

## Uno scambio senza contropartite

*Eliana Como*

### 1. Il dibattito sulla concertazione tra sostenitori e critici

Il dibattito sulla concertazione in Italia si è spesso polarizzato tra chi la propone come strumento per la difesa dei redditi e chi invece la rifiuta, perché vi intravede una deriva verticistica dell'organizzazione sindacale, con conseguenze sull'autonomia rivendicativa del sindacato e sul suo ruolo di rappresentante degli interessi di classe. Questo ha portato, molto spesso, a un uso mistificato e propagandistico del termine concertazione, sia da parte di coloro che la hanno criticata sia da parte di coloro che invece la hanno celebrata<sup>1</sup>. La discussione, soprattutto all'interno del sindacato, è stata infatti spesso ingessata in una contrapposizione, a volte ideologica, del binomio conflitto-concertazione, che ha sottovalutato gli elementi di contesto che hanno determinato e condizionato la storia sindacale degli ultimi trenta anni e che hanno reso atipica l'esperienza della concertazione italiana.

La storia di altri paesi europei porta a ritenere che la concertazione sia uno strumento di forza dell'azione sindacale, cui arrivano le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi proprio in virtù del loro radicamento e della loro capacità di rappresentanza. Un sistema neo-corporativo si instaura, di fatto, quando il governo e la classe imprenditoriale di un paese considerano le organizzazioni sindacali talmente forti da ritenere più conveniente trovare con loro un accordo preventivo piuttosto che perseguire una strategia di esclusione e di conflitto<sup>2</sup>. Il fatto che le grandi associazioni di rappresentanza degli interessi siano coinvolte nelle scelte di politica econo-

\* Eliana Como è docente a contratto in Sociologia economica e del lavoro all'Università di Teramo, collabora con l'Ires Cgil.

<sup>1</sup> Vedi Rieser (2000).

<sup>2</sup> Le condizioni affinché ciò avvenga sono la presenza di sindacati forti e di un forte partito social-democratico, l'interiorizzazione da parte delle organizzazioni sindacali delle regole del gioco all'interno del sistema capitalistico di produzione, la capacità dei sindacati di esercitare un controllo sulla propria base, in grado di ottenere l'accettazione e il rispetto degli accordi presi al vertice. Sul neo-corporativismo, vedi Maraffi (a cura di)

mica e sociale implica un certo esercizio di controllo su di esse da parte dello Stato, e un impegno da parte loro alla responsabilità e dunque alla auto-limitazione delle rivendicazioni salariali. In uno Stato democratico ciò non dovrebbe, tuttavia, arrivare a comprometterne l'autonomia organizzativa e strategica<sup>3</sup>.

Nei paesi capitalistici che hanno avviato e consolidato strategie neo-corporative la politica economica non è più basata sul mercato come meccanismo naturale e automatico di regolazione sociale e di redistribuzione delle risorse, ma è sempre più dipendente dalla creazione di un vasto consenso tra le parti all'interno del sistema politico e sociale<sup>4</sup>. La mediazione tra i più importanti gruppi di interesse organizzati ha garantito per anni in questi paesi la stabilità del sistema politico<sup>5</sup>. Negli anni settanta, mentre paesi come

(1981); Lembruch, Schmitter (a cura di) (1982); Schmitter (1982); Vardaro (a cura di) (1988); Goldthorpe (a cura di) (1989).

<sup>3</sup> Ben diverso è il caso del *corporativismo autoritario* (Crouch, 1993): si tratta di un modello i cui effetti sono radicalmente differenti e si instaura quando il capitale è in grado di introdurre elementi di coercizione per eliminare ogni tentativo dei lavoratori di avviare un conflitto. Un tentativo di realizzare questo modello si è realizzato durante una tra le più drammatiche parentesi della storia sindacale del novecento, quella delle moderne dittature europee: l'Italia di Mussolini, la Germania di Hitler, il Portogallo prima della rivoluzione dei garofani. Di fatto, prima degli anni ottanta, il concetto di corporativismo era strettamente legato ai regimi autoritari sorti in alcuni paesi europei e dell'America Latina nella prima metà del novecento. Il termine ha continuato a evocare per lungo periodo le pratiche politiche del fascismo e le sue strutture istituzionali, che niente hanno a che fare con i principi e i fondamenti delle moderne democrazie, tanto che per queste ultime si è preferito parlare di corporativismo *societario, liberale, pluralistico o contemporaneo*. Vedi Maraffi (a cura di) (1981); Schmitter (1982).

<sup>4</sup> Il sistema di regolazione sociale neo-corporativo è di fatto noto anche come modello dell'*accordo*, contrapposto alle esperienze del *mercato* e del *decreto*, cioè quelle in cui gli equilibri economici e sociali sono regolati rispettivamente dagli equilibri tra le forze di mercato (è il caso dei paesi anglosassoni) piuttosto che da un ruolo molto forte e centralizzato delle autorità governative (è il caso della Francia e del Giappone). Vedi Salvati (1982).

<sup>5</sup> Secondo alcuni, la tendenza alla corporativizzazione del sistema di rappresentanza è motivata dai bisogni di fondo del capitalismo di riprodurre le condizioni per la sua esistenza e di accumulare continuamente altre risorse (vedi Schmitter, 1981). In un sistema neo-corporativo, lo Stato assume una posizione di implicita debolezza e cerca il sostegno delle più importanti organizzazioni degli interessi: «da solo lo Stato post-liberale non ce la fa a governare una società capitalista sviluppata e deve quindi appoggiarsi a degli organismi esterni ad esso, che spartiscano con lui il peso delle decisioni e della loro attuazione» (Maraffi, 1981, p. 30). In questo modo, alcune organizzazioni degli interessi diventano veri e propri «governi privati» (*ibidem*), con i quali lo Stato instaura rapporti privilegiati ed esclusivi, investendole di autorità e di *status* giuridico pubblico e facendole diventare di fatto gli unici portavoce riconosciuti e accreditati di certi interessi.

gli Stati Uniti e la Gran Bretagna soffrivano livelli elevati di inflazione, i paesi scandinavi, l'Austria e la Germania – sperimentando modelli di concertazione tra Stato, imprese e sindacati – producevano risultati assai migliori in termini di controllo delle tensioni economiche e sociali.

Nel caso italiano, tuttavia, l'istituzionalizzazione dei rapporti tra Stato e parti sociali ha seguito una strada assai differente da quella di altri paesi europei, più difficile, più discontinua e con effetti più discutibili. In Italia si è arrivati a sperimentare pratiche di concertazione molto in ritardo, quando ormai si andava concludendo la fase espansiva keynesiana che in altri paesi capitalistici aveva reso praticabile lo scambio tra moderazione salariale e un modello di crescita basato su piena occupazione e politiche di *welfare*.

## 2. I primi tentativi di programmazione concertata e di politica dei redditi negli anni sessanta

Fino alla fine degli anni settanta l'Italia non partecipa ad alcuna forma di scambio politico e, mentre molti altri paesi europei sperimentano il modello neo-corporativo, il sistema di relazioni industriali italiane resta caratterizzato da una forte contrapposizione – quasi uno scontro di civiltà – tra governo e imprese, da un lato, e rappresentanti dei lavoratori, dall'altro.

All'inizio questa contrapposizione è indicatore soprattutto della forte debolezza del sindacato italiano. Anche intorno alla fine degli anni sessanta, tuttavia, quando si rafforza la struttura sindacale e si consolida la sua capacità di rappresentanza, continua a mancare tanto l'*offerta* di concertazione – cioè la disponibilità da parte dei sindacati – quanto la *domanda* – ossia la richiesta da parte delle istituzioni pubbliche e, di conseguenza, delle imprese. Fino alla fine degli anni settanta le istituzioni continuano, infatti, a governare indipendentemente dal consenso del sindacato, con gli strumenti classici della politica economica e monetaria nazionale. D'altra parte, ampi settori del sindacato rifiutano l'idea stessa della concertazione: alcuni temono una perdita di autonomia e di capacità negoziale, altri addirittura vi intravedono il rischio di una compromissione della natura e dei fini dalla rappresentanza sindacale stessa.

Il rifiuto del neo-corporativismo, che matura soprattutto all'interno dell'area comunista, non preclude, tuttavia, l'idea che il sindacato possa partecipare in modo responsabile alle scelte di politica economica nazionale. A ben guardare, già nell'immediato dopoguerra la Cgil si dichiara disponibile a essere coinvolta nella ricostruzione del paese nel quadro dei rapporti pro-

duttivi e delle strutture istituzionali esistenti. Sono anni caratterizzati da un feroce scontro politico e culturale e da crescenti livelli di disoccupazione, con il sindacato strutturalmente debole e in ritardo sulla lettura delle trasformazioni che stanno avvenendo nell'organizzazione del lavoro in fabbrica. Tuttavia, attraverso il *Piano per il lavoro*, presentato da Di Vittorio nel 1949 al II congresso della Cgil, il sindacato si impegna a sostenere – anche a costo di sacrifici da parte dei lavoratori<sup>6</sup> – un programma nazionale di occupazione di stampo keynesiano, che prevede la nazionalizzazione dell'industria elettrica, l'avvio di un programma di bonifica e irrigazione di vasti terreni, un piano edilizio per far fronte alla drammatica carenza di case, scuole e ospedali. Il Piano non verrà mai attuato e la strategia del sindacato si risolverà in un fallimento, poiché, da un lato, il governo non ha alcun bisogno di accettare offerte di collaborazione del sindacato potendo utilizzare la disoccupazione e la repressione in fabbrica per escludere la classe operaia da ogni concreta possibilità di partecipazione<sup>7</sup>, dall'altro, il sindacato stesso, ancora molto debole e pressoché privo di radicamento organizzativo, non ha la capacità di mobilitazione necessaria a coinvolgere la propria base, soprattutto nel nord del paese, che poco o niente ha a che fare con i contenuti proposti nel Piano<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> «Io sento che è necessario dichiarare in questo Congresso che la classe operaia italiana, i lavoratori tutti, consapevoli che essi non sono e non vogliono mai più essere considerati estranei, ai margini della vita nazionale, sono pronti a dare una nuova prova di essere maturi per risolvere i grandi problemi nazionali che altre classi non hanno saputo risolvere fino a oggi. Nella misura in cui il nostro Piano sarà messo in applicazione e attuato con tutte le misure e gli sforzi che esso comporta, per questa opera di bene di risanamento e di progresso, tutto il proletariato italiano, i lavoratori salariati e stipendiati di tutte le categorie, saranno felici di fare dei nuovi sacrifici...». (Giuseppe Di Vittorio, 1949, discorso al II Congresso della Cgil).

<sup>7</sup> In questi anni, i sindacati subiscono all'interno delle fabbriche un'ondata di repressione e discriminazione, tesa a emarginare ogni forma di organizzazione operaia e di conflitto, complice anche il ricatto delle commesse americane, che minacciano di escludere dai finanziamenti quelle fabbriche in cui ancora resista una significativa presenza comunista. Sono anni di controffensiva padronale all'interno delle fabbriche, con la persecuzione di centinaia di quadri sindacali allontanati dalla produzione e con l'assoggettamento della classe operaia al potere aziendale. È indicativo il caso della Fiat, dove a partire dal 1953 il gruppo dirigente guidato da Valletta mette in atto – anche con l'istituzione dei reparti confino – una dura politica di discriminazione sindacale, promozione del sindacalismo giallo, attacco al diritto di sciopero, ricatto sul posto di lavoro. Su queste vicende, si confrontino le esperienze dirette riportate in Pugno, Garavini (1974); Accornero (1959) (riedito in Accornero, Rieser, 1981); Accornero (1967).

<sup>8</sup> È soprattutto la Cgil a vivere in quegli anni una situazione di debolezza organizzativa, a causa non soltanto dell'ondata repressiva all'interno dei luoghi di lavoro, ma anche

La discussione sulla possibilità che il sindacato assuma un ruolo di maggior rilievo nella programmazione economica e nella politica dei redditi del paese viene proposta nuovamente nei primi anni sessanta, questa volta in un quadro economico in piena espansione e su proposta delle prime coalizioni governative di centro-sinistra<sup>9</sup>. Si tratta di una possibilità politica inedita rispetto alla strategia di isolamento e di esclusione portata avanti durante tutti gli anni cinquanta, motivata soprattutto dalla preoccupazione che di fronte alla forte tendenza inflattiva gli strumenti monetari e creditizi non siano sufficienti, se non accompagnati da interventi strutturali e da misure di politica economica espansiva attuati con il consenso delle parti.

Con questi presupposti, il ministro del bilancio Giolitti consegna ai sindacati un *Memorandum sui problemi di politica economica*, redatto con il contributo di Sylos Labini, nel quale si riconosce che *gli aspetti più macroscopici delle nostre difficoltà congiunturali scaturiscono direttamente da gravi inadeguatezze strutturali del nostro sistema economico. (...) Si tratta di problemi tanto importanti e tanto delicati, i quali comportano un continuo contatto e una discussione con i sindacati, non per imporre vincoli precostituiti alla loro autonoma azione rivendicativa, ma per invitarli a considerare i limiti di compatibilità tra gli obiettivi di tale azione e quelli, non meno importanti per i lavoratori, della piena occupazione e della stabilità dei prezzi, limiti di compatibilità che spetta in primo luogo al governo controllare e in-*

della scarsa importanza attribuita alla dimensione di fabbrica, cui sembra invece essere più attento il sindacato di ispirazione cattolica. Ciò porta la Cgil a un forte ritardo nell'adeguare la propria struttura organizzativa e la propria politica rivendicativa ai problemi concreti emersi con i nuovi metodi organizzativi tayloristici e con l'automazione del processo lavorativo. Di fatto, è la mediazione politica e l'appoggio del Pci, con il suo radicamento organizzativo e la sua capacità di mobilitazione e costruzione di identità culturale, che garantisce alla Cgil il riconoscimento di una seppur debole possibilità di influenza. In questo periodo il sindacato ha di fatto una connotazione fortemente politica, quasi una sorta di «ideologia religiosa», che, se da un lato gli permette di resistere alla repressione grazie a uno spirito di sacrificio ispirato a fini ultimi inalienabili, al tempo stesso frustra le rivendicazioni espresse sui luoghi di lavoro. Gli interessi immediati della base vengono sacrificati in favore di contenuti politici generali, in cui il nemico è poco percepibile o comunque troppo lontano e in cui i risultati delle mobilitazioni sono troppo difficilmente misurabili da chi lotta. Su queste posizioni, vedi, tra gli altri, Accornero (1973); Pizzorno (1980).

<sup>9</sup> Sulle relazioni sindacali negli anni sessanta vedi, in particolare, Pugno, Garavini (1974); Pizzorno (1980); Regini (1981); Carabba (1977); Accornero (1992). Sui tentativi di politica dei redditi negli anni sessanta vedi, invece, Salvati (1978), (2000a), (2000b); Carabba (1977). Sulle due posizioni circa il ruolo del sindacato vedi, rispettivamente, Giugni (1973); Amato (1971).

*dicare all'attenzione delle organizzazioni dei lavoratori affinché queste ne traggano i dovuti elementi di un'azione responsabile*<sup>10</sup>.

Tuttavia i tempi non sono maturi, e i tentativi di coinvolgimento del sindacato nello Stato e nella gestione economica dello sviluppo falliscono. Anche quando, nel 1964, viene istituzionalizzata la programmazione centralizzata e istituito l'Ufficio del Piano, le scelte di politica economica restano fortemente centralizzate e il programma di trasformazione del capitalismo italiano prerogativa quasi esclusiva dello Stato.

Peraltro le posizioni all'interno del sindacato sono assai differenti: mentre già da qualche anno la Cisl ha dichiarato la propria disponibilità a un approccio negoziale con lo Stato, la Cgil mantiene un atteggiamento critico durante tutta la fase. D'altra parte, lo stesso modello di programmazione proposto dallo Stato, al di là dei presupposti innovativi e delle indicazioni formali, non sembra prefigurare una concezione realmente corresponsabile e concertata della programmazione<sup>11</sup>.

Come negli anni cinquanta, la politica economica nazionale finisce per rimanere sostanzialmente estranea alla logica neo-corporativa e i sindacati restano relegati a un ruolo marginale, deboli sul piano della rappresentanza e dell'organizzazione, sia dentro sia fuori dai luoghi di lavoro. Piuttosto che intraprendere la strada della politica dei redditi, il governo preferirà, anche in questa occasione, frenare la breve fiammata inflazionistica che segue il *boom* economico (1962-1964) con misure tradizionali, come quelle monetarie e fiscali<sup>12</sup>.

### **3. I patti sociali tra la fine degli anni settanta e gli anni ottanta: la concertazione «mancata»**

Dopo la stagione del 1968-1973, caratterizzata da una forte ripresa della conflittualità e da un rafforzamento organizzativo e contrattuale impensabile fino a pochi anni prima<sup>13</sup>, i rapporti tra Stato e sindacato giungono a una svolta. Alla fine degli anni settanta, durante il governo di solidarietà nazionale, il sindacato italiano affronta per la prima volta in maniera organi-

<sup>10</sup> *Memorandum sui problemi di politica economica* (1964), in Carabba (1977).

<sup>11</sup> Su queste posizioni vedi Giugni (1973) e Amato (1971), ma anche Dau (2001).

<sup>12</sup> Vedi Salvati (2000a).

<sup>13</sup> Per brevità, si rimanda l'approfondimento della stagione sindacale degli anni settanta ai lavori di Regalia, Regini, Reyneri (1977); Trentin (1977); Pizzorno (a cura di) (1977), (1980); Regini (1981); Accornero (1992).

ca la possibilità di essere coinvolto nei problemi che riguardano lo sviluppo economico e produttivo del paese, come l'inflazione, la produttività e la competitività internazionale. La cosiddetta «svolta dell'Eur» nel 1978 sancisce un'inversione di rotta nelle scelte strategiche del sindacato e una redistribuzione di potere all'interno dell'organizzazione a vantaggio del livello confederale<sup>14</sup>.

Con questa scelta il sindacato italiano si mostra disponibile a entrare nell'arena degli interessi politici, con una strategia di moderazione salariale e di contenimento del conflitto. La situazione economica della fine degli anni settanta non lascia tuttavia grandi margini di azione e la scelta di una maggiore cooperazione con il governo finisce per condurre a effetti diversi da quelli attesi. Il contesto economico in cui avviene questo passaggio è infatti ben diverso da quello di pieno sviluppo keynesiano che aveva caratterizzato le esperienze neo-corporative negli altri paesi capitalistici europei, e che aveva reso praticabile uno scambio politico in cui i sindacati offrivano moderazione salariale a patto di ottenere politiche di *welfare*, sviluppo e piena occupazione.

D'altra parte, all'inizio degli anni ottanta continuano a non esserci le condizioni strutturali e congiunturali perché si attui un sistema propriamente neo-corporativo. Mancano, infatti, sia una rappresentanza forte e centralizzata sia l'appoggio istituzionale da parte di governi *pro-labour*. Chiusa la parentesi dei governi di solidarietà nazionale, con l'opposizione comunista rimasta isolata e in aperto conflitto con la maggioranza, infatti, il movimento sindacale è ancora tutt'altro che unanime rispetto alla scelta della concertazione e, comunque, non ha la forza per sostenere questa scelta, né, d'altra parte, per imporla alle proprie controparti. In grave ritardo sulla lettura delle trasformazioni dell'organizzazione del lavoro, dell'apparato produttivo e della società, il sindacato di quegli anni è, infatti, uscito stremato dalla crisi Fiat del 1980 e dalla più generale offensiva dei datori di lavoro che hanno avviato numerosi processi di ristrutturazione e di decentramento organizzativo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sul sindacato italiano tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta vedi, in particolare, Regini (1982a), (1982b), (1989); Bordogna, Provasi (1984); Bordogna (1985); Carrieri, Donolo (1986); Baglioni (1986); Accornero (1992); Bellardi (1999); Salvati (2000a), (2000b); Giugni (2003).

<sup>15</sup> Sulla vicenda dei 35 giorni alla Fiat e sulla successiva marcia dei 40.000 esiste ormai una vastissima letteratura. Tra gli interventi più significativi vedi Bonazzi (2000); Golden (2001); Polo, Sabattini (2000); Revelli (1989); Romiti, Pansa (1988). Sulla stessa vicenda, sono stati prodotti anche numerosi film e documentari. Tra i più importanti,

È pur vero che in molti altri paesi d'Europa in quel periodo le prospettive della concertazione appaiono incerte e instabili. Anche nei paesi tradizionalmente socialdemocratici, in cui gli assetti neo-corporativi sembravano ormai consolidati, la logica della concertazione subisce infatti forti tensioni<sup>16</sup>.

Sul piano economico, di fatto, i tentativi di concertazione che avvengono tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta – dall'accordo sul costo del lavoro del 1977, al lodo Scotti del 1983, al patto di San Valentino del 1984 – sono un insuccesso e la maggior parte degli obiettivi perseguiti non vengono realizzati, a costo peraltro di una profonda quanto drammatica frattura tra le tre confederazioni sindacali sul tema dell'abolizione della scala mobile.

Cominceranno, da allora, a manifestarsi tra i lavoratori i primi segni di insoddisfazione nei confronti della politica sindacale e di opposizione alle scelte della dirigenza, che daranno avvio a un lungo calo delle iscrizioni (soltanto apparentemente mascherato dall'aumento dei pensionati) e alla diffusione del sindacalismo autonomo, soprattutto in alcuni settori del pubblico impiego e tra i lavori più professionalizzati<sup>17</sup>.

Nel caso dell'esperienza degli anni ottanta non si è parlato, peraltro, di concertazione né tanto meno di sistema neo-corporativo, ma piuttosto di «stabilizzazione *incompleta e semi-conflittuale*» (Salvati, 2000a, p. 61). I governi si limitarono infatti ad affrontare soltanto il problema dell'inflazione – peraltro con scarsi risultati<sup>18</sup> – e tralasciarono quasi completamente quello del debito pubblico, che, in assenza di interventi di contenimento, continuò a crescere ben oltre la metà degli anni ottanta<sup>19</sup>.

A ben guardare, si trattava piuttosto di uno scambio politico, peraltro non *generalizzato*<sup>20</sup>, ma piuttosto basato su singole partite: i limiti tempo-

quelli di Mimmo Calopresti, *Tutto era Fiat* (1999); Guido Chiesa, Daniele Vicari, *Non mi basta mai* (2001). Sul punto di vista degli impiegati che parteciparono alla marcia dei 40.000, un contributo interessante è il documentario di Giovanna Boursier, *Signorina Fiat* (2001).

<sup>16</sup> Vedi Lange (1988).

<sup>17</sup> Vedi Carrieri (1995); Carrieri, Tatarelli (1997).

<sup>18</sup> Alla fine del 1988 l'inflazione era scesa al 6,6 per cento, ma era ancora tre volte superiore alla media europea. Ancora nella seconda metà degli anni novanta, la crescita dei prezzi sul mercato italiano sarà quasi doppia rispetto alla maggioranza degli altri paesi europei (Salvati, 2000a).

<sup>19</sup> Sempre nel 1988, il rapporto tra debito pubblico e Pil aveva raggiunto il 92,6 per cento (*ibidem*).

<sup>20</sup> Il concetto di scambio politico è usato prevalentemente nella letteratura italiana, quasi come sinonimo di quello che nella letteratura di lingua inglese viene indicato con

rali che istituivano gli accordi erano infatti ben più brevi di quelli che normalmente sottostavano ai patti di concertazione negli altri paesi d'Europa, tanto da far pensare che fossero condizionati molto di più dagli equilibri di politica interna che non da una precisa strategia macro-economica.

#### 4. La concertazione negli anni novanta: uno scambio ineguale

È soltanto negli anni novanta che, quasi inaspettatamente e cogliendo di sorpresa gli osservatori del modello neo-corporativo, il sindacato italiano viene formalmente e organicamente coinvolto in una serie di patti triangolari con le istituzioni su temi di politica economica. È un periodo di grande tensione, nel più generale clima di rigore imposto dall'ingresso in Europa e con la classe politica e imprenditoriale uscita delegittimata da Tangentopoli<sup>21</sup>. Non si tratta in questo caso soltanto di contenere l'inflazione, determinata dalle pressioni salariali in un contesto di pieno impiego e di politiche di sviluppo di stampo keynesiano, come avveniva nelle esperienze socialdemocratiche del nord Europa. Oltre alla politica dei redditi, i problemi in agenda riguardano, infatti, sempre più il problema della disoccupazione e della spesa pubblica, del contenimento dei costi del lavoro e della flessibilità nell'utilizzo della manodopera, in un contesto macro-economico vincolato dall'ingresso in Europa e dalla internazionalizzazione dell'economia.

Il rallentamento dello sviluppo economico e l'aumento dell'incertezza rendono però più difficile ottenere quelle compensazioni, abitualmente indispensabili al funzionamento di un patto sociale. Di fatto, in uno scambio di tipo neo-corporativo, l'elemento centrale dell'accordo è rappresentato dalla fiducia che i benefici promessi vengano nel lungo periodo effettiva-

il concetto di neo-corporativismo. Il concetto di scambio politico è proposto in Pizzorno (1977). Prendendo il sistema austriaco come osservatorio privilegiato, Marin elabora, sulla teoria di Pizzorno, il concetto di «scambio politico *generalizzato*» (*Generalized Political Exchange*). In questo caso, lo scambio tra parti sociali e governo avviene sul lungo periodo e sulla base della reiterazione delle relazioni. Gli scambi sono protratti nel tempo e il singolo contratto in sé finisce per avere un peso relativo. Marin elabora la teoria dello scambio politico generalizzato in contrasto con quella di Pizzorno, poiché secondo lui un unico grande scambio non sviluppa la fiducia e la stabilità che garantiscono invece una serie numerosa e ripetuta di scambi. Sulla posizione di Marin, vedi Crouch (1993).

<sup>21</sup> Per una ricostruzione più dettagliata della stagione di concertazione degli anni novanta e per i contenuti degli accordi, vedi Carrieri (1995), (1997), (2001), (2003); Regini (1996), (1999); Salvati (2000a), (2000b); Dau (2001); Mania, Sateriale (2002); Giugni (2003).

mente concessi. Questa fiducia dipende da fattori storici e strutturali che erano presenti nei paesi a sistema neo-corporativo, ma che sono invece assenti nel sistema italiano di quegli anni<sup>22</sup>. I governi tecnici che danno vita in Italia al Protocollo del 1993 e alla riforma delle pensioni del 1995 non possono di fatto garantire fiducia ai sindacati; anzi, da questi hanno bisogno di essere sostenuti, in mancanza di un'investitura elettorale vera e propria. È proprio la loro neutralità rispetto alle parti e il fatto di non essere esplicitamente *pro-labour* né *anti-labour* a consentire loro di svolgere una funzione di emergenza nazionale.

Di fatto, diversamente dalla teoria neo-corporativa, l'esperienza italiana degli anni novanta si basa non su uno scambio immediato di benefici e su un ruolo compensativo del governo, bensì su «una delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi (e in particolare ai sindacati), in un quadro di politiche regolative anziché redistributive» (Regini, 1996, p. 734). Ciò implica «una riallocazione delle competenze di politica economica in un contesto caratterizzato dall'emergenza e dalla prevalenza di obiettivi condivisi, più che uno scambio fra le risorse a disposizione dei diversi attori» (*ibidem*, p. 734). In questo senso, viene a cadere l'idea che la maggiore probabilità di successo sia condizionata dalla possibilità da parte del governo di ottenere fiducia. In gioco non c'è uno scambio vero e proprio, dunque nemmeno la necessità da parte del governo – solitamente *pro-labour* – di garantire che i benefici promessi vengano realizzati nel lungo periodo.

D'altra parte, il sindacato italiano negli anni novanta è soltanto apparentemente in salute e le sue scelte appaiono dettate da una valutazione di riduzione del danno piuttosto che da un'opzione strategica vera e propria. I tre sindacati italiani partecipano, infatti, in questi anni a una vera e propria ristesura del patto sociale basato sul compromesso keynesiano, procedendo per tappe a un nuovo disegno delle relazioni industriali e della politica dei redditi, a una riduzione della spesa previdenziale e all'introduzione di significative dosi di flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro, prevalentemente a svantaggio dei lavoratori e delle garanzie ottenute dalla legislazione del lavoro nei decenni precedenti<sup>23</sup>.

Al 23 luglio, d'altronde, si arriva in un quadro macro-economico fortemente vincolante, in pieno declino e con la politica economica europea da rispettare. Con l'inflazione alle stelle e gli imprenditori che premono per mettere in discussione la struttura della contrattazione, l'accordo sembra

<sup>22</sup> Vedi Regini (1981).

<sup>23</sup> Vedi Salvati (2000b).

l'unica soluzione possibile, tanto più che con esso il sindacato sembra difendere il salario reale dall'inflazione e confermare l'articolazione su due livelli della contrattazione. Tuttavia, se questo sistema consente al sistema produttivo italiano di recuperare in termini di controllo dell'inflazione e contenimento del debito pubblico, di fatto esso dà vita a una dinamica retributiva inferiore a quella dei principali paesi europei e comunque inferiore a quella della produttività. Alla prova dei fatti, il modello previsto dall'accordo si dimostra al di sotto delle aspettative e finisce per andare a svantaggio dei lavoratori, nonostante la produttività torni a crescere nel decennio a livelli superiori a quelli dell'inflazione<sup>24</sup>. Al recupero dell'inflazione al primo livello (peraltro modesto, se si considera che tra il 1994 e il 1997 la retribuzione *pro capite* è diminuita dello 0,3 per cento l'anno e tra il 1998 e il 2002 dello 0,1), non ha corrisposto infatti un adeguato recupero degli aumenti di produttività al secondo, a causa della scarsa diffusione della contrattazione aziendale, soprattutto al sud, nelle piccole e medie imprese e in alcuni settori meno sindacalizzati. I lavoratori dipendenti interessati da questo livello di contrattazione sono stati infatti, nel biennio 1995-96, soltanto il 38,5 per cento, compresi tra il 3,2 delle imprese da 10 a 19 addetti e il 51,7 di quelle oltre i 500, con appena il 15 per cento delle imprese del sud e differenziali settoriali che vanno da oltre il 50 per cento nei settori chimico e metalmeccanico fino a poco più del 20 in quello tessile e del commercio. D'altro canto, alla scarsa e disomogenea diffusione della contrattazione aziendale non ha fatto adeguato riscontro lo sviluppo della contrattazione territoriale, nonostante la vocazione della struttura produttiva italiana e la prevalenza di piccole e piccolissime imprese diffuse nel territorio.

Ai sacrifici imposti al lavoro dipendente non è corrisposto di fatto un altrettanto forte impegno da parte delle imprese, che, anche a causa della mancanza di stimoli alla competitività e alla riorganizzazione, hanno continuato a competere sul costo del lavoro piuttosto che sull'aumento degli investimenti e sulle spese in ricerca e sviluppo (gli investimenti lordi sono passati dal 30 per cento del reddito nazionale negli anni ottanta a poco più del 20 nei primi anni novanta e al 23,2 nel 2002).

Accanto al nuovo impianto di politica contrattuale e dei redditi, la concertazione italiana negli anni novanta ha accompagnato e sostenuto anche un

<sup>24</sup> Per una valutazione dell'impatto dell'accordo del luglio 1993 si vedano, tra gli altri, Tronti (2003); Megale, D'Aloia, Birindelli (2003); Pellegrini (2002). Sullo stesso argomento, si vedano anche gli atti del convegno «Accordo di luglio 1993 e struttura dei salari» organizzato dall'Aiel e dall'Aisri nel 2004, in particolare il *paper* dattiloscritto di Casadio, Lamelas, Rodano.

processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, accettata come condizione *quasi* inevitabile per sostenere i livelli occupazionali e ridurre gli allarmanti livelli di disoccupazione degli anni ottanta<sup>25</sup>. Nel corso degli anni novanta è stato così portato avanti un processo, già avviato nel precedente decennio, di trasformazione del mercato del lavoro e di riduzione del modello di lavoro tipico, con effetti sui meccanismi di regolazione dei rapporti d'impiego, sull'organizzazione del lavoro e sullo stesso sistema della rappresentanza. Nonostante il coinvolgimento dei sindacati e la prerogativa della contrattazione nazionale di individuare i limiti di utilizzo del lavoro atipico, si è così venuta a cristallizzare una balcanizzazione del mercato del lavoro, diviso in lavoratori di serie A, tutelati e rappresentati dal sindacato, e lavoratori di serie B, senza diritti né garanzia di continuità del posto di lavoro, difficilmente rintracciabili dal sindacato ed esclusi da un sistema di *welfare* e di protezione sociale ancora pensato sul precedente modello occupazionale.

Il metodo consensuale e controllato ha sì reso accettabili le soluzioni introdotte<sup>26</sup>, ma ha finito per privilegiare il coinvolgimento delle parti sociali rispetto al contenuto dei provvedimenti da introdurre. La concertazione ha così contribuito – con il consenso dei sindacati – a un ripensamento del patto sociale, che ha peggiorato i rapporti di forza tra imprese e sindacati a svantaggio della classe lavoratrice, privilegiando il coinvolgimento delle parti sociali rispetto al contenuto dei provvedimenti da introdurre<sup>27</sup>. L'operazione ha finito per apparire un tentativo di imbrigliare il conflitto e riportare la contrattazione al livello centrale, determinando in modo leaderistico e verticistico soluzioni e decisioni strategiche, senza tuttavia garantire sui risultati<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano vengono introdotte già negli anni ottanta, con il Protocollo del 1983 e l'accordo di San Valentino, che regolano per la prima volta i contratti di formazione lavoro, il *part time* e i contratti di solidarietà. È comunque a partire dagli anni novanta che viene avviato in maniera più organica il processo di de-regolazione dei rapporti di lavoro, soprattutto – ma non soltanto – attraverso l'introduzione della gestione separata presso l'Inps per i lavoratori para-subordinati avvenuta con la riforma Dini (1995) e l'introduzione del lavoro interinale con il pacchetto Treu (1996). Vedi Sestito (2002).

<sup>26</sup> Vedi Regini (1998).

<sup>27</sup> Vedi Salvati (2000b).

<sup>28</sup> Ciò è avvenuto, secondo chi scrive, nonostante i principali accordi di concertazione siano stati sottoposti a verifica referendaria dai sindacati. Nel caso dell'accordo di luglio, ad esempio, la partecipazione elettorale è stata molto bassa (appena il 39 per cento degli aventi diritto). Sull'argomento, si vedano tuttavia anche le tesi di Baccaro (2002), il quale, enfatizzando proprio il consenso elettorale sugli accordi, parla invece di «corporativismo democratico».

Se pure questo intervento è servito a contenere l'inflazione e a sanare il debito pubblico per permettere l'ingresso nell'euro in una condizione macro-economica e globale che sembrava non lasciare molte scelte, non è stato sufficiente, d'altra parte, a rilanciare in maniera strutturale la competitività del paese e a risolvere il problema dell'occupazione. Le imprese hanno, infatti, continuato a privilegiare una via bassa alla competizione internazionale, giocando sulla riduzione del costo del lavoro e rinunciando alla partita dell'innovazione e della modernizzazione dell'economia.

È stato tuttavia il blocco politico costituito nel 2001 dal governo di centro-destra e dalla classe imprenditoriale legata alla piccola e media impresa del nord-est a decidere di chiudere con l'esperienza della concertazione. Con l'alternativa di un «dialogo sociale» pressoché unilaterale e la pratica degli accordi separati, la nuova coalizione di governo ha diviso i sindacati, decretando nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* e con la successiva campagna intrapresa contro l'articolo 18, la fine delle politiche di concertazione e degli equilibri politici e sociali determinati negli anni novanta<sup>29</sup>. Contestualmente, l'introduzione della legge 30 e dei relativi decreti attuativi hanno portato a termine il percorso di flessibilizzazione senza regole del mercato del lavoro e di individualizzazione dei rapporti di lavoro.

È soltanto in questo periodo che si riapre, dopo più di un decennio di moderazione delle strategie rivendicative, una rinnovata stagione di conflitto – nella società e nei luoghi di lavoro – di cui la Cgil diventa uno tra i principali protagonisti. Basti pensare alla contro-offensiva in difesa dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ma anche, ad esempio, ai conflitti in singoli settori del mondo del lavoro, dagli autoferrotranvieri, a Melfi<sup>30</sup>, alla difesa di grandi aziende come l'Alitalia e Terni, fino alla mobilitazione della Fiom per i pre-contratti in molte aziende metalmeccaniche.

Oggi la nuova linea di Confindustria, con la direzione di Montezemolo, rilancia – laddove le condizioni politiche lo permetteranno – l'opportunità della concertazione con governo e sindacati. Al sindacato tornerà l'onere, in questo caso, di affrontare l'ipotesi di un coinvolgimento nelle scelte di politica economica con l'obiettivo di rilanciare la competitività del sistema produttivo italiano. Al di là dei pregiudizi, apologetici o critici, la rilettura della storia sindacale degli ultimi trenta anni e il confronto con le altre esperienze

<sup>29</sup> Sulle vicende sindacali degli ultimi anni, vedi Accornero, Como (2003); Giugni (2003); Leonardi (2003); Loy (2004); Mariucci (2004a); Perulli (2004); Bellardi (2004).

<sup>30</sup> Sulla mobilitazione dei lavoratori a Melfi, vedi gli interventi di Bubbico, Rieser, Cersosimo e Di Siena in QRS-Lavori (2004), n. 4.

europee dovrebbero suggerire cautela, poiché nella grave situazione economica del paese il rischio continuerà a essere – oggi come negli anni ottanta e novanta – quello di partecipare a uno scambio senza contro-partite, in cui la concertazione rappresenti per il sindacato una subordinazione disciplinata delle condizioni di lavoro e dei livelli salariali alle esigenze del sistema imprenditoriale. Dovrà essere chiaro, invece, che la concertazione è uno strumento di forza del sindacato soltanto se è verificabile, e se alle responsabilità del sindacato e ai sacrifici dei lavoratori corrisponde un altrettanto – e anzi maggiore – impegno da parte delle imprese e dello Stato.

## Bibliografia

- Accornero A. (1992), *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, Il Mulino.
- Accornero A. (1973), *Gli anni Cinquanta in fabbrica*, Bari, De Donato.
- Accornero A. (1967), *Dalla rissa al dialogo*, Roma, Edizione Sindacale Italiana.
- Accornero A. (1959), *Fiat confino*, Milano, Edizioni Avanti.
- Accornero A., Como E. (2003), *La (mancata) riforma dell'articolo 18*, in Blondel J., Segatti P., *Politica in Italia. I fatti e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino-Istituto Cattaneo.
- Accornero A., Rieser V. (1981), *Il mestiere dell'avanguardia*, Bari, De Donato.
- Amato G. (1971), *Sindacati e programmazione e riforme*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, n. 1-2.
- Baccaro L. (2002), *La costruzione del corporativismo democratico in Italia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 2.
- Baglioni G. (1986), *La politica sindacale nel capitalismo che cambia*, Bari, Laterza.
- Bellardi L. (2004), *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2.
- Bellardi L. (1999), *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, Cacucci Editore.
- Bonazzi G. (2000), *Sociologia della Fiat*, Bologna, Il Mulino.
- Bordogna L. (1985), *Tendenze neo-corporative e trasformazioni del conflitto industriale. L'esperienza italiana degli anni Settanta e primi anni Ottanta*, in Cella G.P., Regini M. (a cura di) (1985), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi sulle tendenze*, Bologna, Il Mulino.
- Bordogna L., Provasi G. (1984), *Politica, economia e rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*, Bologna, Il Mulino.
- Carabba M. (1977), *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Bari, Laterza.

- Carrieri M. (2003), *Sindacato in bilico. Ricette contro il declino*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. (1997), *Seconda Repubblica senza sindacati? Il futuro della concertazione in Italia*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. (1995), *L'incerta rappresentanza. Sindacato e consenso negli anni '90*, Bologna, Il Mulino.
- Carrieri D., Donolo C. (1986), *Il mestiere politico del sindacato*, Roma, Editori Riuniti.
- Carrieri M., Tatarelli L. (1997), *Gli altri sindacati. Viaggio nelle organizzazioni autonome di base*, Roma, Ediesse.
- Crouch C. (1993), *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse.
- Dau M. (2001), *Oltre la concertazione?*, Firenze, Le Monnier.
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino.
- Giugni G. (1973), *Il sindacato fra contratti e riforme (1969-1973)*, Bari, De Donato.
- Golden M. (2001), *Eroiche sconfitte. Sindacato e politiche di riduzione del personale*, Bologna, Il Mulino.
- Goldthorpe J.H. (a cura di) (1989), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, Bologna, Il Mulino.
- Lange P. (1988), *Il declino della concertazione e gli accordi italiani: alcune ipotesi sulle radici politiche della concertazione in Italia*, in Vardaro G. (a cura di) (1988), *op.cit.*
- Lembruch G., Schmitter P.C. (a cura di) (1982), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino.
- Leonardi S. (2003), *Autonomia e unità nel sindacato italiano: un excursus storico*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4.
- Loy G. (2004), *Riflessioni povere sulla concertazione all'indomani delle esequie*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2.
- Mania R., Sateriale G. (2002), *Relazioni pericolose. Sindacati e politica dopo la concertazione*, Bologna, Il Mulino.
- Maraffi M. (a cura di) (1981), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino.
- Mariucci L. (2004a), *Concertazione e unità sindacale. Tre tesi e tre domande*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2.
- Mariucci L. (2004b), *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1.
- Megale A., D'Aloia G., Birindelli L. (2003), *La politica dei redditi negli anni '90. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Roma, Ediesse.
- Pellegrini C. (2002), *Struttura contrattuale e retribuzioni*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 4.

- Perulli A. (2004), *Modelli di concertazione in Italia: dallo scambio politico al dialogo sociale*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, n. 1.
- Pizzorno A. (1980), *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino.
- Pizzorno A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di) (1977), *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri.
- Polo G., Sabattini C. (2000), *Restaurazione italiana*, Roma, manifestolibri.
- Pugno E., Garavini S. (1974), *Gli anni duri alla Fiat*, Torino, Einaudi.
- Regalia I., Regini M., Reyneri E. (1977), *Conflitti di lavoro e relazioni industriali in Italia 1968-75*, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di) (1977), *Conflitti in Europa. Lotte di classe, sindacati e stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri.
- Regini M. (1999), *L'Europa fra de-regolazione e patti sociali in Stato e Mercato*, n. 55.
- Regini M. (1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche per il lavoro*, in *Il Mulino*, n. 4.
- Regini M. (1996), *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 72.
- Regini M. (1989), *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna*, in Goldthorpe J.H. (a cura di) (1989), *op.cit.*
- Regini M. (1982a), *Le tendenze neo-corporative nell'Italia degli anni Settanta*, in Lembruch G., Schmitter P.C. (a cura di) (1982), *op.cit.*
- Regini M. (1982b), *Sindacati e governi in Italia: che cosa cambia negli anni ottanta?*, in *Problemi del socialismo. Sindacato, politica e corporativismo in Europa (1970 - 1980)*, n. 24-25.
- Regini M. (1981), *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
- Revelli M. (1989), *Lavorare in Fiat. Da Valletta ad Agnelli a Romiti. Operai, sindacati, robot*, Milano, Garzanti.
- Rieser V. (2000), *Parole flessibili. I termini del dibattito sindacale*, in *La Rivista del Manifesto*, n. 4.
- Romiti C., Pansa G. (1988), *Questi anni alla Fiat*, Milano, Rizzoli.
- Salvati M. (2000a), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, Laterza.
- Salvati M. (2000b), *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Stato e Mercato*, n. 60.
- Salvati M. (1982), *Strutture politiche ed esiti economici*, in *Stato e Mercato*, n. 4.
- Salvati M. (1978), *Alle origini dell'inflazione italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Schmitter P.C. (1982), *Sviluppi teorici e tendenze pratiche del neo-corporativismo*, in *Problemi del socialismo. Sindacato, politica e corporativismo in Europa (1970 - 1980)*, n. 24-25.

- Schmitter P.C. (1981), *Ancora il secolo del corporativismo?*, in Maraffi M. (a cura di) (1981), *op.cit.*
- Sestito P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*, Bari, Laterza.
- Trentin B. (1977), *Da sfruttati a produttori. Lotte operaie e sviluppo capitalistico dal miracolo economico alla crisi*, Bari, De Donato.
- Tronti L. (2003), *Tavola rotonda su politica dei redditi e concertazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Vardaro G. (a cura di) (1988), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli.