

Concertare le riforme: note introduttive

Marino Regini

La concertazione fra governi e parti sociali ha raggiunto il suo apice in Europa negli anni settanta del secolo scorso. Non a caso il dibattito sul neo-corporativismo, il cui sviluppo viene così magistralmente ricostruito nel saggio di Streeck pubblicato in questo numero, ebbe inizio con un articolo di Schmitter del 1974 e conobbe un vero e proprio *boom* negli anni successivi. Nel corso degli anni ottanta lo scambio politico e la concertazione entrarono ovunque in una fase di declino, al punto che lo stesso Schmitter (1989), come altri teorici del neo-corporativismo, forse influenzati dal dilagare della retorica neo-liberista sulla *deregulation*, non meno che dal crollo del sistema di contrattazione centralizzata dei salari in un paese cruciale dal punto di vista simbolico quale la Svezia, arrivarono a prospettare la morte, più o meno prematura. In quel decennio, infatti, alcuni governi (primo fra tutti quello inglese) privilegiarono le politiche monetariste e di deregolazione, anche a rischio di uno scontro frontale con i sindacati.

Dove questi ultimi erano sufficientemente forti e svolgevano un ruolo importante e cooperativo nella regolazione del lavoro (come in Scandinavia e in Germania, ma anche in Italia), una deregolazione selvaggia non appariva conveniente. Ma lo Stato cessò comunque di essere l'arena cruciale delle relazioni industriali, e le politiche dei redditi declinarono in importanza, per due ragioni principali. Da un lato, si svilupparono forme più decentrate, periferiche, informali e indirette di contenimento della dinamica salariale, capaci di svolgere da questo punto di vista una funzione analoga a quella dello scambio politico centralizzato, quindi di sostituirsi a esso come meccanismo di coordinamento economico. Dall'altro, le imprese diedero vita a un profondo processo di riorganizzazione e divennero le indiscutibili protagoniste del riaggiustamento economico di quel periodo; pertanto, il centro di gravità delle relazioni industriali si spostò inevitabilmente dall'arena politica ai luoghi di lavoro. E in questo processo il requisito chiave divenne quello del-

* Marino Regini è docente di Sociologia economica nel Dipartimento di studi del Lavoro e del *welfare* dell'Università di Milano.

la flessibilità, che finì con il superare in importanza anche quello del contenimento salariale – tanto più che a tenere sotto controllo i salari erano sufficienti i processi di ristrutturazione industriale e la crescente disoccupazione, e che, d'altro canto, un numero sempre maggiore di imprese si proponeva di competere più sulla qualità dei prodotti che sui prezzi.

In realtà, nella maggior parte dei paesi europei, il declino dello scambio politico e della concertazione al livello macro-nazionale non condusse a una de-regolazione dell'economia. Una qualche forma di politica dei redditi consensuale continuò, come si è detto, a essere praticata in modi più informali, attraverso un coordinamento della contrattazione di categoria e svariati meccanismi di supporto a essa. Più in generale, acquisirono importanza livelli più periferici e modi più indiretti di regolazione delle attività economiche. Ma, nonostante il sostanziale fallimento dell'obiettivo neo-liberista di deregolare le economie europee, nel corso degli anni ottanta lo scambio politico e la concertazione macro-nazionale – in particolare quel loro aspetto più visibile e istituzionalizzato costituito dai grandi accordi triangolari – persero indubbiamente rilevanza, e nella maggior parte dei paesi scomparvero del tutto.

Negli anni novanta, tuttavia, questa tendenza verso un declino apparentemente inarrestabile sembrò rovesciarsi, per effetto di un crescente ricorso a «patti sociali» centralizzati che avevano l'obiettivo di far recuperare competitività alle economie nazionali. Questo rovesciamento è stato particolarmente evidente in Italia, dove negli anni novanta i governi hanno concluso con le parti sociali importanti accordi triangolari sulle politiche dei redditi e hanno negoziato con successo alcune leggi di riforma della sicurezza sociale e del pubblico impiego. Ma numerosi altri paesi europei hanno intrapreso esperienze di concertazione, anche se meno enfatizzate o più contrastate di quella italiana, in quegli stessi anni. In Irlanda come in Norvegia, in Portogallo come in Grecia, si è avuta una (ri-)centralizzazione della politica dei redditi, affidata alla conclusione di formali accordi triangolari. Anche in Finlandia e in Belgio le relazioni industriali sono state caratterizzate negli anni novanta da una politica dei redditi concertata, benché in modo più discontinuo e difficoltoso; mentre in Austria il tradizionale modello di negoziato politico stabile non è mai stato messo seriamente in discussione. L'Olanda ha sviluppato già dalla fine degli anni ottanta una «variante olandese di patto sociale», che ha prodotto uno spettacolare successo in termini occupazionali. In Spagna, la concertazione macro-nazionale è ripresa nella seconda metà degli anni novanta. In Germania, il lancio nel 1995 di una «Alleanza per il lavoro» (*Bündnis für Arbeit*) ha mirato ad assoggettare – per la prima volta in questo paese – un'importante a-

rea della politica economica a un negoziato formalmente triangolare, anche se il tentativo di patto sociale è sostanzialmente fallito.

Insomma, nel corso degli anni novanta, in larga misura nel tentativo di rispettare quei criteri di convergenza che, prima e dopo Maastricht, hanno guidato il processo di unificazione economica europea, la regolazione concertata dell'economia acquisì nuova forza particolarmente nei paesi che da quei criteri erano più lontani e s'identificò di fatto con una politica dei redditi. Si trattava di uno strumento chiave per consentire ai governi di ridurre drasticamente il tasso di inflazione e il *deficit* pubblico (cioè i due più importanti criteri di convergenza), ma relativamente semplice da gestire e di effetto sicuro, una volta garantita la collaborazione delle grandi organizzazioni degli interessi nel contenere le richieste dei propri rappresentanti. Baccaro e Simoni, nell'articolo pubblicato in questo numero, discutono in modo persuasivo in quale misura i governi europei mostrino o meno interesse a ricorrere alla concertazione. Negli anni novanta, in ogni caso, questa appariva come uno strumento sicuramente appropriato di *policy-making* basato su accordi centralizzati, a livello nazionale e intersettoriale, con pochi attori e un unico «tavolo» di negoziazione. Non appare dunque convincente la tesi di Streeck (in questo numero), che sostanzialmente considera morta negli anni ottanta ogni possibilità di concertazione e che considera i patti sociali degli anni novanta come una sorta di *concession bargaining* da parte dei sindacati, o di politica con valenze simboliche più che sostantive.

Tuttavia, non vi è dubbio che i patti sociali degli anni novanta siano stati profondamente diversi dalle esperienze di concertazione e scambio politico di due decenni prima. Diverso era innanzitutto il contesto che spingeva gli attori politici a ricercare il consenso degli interessi organizzati. Negli anni settanta, il problema cruciale per i governi era quello di impedire che il potere dei sindacati venisse utilizzato in modi eccessivamente dannosi per il sistema economico. I loro obiettivi principali erano il raggiungimento della pace sociale nei luoghi di produzione e il contenimento dell'inflazione; coinvolgere i sindacati nella formazione delle politiche pubbliche appariva lo strumento più adeguato a questi fini, almeno sino all'affermarsi (in particolare nei paesi anglosassoni) di ideologie neo-liberiste. I patti sociali degli anni novanta hanno invece avuto luogo in un contesto profondamente mutato, in cui le imprese avevano ormai riacquisito l'egemonia nelle relazioni industriali, e le loro esigenze di contenimento dei costi e di flessibilizzazione del lavoro sembravano coincidere con gli imperativi posti alle economie europee dalla globalizzazione e dal processo di unificazione monetaria. In un tale contesto, il problema chiave dei *policy-makers* era opposto a quello

degli anni settanta: si trattava infatti di contenere le richieste di flessibilizzazione e le spinte delle imprese alla deregolazione, in modo da contemperare il buon funzionamento del mercato con il mantenimento di strumenti necessari a regolare l'economia.

In quel mutato contesto, non potevano che essere diversi anche i contenuti delle esperienze di concertazione rispetto a due decenni prima. Quali che fossero gli oggetti concreti dei diversi episodi di scambio politico dei tardi anni settanta e primi ottanta, essi si basavano sempre sul presupposto quanto meno implicito che le organizzazioni degli interessi dovevano venire «compensate» per la loro disponibilità a partecipare alla formazione delle politiche economiche, dato che tale partecipazione comporta dei costi: costi per i loro membri, ai quali le organizzazioni devono proporre una sotto-utilizzazione degli interessi immediati in vista di benefici futuri; e costi organizzativi, sotto forma di potenziali crisi di rappresentanza. Per questo si riteneva che la concertazione avrebbe goduto di maggiore stabilità laddove i governi avevano maggiori risorse da scambiare con le parti sociali, e laddove erano considerati più attendibili per ciò che riguarda l'implementazione delle promesse fatte nel corso dello scambio.

Ma la capacità dei governi di fornire risorse compensative diminuì ovunque nel corso degli anni ottanta. I vincoli al *deficit* pubblico si fecero più stringenti; i processi di ristrutturazione industriale vanificarono le promesse di crescita occupazionale; i tagli al *welfare state* cessarono di essere una semplice raccomandazione fatta dagli organismi sovra-nazionali che non hanno esigenze di consenso, per diventare un imperativo sanzionato dai mercati finanziari.

I patti sociali degli anni novanta hanno dunque dovuto basarsi assai meno su uno scambio immediato di benefici e su un ruolo compensativo del governo, mentre hanno comportato più spesso una delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi (in particolare ai sindacati), in un quadro di politiche regolative anziché redistributive. In altri termini, essi hanno rappresentato 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.

Non tutti i paesi europei, come notano Baccaro e Simoni in questo numero, hanno risposto alle nuove «sfide» degli anni novanta – la globalizzazione dei mercati, il processo di unificazione monetaria, l'elevato e persistente tasso di disoccupazione – con lo strumento di patti sociali sostanzialmente mirati a un miglioramento della competitività nazionale per via consensuale. Anzi, le risposte a queste sfide comuni sono state molto più eteroge-

nee di quanto ci si potesse aspettare, soprattutto se si esaminano le risposte in aree diverse quali il regime di regolazione del mercato del lavoro, la struttura contrattuale, il sistema di *welfare* (Regini, 2000).

Dal punto di vista dei rapporti fra governi e interessi organizzati nell'affrontare le scelte di intervento in queste aree, possiamo distinguere tre gruppi di paesi. Il primo è quello già ricordato (Italia, Olanda, Belgio, Austria, Irlanda, Norvegia, Finlandia, Portogallo, Grecia, in parte Spagna), nel quale si sono avuti tentativi più o meno riusciti e stabili di trovare soluzioni consensuali alle nuove sfide attraverso lo strumento dei patti sociali, che ha comportato una prevalenza del livello centrale di contrattazione, una flessibilizzazione moderata del mercato del lavoro e riforme concordate del sistema di *welfare*. Il secondo gruppo è costituito da due paesi importanti quali Francia e Gran Bretagna, nei quali, sia pure in presenza di concezioni diametralmente opposte sul ruolo dello Stato nell'economia, le organizzazioni degli interessi continuano a essere sostanzialmente escluse dalle scelte di politica economica e di riforma del *welfare*, e mantengono un ruolo passivo nei processi di riaggiustamento economico più in generale. Il terzo gruppo, infine, comprende quei paesi scandinavi (Svezia e Danimarca) tradizionalmente caratterizzati da un elevato livello di coordinamento consensuale dell'economia, ma che negli ultimi vent'anni hanno conosciuto forti spinte al decentramento e alla deregolazione, muovendosi quindi in una direzione opposta a quella dei paesi in cui si sono affermate esperienze di patto sociale. Anche in Germania si sono avuti tentativi di decentramento e di riforma unilaterale del *welfare*; e, come si è ricordato, una proposta di patto sociale abbastanza simile a quelle concluse con successo nei paesi del primo gruppo è sostanzialmente fallita.

Dunque, la ripresa di esperienze di concertazione negli anni novanta ha costituito una risposta diffusa e importante ma tutt'altro che uniforme fra le economie europee. Perché i patti sociali abbiano più successo in alcuni paesi che in altri è questione assai complessa, alla quale possono essere fornite diverse risposte che non è possibile esaminare in questa sede (vedi Regini, 2000).

Non solo. Nella seconda metà degli anni novanta e agli inizi del nuovo secolo, la situazione economica dei principali paesi europei e le priorità dei loro governi (anche di quelli che avevano fatto ampio ricorso ai patti sociali) cambiano profondamente. Anche per il successo delle politiche precedenti si entra in un periodo di disinflazione e di basso *deficit* pubblico, mentre peggiora notevolmente la *performance* dei mercati del lavoro europei, afflitti da elevata disoccupazione, rigidità e incapacità di creare nuova occupazione.

Che si accetti l'analisi neoliberista di una sclerosi delle economie europee formulata dall'Ocse (1994), o quella riformista della rottura dell'equilibrio fra regime di *welfare* e funzionamento del mercato del lavoro (Esping-Andersen, 1999), le priorità dei governi europei, e in modi differenti anche delle parti sociali, diventano comunque la riforma del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale.

Questi due temi entrano dunque prepotentemente nell'agenda della concertazione, dove sostituiscono gradualmente le politiche dei redditi. È emblematico il caso italiano, in cui, agli accordi sulla politica dei redditi del 1992 e 1993, subentrano il negoziato sulle pensioni del 1995, il patto per il lavoro del 1996-97, il patto per lo sviluppo del Natale 1998 e, infine, il patto per l'Italia del 2002. Ma un analogo spostamento dell'agenda politica è osservabile in Germania con l'Alleanza per il lavoro, in Spagna con l'accordo triangolare del 1997, e in vari altri paesi.

Tuttavia, riforma del mercato del lavoro e del *welfare* sono obiettivi assai più complessi e difficili da raggiungere per via concertata che non le tradizionali politiche dei redditi. Se, nel solco dei precedenti patti sociali, vengono affrontati soltanto al centro, con la partecipazione dei pochi attori tradizionali e «intorno a un unico tavolo», la questione che inevitabilmente si pone a questo tavolo diventa: quanto ridimensionamento del *welfare* e quanta deregolazione del mercato del lavoro possono essere concessi in cambio di quali compensazioni, tutele e coinvolgimento delle parti sociali. Si ripropone cioè la vecchia logica di scambio politico, che prevede concessioni su un fronte in cambio di compensazioni su un altro, che era stata in parte superata dai patti sociali dei primi anni novanta e che appare impraticabile nel nuovo contesto.

Salvo situazioni di emergenza o di grande debolezza di alcuni di loro, gli attori centrali della concertazione trovano dunque difficoltà assai maggiori a perseguire quella strada nel periodo più recente. A volte una soluzione può essere trovata nell'ampliare il numero degli attori coinvolti e delle sedi di incontro, per cercare di allargare il consenso alle misure di riforma e per trovare possibili strumenti di compensazione in sedi diverse da quelle centrali (ad esempio, programmi di formazione o reti locali di protezione sociale); oppure per dividere il fronte di opposizione alle riforme e per complicarne la dinamica.

In questo periodo più recente, oltre a quelle dei governi cambiano anche le priorità delle imprese, che ritengono di non avere più bisogno di concertare le scelte di politica economica. In una fase di disinflazione, infatti, la richiesta di decentramento del sistema contrattuale si fa più pressante di quel-

la del suo coordinamento. Inoltre, appare sempre più chiaro che i meccanismi di regolazione concertata dell'economia non consentono di deregolare il mercato del lavoro e di ridimensionare il sistema di sicurezza sociale in modo così radicale come vorrebbero molte imprese.

Di fronte alle resistenze sindacali a tagliare in modo marcato il sistema di protezione sociale ereditato dalla fase precedente, alcuni governi hanno tentato la strada delle «riforme senza consenso sociale», cioè per via parlamentare: nel 1994-95, il primo governo Berlusconi per il sistema pensionistico, Kok in Olanda per l'assicurazione contro le malattie, Juppé in Francia ancora per le pensioni; nel 1996, Kohl in Germania e i governi svedese e belga. E così via nei dieci anni successivi.

Dunque, nonostante l'esperienza positiva dei patti sociali dei primi anni novanta, negli ultimi dieci anni la concertazione torna a suscitare minore interesse o a mantenere funzioni prevalentemente simboliche. Per molto tempo, d'altronde, i sistemi neo-corporativi sono stati visti come quelli che consentivano una regolazione relativamente immune dalle pressioni disperse dei vari gruppi sociali; un gioco con pochi giocatori capaci di internalizzare gli effetti sistemici delle proprie azioni e quindi capaci di controllare i comportamenti opportunistici. Sull'altro versante, i sistemi liberali di mercato erano quelli in cui prevaleva invece una *pluralist pressure*, incapaci dunque di selezionare e gerarchizzare le domande, di far prevalere interessi generali e di perseguire beni pubblici.

Oggi quell'immagine si è rovesciata. I modelli neo-liberisti appaiono capaci di selezionare drasticamente le domande semplicemente subordinandole all'imperativo apparentemente esterno, asettico, della deregolazione e dell'assenza di vincoli al «libero operare» del mercato – considerata *la* condizione perché possano produrre un'allocazione ottimale delle risorse. Invece, i sistemi di regolazione concertata dell'economia, o basati comunque su reti di accordi, si dimostrano più permeabili alle pressioni anche se più capaci di coinvolgimento. La loro parola d'ordine implicita, la scommessa sulla loro tenuta, è che questo coinvolgimento di diversi gruppi sociali nelle decisioni non produca solo un rallentamento del (o peggio un intralcio al) processo decisionale, ma sia anche la condizione perché quelle decisioni abbiano successo, perché non vengano continuamente contestate. Ma è su questo *trade-off* (rallentamento *vs.* maggiore probabilità di successo del processo decisionale) che si gioca oggi la sfida fra i diversi modelli di regolazione dell'economia e, in particolare, il futuro della concertazione.

Per concludere, i patti sociali appaiono tutt'altro che la «fine della storia» per i sistemi europei di relazioni industriali. Essi hanno dato prova di essere

un metodo utile per affrontare le emergenze, uno strumento per mobilitare le risorse di consenso quando appare necessario uno sforzo condiviso per il conseguimento di beni pubblici fondamentali o per il superamento di problemi che l'intera collettività nazionale avverte come tali. Ma le emergenze non possono essere continuamente ricreate, e i giochi cooperativi diventano sempre più difficili via via che l'emergenza si allontana, a meno che tutti gli attori coinvolti abbiano nel frattempo sviluppato capacità di apprendimento strategico. In assenza di nuovi e forti vincoli esterni, quali sono stati per un certo periodo i parametri di Maastricht, o di regole del gioco che non possono essere modificate se non a costi molto elevati, la capacità degli attori delle relazioni industriali di perseguire beni collettivi, o semplicemente i loro interessi di lungo periodo, non si può affatto dare per scontata. Per questo, l'idea diffusa fra gli esperti di relazioni industriali fino a pochi anni fa, che i patti sociali «segnino una nuova fase nelle relazioni industriali» (European Commission, 2000), si è rivelata troppo ottimistica. Non dobbiamo necessariamente considerarli come il prodotto di un lavoro di Sisifo destinato ciclicamente a riprendere e poi a declinare (Schmitter, Grote, 1997). Ma sicuramente i patti sociali si sono dimostrati uno strumento delicato e instabile cui solo alcuni sistemi di relazioni industriali, in alcune fasi del loro sviluppo, possono fare ricorso; uno strumento che inevitabilmente viene rimesso in discussione ogniquale volta le emergenze si allontanano e i vantaggi che esso può produrre non appaiono più così ovvi ed evidenti.

Bibliografia

- European Commission (2000), *First Report on Industrial Relations in Europe*, Bruxelles, European Commission.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Ocse (1994), *The Jobs Study*, Paris, Ocse.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza.
- Schmitter, P. (1989), «*Corporatism is Dead! Long Live Corporatism*», *Government and Opposition*, 24 (1)
- Schmitter P., Grote J. (1997), *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in *Stato e Mercato*, n. 50.