi economica" (Lehbruch, 1979: 172) – il che significa sostanzialmente che le parti sociali condividono la medesima analisi dei problemi che sono chiamati ad affrontare e hanno, dunque, idee analoghe circa le azioni che devono essere in campo. Quanto e' lontana la situazione italiana rispetto a questa caratterizzazione? Cosa succederebbe se il quadro politico italiano cambiasse? In quali condizioni sindacati e imprenditori potrebbero tirarsi indietro? Il prossimo paragrafo cerca di rispondere a queste domande attraverso un'analisi delle interviste effettuate.

3. L'analisi delle interviste

a) *valutazione della concertazione*

¹³ Lehbruch (1979) ritiene che il sistema austriaco di concertazione corrisponda a questa descrizione.

Quasi tutti i soggetti intervistati (17 su 20) valutano positivamente le politiche concertative. Senza la concertazione, affermano in molti, non sarebbe stato possibile sconfiggere l'inflazione, e senza l'abbattimento dell'inflazione le politiche di stabilizzazione fiscale che l'Italia ha condotto a partire dal 1992 sarebbero state assai piu' dolorose e, forse, inefficaci a centrare l'obiettivo primario di politica economica, ovvero l'ingresso nella moneta unica. Alcuni degli intervistati, soprattutto all'interno della Cisl, concepiscono la concertazione in maniera assai ampia, come un metodo di governo complessivo delle societa' avanzate, una terza via tra liberismo e democrazia (D'Antoni), espressione di una concezione ampia della politica secondo la quale a far politica, a tutti i livelli, contribuiscono non soltanto i partiti politici e le tradizionali istituzioni rappresentative, ma anche i "corpi intermedi" (cfr. anche D'Antoni, 1999). Questi intervistati sottolineano come la concertazione sia resa funzionalmente necessaria dal passaggio da sistemi produttivi fordisti a sistemi post-fordisti, in cui la qualita' dei prodotti e servizi offerti diviene fattore essenziale. Tali nuovi sistemi produttivi richiedono strumenti di confronto tra le forze sociali che non si limitino a comporre il conflitto (riconciliando interessi in competizione attraverso, ad esempio, la contrattazione), ma lo prevengano (Baretta). Altri attori sindacali, invece, pur affermando che la concertazione e' probabilmente il metodo piu' appropriato per materie come le politiche di bilancio e la riforma del welfare e della pubblica amministrazione, ne hanno una visione piu' ristretta. Per la CGIL, ad esempio, la concertazione e' uno degli strumenti con cui il sindacato persegue i propri fini. Va, dunque, giudicata pragmaticamente caso per caso in rapporto a tali fini (Epifani). Giudicare pragmaticamente significa – inferisco io – che il sindacato che si siede al tavolo concertativo non si impegna a priori a raggiungere un accordo ma lascia a se stesso la possibilita' di esprimere il proprio dissenso (qualora verifichi l'inesistenza di fini comuni) e di organizzare, sulla base di tale dissenso, la mobilitazione dei

lavoratori (cfr. anche Cofferati e Sateriale, 1997). Il rappresentante degli imprenditori privati, nel sottolineare gli importanti obiettivi macroeconomici che la concertazione ha consentito di raggiungere, ricorda anche, tuttavia, che essa giunge un po' in ritardo e che avrebbe dovuto essere avviata alla fine degli anni '70 (Cipolletta).

Interessante e' il giudizio (anch'esso complessivamente positivo) della Banca d'Italia: la concertazione e' utile poiche' e' uno strumento che consente di introdurre flessibilita' nel mercato del lavoro italiano. Il suo limite principale e' che tale flessibilita' e' spesso insufficiente. Ce ne vorrebbe di piu', in particolare nel Mezzogiorno, dove sarebbe utile stabilire un nesso piu' diretto tra trattamenti retributivi e condizioni locali di produttivita'. Questa analisi della Banca d'Italia, ovvero che la concertazione e' uno strumento per creare flessibilita' (di trattamenti retributivi e condizioni normative), e' sostanzialmente condivisa da molti degli intervistati. Alcuni degli attori sindacali hanno, ad esempio, affermato molto chiaramente che la concertazione (ad esempio nella sua versione "localistica" di patto territoriale o contratto d'area) puo' essere una risposta efficace ed equa allo stesso tempo (poiche' consente di mantenere dei livelli minimi di tutela) al bisogno diffuso di deregolamentazione e che i suoi obiettivi sono quelli di creare degli esiti conformi al mercato (Lotito).

Gli unici ad esprimere un giudizio negativo sulla desiderabilita' della concertazione sono i rappresentanti del Partito della Rifondazione Comunista, della "sinistra sindacale" e, in maniera meno netta, della FIOM. Per il rappresentante di Rifondazione Comunista la concertazione e' un tentativo inutile, e destinato inevitabilmente al fallimento, di rilanciare la competitivita' di costo del sistema economico italiano. Gli esiti della concertazione sono assai negativi per i lavoratori (riduzione dei salari e precarizzazione del lavoro). I gravi problemi dell'economia italiana, ad esempio quello della disoccupazione, non sono risolvibili restaurando gli equilibri di mercato ma

richiedono un rilancio dell'intervento pubblico nell'economia nella forma di nuove politiche industriali (Zuccherini). Anche la rappresentante della sinistra sindacale sottolinea l'inermità di una strategia di politica economica tutta incentrata sull'offerta di lavoro: tale strategia ha scarse probabilità di innescare un processo di crescita economica e dell'occupazione, a meno di non voler introdurre nelle regioni italiane più colpite dalla disoccupazione salari e condizioni di lavoro analoghi a quelli della Thailandia (Buffardi). Oltre ad essere inutile e forse addirittura dannosa dal punto di vista della politica economica, la concertazione genera anche un processo di involuzione nel sindacato. Questo concentra tutte le sue risorse sul piano del confronto istituzionale perdendo capacità di contrattazione ed insediamento sociale e consentendo al "nemico" di mettere gli uni contro gli altri "tutelati" e "non-tutelati", come se la garanzia dei diritti dei secondi debba necessariamente passare attraverso la diminuzione dei diritti dei primi (Buffardi). Il rappresentante della FIOM, infine, ritiene profondamente errata la pretesa della concertazione di eliminare il conflitto. Il conflitto è, infatti, l'anima della democrazia e il motore del cambiamento. Liquidarlo significa passare, di fatto, ad una fase autoritaria (Sabattini).

Se, come affermato sopra, un sistema concertativo è reso più stabile dalla presenza di un "fondamentale consenso nell'analisi economica" (Lehmbruch, 1979: 172), allora il sistema concertativo italiano appare abbastanza stabile. Vi sono naturalmente dissensi su singoli punti, ma il tono complessivo dell'analisi sembra essere comune. Quasi tutti gli attori sembrano ritenere che, in un sistema economico in cui le principali leve di politica economica (ovvero la politica monetaria e fiscale) sono sostanzialmente indisponibili, sia necessario agire dal lato dell'offerta per incrementare la competitività del sistema paese. La possibilità di politiche economiche alternative, che agiscano dal lato della domanda aggregata senza ridurre

contemporaneamente le “rigidita’” dell’offerta, appare poco realistica alla gran parte degli attori.¹⁴

b) la concertazione e il quadro politico

Molti tra gli intervistati sottolineano come la concertazione sia stata estremamente utile nel gestire una fase particolare della recente storia italiana, quella dell’emergenza politico-economica. In questa fase, in presenza di governi assai deboli e delegittimati, la concertazione ha consentito di prendere delle decisioni difficili senza conflittualita’ sociale. Contemporaneamente, ha introdotto alcune regole per il confronto contrattuale e questo si e’ rivelato molto importante in un paese il cui sistema di relazioni industriali era tradizionalmente privo di regole (Figurati). La concertazione ha, dunque, svolto egregiamente un compito di supplenza. Tale supplenza non e’, tuttavia, la condizione normale di un sistema politico ed e’ destinata ad venir meno nel momento in cui la situazione si normalizza e gli attori tradizionali, in primo luogo partiti e Parlamento, tornano ad appropriarsi delle tradizionali prerogative istituzionali.

La concertazione italiana e’ a giudizio di personaggi di estrazione politico-culturale assai diversa (Salvati, Buffardi, Giugni, Sabattini, Figurati, Cipolletta, Treu) figlia della debolezza e della precarieta’ di governi e maggioranze governative. Governi come quelli degli ultimi anni, sostenuti da maggioranze parlamentari assai riscaldate, frammentate, e spesso instabili (nel senso che e’ assai facile, in particolare nelle commissioni parlamentari, che si formino alleanze

¹⁴ Il rappresentante del Partito Popolare ha su questi temi una posizione un po’ fuori dal coro. Ritiene, infatti, che la condizione indispensabile per l’aumento dell’occupazione e della crescita economica sia il rilancio della domanda aggregata. In questo senso la politica dei redditi va ridiscussa poiche’, comprimendo i salari, contribuisce alla fase depressiva del ciclo economico. Egli propone di stabilire una regola a livello europeo che consenta ai salari di crescere per un certo numero di anni all’interno del vincolo complessivo rappresentato dalla crescita della produttivita’ (Duilio). Anche il rappresentante dei DS condivide l’esigenza di rilanciare le politiche della domanda a livello comunitario, attraverso investimenti pubblici nelle reti di trasporto e telecomunicazione. Perche’ tali politiche della domanda siano efficaci e’, tuttavia, necessario fare in modo che i costi interni non crescano piu’ rapidamente (e, possibilmente, crescano piu’ lentamente) dei costi dei competitori (Brutti).

alternative che mettono in minoranza il governo) avevano interesse a coinvolgere nelle loro decisioni organizzazioni extra-parlamentari dotate di un grosso seguito nel paese, in modo da rafforzare la legittimità delle proprie decisioni. Molti osservatori hanno l'impressione che, terminata la fase dell'emergenza in cui agli attori del sistema di relazioni industriali è toccato farsi carico direttamente di decisioni importanti, la concertazione scivoli verso un puro ruolo di sostegno politico agli esecutivi. I rappresentanti degli imprenditori, ma non solo loro, sottolineano, ad esempio, come il 90% dei contenuti del recente Patto di Natale non abbia nulla a che fare con le parti sociali, per la semplice ragione che queste non hanno a disposizione gli strumenti concreti per intervenire sulle variabili in questione (Cipolletta). Si tratta di un programma del governo cui una serie di gruppi sociali (non solo quelli tradizionali di sindacati e imprenditori, ma anche molti altri) ha dato sostegno ufficiale.

Il futuro della concertazione dipende, dunque, da quanto bisogno avranno in futuro i governi di forme di legittimazione extra-parlamentari. Secondo alcuni, un processo di normalizzazione è già in atto (Buffardi, Sabattini, Cipolletta). Il Parlamento ed i partiti tendono a reagire con fastidio a quella che percepiscono come una sorta di prevaricazione da parte delle parti sociali e tendono, per conseguenza, ad intervenire autonomamente, modificandoli, sui risultati della concertazione.

Se è lecito ipotizzare che eventuali futuri governi di centro-sinistra tenteranno di mantenere stabili gli attuali assetti concertativi (Brutti e Duilio), anche se poi in pratica governi di centro-sinistra più forti potranno ridurre la concertazione a fatto più formale che sostanziale, più difficile è prevedere che cosa succederebbe se il quadro politico cambiasse di segno e prendesse il potere un governo di centro-destra. Gli intervistati danno risposte diversissime a questo quesito. È probabile che un eventuale governo di centro-destra, formato dalla coalizione

di soli tre/quattro partiti, sia meno frammentato degli attuali governi di centro-sinistra e abbia, dunque, minore bisogno del sostegno del sindacato (Sabattini). Interrogato sull'argomento, il rappresentante di Alleanza Nazionale risponde che la concertazione, non solo a livello nazionale ma anche territoriale, e' indispensabile (Augello). Il problema, per costui, non e' il metodo; sono i soggetti. Nel sistema attuale importanti fasce sociali come i disoccupati e i lavoratori delle piccole e medie imprese (nonche' le stesse piccole e medie imprese), di fatto, non sono rappresentate nel sistema concertativo, definito "un grande accordo tra i garantiti". E', percio', necessario includere altre organizzazioni rappresentative di queste categorie. Lo stesso rappresentante di AN spiega anche, pero', che se vincessero un governo di centro-destra nell'immediato non cambierebbe nulla. C'e', infatti, la riforma previdenziale da completare e il governo cercherebbe di completarla contrattando con il sindacato, dato che questo consente di spiegarsi con la gente e di aumentare il grado di consenso delle politiche sociali (Augello). CISL e UIL, per parte loro, dichiarano la loro autonomia rispetto ai governi, "amici" o "nemici" che siano, e si dichiarano disposti a concertare anche con un governo di centro-destra (D'Antoni e Lotito).

Se una immediata marginalizzazione del sindacato e' da escludere anche nel caso di futuri governi di centro-destra (anche per l'assenza nei partiti del centro-destra, compresa Forza Italia, di una radicata cultura liberale dei rapporti sociali), e' probabile che il sorgere di reciproche incomprensioni e diffidenze – del sindacato nei confronti del centro-destra e del centro-destra nei confronti del sindacato – porti ad un progressivo svuotamento, e forse anche alla crisi, della concertazione (Giugni).

c) la concertazione e gli imprenditori

Come accennato sopra, i rappresentanti degli imprenditori da me intervistati sembrano pensare che l'attuale sistema concertativo sia sostanzialmente uno strumento di legittimazione del sistema politico, una sorta di parata in cui vari gruppi sociali sono chiamati a dichiarare, attraverso la sottoscrizione di accordi, il loro sostegno politico al governo. In maniera molto pragmatica, gli imprenditori sono disposti a concedere tale sostegno a patto che le contropartite siano vantaggiose e i costi limitati. Fino ad ora, i contenuti della concertazione (controllo sulle dinamiche dei salari nominali, flessibilizzazione delle condizioni d'impiego, incentivi pubblici) sono stati sostanzialmente *pro business*. In Italia, la quota dei profitti e' cresciuta, tra gli anni '80 e '90, piu' che in altri paesi avanzati (fatta eccezione per Finlandia, Irlanda e Spagna) (cfr. Fajertag e Mermet, 1999: Tavola 4). Non e' escluso, tuttavia, che la situazione possa cambiare nel futuro e che, soprattutto dal rapporto bilaterale governo-sindacati, possano emergere provvedimenti (come la legge sulle rappresentanze aziendali) che impongono dei costi che le imprese non ritengono di poter sopportare.

Recentemente la Confindustria si e' fatta promotrice di una versione "forte" della concertazione, quella della cosiddetta "sussidiarieta'". Ha, infatti, proposto che tutte le materie di politica sociale venissero delegate alla contrattazione tra governo e sindacati e che il governo e le assemblee legislative si limitassero a convalidare ed estendere gli accordi raggiunti tra le parti. Tale proposta non sta ad indicare, pero', che la concertazione costituisca un obiettivo centrale, strategico per l'organizzazione. E' piuttosto una posizione difensiva. La concertazione degli ultimi anni ha, infatti, visto spesso l'organizzazione degli imprenditori in una posizione difficile. Gli accordi che essa raggiungeva con il sindacato erano considerati dal Parlamento come basi minime di partenza, non come soluzioni definitive. Il Parlamento interveniva successivamente e modificava sostanzialmente quanto concordato tra le parti, a vantaggio del sindacato (come nel

caso del “pacchetto Treu”) (Cipolletta). La proposta della “sussidiarietà” e’, dunque, un tentativo di limitare le ingerenze pro-labor del Parlamento nella convinzione che la trattativa con i sindacati possa generare (come nel caso delle “35 ore”) esiti piu’ favorevoli agli imprenditori.

In generale, il rapporto tra imprenditori organizzati e sistema concertativo sembra coincidere in larga misura con il rapporto tra imprenditori e sindacato a livello nazionale. Molti degli intervistati ritengono che su questo tema la Confindustria sia divisa al suo interno in due fazioni (Lotito, Epifani, Baretta, Giugni, Sabattini). Una, che rappresenta la piccola impresa (soprattutto del Nord-Est), sembra essere sostanzialmente contraria a riconoscere al sindacato nazionale il ruolo di interlocutore; l’altra, che rappresenta la grande impresa, ritiene, invece, che il rapporto con il sindacato nazionale sia ancora utile poiche’ contribuisce a limitare l’autonomia di azione delle strutture sindacali decentrate. Queste, se lasciate libere di muoversi al di fuori di vincoli, potrebbero essere in grado in alcuni settori e in alcune aree del paese – in Lombardia, Piemonte ed Emilia (Sabattini) – di ottenere, attraverso la mobilitazione dei lavoratori, trattamenti salariali e normativi migliori di quelli attuali. Non c’e’ – intendiamoci – da parte della grande impresa nessuna passione nei confronti del sindacato nazionale. Come la piccola, anche la grande impresa considererebbe ottimale una situazione di mercato deregolato, in cui la contrattazione collettiva e’ quanto piu’ decentralizzata possibile o addirittura assente. Diverse sono, tuttavia, le condizioni iniziali: mentre la grande impresa deve fare i conti con un sindacato aziendale ancora forte e rappresentativo, la piccola impresa non ha il sindacato “in casa” e dunque non capisce la necessita’ di intrattenere rapporti con il sindacato nazionale. “La concertazione con il sindacato – dicono alcuni piccoli imprenditori – serve a Fiat o a Zanussi. Non a me che ho dodici persone.” (Figurati)

La diversita' delle due posizioni e' rappresentata in maniera paradigmatica dalle differenti strategie contrattuali di Federchimica e Federmeccanica. Federchimica sembra essere convinta che la contrattazione nazionale con il sindacato abbia ancora un ruolo importante da giocare (anche se sempre meno nel determinare i trattamenti retributivi). Il contratto nazionale ha, per questa organizzazione, la funzione di ammodernare costantemente i rapporti di lavoro, introducendo ad ogni tornata regole moderne ed agili che consentano un'azione di riforma (Messina).¹⁵ Molto piu' difficili sono i rapporti tra Federmeccanica e le sue controparti contrattuali nazionali. Come Federchimica, anche Federmeccanica rappresenta diverse grandi aziende. Contemporaneamente, pero', ha al suo interno una miriade di piccole aziende che costituiscono la vera e propria spina dorsale dell'apparato produttivo italiano. I rappresentanti del sindacato accusano Federmeccanica di puntare a liquidare sia il contratto di categoria sia il sindacato nazionale (Sabattini). La strategia di Federmeccanica sarebbe, stando al rappresentante della FIOM, quella di arrivare ad una situazione in cui il contratto nazionale e', di fatto, solo una cornice, mentre a livello aziendale non c'e' vera contrattazione ma solo l'elargizione automatica di bonus che redistribuiscono (parzialmente) gli extra-profitti prodotti nelle fasi espansive del ciclo (Sabattini).¹⁶ Federmeccanica conferma, dal canto suo, che la sua strategia di lungo periodo e' quella di andare verso il decentramento contrattuale (Figurati). Tali differenze di approccio tra Federchimica e Federmeccanica sono legate a differenze strutturali. Le aziende chimiche sono, in media, di dimensione maggiore rispetto a quelle metalmeccaniche; anche l'intensita' di capitale e' maggiore; i lavoratori del settore chimico sono, inoltre, in media piu' scolarizzati e qualificati

¹⁵ L'industria chimica ha, fin dal 1986, introdotto una versione settoriale della concertazione costituendo l'Osservatorio per l'Industria Chimica presso il Ministero dell'Industria, cui partecipano sindacati confederali, rappresentanti delle grandi e piccole imprese chimiche e funzionari pubblici di vari ministeri (Messina, Scalfaro). Obiettivo prioritario dell'Osservatorio e' quello di anticipare i problemi che il settore nel suo complesso si trovera' ad affrontare e preparare il terreno per il contratto nazionale.

¹⁶ Le interviste sono state realizzate mentre era ancora in discussione il recente contratto dei metalmeccanici. E' possibile che alcuni commenti siano stati influenzati da questa particolare circostanza.

di quelli metalmeccanici. Per la loro particolare configurazione produttiva, le aziende chimiche tendono ad aver bisogno di lavoratori che non commettano errori e che non blocchino, volontariamente o involontariamente, i processi produttivi. Gli imprenditori chimici sono, dunque, molto attenti a instaurare rapporti partecipativi con i sindacati, non solo al fine di prevenire il conflitto ma anche di migliorare la produttività e qualità (Messina). Con il tempo, le differenze strutturali che separano i settori chimico e meccanico si sono cristallizzate in vere e proprie differenze culturali di approccio alla contrattazione e al sindacato.

Quello della struttura della contrattazione è, come è noto, uno dei punti più critici dell'intero assetto del sistema concertativo. La posizione di Confindustria, sin dal 1993, è che i due livelli di contrattazione, quello nazionale e quello aziendale, debbano essere non in sovrapposizione ma in alternativa. Confindustria è consapevole che se tale proposta venisse accolta, il contratto nazionale diverrebbe di fatto uno strumento per determinare trattamenti minimi, mentre il contratto aziendale (laddove esiste) assumerebbe un onere regolativo assai maggiore (Cipolletta). In occasione della stipulazione del Patto del 1998, il problema del rapporto tra i livelli contrattuali è stato nuovamente riproposto dall'organizzazione degli imprenditori anche se alla fine le parti hanno deciso di confermare la soluzione (di sovrapposizione) raggiunta nel 1993. Il problema è particolarmente sentito dalle aziende esposte alla competizione internazionale, le quali normalmente hanno, in una situazione di cambi fissi, tassi di inflazione settoriale inferiori rispetto all'inflazione nazionale. Una contrattazione di settore che assegna aumenti retributivi rapportati all'inflazione programmata nazionale fa aumentare i costi retributivi di queste aziende più di quanto non siano cresciuti i loro prezzi, e, dunque, di fatto distribuisce già a livello nazionale una quota degli incrementi di produttività. Nel momento in cui si contratta a livello aziendale, tali aziende si vedono nella condizione di

dover dire alle controparti aziendali: “Vi abbiamo già dato a livello nazionale parte di quel che vi spetta a livello aziendale.” (Cipolletta). Il problema del rapporto tra i livelli contrattuali è strettamente legato a quello della struttura della rappresentanza sindacale a livello aziendale. I soggetti aziendali sono, infatti, autonomi in alcuni casi rispetto a quelli nazionali. Anche nel caso in cui gli imprenditori riescano a raggiungere un accordo con il sindacato nazionale su come ripartire gli incrementi di produttività tra i diversi livelli, non è chiaro che tali accordi vincolino, poi, le strutture sindacali decentrate.

Non a caso i due temi su cui Confindustria insiste di più in questo momento sono quelli relativi a struttura della contrattazione e assetto delle rappresentanze sindacali di base. In occasione della stipula del Patto di Natale (1998), Federmeccanica, ovvero la categoria che più di tutte spinge per una drastica semplificazione dell'architettura contrattuale, si è esplicitamente chiesta quali sarebbero state le conseguenze di una posizione rigida su questo tema ed in particolare se tale rigidità avrebbe potuto mettere a rischio il sistema di concertazione. La risposta è stata: “Questo è un tema molto importante; se la concertazione salta, pazienza” (Figurati). È possibile che questa fosse una posizione puramente tattica, volta a rafforzare la posizione contrattuale di Confindustria, e che non riflettesse una reale intenzione di far “saltare” il tavolo della concertazione. Se così non fosse, tuttavia, vorrebbe dire che una fazione consistente all'interno di Confindustria ha già deciso che i costi di questo sistema contrattuale (e della concertazione in generale) superano i benefici. Se il trend economico a cui ho alluso in precedenza, ovvero la tendenza dei prezzi dei settori industriali a crescere sistematicamente meno dell'indice generale dei prezzi, dovesse continuare e/o ampliarsi nei prossimi anni, allora è possibile che altre aziende industriali, non solo quelle meccaniche, giungano a conclusioni simili. Allo stesso modo, se la legge sulle rappresentanze sindacali attualmente in discussione

dovesse partorire strutture di base radicalmente distinte rispetto al sindacato e potenzialmente antagoniste rispetto ad esso, Confindustria potrebbe rivedere i propri calcoli di opportunità e decidere di abbandonare il tavolo della concertazione (Cipolletta).

d) la concertazione e i sindacati confederali

Tra tutti gli intervistati, i sindacalisti confederali, ed in particolare quelli di CISL e UIL, sono i più entusiasti nel cantare le lodi della concertazione. Ritengono, infatti, che l'esperienza della concertazione sia stata un grande successo e che la concertazione debba non solo continuare in futuro (e magari essere "esportata" a livello europeo), ma radicarsi sul territorio e assorbire praticamente tutte le materie della politica economica. Il rappresentante della UIL, per esempio, ritiene che il modello attuale sia eccessivamente centralistico (Lotito). Le nuove materie su cui la concertazione deve operare, ad esempio la finanza locale, il ridisegno dei servizi sociali e la promozione dello sviluppo, sono materie su cui occorre agire localmente. In particolare, il sindacato dovrebbe stabilire un dialogo con gli enti locali al fine di introdurre parametri oggettivi da cui far dipendere imposte come l'ICI. Anche per la CGIL il sistema concertativo va ramificato e decentrato per metterlo in condizione di risolvere i nuovi problemi legati allo sviluppo locale (Epifani). I rappresentanti della CISL dicono esplicitamente che il sindacato punta ad assumere un ruolo centrale in tutti i processi di riforma in corso nel paese: non solo le politiche di rigore e di sviluppo ma anche la modernizzazione delle banche, dei trasporti e delle telecomunicazioni (Baretta). Anche per la CISL, la concertazione deve avvenire a diversi livelli: non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale e di singola azienda. In quest'ultima essa deve poggiarsi sulla partecipazione azionaria dei lavoratori (D'Antoni,

Baretta).¹⁷ La CISL e, in maniera meno netta, la UIL chiedono anche un intervento legislativo di supporto alla concertazione in modo da sottrarla alle oscillazioni dei cicli politici ed economici.¹⁸

Il fatto che il sindacato rappresenti solo una parte dei lavoratori e che da anni perda iscritti tra gli attivi (anche se il trend negativo parrebbe essersi recentemente interrotto) non sembra preoccupare granché i sindacati confederali, che si sentono sicuri di rappresentare il mondo del lavoro nel suo complesso. Tale sensazione di sicurezza deriva dai buoni risultati ottenuti dal sindacato confederale nelle recenti elezioni per il rinnovo delle rappresentanze sindacali nei settori sia privati sia pubblici ed è in stridente contrasto con lo stato d'animo diffuso anche fino a pochi anni fa in ambiti sindacali. L'emersione di tutta una serie di Cobas in diversi settori, unita al rinnovato vigore del sindacalismo autonomo tradizionale, aveva, infatti, condotto sia osservatori esterni sia sindacalisti a parlare di crisi della rappresentatività confederale. Il sindacato – dice uno dei rappresentanti della CISL – è il più grande mediatore sociale che ci sia in questo momento in Italia. Rispetto ai partiti è assai meno frammentato. È, inoltre, più vicino di quanto non siano i partiti agli interessi concreti della gente e dunque più capace di orientarne il comportamento (Baretta). Si legge in questi concetti una latente competizione tra sindacato e partiti politici per la rappresentanza. Una notevole capacità di “organizzazione del consenso sociale”, superiore a quella del sistema dei partiti, è riconosciuta al sindacato italiano anche dai tradizionali avversari, gli imprenditori (Figurati).

A differenza del recente passato (i tentativi di concertazione degli ultimi anni '70-primi anni '80 furono in larga misura “affondati” da resistenze interne al movimento sindacale; cfr. Golden, 1988), i sindacati confederali appaiono uniti al loro interno nell'appoggiare la

¹⁷ La CGIL non è a sua volta contraria a modelli di partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa ma preferisce una soluzione “tedesca” che tenga distinte partecipazione alle decisioni e partecipazione alla proprietà (Epifani).

¹⁸ Tale proposta trova fortemente contrario il rappresentante di Confindustria (Cipolletta). Anche il rappresentante dei DS si dice favorevole a tale proposta e afferma che il suo partito sta lavorando ad un progetto di legge su questo

concertazione. I rappresentanti di CISL e UIL dichiarano che tutte le componenti organizzative, comprese le federazioni metalmeccaniche, sono d'accordo nel sottolineare la valenza strategica del sistema concertativo (Lotito, Baretta, D'Antoni). All'interno della CGIL vi è, invece, come è noto, un'area piuttosto vasta, che include anche la FIOM, che vede la concertazione come una gabbia. Tale area sembra, tuttavia, avere un impatto limitato sulle decisioni dell'organizzazione. Ad esempio, nella segreteria confederale della CGIL c'è oggi, a differenza del passato, un solo membro di estrazione metalmeccanica.

In conclusione, l'ipotesi che gruppi interni al sindacato possano far "saltare" la concertazione, magari appellandosi direttamente ai lavoratori e promuovendone la mobilitazione, mi sembra piuttosto remota. Mi sembra di poter escludere anche che il sistema concertativo possa essere messo in crisi nel recente futuro da una rinnovata competizione tra centrali confederali. Certo, il sindacato confederale ha puntato molto sulla concertazione. Molte delle sue aspettative, soprattutto quelle relative al rilancio dell'occupazione, non dipendono da comportamenti che il sindacato e in generale le parti sociali possano direttamente controllare, ma dalla capacità del governo, ed in particolare della pubblica amministrazione, di implementare tempestivamente ed efficacemente i provvedimenti concordati. Alcuni fra i sindacati, ed in particolare la CISL, ritengono che il governo sia in questo momento inadempiente in quanto non fa abbastanza per superare gli ostacoli di natura burocratico-amministrativa che impediscono una piena applicazione degli accordi (D'Antoni). Valutazioni diverse circa l'operato dei governi potrebbero rinfocolare le polemiche tra i sindacati confederali (come sta effettivamente accadendo). Al di là delle differenze su specifiche questioni di merito, CGIL, CISL e UIL sono, tuttavia, legate da una forte tradizione di unità d'azione, che, sulle scelte concrete, non è mai stata messa in discussione (D'Antoni). Tutte e tre le organizzazioni hanno, inoltre, ormai

definitivamente abbandonato la concezioni antagonista del sindacato ed adottato un modello sostanzialmente partecipativo. Questa comunanza di obiettivi strategici contribuisce indubbiamente a rafforzare il sistema concertativo.

4. Considerazioni conclusive

Obiettivo di quest' articolo era analizzare il sistema italiano di concertazione sociale, cercando di determinarne le principali aree di criticita' e di prevederne le linee evolutive. A tal fine l'articolo ha messo a confronto l'esperienza italiana con la letteratura teorica sul neo-corporatismo, nonche' con l'esperienza di altri paesi europei, e ha utilizzato come sua base empirica venti interviste con protagonisti e osservatori privilegiati. L'argomentazione fondamentale sviluppata nell'articolo e' stata che la concertazione non riguarda semplicemente il sistema di relazioni industriali, ma interessa il sistema politico nel suo complesso. Si tratta di una volontaria cessione di prerogative decisionali dal governo e dal sistema dei partiti a particolari gruppi di rappresentanza degli interessi (in particolare sindacati e associazioni imprenditoriali) che prende la forma della cooptazione e, meno frequentemente (per lo meno nel caso italiano), della delega. Tale cessione di potere, che ricalca meccanismi tipici dei sistemi neo-corporativi (esplorati in particolare da Gerhard Lehbruch), consente al sistema politico di aumentare la probabilita' che decisioni che impongono costi per larghe fasce della popolazione siano accettate come legittime (ovvero non osteggiate) dalla maggioranza della popolazione.

L'articolo ha anche affermato che, poiche' la concertazione e' essenzialmente un fenomeno del sistema politico, e' al sistema politico che occorre guardare in primo luogo per cercare di prevederne le prospettive future. Il futuro della concertazione, nelle forme in cui si e' presentata fino ad ora, sembra legato non solo alla presenza al potere di governi di centro-sinistra

ma anche alla loro forza elettorale e coesione interna. E' probabile, infatti, che eventuali governi di centro-destra, pur dichiarandosi formalmente disposti a proseguire l'esperienza concertativa, svuotino la concertazione di contenuti sostanziali e/o incorrano nell'opposizione del movimento sindacale confederale. Tanto piu' i governi di centro-sinistra saranno basati su maggioranze parlamentari risicate e su coalizioni divise al loro interno, tanto maggiore necessita' avranno di cooptare le forze sociali in decisioni che continueranno con tutta probabilita' anche per i prossimi anni (anche a causa dei vincoli imposti dall'unione monetaria europea) ad essere di austerita'.

Particolari circostanze potrebbero indurre le organizzazioni degli imprenditori, ed in particolare la Confindustria, a ritirare il proprio appoggio alla concertazione. A differenza dei sindacati, tali organizzazioni hanno nei confronti della concertazione un approccio assai pragmatico: la appoggiano fino a che i suoi benefici (di breve periodo) superano i costi. Fino ad ora gli esiti della concertazione sono stati prevalentemente *pro-business*.¹⁹ Non e' escluso, tuttavia, che in futuro dalla concertazione tra sindacati e governo sortiscano provvedimenti svantaggiosi per gli imprenditori organizzati. In una circostanza come questa, la fazione interna alla Confindustria che gia' ora si oppone alla concertazione potrebbe essere rafforzata ed imporre un cambiamento di strategia.

Meno probabile mi pare che la concertazione italiana possa crollare a causa di dissensi interni al sindacato, sia inter- che endo- organizzativi. Nonostante le recenti polemiche tra centrali confederali, la prassi di unita' di azione tra CGIL, CISL e UIL sulle questioni concrete sembra ancora solida (per lo meno, gli intervistati la ritengono tale). Inoltre, per quanto i patti concertativi degli anni '90 abbiano ben poco da offrire per i lavoratori italiani all'infuori di una

¹⁹ E', tuttavia, opportuno sottolineare anche i vantaggi che il sindacato ha ottenuto, in termini contrattuali, dalla concertazione. I rinnovi contrattuali in settori (come l'agricoltura, l'edilizia e il commercio) in cui il sindacato e'

“equa” ripartizione dei sacrifici, la capacita’ del sindacato italiano di mobilitare il consenso dei lavoratori rispetto a scelte difficili non e’ diminuita, ed appare anzi aumentata. Cio’ e’ dovuto, a mio parere, anche a riforme organizzative che hanno ridotto la distanza tra vertice e base ed hanno coinvolto, anche se spesso solo simbolicamente, i lavoratori nelle scelte dell’organizzazione (Baccaro, 1999b). Contemporaneamente, la capacita’ dei gruppi sindacali di opposizione di mobilitare il dissenso organizzato si e’ ridotta – tra le altre cose perche’ la prassi di sottoporre a referendum gli accordi di concertazione piu’ controversi ha mostrato piuttosto chiaramente che le scelte dei vertici confederali non riflettono solo gli interessi di burocrati autoreferenziali, come affermato dall’opposizione, ma corrispondono alle preferenze della maggioranza dei lavoratori.

In contrasto con la sua storia recente, che e’ storia di conflitto e opposizione, il sindacato italiano ha mostrato negli ultimi anni insospettite capacita’ di prevenire il conflitto e mobilitare il consenso rispetto a scelte impopolari. Queste sue capacita’ lo hanno reso un alleato prezioso di governi e imprese. Paradossalmente, tuttavia, perche’ queste alleanze siano stabili anche in futuro, il sindacato deve essere in condizioni di poter per lo meno minacciare credibilmente la mobilitazione dei lavoratori. Nella misura in cui c’e’ conflitto potenziale, il sindacato, che sa come riassorbirlo, ha in mano un capitale da spendere ai tavoli della concertazione. Se non c’e’ conflitto potenziale (o, con effetto equivalente, se il conflitto c’e’ ma il sindacato non ha gli strumenti organizzativi per controllarlo), allora le controparti possono fare a meno del sindacato. Gli eventi recenti hanno mostrato che il sindacato italiano ha la capacita’ sia di organizzare il conflitto, sia di riassorbirlo nei canali della contrattazione e della concertazione. Nel 1994, per esempio, il sindacato ha dato vita a oceaniche manifestazioni di piazza contro la riforma delle pensioni del governo Berlusconi. Proprio tali manifestazioni di piazza lo hanno reso un

piu’ debole sono stati resi piu’ agevoli dalla presenza di un quadro di riferimento nazionale.

interlocutore insostituibile per il successivo governo incaricato, nel 1995, di risolvere il problema pensionistico. Non c'è nessuna evidenza empirica che dimostri che l'impegno prolungato in esperienze concertative possa ridurre la capacità del sindacato di organizzare sia il consenso sia il dissenso dei lavoratori rispetto alle politiche pubbliche. Come dimostrato anche dall'esperienza recente, infatti, la capacità di mobilitazione del sindacato è strettamente legata al rapporto capillare con i lavoratori sui posti di lavoro e non a pure e semplici strategie di opposizione. Se, tuttavia, per una sorta di effetto di "spiazzamento", il grado di attenzione ai problemi concreti del lavoro e della tutela sindacale dovesse diminuire in futuro, allora anche le strategie "politiche" del sindacato entrerebbero, con tutta probabilità, in crisi.

Appendice: Lista degli intervistati

- 1) Caterina Guarna, Capo Ufficio Coordinamento del Capo Dipartimento, Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero del Tesoro (Roma, 10 maggio 1999)
- 2) Intervista Anonima, Servizio Studi della Banca d'Italia (Roma, 11 maggio 1999)
- 3) Franco Lotito, segretario confederale UIL (responsabile organizzativo) (Roma, 11 maggio 1999)
- 4) Michele Salvati, Gruppo D.S. (Roma, 11 maggio 1999)
- 5) Guglielmo Epifani, Segretario Confederale Aggiunto della CGIL (Roma, 11 maggio 1999)
- 6) Pier Paolo Baretta, Segretario Confederale della CISL, ex Segretario Generale della FIM (Roma, 12 maggio 1999)
- 7) Adriana Buffardi, Presidente dell'IRES e membro del direttivo CGIL (Roma, 12 maggio 1999)
- 8) Stefano Zuccherini, Responsabile Lavoro Partito della Rifondazione Comunista (Roma, 12 maggio 1999)
- 9) Gino Giugni, Presidente della Commissione di Garanzia sugli scioperi (Roma, 12 maggio 1999)
- 10) Claudio Sabattini, Segretario Generale FIOM (Roma, 13 maggio 1999)
- 11) Michele Figurati, Direttore Generale di Federmeccanica (Roma, 14 maggio 1999)
- 12) Andrea Augello Responsabile Lavoro di AN (Roma, 14 maggio 1999)
- 13) Nicola Messina, Direttore Generale di Federchimica (Roma, 18 maggio 1999)
- 14) Sergio D'Antoni, Segretario Generale CISL (Roma, 18 maggio 1999)
- 15) Carlo Dell'Aringa, Presidente ARAN (Roma, 19 maggio 1999)
- 16) Paolo Brutti, Vice Responsabile Lavoro dei DS (Roma, 19 maggio 1999)
- 17) Innocenzo Cipolletta, Direttore Generale Confindustria (Roma, 20 maggio 1999)
- 18) Tiziano Treu, Ministro dei Trasporti e della Navigazione (Roma, 20 maggio 1999)
- 19) Antonino Scalfaro, Segretario Generale della Flerica-CISL (Roma, 20 maggio 1999)
- 20) Lino Duilio, Responsabile Lavoro del PPI (Roma, 20 maggio 1999)

- Domande:
- 1) Giudizio complessivo sul sistema di concertazione. E' utile o no?
 - 2) Puo' la concertazione spostare il suo obiettivo dal controllo sulle dinamiche salariali alla creazione d'impiego?
 - 3) Quanto e' stabile il sistema concertativo? Quanto e' robusto rispetto a variazioni del quadro politico? Chi sono gli avversari e i paladini della concertazione?
 - 4) Quale episodio potrebbe far crollare il sistema contrattuale?
 - 5) Quali sono le linee di l'evoluzione prevedibile del sistema concertativo e, in generale, di relazioni industriali nei prossimi 3-5- anni?

Bibliografia

- Arcq, E. (1997). "Collective Labour Relations and Social Pacts in Belgium." Social Pacts in Europe. G. Fajertag e P. Pochet. Brussels, ETUI: 97-102.
- Armstrong, P. et alii (1991). Capitalism since 1945. Oxford, Blackwell.
- Baccaro, L. (1999a). The Organizational Consequences of Democracy: Labor Unions and Economic Reforms in Contemporary Italy. Unpublished Ph.D. Dissertation, Sloan School of Management and Department of Political Science. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology.
- Baccaro, L. (1999b). "Centralized Collective Bargaining and the Problem of 'Compliance': Lessons from the Italian Experience." Working Paper, Case Western Reserve University, Weatherhead School of Management. Cleveland, OH.
- Berger, S. (1981). "Introduction." Organizing Interests in Western Europe. S. Berger. New York, Cambridge University Press: 1-23.
- Bispinck, R. (1997). "The Chequered History of the Alliance for Jobs." Social Pacts in Europe. G. Fajertag e P. Pochet. Brussels, ETUI: 63-78.
- Carlin, W. e D. Soskice (1990). Macroeconomics and the Wage Bargain. Oxford, Oxford University Press.
- Cella, G. P. (1987). "Criteri di regolazione delle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli". Stato e regolazione sociale. Bologna, Il Mulino: 205-30.
- Ciampi, C. A. (1996) Un metodo per governare. Bologna, Il Mulino.
- Cofferati, S. e G. Sateriale (1997). A ciascuno il suo mestiere. Milano, Mondadori.
- Commissione Europea (1996). "Les pacts pour l'emploi dans la Communité Européenne". Manoscritto, 17 giugno.
- D'Antoni, S. (1999). La società che governa. Roma, Edizioni Lavoro.
- Donaldson, L. e M. Werner (1973). "Structure of Organization in Occupational Interest Associations." Human Relations 27(8): 721-38.
- ETUI (1996). Collective Bargaining in Western Europe. Brussels, ETUI.
- Fajertag, G. e P. Pochet (1997). Social Pacts in Europe. Brussels, ETUI.
- Fajertag, G. e E. Mermet (1999). Collective Bargaining in Western Europe. Manoscritto, ETUI.

- Fraile, L. (1999) "Tightrope: Spanish Unions and Labor Market Segmentation." The Brave New World of European Labor. Andrew Martin e George Ross. New York, Berghahn Books: 312-67.
- Golden, M. (1988). Labor Divided : Austerity and Working-Class Politics in Contemporary Italy. Ithaca, Cornell University Press.
- Hirschman, A. O. (1970). Exit, Voice, and Loyalty. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Kahneman, D. e A. Tversky (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." Econometrica **47**(2): 263-91.
- Katzenstein, P. J. (1985). Small States in World Markets. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Lange, P. (1984) Union Democracy and Liberal Corporatism: Exit, Voice, and Wage Regulation in Postwar Europe. Cornell Studies in International Affairs, Western Societies Papers. Ithaca, NY, Cornell University.
- Lehmbruch, G. (1979[1977]). "Liberal Corporatism and Party Government." Trends Toward Corporatist Intermediation. P. Schmitter e G. Lehmbruch. London: Sage: 147-83. Pubblicato originariamente in Comparative Political Studies **10**.
- Lewin, L. (1980). Governing Trade Unions in Sweden. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Modigliani, F. (1996). "The Shameful Rate of Unemployment in the EMS: Causes and Cures." De Economist **144**(3): 363-96.
- Modigliani, F. et alii (1996). Il miracolo possibile. Bari, Laterza.
- O'Donnell, R. (1998) "Ireland's Economic Transformation: Industrial Policy, European Integration and Social Partnership." Working Paper, Center for West European Studies, University of Pittsburgh.
- Pierson, P. (1997) "The Politics of Pension Reform." Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives. K. Banting e R. Boadway. Queen's University, School of Policy Studies: 273-93.
- Pontusson, J. e P. Swenson (1996). "Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions: The Employer Offensive in Comparative Perspective." Comparative Political Studies **29**(2): 223-50.
- Regini, M. (1984). The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain. Order and Conflict in Contemporary Capitalism. J. Goldthorpe. Oxford, Clarendon Press.

Regini, M. (1997). "Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective." European Journal of Industrial Relations 3(3): 259-78.

Scharpf, F. (1999) Governare l'Europa. Bologna. Il Mulino.

Schmitter (1979[1974]). "Still the Century of Corporatism?" Trends Toward Corporatist Intermediation. P. Schmitter e G. Lehmbruch. London: Sage: 7-49. Pubblicato originariamente in Review of Politics XXXVI: 85-131.

Schmitter, P. (1981). Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. Organizing Interests in Western Europe. S. Berger. New York, Cambridge University Press.

Schmitter, P. (1989). "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!" Government and Opposition 24(1): 54-73.

Schmitter, P. e J. Grote (1997), "Sisifo corporatista: passato, presente e futuro". Stato e Mercato, n. 50, agosto: 183-215.

Streeck (1982). Organizational Consequences of Corporatist Cooperation in West German Labor Unions. Patterns of Corporatist Policy-Making. G. Lehmbruch e P. Schmitter. Beverly Hills, Sage: 29-82.

Streeck, W. (1988). "Editorial Introduction to Special Issue on Organizational Democracy on Trade Unions." Economic and Industrial Democracy 9(3).

Streeck, W. (1994). Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft, 25: 7-36.

Streeck W. e P. Schmitter (1991). "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market." Politics and Society 19(2).

Tarantelli, E. (1986). Economia politica del lavoro. Torino, Utet.

Traxler, F. (1992). "Austria: Still the Country of Corporatism." Industrial Relations in the New Europe. A. Ferner e R. Hyman. Oxford, Blackwell: 270-97.

Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." British Journal of Political Science 25: 289-325.

Visser, J. (1998). "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands." British Journal of Industrial Relations 36(2): 269-92.

Wolfe, J. D. (1985). "Corporatism and Union Democracy: The British Miners Strike and

Incomes Policies.” Comparative Politics **17**(4).