

I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no

Lucio Baccaro, Marco Simoni

La letteratura sul corporativismo e il tema della concertazione tendono a fondere insieme una serie di domande che dovrebbero essere tenute separate.

1) Perché i governi vogliono (o non vogliono) condividere le loro prerogative decisionali con attori privati (generalmente sindacati e associazioni dei datori di lavoro), non solo in maniera informale ma anche in maniera formale, avviando apertamente negoziati con loro?

2) Una volta che il governo ha espresso la sua volontà di «organizzare un tavolo negoziale» o di delegare la regolazione alle «parti sociali», in quali condizioni si realizza un accordo negoziato?

3) Quali sono i fattori che portano alla riproduzione nel tempo e all'istituzionalizzazione? In altre parole, in quali circostanze la regolazione negoziata cessa di riflettere le contingenze e l'equilibrio di potere del periodo in cui si raggiunge l'accordo e diventa un modo di procedere duraturo delle politiche pubbliche?

4) Quali sono i risultati delle regolazioni negoziate? Per quali aspetti, se ci sono, la concertazione è più efficace rispetto ai processi decisionali alternativi?¹

* Lucio Baccaro è docente al Massachusetts Institute of Technology, Boston Usa, Istituto per la Ricerca su Lavoro e Impiego (Iwer).

** Marco Simoni è candidato al PhD, Istituto Europeo, London School of Economics, Londra.

Documento preparato per la presentazione alla Conferenza Sase 2005 a Budapest

¹ In questo documento l'espressione «concertazione» è usata secondo la definizione di Compston (2002, p. 4), con riferimento cioè a un metodo di decisione politica per cui «datori di lavoro e sindacati sono coinvolti in processi decisionali che fondamentalmente sono di esclusiva competenza dello Stato, in particolare per quanto riguarda i contenuti della legislazione, le normative e le discipline amministrative». La concertazione consente il coinvolgimento formale degli interessi delle associazioni e, in questo senso, è profondamente differente da un modello pluralista in cui i gruppi esercitano un'influenza informale sulla sfera governativa. Tale definizione è simile a quella di corporativismo assunta, ad esempio, da Streeck e Kenworthy (2004, p. 11): «La teoria e la pratica corporativa

Nonostante la sua notevole ampiezza, la maggior parte della letteratura si è concentrata sulle domande 2) e 4), mentre ha trascurato, o almeno ha considerato in misura inferiore, le altre due domande. Gran parte della letteratura neo-corporativa degli anni ottanta dava più o meno per acquisito che i governi desiderassero impegnarsi con le parti sociali e, basandosi su questo assunto, esplorava le caratteristiche del sistema formato da gruppi di interesse che avrebbero consentito la realizzazione di un accordo duraturo (vedi gli articoli in Schmitter, Lehmbruch, 1979; Lehmbruch, Schmitter, 1981; Berger, 1981; Goldthorpe, 1984; per un recente ri-esame dei requisiti strutturali, vedi Baccaro, 2003; Culpepper, 2002, 2005; Simoni, 2005). Un ulteriore ramo di ricerca – che ormai è probabilmente più ampio dell'altro – si occupa delle conseguenze macroeconomiche della concertazione, specialmente nella forma della contrattazione collettiva centralizzata o coordinata (per analisi recenti, vedi Garrett, 1998; Iversen, 1999; Traxler *et al.*, 2001; Kenworthy, 2002; Traxler, 2003).

Questo documento si concentra sulla domanda 1). I governi europei, che rendono conto ai parlamenti nazionali, sono le uniche istituzioni con un chiaro mandato ad assumere decisioni vincolanti. L'impianto costituzionale e la legittimazione democratica dei sistemi decisionali di tipo neo-corporativo sono sempre stati considerati piuttosto dubbi, anche dagli stessi teorici del neo-corporativismo (vedi Schmitter, 1986). Occorre spiegare perché governi eletti democraticamente dovrebbero essere favorevoli a condividere le loro prerogative decisionali con le parti sociali, piuttosto che utilizzarle pienamente e agire in maniera unilaterale.

Per rispondere a questa domanda il documento prende in esame innanzi tutto il fenomeno dell'interesse. Basandoci sulla codifica sistematica delle informazioni testuali contenute nella *European Industrial Relations Review* – pubblicazione mensile che fornisce regolarmente aggiornamenti sugli sviluppi delle relazioni industriali nei paesi europei – abbiamo messo a punto due indicatori della volontà dei governi di impegnarsi nella concertazione: uno si riferisce alla politica salariale, l'altro alla politica di *welfare*. Questi indicatori si riferiscono a 15 paesi europei tra il 1974 e il 2003.

confondono i limiti tra Stato e società, poiché lo Stato condivide la sua autorità con le associazioni di interessi privati, che utilizza come soggetti di politiche pubbliche, coordinando il loro funzionamento o delegando a queste ultime funzioni e decisioni pubbliche. In un contesto corporativo la rappresentanza dell'interesse privato sfuma così nella *governance pubblica*».

Semplicemente analizzando questi indicatori nel corso del tempo emergono una serie di tendenze interessanti. In primo luogo, la volontà dei governi di impegnarsi con le parti sociali in almeno una delle due aree di intervento è rimasta sostanzialmente stabile nel tempo. Non appare alcuna crescita né emerge un declino di tipo secolare. Tuttavia la percentuale di governi disposti a riunire insieme le due questioni e a trattarle simultaneamente (in quello che potrebbe essere chiamato «patto sociale») è aumentata nel corso del tempo con un tasso decrescente. In secondo luogo, mentre le politiche salariali tendono ad assumere una traiettoria marcatamente ciclica, a forma di U, la tendenza dei governi a impegnarsi nelle politiche di *welfare* è aumentata uniformemente nel tempo. In terzo luogo, la preparazione e l'avvio dell'Uem (Unione economica monetaria) sembrano avere indotto i paesi che ne fanno parte a una maggiore disponibilità, rispetto a quelli che non ne fanno parte, nei confronti dell'approccio partecipativo sulle questioni del *welfare*. Nel complesso, tuttavia, gli effetti dell'Uem sembrano essere meno importanti di quanto generalmente viene affermato.

Per capire quali sono i fattori specifici che influenzano la scelta dei governi abbiamo utilizzato le misure citate in precedenza come criteri per una selezione basata su una casistica limitata. Per ogni area politica di interesse abbiamo identificato i casi in cui la volontà dei governi è, rispettivamente, aumentata e diminuita in misura maggiore e poi, per ogni area politica, abbiamo cercato di individuare i casi di crescita e diminuzione, tenendo il più possibile costanti alcuni fattori di contesto (Mill, 1946, III libro, cap 8; King *et al.*, 1994). Questo procedimento ha prodotto quattro modelli:

- 1) il passaggio da una contrattazione salariale decentrata a una *partnership* sociale in Irlanda (politica salariale);
- 2) la transizione dal «contratto sociale» al thatcherismo in Gran Bretagna (politica salariale);
- 3) il passaggio dall'inerzia alle riforme pensionistiche negoziate in Italia (politica di *welfare*);
- 4) la recente ristrutturazione unilaterale delle pensioni in Austria (politica di *welfare*).

Abbiamo usato questi modelli per costruire una teoria. Li abbiamo analizzati sullo sfondo delle acquisizioni teoriche (la teoria classica del neocorporativismo e la più recente teoria sulle politiche di partito e sulla riforma pensionistica), ponendo l'accento sui problemi della governabilità e sull'attenzione dei governi al consenso sociale. L'analisi intende stabilire

quali configurazioni di fattori identificate dalla letteratura in materia si applicano, *mutatis mutandis*, sia alla crescita sia alla riduzione della volontà dei governi di impegnarsi nella concertazione (Ragin, 1987). Abbiamo rilevato che solo due elementi restano costanti: il ruolo della debolezza del governo e la sua incapacità di contrastare l'opposizione sociale, da una parte, la capacità di organizzazione e di mobilitazione dei sindacati, dall'altra.

In base a questa configurazione di fattori la decisione dei governi di impegnarsi nella concertazione potrebbe essere interpretata come un tentativo di costruire una coalizione fra «debole» e «indebolito». Sembra cioè che i governi, quando sono incapaci di ottenere il supporto politico necessario per approvare politiche potenzialmente controverse e impopolari, siano spinti alla ricerca di un coinvolgimento dei sindacati, il cui potenziale di mobilitazione è stato a sua volta indebolito dalla diminuzione del tasso di iscrizioni e dal minore tasso di partecipazione dei lavoratori agli scioperi. Invece i governi più forti (tutti di orientamento conservatore nel nostro campione) sembrano preferire un modello unilaterale di decisione politica.

1. L'approccio dei governi alla concertazione tra il 1974 e il 2003

Sia nella vecchia letteratura sul corporativismo sia in quella più recente sui «patti sociali», manca una misurazione sistematica del fenomeno che esse cercano di analizzare. Per superare questo limite, abbiamo messo a punto due indicatori della concertazione:

1) un indicatore della volontà dei governi di condividere le proprie prerogative politiche con le «parti sociali», cioè il capitale e il lavoro;

2) un indicatore della «compattezza sociale» che rilevi, secondo la volontà manifesta dei governi di trattare con le parti sociali, se viene raggiunto o meno un accordo politico negoziato. In questo modo è possibile distinguere tra volontà dei governi ed effettiva concertazione.

Questi due indicatori sono stati creati per due aree di intervento in 15 paesi europei tra il 1974 e il 2003: le politiche salariali (che corrispondono alle politiche dei redditi e alla contrattazione salariale centralizzata) e le politiche di *welfare*, vale a dire le politiche di spesa mirate a fornire assistenza sociale di vario tipo. Le misurazioni si sono basate sulle informazioni contenute nella *European Industrial Relations Review*. Considerando l'intero periodo dal primo *shock* petrolifero a oggi, non assumiamo sem-

plicemente il fatto che le condizioni che determinano la concertazione siano cambiate nel tempo (ad esempio, con la transizione dai vecchi a nuovi «patti sociali»), ma consideriamo che tale questione debba essere determinata empiricamente².

Come già anticipato, il nostro scritto si occupa solo della volontà dei governi. Questa parte, dunque, prende in esame solo il primo indicatore, anche se il secondo è mostrato in due grafici a scopo illustrativo. Per ogni paese, anno e area d'intervento, l'indice della volontà assume il valore 1 quando:

a) vi è una prova testuale del fatto che il governo inviti pubblicamente le parti sociali a negoziare un accordo nazionale per stabilire gli aumenti salariali, o per mettere a punto le politiche di sicurezza sociale e le riforme delle istituzioni di *welfare*;

b) le parti sociali sono autorizzate a progettare o realizzare autonomamente, cioè con accordi bipartiti, ciascuna delle politiche sopra menzionate.

In entrambi i casi il governo sta, di fatto, condividendo le proprie prerogative decisionali di economia politica con le organizzazioni private, o le sta delegando a queste ultime³. Se invece vi è una prova testuale del fatto che il governo progetta e/o realizza politiche senza il coinvolgimento formale delle parti sociali, l'indice della volontà è pari a 0. È importante ricordare che un governo, nel progettare le sue politiche, potrebbe affidarsi al *consenso informale* di una o più d'una tra le parti sociali, e ricevere ancora un punteggio 0, dal momento che la nostra area di interesse, la concertazione, si riferisce al *coinvolgimento formale* piuttosto che all'influenza informale.

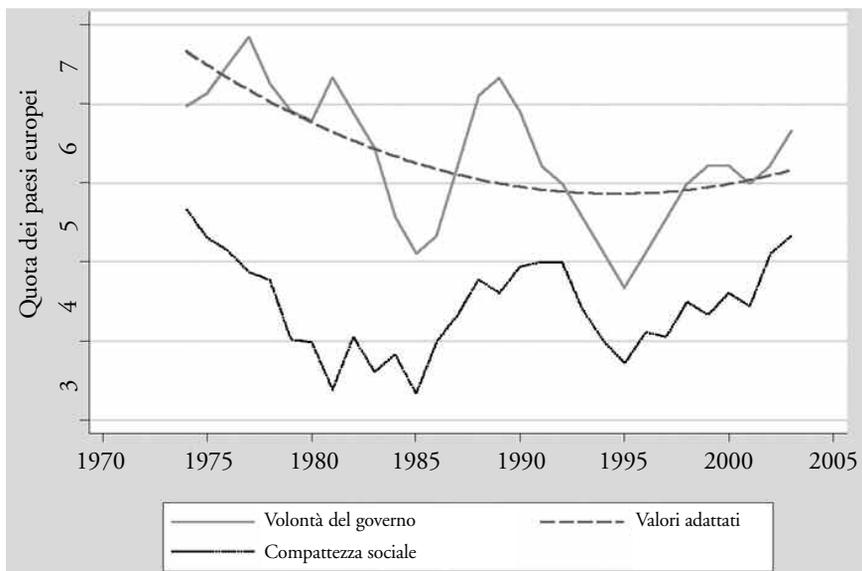
I grafici 1 e 2 illustrano la quota di governi europei che hanno dimostrato la volontà di impegnarsi nelle politiche salariali o nelle politiche di *welfare* negoziate nel corso del tempo⁴.

² I 15 paesi comprendono i 15 dell'Unione Europea, eccetto il Lussemburgo e inclusa la Norvegia. Al momento le due misurazioni sono sottoposte a un controllo di attendibilità del codice, nel senso che sono state ricodificate da un ricercatore esterno (basandosi sulla stessa fonte).

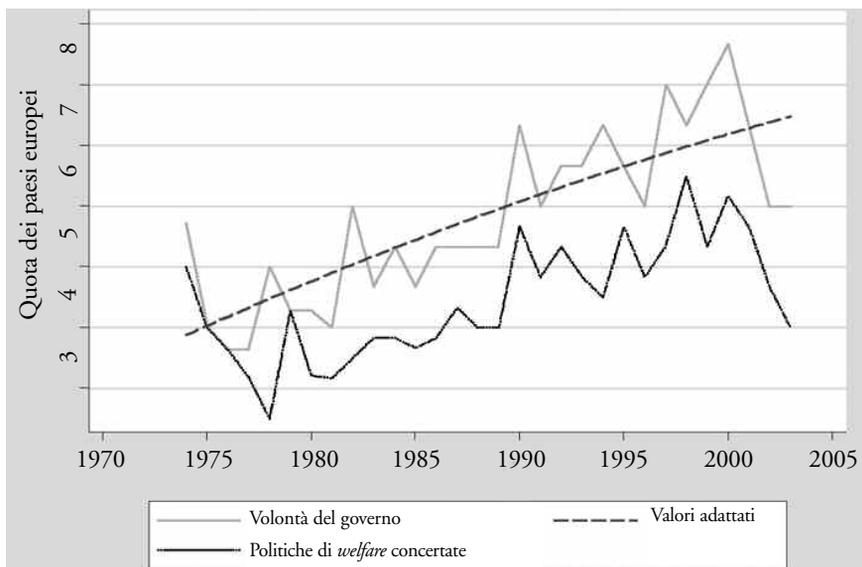
³ A meno che non si verifichi un cambiamento nel processo decisionale o di realizzazione delle politiche, le variabili mantengono le stesse caratteristiche degli anni precedenti. Così, ad esempio, se il governo riforma il sistema pensionistico attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, il suo punteggio sarà 1 fino quando non cercherà di imporre unilateralmente una nuova politica in materia di sicurezza sociale.

⁴ In questo documento tutti i grafici indicano valori annuali, a meno che non venga specificato diversamente.

Graf. 1 – Volontà del governo di impegnarsi in politiche salariali concertate
Media mobile di tre anni



Graf. 2 – Volontà del governo di impegnarsi in politiche di welfare concertate



Il grafico 1 sulle politiche salariali mostra una componente ciclica pronunciata, fornendo così qualche argomento alla tesi articolata da Schmitter e Grote (1997) riguardo a un modello ciclico di concertazione nel corso del tempo. Il calcolo quadratico indica una leggera forma a U della curva, suggerendo una diminuzione della volontà fino a metà degli anni novanta e una tendenza alla ripresa a partire da quel momento. Significative sono anche le differenze tra i punti minimi e i punti massimi. Nel 1997 l'83 per cento dei governi europei intendeva perseguire politiche salariali concertate⁵. Solo in Francia e Portogallo, secondo le nostre misurazioni, i governi non erano disposti in tal senso⁶. La quota scende al 47 per cento nel 1985 (e nel 1986), quando politiche salariali concertate furono avviate solo in Finlandia, Grecia, Svezia, Spagna, Danimarca, Austria e Italia. Un secondo punto minimo si registra nel 1995, quando a mettere in atto politiche dei redditi o contrattazioni salariali centralizzate furono solo il 40 per cento dei paesi europei, tra cui Austria, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Grecia e Italia. I nostri dati finiscono nel 2003 con un altro picco: il 73 per cento dei governi europei, vale a dire tutti tranne Francia, Danimarca, Gran Bretagna e Italia, intendevano in quell'anno avviare qualche forma negoziata di politica dei redditi.

Il grafico 2 sulle politiche di *welfare* indica una tendenza significativamente diversa. I dati illustrano un'evidente tendenza alla crescita dal 1974, con un picco nel 2000 quando tutti i governi, tranne quello austriaco e inglese, intendevano adottare un approccio partecipativo. Dopo il 2000 la quota di governi diminuisce leggermente. Era del 60 per cento nel 2003, quando i governi di Austria, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Danimarca e Portogallo hanno avviato un approccio unilaterale alle politiche di *welfare*. Al pari di quello sulle politiche salariali, anche il grafico sulle politiche di *welfare* mostra una (leggera) componente ciclica.

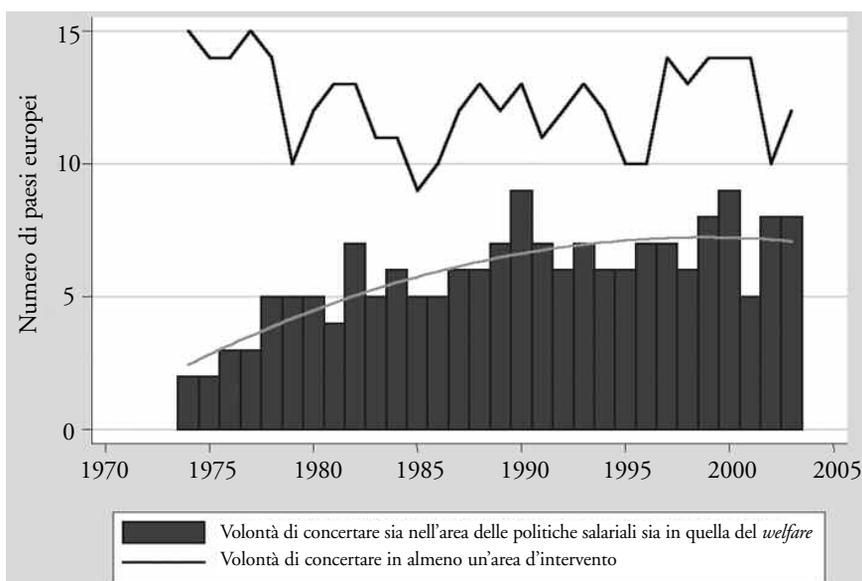
Secondo alcuni autori i cambiamenti delle condizioni macroeconomiche a livello internazionale negli anni novanta avrebbero spinto i governi a ricercare il coordinamento in aree molteplici, piuttosto che per politiche singole (Ebbinghaus, Hassel, 2000; Rhodes, 2001). Ciò si è reso necessario per incrementare la competitività dell'economia nazionale (Rhodes, 1998). Il grafico 3 illustra il numero di governi disposti a impegnarsi nella concertazione in *almeno una* delle due aree costituite dai salari e dal *welfare* (linea continua), e il numero di governi disposti a impegnarsi nella concertazione

⁵ Ciò non traspare dal grafico 1, che indica una media di tre anni e non i dati annuali.

⁶ Non abbiamo informazioni su Spagna, Finlandia e Grecia per l'anno in questione.

in *entrambe* le aree d'intervento nello stesso tempo (barre). La prima curva è ciclica attorno a un punto medio piuttosto stabile. Ciò indica che non vi è crescita o declino secolare nel numero di paesi disposti ad attuare politiche pubbliche attraverso canali concertativi. In media poco più di 12 paesi all'anno (su 15) hanno intrapreso qualche forma di concertazione. La seconda curva è crescente nel tempo ma con tasso decrescente. Ciò conferma l'ipotesi dell'accorpamento, anche se, contrariamente alle aspettative teoriche, la maggior parte della crescita per accorpamento di aree sembra avere avuto luogo negli anni settanta e ottanta, piuttosto che negli anni novanta. Negli anni novanta, infatti, la tendenza dei governi ad affrontare sia le questioni salariali sia quelle del *welfare* attraverso la concertazione sembra avere raggiunto un punto fermo.

Graf. 3 – Accorpamento delle aree di intervento nel corso del tempo

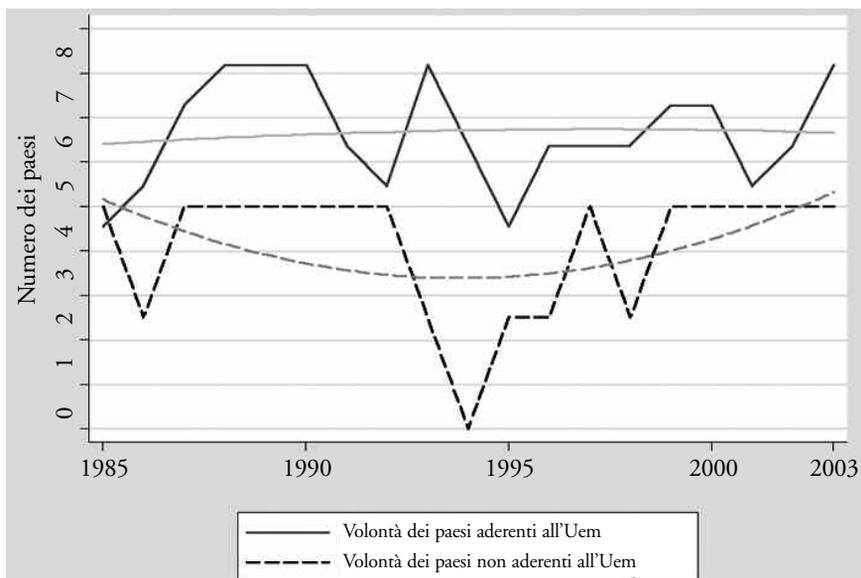


In connessione con il tema dell'accorpamento, alcuni studiosi ritengono anche che specifiche pressioni esterne, derivanti dalla preparazione e dall'introduzione dell'Uem, abbiano accresciuto la propensione dei governi, specie nei paesi in cui le soglie stabilite per l'abilitazione erano più difficili da raggiungere, a ricercare esplicite politiche di coordinamento con i mag-

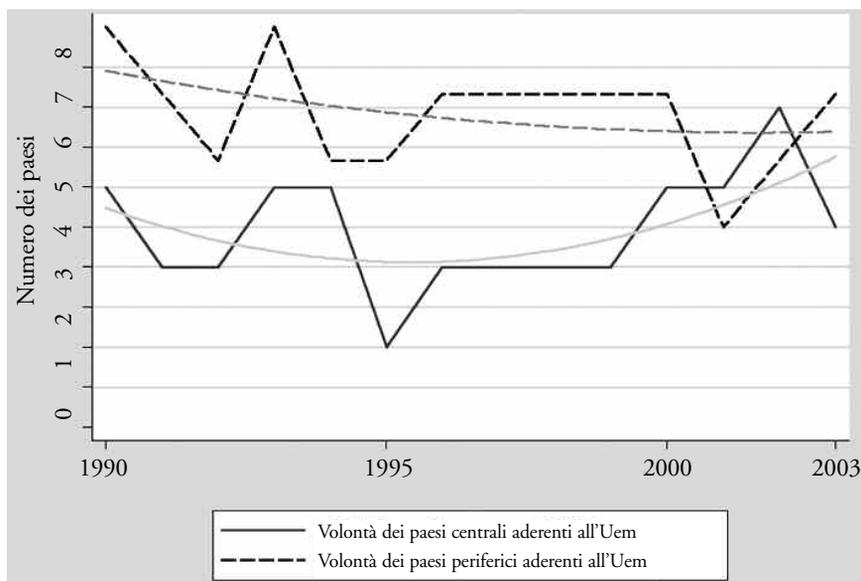
giori gruppi di interesse (Crouch, 2000; Hassel, 2003; Schmitter, Grote, 1997; Rhodes, 2001). Per quanto concerne le politiche salariali i nostri dati non confermano questa ipotesi. Il grafico 4 distingue tra i paesi aderenti all'Uem e quelli non aderenti nel periodo tra il 1985 e il 2003. Mediamente i primi sono più propensi a intraprendere politiche dei redditi rispetto ai secondi per tutto il periodo considerato, ma non vi è una significativa tendenza crescente nel corso degli anni novanta.

Il grafico 5 illustra le differenze all'interno della zona euro, distinguendo tra paesi centrali (Austria, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Francia) e paesi periferici, secondo la classificazione di Artis e Zhang (2001). I paesi periferici dimostrano, in media, una maggiore propensione, rispetto ai paesi centrali, a perseguire politiche salariali concertate. Per contro, solo il gruppo dei paesi centrali sembra aver risposto alla pressione esterna dell'Uem incrementando la propria volontà di impegnarsi nella concertazione. L'altro gruppo di paesi non mostra alcun incremento significativo. Nel 2001 e 2002 diminuisce il numero di paesi periferici i cui governi tentano di attuare politiche concertate dei redditi, mentre cresce il numero dei paesi centrali. Nel 2003, tuttavia, si ristabilisce la situazione precedente.

Graf. 4 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche salariali concertate



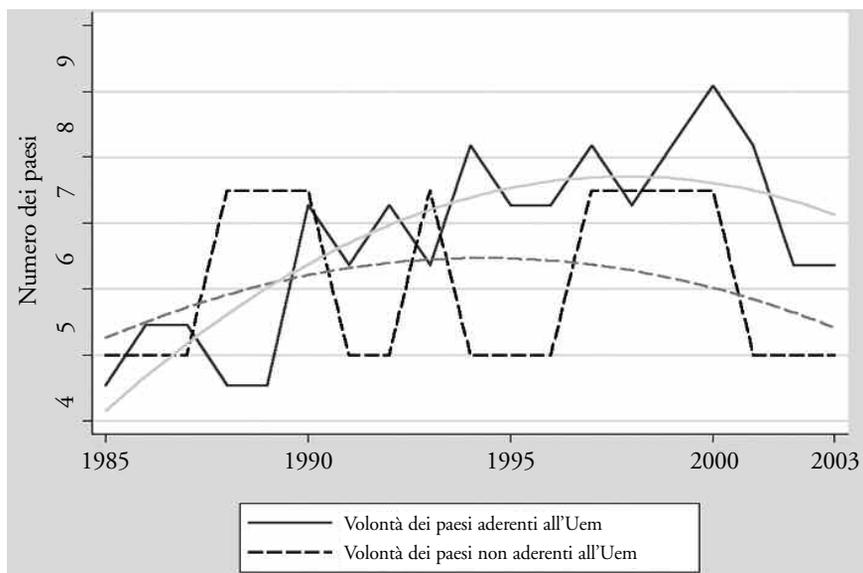
Graf. 5 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche salariali concertate



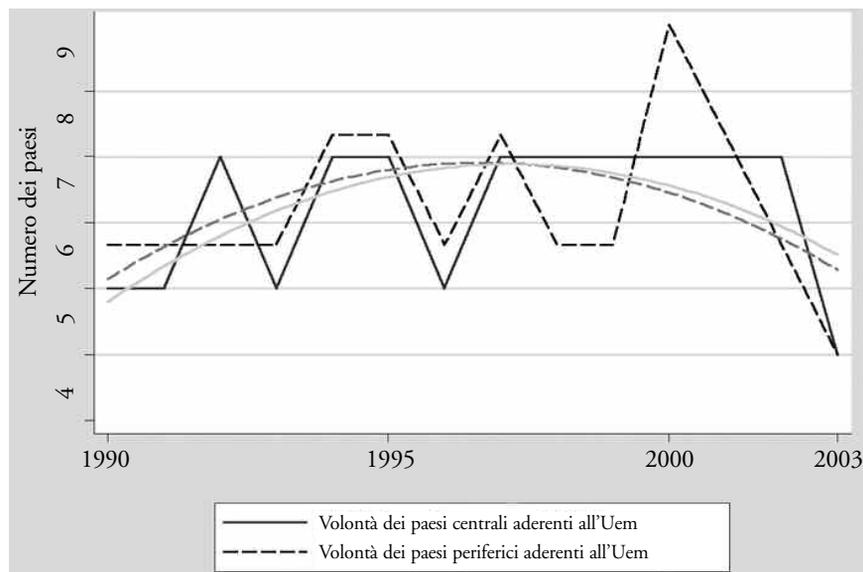
Il quadro cambia leggermente quando si considerano le politiche di *welfare*. Il grafico 6 distingue ancora tra paesi aderenti e paesi non aderenti all'Uem e dimostra che, all'interno della zona euro, vi è una crescita piuttosto evidente della volontà dei governi con l'avvicinarsi dell'euro, e una diminuzione dopo l'abilitazione. I dati, tuttavia, vanno letti tenendo conto del grafico 2, che mostra una crescita secolare della volontà dei paesi europei. In questo scenario l'Uem sembra avere rafforzato una tendenza già presente. Non si rileva alcuna differenza nel comportamento dei paesi dell'Uem centrali e periferici (grafico 7).

I grafici 8 e 9 illustrano il livello medio di volontà per paese in confronto con la misura media di apertura economica (importazioni più esportazioni in percentuale del Pil). I dati mostrano un'associazione positiva bivariata tra le due misurazioni, fornendo così un certo supporto all'ipotesi di Katzenstein (1985) secondo cui la maggiore esposizione al commercio internazionale rende un paese più propenso a cercare soluzioni negoziate ai problemi comunemente percepiti. In entrambi i casi, tuttavia, la correlazione (bivariata) è tutt'altro che perfetta.

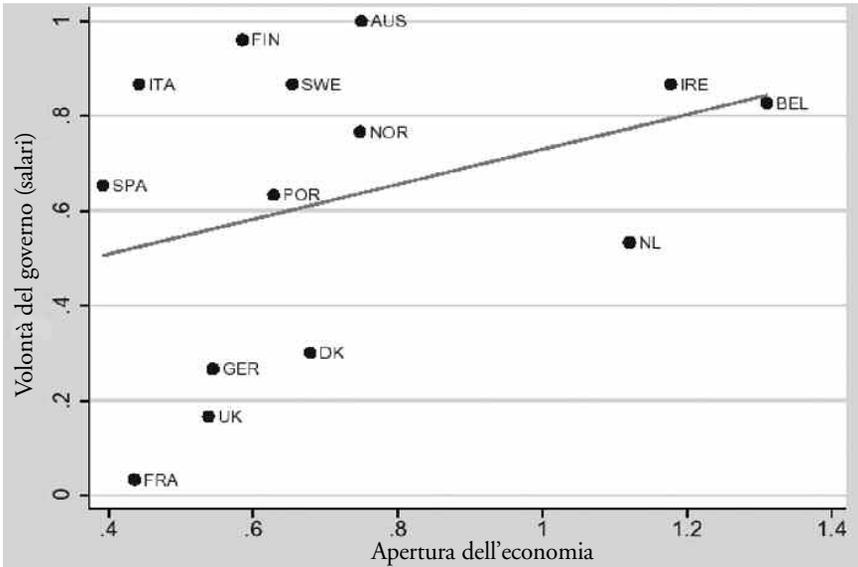
Graf. 6 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche di welfare concertate



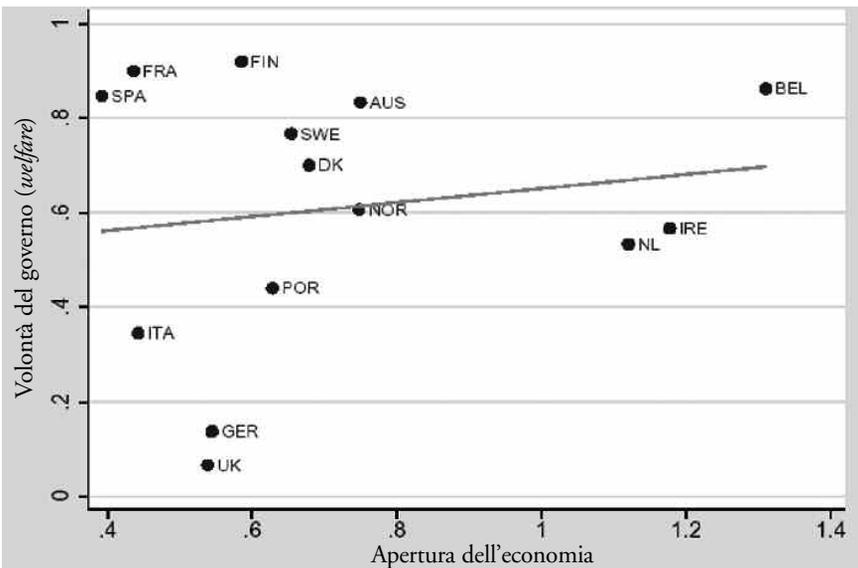
Graf. 7 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche di welfare concertate



Graf. 8 – Apertura dell'economia e volontà del governo (politiche salariali)



Graf. 9 – Apertura dell'economia e volontà del governo (politiche di welfare)



I dati presentati finora forniscono importanti informazioni su come è cambiata (o non è riuscita a cambiare) in media la volontà dei governi nel corso del tempo. Tuttavia non possono identificare i fattori precisi che determinano la decisione di un *particolare* governo che deve scegliere se coinvolgere o meno le parti sociali. Inoltre, non dicono nulla sulle condizioni nelle quali si determina il passaggio dei governi da una modalità partecipativa all'unilateralismo e viceversa.

Per affrontare queste domande più sfumate, il documento prende ora in esame una casistica *limitata*. Diversamente dalla maggior parte dei modelli di ricerca qualitativi, nei quali la scelta dei casi è in qualche modo arbitraria, qui siamo in condizione di utilizzare le misurazioni qualitative della variabile dipendente (cambiamenti della volontà dei governi di impegnarsi nella concertazione) come linea guida nel procedimento di selezione dei casi.

2. Un'analisi basata sulla casistica limitata

a) Selezione dei casi

Abbiamo fatto una media dei nostri punteggi su periodi di cinque anni per ogni paese (dal 1974 al 1978; dal 1979 al 1983; dal 1984 al 1988; dal 1989 al 1993; dal 1994 al 1998; dal 1999 al 2003) e abbiamo calcolato le differenze tra i periodi. Nel fare questo abbiamo creato una misurazione quantitativa dell'incremento della volontà dei governi di impegnarsi nella negoziazione delle politiche salariali e, rispettivamente, di quelle di *welfare* in ogni paese, per un periodo di cinque anni rispetto al periodo precedente, e capace di identificare i paesi interessati ai maggiori cambiamenti nelle politiche, in direzione sia di una maggior concertazione sia di un maggiore unilateralismo. Per un'indagine più approfondita abbiamo scelto il paese al primo posto, o tra i primi, e quello all'ultimo posto, o tra gli ultimi, della nostra variabile «cambiamento della volontà del governo». La scelta specifica è stata motivata dal tentativo di misurarsi con (e, quindi, controllare) le condizioni di contesto nei due paesi. In questo modo ci avviciniamo al modello di ricerca costituito dal «metodo della differenza» (Mill, 1946; libro 3, cap. 8), nel quale viene garantito il massimo di variazione della variabile dipendente tenendo conto quanto più possibile, allo stesso tempo, delle condizioni di contesto.

Questa procedura ha identificato i seguenti casi di studio: per la volontà del governo di impegnarsi in politiche salariali negoziate abbiamo scelto la Gran Bretagna (1979-1983 in confronto al 1974-1978), e in particolare la

transizione dal «contratto sociale» al thatcherismo. La scelta di questo caso, che era in fondo alla nostra lista, è stata dettata dal fatto che in quel paese sembra esserci stato il declino più evidente nella volontà del governo. In contrapposizione con la Gran Bretagna abbiamo deciso di porre l'Irlanda (1989-1993 in confronto al 1984-1988), dove si è assistito, in buona misura, al passaggio dalla contrattazione salariale decentrata a quella centralizzata. Poiché l'Irlanda occupava la seconda posizione quanto a incremento della volontà del governo, il confronto con la Gran Bretagna acquistava un particolare interesse. Difatti l'economia irlandese è considerata per vari aspetti molto simile a quella inglese, specie per quanto riguarda il sistema delle relazioni industriali, le pratiche di riconoscimento del sindacato e la natura non vincolante degli accordi collettivi (vedi Murphy, Roche, 1997; Gunnigle *et al.*, 1999).

Quanto alla volontà di impegnarsi nella riforma del *welfare* abbiamo scelto l'Austria (1999-2003 in confronto al 1994-1998) come caso «negativo», in seguito alla decisione del governo austriaco di abbandonare il tradizionale approccio partecipativo e di intraprendere una ristrutturazione unilaterale e, come caso «positivo», l'Italia (1994-1998 in confronto al 1989-1993), che in linea di massima rappresenta la transizione dall'inerzia alle riforme negoziate del sistema pensionistico. Mentre l'Austria era in fondo alla nostra lista, l'Italia era uno dei tre paesi al vertice. Sia in Italia sia in Austria l'oggetto principale del contendere era la riforma delle pensioni, che i due paesi hanno affrontato in modi radicalmente diversi. La restante parte della sezione riassume i quattro casi di studio sulla base di fonti (in gran parte) secondarie.

b) Irlanda: da una contrattazione collettiva aperta alla partnership sociale

Per gran parte degli anni ottanta il governo irlandese – una coalizione tra il Fine Gael e i partiti laburisti, che poteva contare sul 56 per cento dei seggi della Camera bassa (Dáil) – considerava gli attori collettivi, in particolare i sindacati, nient'altro che «interessi di *lobby*» (Hardiman, 1988, p. 225)⁷. In

⁷ Nella sua autobiografia Garrett Fitzgerald, *Taoiseach* (capo del governo, *ndt*) del Fine Gael tra dicembre 1982 e gennaio 1987, scrive quanto segue a proposito delle relazioni tra il suo governo e i sindacati: «I sindacati erano evidentemente insoddisfatti del nostro atteggiamento determinato [riguardo alla necessità di tagli al bilancio]; e dovevano essere particolarmente irritati in considerazione della partecipazione del Partito laburista al nostro governo. Gli incontri tra noi e l'Ictu erano formali, spesso tesi, e nel complesso improduttivi su tutti i fronti. L'unico ricordo personale che ho di una discussione davvero utile con i sindacati è un incontro fra l'Ictu e i ministri del Fine Gael che ebbe

questo periodo la contrattazione collettiva era decentrata e i negoziati nel settore privato avevano luogo a livello di impresa. Il governo cercava di influenzare indirettamente gli accordi in materia salariale, assumendo una posizione negoziale più dura, rispetto al passato, nei confronti dei rinnovi contrattuali del settore pubblico. Questi tentativi di influenza indiretta, tuttavia, erano molto diversi dagli accordi nazionali a livello di vertice che avevano prevalso durante gli anni settanta. Tra il 1981 e il 1987 vi furono cinque cicli di contrattazione decentrata.

Verso la fine del 1987 il governo irlandese coinvolse ufficialmente i sindacati e i datori di lavoro in un ambizioso piano di riforma ad ampio raggio conosciuto come *Programme for National Recovery* (Pnr, Programma per la ripresa nazionale, *ndt*). Il Pnr, un accordo di tre anni, assegnava agli attori sociali il compito di perseguire la stabilizzazione del tasso di cambio, la riduzione della spesa pubblica e la riforma fiscale, allo scopo di abbassare i tassi d'interesse e di rilanciare la crescita. Sottoscrivendo l'accordo, l'Irish Congress of Trade Unions (Ictu) accettava i principi della pace sociale e della moderazione salariale, da raggiungersi tra l'altro attraverso la sospensione della contrattazione locale. In cambio il governo si impegnava a riformare il sistema fiscale per aumentare i salari reali.

Il Pnr è stato il primo di una serie di sei successivi accordi triennali di *partnership* sociale, che durano ancora oggi. La struttura di base degli accordi è rimasta più o meno la stessa nel corso del tempo: in uno scenario di conservatorismo fiscale e di ortodossia monetaria, questi accordi hanno realizzato lo scambio tra moderazione salariale e benefici fiscali, mirando allo stesso tempo a ridurre le disuguaglianze sociali e l'esclusione, e tenendo in primo luogo costante il valore reale dei trasferimenti per poi ricorrere a misure più sostanziali. Il raggio d'azione degli accordi si è progressivamente ampliato fino a coprire quasi tutte le aree d'intervento sottoposte all'autorità del governo, non solo le politiche macroeconomiche. Inoltre, dopo il 1996 si è esteso anche il cerchio degli attori privati, fino a coinvolgere le organizzazioni della società civile e le ong (vedi Baccaro, Simoni, 2004).

Riassumendo, in Irlanda è percepibile un cambiamento evidente nell'attitudine del governo a favore della concertazione come strumento di gestione macroeconomica. Il punto di svolta è stato il 1987. Prima di allora (T1), l'approccio del governo irlandese teneva a distanza gli attori delle relazioni industriali, in particolar modo i sindacati. A partire da allora (T2), il governo

luogo nella sede del nostro partito». Fitzgerald G. (1991), *All in a Life*, Dublino, Gill and Macmillan, pp. 453-4.

ha scelto di impegnarsi in un vasto programma di riforme insieme alle parti sociali, un programma nel quale hanno svolto un ruolo centrale i sindacati, incaricati di gestire la moderazione salariale e la pace sociale.

c) Gran Bretagna: il passaggio all'ortodossia neo-liberale

Un cambiamento nella direzione opposta si può riscontrare in Gran Bretagna. Nel 1973 il Labour Party (all'opposizione) firmò un «contratto sociale» con il Trades Union Congress (Tuc). Il contratto segnalò la disponibilità del Labour Party ad adottare una politica di *partnership* una volta in carica, come di fatto poi avvenne. In cambio dell'impegno dei sindacati a moderare le rivendicazioni salariali furono introdotte una serie di misure a favore dei lavoratori, tra cui il controllo dei prezzi, la riduzione delle imposte sul reddito, l'equo canone e varie indennità (Pelling, 1987, p. 291).

Il Labour Party formò un nuovo governo nel 1974, e il «contratto sociale» divenne la pietra angolare dei suoi sforzi per ridurre l'inflazione. Nel 1974 il Tuc raccomandò la moderazione delle richieste salariali per garantire la tenuta del potere d'acquisto. A luglio del 1975 e del 1976 la conferenza del Tuc indicò come limite per gli aumenti salariali, rispettivamente, il 6 e il 5 per cento alla settimana. Nel 1978 il governo tentò (senza successo) di raggiungere un accordo con il Tuc per stabilire un tetto massimo del 5 per cento agli aumenti salariali (Paden 1991, pp. 203-204). A febbraio 1979, nel periodo precedente alle elezioni generali, il Labour Party e il Tuc sottoscrissero un nuovo «contratto sociale» per confermare l'approccio di *partnership* alle relazioni industriali e, più in generale, alla gestione dell'economia (Eirr, 1979, pp. 26-32).

A vincere le elezioni, però, fu il partito Tory e nel maggio 1979 fu nominata Primo Ministro Margaret Thatcher. La sua politica di relazioni industriali mirava a ridurre il potere dei sindacati (Letwin, 1992, pp. 130-158). A questo scopo furono approvati vari articoli di legge, tra cui gli Employment Acts (leggi sull'occupazione, *ndt*) del 1980, 1982 e 1988, e il Trade Union Act (legge sul sindacato, *ndt*) del 1984. Invece di affidarsi alla moderazione volontaria da parte dei sindacati, il governo incentrò la propria strategia anti-inflazionistica su ricette monetariste. Nel 1983 un ferreo controllo sull'offerta monetaria fece scendere l'inflazione, ma la disoccupazione balzò al 10,8 per cento (Paden, 1991, pp. 214-215). Senza farsi impressionare dall'alta disoccupazione, il governo conservatore continuò a portare avanti la sua politica economica, che puntava a tenere sotto controllo l'inflazione per poter generare aspettative di bassa inflazione (Letwin, 1992, pp. 118-123). Per l'intero periodo non fu mai cercata la collaborazione dei sindacati.

La Gran Bretagna rappresenta il prototipo di governo che si è svincolato dalla concertazione in materia salariale e su altre materie. Prima del 1979 (T1), il governo laburista aveva ripetutamente cercato di promuovere una politica dei redditi. Dopo il 1979 (T2), il governo Tory cessò di coinvolgere i sindacati, e più in generale le parti sociali, nella gestione macroeconomica, nonostante la tradizione di impegno del partito e dei precedenti governi conservatori (Thomsen, 1996, pp. 96-98).

***d) Austria: riforma unilaterale del welfare
in un paese fundamentalmente corporativo***

Il caso dell'Austria è un esempio significativo di governo che abbandona la concertazione delle politiche di *welfare*. Dalla fine della seconda guerra mondiale al 1999 l'Austria è stata un modello di amministrazione corporativa. Tutti i grandi temi politici, incluso il *welfare*, erano discussi con gli interessi organizzati, tra i quali la confederazione sindacale (Ögb), la Camera del lavoro (Bak), la Camera dell'economia (Wkö) e la Camera dell'agricoltura (Pklwk). Nonostante alcuni problemi che fecero emergere un disaccordo verso la fine degli anni novanta, il «forum della rappresentanza degli interessi e [la] piattaforma per la negoziazione del consenso tra i maggiori gruppi sociali sono rimasti notevolmente stabili» (Talos, Kittel, 2002, p. 48). In Austria «quasi nessuna decisione di rilievo è stata presa senza che fosse sufficientemente discussa dalle parti sociali» (Tomandl, Fuerboeck, 1986, p. 12).

In coerenza con questo scenario, la riforma dei servizi per l'impiego approvata nel 1994 prevede la creazione di un organismo tripartito incaricato di amministrare le indennità di disoccupazione (Eirr, 1994, p. 4). Nel 1995 il governo chiese alle parti sociali di presentare un piano dettagliato per tagliare la spesa pubblica e per raggiungere il consolidamento fiscale. Nel 1997, dopo forti discussioni tra Ögb e Spö (il partito socialdemocratico, che era l'alleato più vecchio in una grande coalizione con l'Övp, i cristiano democratici), venne concordata in via di principio una riforma delle pensioni che mirava a tagliare drasticamente i benefici pensionistici. L'Ögb, tuttavia, riuscì a mitigare il piano del governo⁸.

Nel gennaio del 2000, tre mesi dopo le elezioni, si formò ancora una volta un governo di coalizione. Il fulcro del suo documento programmatico era la riforma del sistema pensionistico basata sui tagli alle spese. Questa pro-

⁸ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/11/feature/at9711144f.html>; vedi anche Schludi (2003, pp. 186-190).

posta incontrò la radicale opposizione dell'Ögb, provocando forti dispute tra i sindacati e i due partiti della coalizione. In seguito a questa spaccatura l'Övp sciolse l'alleanza con la Spö e formò un gabinetto con il Partito della libertà (Fpö), raggruppamento populista di destra la cui xenofobia, il cui razzismo e il cui giudizio moderato sul passato nazista dell'Austria, hanno sollevato la preoccupazione di altri paesi europei e di molti cittadini austriaci (Fallend, 2001, pp. 242-246)⁹.

Per far fronte al *deficit* crescente e all'aumento delle spese pensionistiche, il programma del nuovo governo prevedeva una riforma pensionistica molto simile a quella che non era stata approvata dal precedente gabinetto guidato dalla Spö. Sin dall'inizio l'Ögb si oppose con decisione alla riforma¹⁰. Alla fine, tuttavia, quest'ultima fu approvata contro la volontà dei sindacati nel luglio del 2000¹¹.

L'abbandono della concertazione non si è limitata alle pensioni, ma ha coinvolto altre aree e istituzioni del *welfare*. Nel 2001 l'amministrazione dell'Associazione dei servizi di sicurezza sociale (Hsv), l'istituzione centrale del sistema di assicurazione sociale, è stata modificata in modo sfavorevole ai sindacati. A detta del presidente dell'Ögb, questo è stato «un ulteriore passo per escludere le parti sociali dai negoziati sulle riforme sociali». Per la prima volta nella sua storia, l'Ögb ha chiamato tutti i suoi iscritti a mobilitarsi contro la legge¹². Nel dicembre 2002 il governo ha presentato un'altra riforma pensionistica di lungo periodo, che prevede l'aumento dell'età di pensionamento e tagli ai benefici. L'Ögb ha rifiutato di accettare le proposte contenute nella nuova riforma¹³ e ancora una volta ha mobilitato i suoi iscritti. Ma, nonostante gli scioperi e le manifestazioni che hanno coinvolto un milione di lavoratori in tutto il paese, la riforma è stata approvata nel luglio 2003¹⁴.

Data la specificità del sistema di *governance* corporativa in Austria, in base al quale le parti sociali sono istituzionalmente inserite nei processi decisionali e nella realizzazione delle politiche in quasi tutti i settori, l'abbandono della concertazione sorprende in modo particolare. In questo caso il punto di svolta è il 2000. Prima di allora (T1), il governo perseguiva la sua

⁹ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/02/inbrief/at0002211n.html>

¹⁰ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/02/feature/at0002212f.html>

¹¹ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/08/feature/at0008228f.html>

¹² <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2001/08/inbrief/at0108225n.html>; vedi anche <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/01/feature/at0201206f.html>

¹³ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/01/feature/at0301203f.html>

¹⁴ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/01/feature/at0401203f.html>

politica di *partnership* sociale in tutte le questioni di *welfare*. A partire da allora (T2), dopo il cambiamento di uno dei due partiti della coalizione, la concertazione in materia di *welfare* e su altre politiche è stata improvvisamente interrotta, e il governo ha introdotto in modo unilaterale due riforme pensionistiche e altre misure di *welfare*.

e) Italia: dall'inerzia alla riforma negoziata delle pensioni

In materia di riforma pensionistica l'esperienza italiana è in netto contrasto con quella austriaca. Alla fine degli anni novanta Austria e Italia erano i paesi con la spesa pensionistica più elevata in proporzione al Pil (vedi Schludi, 2001, tab. 1, p. 7). Ma, diversamente da ciò che è avvenuto in Austria, nel corso degli anni novanta i governi italiani hanno perseguito nella maggior parte dei casi una politica di negoziazione con i sindacati.

Nel corso degli anni ottanta la situazione finanziaria del sistema pensionistico italiano divenne sempre più difficile. A causa della diminuzione dei tassi di fertilità e dell'aumento delle aspettative di vita, veniva chiesto a un numero sempre minore di giovani di sostenere fasce di pensionati in rapida crescita. Questi fenomeni erano comuni a tutti i paesi sviluppati, ma erano particolarmente gravi in Italia, data la tendenza del *welfare state* italiano, al pari di altri sistemi di *welfare* mediterranei (Ferrera, 1996), a utilizzare le pensioni per coprire varie forme di rischio, oltre a quelle associate con la vecchiaia. Nel 1990 e nel 1991 le coalizioni di centro-sinistra (che comprendevano democratici cristiani, socialisti, liberali, socialdemocratici e repubblicani – questi ultimi partecipanti solo al primo dei due governi) fecero due tentativi di riformare il sistema pensionistico pubblico. Nessuna di queste riforme fu negoziata formalmente con i sindacati ed entrambe si arenarono in sede di commissione parlamentare sulla riforma pensionistica (Regonini, 1995). Sostanzialmente in Italia le politiche sociali nel periodo non hanno conosciuto importanti novità tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta (vedi Ferrera, Gualmini, 1999, tab. 3.3, p. 115). Nel 1989 i sindacati italiani proclamarono uno sciopero contro il tentativo del governo di tagliare le spese del settore pubblico aumentando il costo dei servizi sanitari per i ricoveri ospedalieri, per le visite mediche e per la prescrizione dei medicinali¹⁵.

Il primo tentativo di affrontare globalmente il problema delle pensioni fu promosso nel 1992. Di fronte a una difficile crisi politica ed economica il governo approvò un drastico piano di riforma delle pensioni. Tale piano

¹⁵ Vedi European Industrial Relation Review (1989), n. 185, p. 6.

non fu negoziato formalmente con i sindacati, tuttavia fu tollerato da questi ultimi, che non organizzarono alcuno sciopero per contrastarlo. Un punto centrale della riforma proposta dal governo, l'aumento della soglia per le pensioni di anzianità da 35 a 36 anni di contributi, fu stralciato dal piano iniziale in seguito a una consultazione informale con i sindacati (Cazzola, 1995, p. 55).

Un secondo tentativo di riforma pensionistica fu promosso nel 1994 dal governo di centro-destra di Silvio Berlusconi. Questo governo non gradiva il supporto dei sindacati (Mascini, 2000, pp. 16-77) e cercò di far passare una riforma unilaterale. Per tutta risposta le grandi confederazioni dei lavoratori organizzarono la più impressionante manifestazione di forza sindacale dai tempi dell'ondata di scioperi dell'autunno caldo. Anche a causa delle mobilitazioni massicce dei sindacati, la coalizione parlamentare che sosteneva Berlusconi cominciò a barcollare e il governo fu costretto ad accantonare il piano di riforma.

Nel 1995 un governo tecnocratico, di fatto sostenuto dalla precedente opposizione di centro-sinistra, intraprese un negoziato sulla riforma delle pensioni con i sindacati e con le principali associazioni dei datori di lavoro. Mentre queste ultime si ritirarono presto, sostenendo che la riforma proposta non era abbastanza incisiva, i sindacati e il governo andarono avanti e alla fine concordarono una riforma del sistema pensionistico che conteneva diverse innovazioni importanti, tra cui un metodo di «contribuzione definita» (in luogo del precedente sistema della «prestazione definita») per la determinazione delle pensioni e la graduale eliminazione delle pensioni di anzianità. Nel 1997 fu approvata un'ulteriore riforma negoziata per abbreviare il periodo di transizione al nuovo regime. Questo fu un anno cruciale per l'Italia perché doveva decidere la rispondenza del paese ai requisiti richiesti per la seconda fase dell'Unione monetaria europea.

Con la sottoscrizione di due accordi gli anni novanta furono un periodo di riforma negoziata per il sistema pensionistico italiano, in contrasto con il mancato coinvolgimento formale delle parti sociali alla fine degli anni ottanta e all'inizio degli anni novanta. Com'è possibile comprendere il cambiamento dell'approccio politico sia in Italia sia negli altri paesi esaminati in precedenza (Irlanda, Gran Bretagna e Austria)? La prossima sezione propone una serie di ipotesi plausibili, tratte dalla letteratura in materia. Quella successiva cerca di accertare se queste ipotesi siano o meno corroborate dall'evidenza empirica attraverso un riesame più dettagliato e analitico dei casi di studio.

3. Capire la domanda di concertazione da parte dei governi: una rassegna delle ipotesi plausibili

Le vecchia letteratura neo-corporativa interpretava lo sviluppo degli accordi di concertazione come una risposta ai problemi interni di «governabilità» (Schmitter, 1981). In un contributo originario, Pizzorno (1978) sottolineò il ruolo importante che i sindacati potevano assumere nella mobilitazione del consenso politico. Egli sosteneva che, potendo disporre della fedeltà di milioni di lavoratori, i sindacati erano potenziali alleati per i governi che cercavano di promuovere politiche controverse (vedi anche Regini, 1981). Quanto più grande era il bisogno di consenso sociale da parte del governo tanto più grande era il suo desiderio di coinvolgere i sindacati, e maggiore e tanto più grande era il potere di questi ultimi¹⁶.

Dopo Pizzorno fu Lehbruch (1979) a concentrare la sua analisi della concertazione sul bisogno di consenso sociale da parte del governo¹⁷. Egli interpretò l'emergere dei modelli «corporativi liberali» come il risultato di «una crescente *differenziazione strutturale e specializzazione funzionale* del sistema politico» (Lehbruch, 1979, p. 155). Secondo Lehbruch, in una democrazia industriale matura i governi scelgono volentieri di delegare alcune funzioni – quelle che comportano un rischio più alto di conflitto (ad esempio, assicurare la moderazione salariale in un regime di piena occupazione) – a un sotto-sistema autonomo di associazioni che rappresentano il lavoro e il capitale al massimo livello¹⁸.

¹⁶ Pizzorno (1978) si riferiva alla ricerca di un'*intesa* tra sindacati e governi come «scambio politico», uno scambio in cui i sindacati offrivano il consenso e, in contropartita, erano ripagati con l'accesso alla sfera decisionale e con le risorse politiche che ne derivavano. Com'è noto, Pizzorno considerava intrinsecamente instabile questo tipo di intesa. La scelta dei sindacati di entrare nella sfera decisionale li avrebbe condotti a violare il mandato di rappresentanza, almeno per una parte dei loro iscritti. Ciò avrebbe creato un vuoto di rappresentanza che, a sua volta, avrebbe provocato una mobilitazione della base.

¹⁷ La ricerca del consenso sembra essere il punto focale anche di una nuova generazione di patti sociali. Secondo Traxler (1997), «in Europa sono stati fatti sforzi per adattare la politica economica e sociale ai cambiamenti fondamentali che hanno riguardato l'economia mondiale. Lo scopo dei patti sociali è di effettuare interventi sulla base del consenso con i gruppi d'interesse organizzati» (Traxler, 1997, p. 27). Considerazioni analoghe si possono trovare anche in Crouch (2000).

¹⁸ Occorre sottolineare che se il modello devoluzionista può avere colto fedelmente le caratteristiche principali di paesi come Austria e Germania fino agli anni sessanta, così come della Svezia, i governi di oggi sembrano aver cessato di delegare e aver assunto un atteggiamento molto più interventista anche in materie come la regolazione dei salari che,

Da queste analisi risulta chiaro che, secondo la teoria corporativa classica, i governi erano orientati a cercare il coinvolgimento sociale quando dovevano affrontare scelte difficili, essendo incapaci di gestire da soli le reazioni sociali che tali scelte avrebbero potuto provocare. La concertazione era richiesta perché, quando andava a buon fine, accresceva la capacità del governo di mobilitare il consenso.

Questa letteratura non è riuscita a mettere in luce le condizioni precise in cui certi governi (e non altri) sviluppano una domanda di concertazione, e non distingue in maniera sistematica fra le ragioni che motivano i governi e quelle che motivano i sindacati e i datori di lavoro. Con tutta probabilità ciò è dovuto a un'ipotesi implicita di convergenza assunta da gran parte della vecchia letteratura corporativa (Streeck, 2004). In altre parole, essa presupponeva che la concertazione fosse una necessità funzionale delle società avanzate (Schmitter, 1974; Lehmbbruch, 1979) e che tutti i governi, prima o poi, avrebbero finito per adottarla. Partendo da questo presupposto, il punto interessante non riguardava la domanda di concertazione da parte del governo (che può essere data per certa), bensì l'offerta di concertazione da parte della società (Schmitter, Lehmbbruch, 1982; Lehmbbruch, Schmitter, 1979; Berger, 1981; Goldthorpe, 1984).

La letteratura più recente sulla riforma delle pensioni ha proceduto su linee molto simili a quelle della teoria corporativa classica per spiegare l'adozione da parte del governo di un particolare approccio politico, partecipativo invece che unilaterale, ma ha condotto un'analisi molto più precisa e ricca di sfumature del ruolo giocato dalle caratteristiche strutturali e strategiche del sistema dei partiti politici. Tale letteratura si sofferma sul fatto che i governi assumono un approccio negoziale alla riforma politica solo in alcune circostanze (non in tutte), e che i governi sono particolarmente disposti nei confronti della concertazione quando sono troppo deboli per promuovere la riforma con le loro forze, quando una strategia unilaterale rischia di provocare un contraccolpo elettorale di cui l'opposizione potrebbe avvantaggiarsi, quando il governo è incapace di depolitizzare efficacemente il problema (ad esempio, attraverso la costituzione di una grande coalizione che coinvolga l'opposizione), e quando non vi è modo migliore per superare il potere di veto dei sindacati che non sia quello di negoziare con loro (Kitschelt, 2001; Schludi, 2001, 2003; Bonoli, 2000, 2001; Pierson, 1997).

in certi paesi, era di solito lasciata all'autonomia collettiva delle parti sociali (vedi Rhodes, 2001, pp. 177-80).

Queste osservazioni, unite con le prime annotazioni corporative sulla governabilità e sul bisogno di mantenere il consenso interno, suggeriscono una serie di ipotesi plausibili per spiegare l'emergere della domanda di concertazione da parte dei governi:

1) Debolezza del governo

I governi deboli (cioè incapaci di raccogliere il consenso necessario per promuovere le politiche senza mettere a repentaglio le proprie sorti elettorali) possono essere più disposti dei governi forti a condividere le proprie prerogative di potere con gli attori sociali, in modo da costruire consenso intorno alla scelte politiche e spiazzare la potenziale opposizione.

2) Onerosità dei problemi

Un governo che deve affrontare una grande mole di problemi (ad esempio, un governo che ha bisogno di attuare politiche restrittive in direzione di una correzione macroeconomica sotto forma di disinflazione, aggiustamento fiscale o altro) preferisce collaborare con i rappresentanti dei potenziali destinatari per portarli dalla sua parte e minimizzare il rischio di un contraccolpo elettorale. Si può ipotizzare che la combinazione tra debolezza del governo e onerosità dei problemi abbia un effetto moltiplicatore sulla volontà del governo di impegnarsi nella concertazione. In altre parole, un governo debole può essere ancora più disposto a condividere la responsabilità con le parti sociali quando deve affrontare un pesante carico di problemi.

3) Reazione politica negativa

Un governo convinto del fallimento del precedente regime politico è incentivato a cambiare drasticamente il proprio approccio politico (su questo argomento, Schmitter, Grote, 1997, p. 187).

4) Declino della forza organizzativa dei sindacati

Il declino della forza organizzativa dei sindacati fa sì che i governi siano più propensi a coinvolgerli nei processi decisionali, poiché questo ha l'effetto di moderare il loro attivismo (Regini, 2000). La relazione ipotizzata è probabilmente curvilinea. In altre parole, i sindacati non devono essere né troppo forti né troppo deboli. Nel secondo caso potrebbero non essere più percepiti come una potenziale minaccia alla realizzazione agevole delle politiche da parte dei governi, e verrebbe meno una delle principali ragioni del loro coinvolgimento.

5) Il ruolo dell'appartenenza politica

In breve, questa ipotesi sostiene che i governi socialdemocratici sono più propensi a intraprendere la concertazione rispetto ai governi conservatori. Per quanto sia a nostra conoscenza, tale concetto non è mai stato espresso esattamente in questi termini, forse perché sarebbe considerato troppo su-

perficiale. Gran parte della letteratura degli anni ottanta affronta un tema correlato al precedente: perché sarebbe più facile per un governo socialdemocratico (Schmitter, 1981; Cameron, 1984) o per lo meno consociativo (Crouch, 1985), guadagnare il sostegno del movimento sindacale? Un governo socialdemocratico può ritenere congeniale la concertazione perché il lavoro salariato è la componente fondamentale sia della base elettorale dei partiti socialdemocratici sia della base sindacale (Boix, 1998). Inoltre, è più probabile che i partiti socialdemocratici siano puniti elettoralmente a causa di politiche che scontentano un'ampia proporzione di lavoratori. E, ancora, la concertazione può aiutare un partito socialdemocratico al governo a controllare l'inflazione in un regime macroeconomico keynesiano (Cameron, 1984; Streeck, 1993), oppure può ridurre i costi della disinflazione in termini di occupazione in un regime monetarista (Garrett, 1998). Infine i socialdemocratici, più dei conservatori, dovrebbero guardare con maggior favore alla concertazione in materia di *welfare* perché tali questioni possono far ottenere il consenso dei sindacati riguardo alla moderazione salariale in regime macroeconomico keynesiano (Cameron, 1984; Lange, 1984), o perché, tramite la concertazione, possono ridurre gli eventuali conflitti distributivi che derivano dalla riduzione del *welfare* (Regini, 2000; Rhodes, 1997; Crouch, 2000).

6) *Cambiamenti delle preferenze dei datori di lavoro*

L'ipotesi è che la scelta del governo rifletta semplicemente quella delle organizzazioni dei datori di lavoro. Questa ipotesi non è stata esplicitamente formulata da nessuno in questi termini esatti, ma è in accordo con l'importanza che l'economia politica comparativa ha di recente attribuito alla scelte strategiche delle organizzazioni dei datori di lavoro, considerate la determinante principale delle decisioni politiche (Hall, Soskice, 2001; Swenson, 2002; per approfondire il tema di questa relazione, vedi Culpepper, 2002, 2005). Si tratta di un punto di vista compatibile sia con la sbrigativa interpretazione marxista-leninista dello Stato, secondo cui «l'esecutivo dello Stato moderno è sostanzialmente un comitato per gestire gli affari comuni della borghesia intera» (Marx, Engels, 1978, p. 475)¹⁹, sia con una posizione pluralista, che considera lo Stato come un'arena in cui diversi attori competono per il potere, e le scelte dello Stato come il riflesso della costellazione

¹⁹ Una più raffinata teoria marxista dello Stato riconosce la relativa autonomia di quest'ultimo e la sua capacità di perseguire politiche che possono essere in conflitto con gli interessi immediati e a breve termine della classe dominante (Block, 1973; Poulantzas, 1973).

di interessi che prevalgono nella società, cioè (nella maggior parte dei casi) quelli legati al mondo degli affari (Truman, 1953; Schatschneider, 1960; McConnell, 1960; Dahl, 1961; Bachrach, Baratz, 1963).

7) *Il ruolo del regime macroeconomico*

È stato detto che, in un regime keynesiano, lo Stato è incentivato a cercare di coinvolgere i sindacati nella moderazione salariale negoziata, mentre la moderazione è per i sindacati una strategia rigidamente imposta (cioè irrazionale), dato che il governo è impegnato a garantire la piena occupazione (Scharpf, 1991). Così, in un regime keynesiano, il governo sarebbe disponibile alla concertazione pur rischiando di non riuscire a ottenerla. Viceversa, in un regime monetarista in cui l'inflazione è esogena al sistema della contrattazione collettiva, ad esempio perché è regolata da una banca centrale indipendente, il governo non ha una particolare incentivazione a impegnarsi in negoziati salariali con i sindacati, mentre i sindacati sono incentivati a moderare spontaneamente le loro richieste a causa degli effetti negativi sull'occupazione di una minore offerta monetaria reale, nel caso che sia superato il tasso di inflazione programmato dalla banca centrale (Scharpf, 1991; Streeck, 1994; Hassel, 2003). Quindi, la necessità del governo di un accordo negoziato sui salari è minore in un regime monetarista piuttosto che in uno keynesiano. Se i sindacati sono attori razionali, moderano spontaneamente le loro richieste. Questa ipotesi si applica direttamente alla scelta del governo di impegnarsi in politiche salariali concertate. Inoltre si applica indirettamente alle scelte in materia di *welfare*, perché quest'ultimo è una componente importante dei costi del lavoro e dell'inflazione da costi salariali.

Tuttavia è stato dimostrato in maniera convincente che anche in un regime macroeconomico monetarista (e anche se si adotta una cornice di aspettative razionali, vedi Soskice, Iversen, 2000), l'incentivazione per il governo a promuovere il coordinamento della contrattazione collettiva non scompare ma, al contrario, diventa ancora più alta (Hall, Franzese, 1998; Franzese, 2001; Iversen, 1998; Cuckierman, Lippi, 1998). In realtà, i problemi dell'azione collettiva in un regime di contrattazione collettiva frammentata possono impedire alle singole organizzazioni sindacali, in assenza di coordinamento, di rispondere in maniera ottimale agli obiettivi di controllo inflazionistico della banca centrale, anche quando potrebbero trarne un beneficio collettivo.

La prossima sezione riesamina i quattro casi di studio su Irlanda, Gran Bretagna, Austria e Italia, con l'intenzione di accertare se le ipotesi articolate finora siano valide. Più che verificare tali ipotesi, si tratta di misurarsi in un esercizio teorico che cerca di determinare particolari configurazioni di

fattori e, cosa forse più importante, di determinare se alcune combinazioni possono spiegare sia l'adozione della concertazione sia la rinuncia a questo strumento da parte dei governi.

4. Riesame dei casi

1) *Debolezza del governo*

Questa spiegazione, relativa al cambiamento politico, si applica a tutti e quattro i nostri casi di studio. Con il 48,8 per cento dei seggi nell'Irish Dáil (il Parlamento irlandese, *ndt*), il Fianna Fail che avviò la *partnership* sociale nel 1987 era un governo di minoranza, diversamente da quello che lo aveva preceduto, cioè la coalizione Fine Gael-Labor, che poteva contare sul 54,8 per cento dei seggi. Inoltre la debolezza del governo Fianna Fail non dipendeva solo dal numero dei seggi parlamentari che controllava, ma anche dalla stessa struttura interna del partito. La sua natura interclassista generava problemi di disciplina interna, e rendeva difficile per la direzione promuovere decisioni politiche che penalizzavano alcune componenti del partito. Per un partito come Fianna Fail era più facile cercare di alimentare il conflitto sociale piuttosto che affrontarlo testa a testa (Hardiman, 1988, pp. 200-204).

Anche in Gran Bretagna la differenza nella forza governativa tra il Labour (a favore della concertazione) e il governo dei Tory, che abbandonò la concertazione, è piuttosto evidente. Il governo laburista conquistò una maggioranza su tre dal 1974 al 1976, quando divenne un governo di minoranza in seguito alle defezioni e alle sconfitte nelle elezioni suppletive. Inoltre il partito laburista fu attraversato da un intenso frazionismo con almeno tre correnti principali (Thorpe, 2001, pp. 172-176). Il governo Thatcher, invece, poté contare su una solida maggioranza parlamentare grazie al più grande sommovimento elettorale dai tempi della seconda guerra mondiale. Per di più, durante il suo mandato si trovò di fronte un'opposizione estremamente frammentata (Peden, 1991, p. 214; Thorpe, 2001, pp. 190-193).

In Italia il governo Dini, che nel 1995 riformò le pensioni attraverso la concertazione, era un governo tecnocratico, senza una chiara maggioranza parlamentare e con un mandato molto limitato. Al contrario il governo Berlusconi, che cercò di adottare una riforma in modo unilaterale, era più forte in termini di sostegno parlamentare: la sua coalizione, composta da tre partiti (Forza Italia, Lega nord e Alleanza nazionale), poteva contare sul 58,1 per cento dei seggi alla Camera dei deputati e su una percen-

tuale minore al Senato (Ginsborg, 1998 p. 544). Il governo Prodi, una coalizione multipartitica che promosse una seconda riforma negoziata delle pensioni nel 1997, dovette contare sul sostegno al Senato del Partito della Rifondazione comunista, con il quale i rapporti non erano molto sereni.

In Austria la maggioranza del governo di centro-destra, che abbandonò la concertazione, era inferiore (seppure sufficientemente ampia) a quella che sosteneva la precedente grande coalizione (Eiu, 1992, 1995, 2000). Tuttavia la coalizione Spö-Övp aveva una sua specifica debolezza politica (che riguardava la delicata questione delle pensioni) che la Fpö-Övp non aveva. Il problema era soprattutto interno al Partito socialdemocratico. Durante la legislatura del 1995-1999, oltre un quarto della Spö-Mps era costituito da funzionari sindacali, mentre solo pochi funzionari sindacali erano membri dei gruppi politici della Fpö o della Övp. Per il governo della grande coalizione era alquanto difficile superare il problema del potere di veto dei sindacati su questioni di centrale importanza come le pensioni. La nuova coalizione, invece, era libera dall'influenza diretta dei sindacati ed era decisamente più forte nei confronti dei maggiori oppositori su questo specifico aspetto (Schludi, 2003, p. 180).

2) Onerosità dei problemi

Questa ipotesi, secondo la quale quanto più grande è l'onerosità dei problemi tanto maggiore è la volontà del governo di impegnarsi con le parti sociali, non si applica uniformemente a tutti e quattro i nostri casi. Sembra applicarsi all'Irlanda poiché, all'epoca del cambiamento politico, tutti i principali attori erano preoccupati del fatto che l'economia fosse fuori controllo e che occorreva fare qualcosa di drastico per riportarla sui giusti binari. A mettere tutto ciò in evidenza è il rapporto presentato nel 1986 da un'istituzione tripartita, il National Economic and Social Council (Nesc), e approvato sia dal governo sia dalle parti sociali all'unanimità. Difatti non è stato aggiunto al documento alcun rapporto di minoranza (Hardiman, 1992). Il documento afferma che l'economia aveva cessato di crescere nei precedenti cinque anni e che questo fenomeno aveva compromesso la posizione fiscale del governo, oltre a inasprire la già grave situazione del mercato del lavoro, cosa che comportava un'alta (e crescente) disoccupazione e un incremento dell'emigrazione (Nesc, 1986).

In Gran Bretagna, al contrario, questa ipotesi non sembra plausibile. Secondo il governo conservatore, infatti, «il paese [stava] affrontando i problemi più gravi dopo la seconda guerra mondiale» (Dale, 2000a, p. 265).

Tuttavia la gravità della situazione macroeconomica non era una ragione sufficiente per avviare una concertazione.

Anche l'Italia costituisce un caso in cui il governo ha risposto con la concertazione a una situazione macroeconomica molto grave. All'inizio degli anni novanta vi era la diffusa sensazione che fosse necessario un ampio approccio concertativo per risolvere i problemi e per ripartire l'onere degli aggiustamenti tra i vari attori. Il paese, infatti, stava attraversando un periodo difficile legato alla situazione delle finanze pubbliche, al punto tale da mettere in dubbio la partecipazione alla seconda fase dell'Uem (Ferrera, Gualmini, 1999; Salvati, 2000, cap. 6). Anche il governo Berlusconi si trovò ad affrontare un carico di problemi molto simile, tuttavia reagì cercando una soluzione unilaterale.

I problemi macroeconomici non sembrano avere un effetto chiaro nel caso dell'Austria. Da una parte, il quadro macroeconomico globale, all'epoca del cambiamento politico, era buono. Dall'altra, la situazione finanziaria del sistema pensionistico era estremamente seria. L'Austria spendeva per le pensioni la più alta percentuale di Pil tra i 15 paesi dell'Unione Europea, e questa percentuale era anche quella che cresceva più velocemente. Per il governo questa era certamente una forte preoccupazione, ma di per sé non era una ragione sufficiente per continuare l'esperienza della *partnership* sociale. Semmai la *partnership* sociale era considerata parte del problema, piuttosto che della soluzione (Economic Policy Committee, 2001, p. 5; Schludi, 2003, p. 178).

3) *Reazione politica*

Questa ipotesi non sembra incontrare il favore generale, tuttavia sembra spiegare in modo convincente il venir meno della volontà di intraprendere la concertazione. Le esperienze negative del passato in materia di concertazione sembrano favorire la rinuncia a questa politica. In Gran Bretagna, prima di abbandonare il tripartitismo, i governi Tory e laburisti cercarono senza successo di frenare l'inflazione, ricorrendo prima a una politica dei redditi imposta per legge, poi a una politica dei redditi volontaria. La prima fu vanificata dall'opposizione dei sindacati, la seconda dalla spinta salariale (Peden, 1991, pp. 202-205; Powell, 1992, pp. 133). In Austria il tentativo di attuare due successive riforme pensionistiche è fallito perché ogni volta i sindacati sono riusciti a proteggere i loro rappresentanti dai progetti ad ampio raggio di riduzione delle pensioni (Schludi, 2003, pp. 186-190)²⁰. In

²⁰ Vedi anche <http://www.eiro.eurofund.eu.int/1997/11/feature/at9711144f.html>

entrambi i paesi i nuovi governi sono arrivati alla conclusione che il precedente approccio concertativo era fallito.

In entrambi i casi di aumento della volontà del governo, le esperienze del passato non sembrano aver giocato un ruolo evidente. In Irlanda non si può dire con certezza se il governo Fianna Fail abbia considerato fallimentare la precedente fase di contrattazione collettiva ad ampio raggio. Infatti il rapporto Nesc del 1986 non fa esplicito riferimento al sistema di contrattazione collettiva, pur sostenendo che il sistema di determinazione dei salari di per sé (cioè lasciando da parte gli effetti della svalutazione del tasso di cambio) non era riuscito a imporre la moderazione salariale. Inoltre gli attori avevano ancora vivida nella mente l'esperienza dell'accordo nazionale degli anni settanta, che molti, soprattutto fra i datori di lavoro, ritenevano miseramente fallita quanto a capacità di imporre la moderazione salariale (Hardiman, 1988). Con tutta probabilità il governo del 1995 in Italia aveva appreso dall'esperienza di Berlusconi che un approccio unilaterale alla riforma pensionistica era politicamente inattuabile. Tuttavia non vi è alcuna prova che lo considerasse anche un fallimento dal punto di vista tecnico.

4) Forza dei sindacati

Questa categoria sembra applicarsi a tutti e quattro i nostri casi di studio, e di conseguenza a entrambe le aree politiche e a entrambe le direzioni del cambiamento politico. La relazione sembra essere parabolica: la volontà del governo di impegnarsi nella concertazione è massima quando i sindacati non sono né troppo forti né troppo deboli, anche se la soglia precisa è difficile da stabilire. In Irlanda i sindacati erano indeboliti in termini di adesioni e di capacità di chiamare i lavoratori allo sciopero, ma avevano ancora una capacità formidabile di rendere la vita del governo difficile qualora avessero deciso di farlo (Hardiman, 1988, p. 215). In Gran Bretagna, al contrario, all'epoca del cambiamento politico i sindacati erano all'apice della loro forza, in termini sia di adesioni sia di partecipazione agli scioperi. Erano così forti da poter bloccare ogni negoziazione con il governo fino a quando tutte le loro richieste non fossero state soddisfatte. Il potere eccessivo dei sindacati è stato uno dei principali argomenti avanzati dai Tory per sostenere la loro richiesta di abbandonare la concertazione e di riformare i sindacati (Dale, 2000a, p. 268; Powell, 1992, p. 138).

La situazione dei sindacati italiani appare simile a quella irlandese. Erano in declino per quanto riguarda i tassi di adesione, ma allo stesso tempo conservavano una notevole capacità di mobilitazione, al punto da contribuire attivamente alla caduta del governo Berlusconi nel 1994 (Baccaro, 2002).

In Austria, invece, i sindacati erano forse diventati troppo deboli per rappresentare una minaccia credibile. Il declino del tasso di adesione ai sindacati è stato uno dei più veloci tra i paesi avanzati (Ocse, 2001; Golden, Lange, Wallerstein, 2002). Tuttavia il problema principale non era quello delle adesioni, che rimanevano a un livello non trascurabile, ma quello legato alla capacità di mobilitazione e all'isolamento strategico. Diversamente da Francia e Italia, dove le mobilitazioni sindacali erano state sostenute dall'opinione pubblica, in Austria la maggioranza dei cittadini ignorò le proteste dei sindacati contro la riforma delle pensioni e altre riforme unilaterali del *welfare* (Schludi, 2003, pp. 180, 191).

5) *Il ruolo dell'appartenenza politica*

In base ai nostri casi di studio l'appartenenza politica sembra essere un argomento che spiega meglio la rinuncia alla concertazione (Austria e Gran Bretagna) piuttosto che la sua adozione (Italia e Irlanda). Il sistema politico dell'isola di smeraldo (l'Irlanda, *ndt*) non è diviso tra destra e sinistra come nel resto d'Europa. La composizione dei partiti riflette piuttosto le divisioni che risalgono alla guerra d'indipendenza. La sinistra elettorale (il Labour Party) è particolarmente piccola (Mair, 1992, tab. 1, p. 386) e i partiti maggiori (Fianna Fail e Fine Gael) sono entrambi partiti interclassisti e aperti a tutti (Laver, 1992; Hardiman, 1988, tab. 7.2, p. 190). Di conseguenza il governo che si è impegnato nella concertazione (Fianna Fail) e quello precedente che teneva i sindacati a debita distanza (una coalizione più liberale formata da Fine Gael e Labour Party) erano probabilmente equivalenti in termini di interessi rappresentati (Mair, 1992, p. 408). In Gran Bretagna il quadro è molto diverso. La Thatcher ribaltò una lunga tradizione del suo stesso partito che riteneva la concertazione uno strumento cruciale per mantenere la società stabile e coesa (Letwin, 1992, pp. 130-132). La signora fece un'inversione a U, perseguendo un programma politico finalizzato a restaurare l'«autorità decisionale del governo» (Letwin, 1992, p. 132; Dale, 2000a, pp. 266-270). Il Labour Party, invece, non aveva cambiato la sua posizione in materia di concertazione con i sindacati. Molti segnali, tra cui il *Manifesto Labour* e il rinnovo del «contratto sociale», suggeriscono che, se il Labour avesse vinto le elezioni del 1979, probabilmente avrebbe continuato a perseguire una politica di concertazione (Dale, 2000b, p. 218; Eirr, 1979, pp. 26-32).

In Italia il governo di centro-destra di Berlusconi cercò di riformare unilateralmente il sistema delle pensioni, mentre i governi di Dini e Prodi, entrambi con maggioranza di centro-sinistra, intrapresero delle riforme nego-

ziate (Baccaro, 2002). Mentre questo è in linea con la relazione ipotizzata, occorre ricordare che i governi italiani di fine anni ottanta erano di centro-sinistra e, ciò nonostante, le riforme pensionistiche furono attuate in modo unilaterale (Baccaro, 1999, cap. 4). In Austria il cambiamento politico ha coinciso con un cambiamento nella maggioranza parlamentare: i cristiano democratici posero fine alla loro alleanza di 13 anni con i socialdemocratici, preferendo invece una coalizione di centro-destra con il Partito della Libertà. Sulle questioni economiche la Fpö aveva una posizione più liberale degli altri partiti, e aveva un forte interesse a disfarsi del sistema corporativo per due ragioni tra loro connesse. In primo luogo, aveva costruito le proprie fortune elettorali su una critica populista ai «privilegi dei sindacati» (Viebrok, 2003). In secondo luogo, la Fpö, diversamente dai socialisti e dai cristiano democratici, non aveva alcun rapporto particolare con gli organismi di rappresentanza degli interessi (Schludi, 2003, pp. 191-193; Tàlos, Kittel, 2002, p. 39).

6) *Preferenze dei datori di lavoro*

L'ipotesi implicita in una parte della letteratura, secondo cui le preferenze del governo non fanno che riflettere le preferenze delle organizzazioni dei datori di lavoro, non solo non trova conferma nei nostri casi di studio ma viene decisamente smentita. Nel caso dell'Austria non abbiamo informazioni sufficienti per azzardare un giudizio. In Gran Bretagna la svolta monetarista effettuata dal governo Thatcher incontrò l'opposizione della Confederation of British Industry (Confederazione dell'industria britannica, *ndt*), dato che essa comportava un'impennata dei tassi d'interesse. Durante la crisi del 1980 «gli industriali britannici iniziarono una forte campagna contro la politica monetaria del governo» (Walsh, 2000, p. 497). In Irlanda, all'epoca del cambiamento politico, le organizzazioni dei datori di lavoro erano relativamente soddisfatte del decentramento della contrattazione collettiva che avevano fortemente voluto (Hardiman, 1998, p. 200, 221, 236). Nel dicembre 1986, e poi ancora nel giugno 1987, il General Council della principale associazione dei datori di lavoro «riconfermò la posizione politica che aveva assunto fin dai primi anni ottanta: i negoziati con i sindacati sui salari e su materie correlate devono continuare ad avere luogo a livello locale» (Hardiman, 1988, p. 236; vedi anche Hardiman, 1992, p. 350). In Italia, infine, i datori di lavoro non solo si ritirarono dai negoziati sulla riforma delle pensioni nel 1995, ma esercitarono anche una forte pressione su Berlusconi (che sembrava incerto) affinché affrontasse la riforma con un approccio draconiano (Mascini, 2000, p. 181).

7) *Il ruolo del regime macroeconomico*

L'ipotesi secondo cui, in un regime monetarista, i governi sono poco incentivati a cercare un esplicito coordinamento con i sindacati perché non ne hanno bisogno, e perché i sindacati possono moderare spontaneamente le loro richieste, non è avvalorata dai dati a nostra disposizione. Questa ipotesi non può essere confermata nel caso della Gran Bretagna. Difatti il passaggio a un regime monetarista – nel quale l'inflazione diventa la priorità assoluta e viene controllata attraverso una severa regolazione dell'offerta monetaria – avvenne simultaneamente all'abbandono della concertazione in materia salariale. Non vi è dubbio che in Italia, nel corso degli anni ottanta, la stabilità dei prezzi divenne progressivamente prioritaria rispetto alla disoccupazione, mentre la sempre più indipendente banca centrale cercava di ricalcare il comportamento della Bundesbank. Tuttavia i governi degli anni novanta (alcuni di essi) perseguirono con determinazione la concertazione in materia sia salariale (accordi del 1992 e del 1993) sia pensionistica.

Anche in Austria l'ipotesi non trova conferma. La Banca centrale austriaca (Önb) adottò una posizione monetarista all'inizio degli anni ottanta, con l'effetto di ridurre nettamente il livello di inflazione e di provocare un'ondata temporanea di disoccupazione. Sotto questo regime macroeconomico non vi sono stati importanti rivolgimenti del sistema fino al 2000, quando la *partnership* sociale è stata messa da parte dal governo di destra. Il quadro macroeconomico non sembra avere avuto influenza, né a favore né contro la concertazione, sul regime politico prevalente nel paese (Kittel, 2001, p. 125).

In Irlanda una dura politica valutaria è stata accompagnata dalla ricerca continua di un accordo centralizzato da parte del governo per assicurare la moderazione salariale. In una piccola economia aperta come l'Irlanda il vincolo più rilevante per le dinamiche salariali non è quello imposto da una banca centrale indipendente, che può riguardare la domanda interna attraverso l'offerta di moneta reale, ma la presenza (o l'assenza) di tassi di cambio fissi e il loro impatto sulla domanda estera, la componente della domanda aggregata che è diventata sempre più importante nel corso degli anni novanta. L'Irlanda si unì al Sistema monetario europeo nel 1979 e, dalla metà degli anni ottanta in poi, si impegnò in una dura politica valutaria finalizzata a «mantenere il valore della sterlina irlandese entro la stretta banda del meccanismo di cambio europeo» (Nesc, 1986, p. 201). Ciò significa che un'inflazione salariale interna più alta di quella dei concorrenti internazionali non sarebbe stata riaggiustata dalle svalutazioni del tasso di cambio e avrebbe portato a un apprezzamento reale. Questo regime di stabilità va-

lutaria ha consentito ai tassi d'interesse irlandesi di convergere verso i tassi tedeschi e di spezzare il legame con i tassi d'interesse britannici.

I sindacati che operano nel settore più esposto dovrebbero avere ben chiaro che, in un regime di tasso di cambio fisso, una percentuale di inflazione salariale interna più alta rispetto ai *partner* commerciali (tenendo sotto controllo gli incrementi di produttività) conduce a una diminuzione dell'occupazione a causa dei costi più alti. Pertanto i sindacati dovrebbero essere incentivati a moderare spontaneamente le loro richieste salariali. Anche qui tuttavia (come nel caso di una banca centrale indipendente che stabilisce l'offerta di moneta nominale) potrebbero sorgere dei problemi di azione collettiva. Ad esempio, ciò che è razionale a livello collettivo diventa meno ottimale a livello individuale. In Irlanda la contrattazione collettiva decentrata che ebbe corso negli anni ottanta fu incapace di garantire il vincolo salariale, anche se si considera il settore industriale nel suo complesso (Baccaro, Simoni, 2004). Non sorprende dunque che il governo abbia considerato importante la ricerca di un coordinamento esplicito del sistema di contrattazione collettiva, anche in presenza di un ancoraggio nominale come il tasso di cambio fisso.

La tabella 1 presenta una visione sintetica dei nostri «esperimenti». Dalla tabella risulta chiaro che sono veramente poche le ipotesi che collimano con i dati a tutti i livelli. Una di queste è l'ipotesi che concerne la forza del governo: i governi che hanno aumentato in modo più evidente la loro volontà di concertare (Irlanda e Italia) appaiono deboli, nel senso che non potevano contare sul necessario sostegno parlamentare per promuovere le loro politiche in maniera unilaterale. Viceversa i governi che hanno preso le distanze dalla concertazione (Gran Bretagna e Austria) potevano contare entrambi su una solida maggioranza parlamentare. Questo argomento relativo alla forza va approfondito nel caso dell'Austria. Qui la forza non è di tipo numerico ma è relativa alla materia in discussione. Mentre il partito socialdemocratico era incapace di superare l'opposizione di una fazione interna (che era riuscita a bloccare tutti i tentativi di realizzare una riforma pensionistica di ampio raggio), la coalizione di centro-destra non era costretta a subire l'influenza di questo gruppo.

Il secondo fattore che, in tutti i nostri casi, incide sulla volontà del governo di impegnarsi nella concertazione ha a che fare con la forza dei sindacati, e può essere correlato con le aspettative del governo riguardo alla probabile *offerta* di *partnership* da parte dei sindacati. I governi forti che hanno a che fare con sindacati troppo deboli – di modo che il governo non debba temere la loro reazione, come in Austria – o troppo forti – in grado

di bloccare ogni negoziato fino a quando i loro obiettivi non siano stati raggiunti, come in Gran Bretagna – rinunciano alla concertazione. Viceversa i casi di Irlanda e Italia suggeriscono l'ipotesi che governi deboli che hanno di fronte sindacati indeboliti, ma ancora con una considerevole capacità di mobilitazione, siano portati a impegnarsi nella concertazione. Ciò permette loro di attivare un canale extra-parlamentare di mobilitazione del consenso e di tutelarsi dalle reazioni violente della società.

Un altro elemento che emerge dalla nostra analisi è che la configurazione di fattori che conducono all'adozione o all'abbandono della concertazione può essere leggermente differenziata. Sembra in particolare che in entrambi i casi di abbandono (Gran Bretagna e Austria) – i quali, va sottolineato, sono i due casi più estremi di abbandono nel nostro campione – abbiano avuto un ruolo importante i fattori di *partnership* e di reazione politica. Si trattava di governi conservatori e, in entrambi i casi, sono giunti alla conclusione che la concertazione fosse fallimentare sulla base dell'esperienza passata. Questi due elementi vanno considerati congiuntamente. Difatti sia il partito Tory in Inghilterra sia i cristiano democratici in Austria, nel recente passato hanno mostrato attitudini completamente diverse, e positive, nei confronti della concertazione. Il solo elemento della *partnership* non può spiegare la svolta politica.

Tab. 1 – Riassunto dei risultati

Area politica	Salari		Welfare	
	Irlanda	Gran Bretagna	Italia	Austria
<i>Paese</i>				
<i>Direzione del cambiamento</i>	<i>Aumento della volontà</i>	<i>Riduzione della volontà</i>	<i>Aumento della volontà</i>	<i>Riduzione della volontà</i>
<i>Fattori esplicativi</i>				
Debolezza del governo	+	+	+	+*
Indebolimento dei sindacati	+	+	+	+
Ruolo dell'appartenenza politica	-	+	?	+
Reazione politica negativa	-	+	-	+
Onerosità dei problemi	+	-	+/?	?
Preferenze dei datori di lavoro	-	-	-	?
Regime macroeconomico	-	?	-	-

«+» indica il sostegno empirico all'ipotesi; «-» indica il contrario;
 «?» indica che non è stata raggiunta alcuna conclusione certa; * verificato

5. Note conclusive

Questo scritto cerca di comprendere perché certi governi europei hanno volontà di impegnarsi nella concertazione e altri no. Per affrontare la questione abbiamo utilizzato una strategia di ricerca basata su una casistica ampia e su una limitata. Abbiamo costruito un insieme di dati basato sulla codifica sistematica di informazioni tratte dalla *European Industrial Relations Review* per 15 paesi europei e in un arco di tempo di 30 anni (1974-2003). Le misurazioni operano una distinzione tra volontà del governo di affrontare questioni politiche in maniera partecipativa (l'argomento di questo scritto) e i risultati effettivi di questi tentativi, e una distinzione tra due aree di intervento, la politica salariale e la politica di *welfare*.

I risultati della casistica ampia suggeriscono che non vi è tendenza declinante della volontà del governo di condividere le prerogative decisionali con le parti sociali. Tra il 1974 e il 2003 il numero di governi europei intenzionati a impegnarsi in almeno una delle due aree di intervento, quella salariale o quella del *welfare*, oscillava attorno a una media costante di 12 paesi su 15. Inoltre vi era una maggiore tendenza nel tempo a legare insieme entrambe le aree di intervento in un unico pacchetto concertativo (che potrebbe essere definito «patto sociale»).

L'approccio del governo alle politiche salariali concertate mostra chiaramente un modello ciclico attorno a una tendenza a forma di U, mentre per quanto riguarda le politiche di *welfare* la tendenza è decisamente positiva. Gli effetti dell'Uem sulla volontà del governo appaiono meno rimarchevoli di quanto generalmente si è portati a pensare. Il risultato più forte riguarda il terreno della politica di *welfare*, dove il periodo di preparazione all'Uem sembra aver fornito ulteriori incentivazioni ai paesi candidati per intraprendere negoziazioni con le parti sociali. Questa conclusione, tuttavia, va presa con cautela, perché nel periodo 1974-2003 la tendenza globale era ascendente. Dunque, l'impatto dell'Uem può essere tutt'al più considerato un elemento di accelerazione nell'ambito di una generale tendenza ascendente.

Per comprendere i fattori specifici che influenzano la scelta del governo a favore o contro la concertazione, questo scritto è passato poi all'indagine basata su una casistica limitata, in cui le misurazioni della volontà del governo sono state utilizzate per identificare i casi più estremi di cambiamento politico in entrambe le direzioni (in Irlanda, Inghilterra, Italia e Austria). Questi quattro casi sono stati analizzati sullo sfondo di una serie di ipotesi, riprese dalla letteratura, relativamente ai fattori che determinano l'attitudine del governo nei confronti della concertazione. I risultati di questa anali-

si suggeriscono l'ipotesi che l'emergere della concertazione si possa legare alla costituzione di un'alleanza tra il «debole» e l'«indebolito». I governi sono disposti a condividere le loro prerogative decisionali con gli attori sociali quando sono politicamente deboli, o perché non hanno una maggioranza parlamentare forte e compatta, o perché sono interessati da lotte interne e da crisi di legittimazione. Questi governi deboli devono spesso affrontare condizioni economiche deteriorate che richiedono una rapida azione da parte dell'esecutivo. Come ipotizzato originariamente da Pizzorno (1978), in queste circostanze i sindacati possono essere preziosi alleati dei governi deboli, perché possono attivare a loro favore canali extraparlamentari di mobilitazione del consenso. In particolare, i governi sono disposti a coinvolgere i sindacati quando questi costituiscono ancora una minaccia credibile per l'introduzione morbida di misure politiche, ma la loro capacità di mobilitare la base negli ultimi tempi si è andata riducendo.

I governi forti che hanno di fronte sindacati o troppo deboli, di modo che il governo non tema la loro opposizione, o troppo forti, di modo che questi ultimi siano in grado di bloccare ogni negoziazione fino al raggiungimento dei loro obiettivi, preferiscono un approccio più unilaterale alle prerogative decisionali. In particolare è più probabile che i governi forti abbandonino la concertazione quando sono di orientamento conservatore e quando sono giunti alla conclusione che un sistema di codeterminazione politica con le parti sociali sia stato fallimentare, e abbia peggiorato i problemi che intendeva affrontare.

Queste ipotesi sono state tratte in modo induttivo da un confronto strutturato tra i casi più evidenti di cambiamento del regime politico, secondo le nostre misurazioni, ma avrebbero bisogno di essere perfezionate e correttamente verificate in un futuro lavoro, forse da noi stessi. Anche a questo punto, tuttavia, una conclusione certa può essere ricavata dal nostro studio: la concertazione è un fenomeno politico, e va inquadrato nella configurazione strutturale e strategica del sistema politico. Accostarsi al tema semplicemente attraverso il prisma del gruppo d'interesse o delle teorie delle relazioni industriali, come spesso è stato fatto finora, può comportare la perdita di molti elementi utili per la sua comprensione.

[Traduzione di Carlo Gnetti]

Bibliografia

- Artis M.J., Zhang W. (2001), *Core and Periphery in EMU: A Cluster Analysis*, in *Economic Issues*, 6(2), pp. 39-60.
- Baccaro L. (2002), *Negotiating the Italian pension reform with the unions: lessons for corporatist theory*, in *Industrial and labor relations review*, 55(3), pp. 413-431.
- Baccaro L. (2003), *What is Dead and What is Alive in the Theory of Corporatism*, in *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp. 683-706.
- Baccaro L., Simoni M. (2004), *The Irish social partnership and the «celtic tiger» phenomenon*, Discussion Paper 154, Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Bachrach P., Baratz M.S. (1963), *Decisions and nondecisions: An Analytical Framework*, in *American Political Science Review*, 57(3), pp. 632-642.
- Berger S., Joint Committee on Western Europe (1981), *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge (U.K.)-New York, Cambridge University Press.
- Boix C. (1998), *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*, Cambridge (U.K.)-New York, Cambridge University Press.
- Bonoli G. (2000), *The politics of pension reform institutions and policy change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonoli G. (2001), *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation*, in Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-194.
- Cameron D. (1984), *Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society*, in Goldthorpe J.H., *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon, pp. 143-178.
- Cazzola G. (1995), *Le nuove pensioni degli italiani*, Bologna, Il Mulino.
- Compston H. (2002), *The Strange Persistence of Policy Concertation. Policy concertation and social partnership in Western Europe: lessons for the 21st century*, in Berger S., Compston H., New York-Oxford, Berghahn Books, pp. 1-16.
- Crouch C. (1985), *Conditions for trade union restraint. The politics of inflation and economic stagflation*, in Lindberg L.N., Maier C.S., Washington DC, Brookings Institution, pp. 105-139.
- Crouch C. (2000), *The Snakes and Ladders of Twenty-First-Century Trade Unionism*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 16(1), pp. 70-83.

- Cuckierman A., Lippi F. (1999), *CBI, Centralisation of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment - Theory and Some Evidence*, in *European Economic Review*, 43, pp. 1395-1434.
- Culpepper P. (2002), *Powering, Puzzling and «Pacting»: the Informational Logic of Negotiated Reforms*, in *Journal of European Public Policy*, 9(5), pp. 774-790.
- Dahl R.A. (1971), *Polyarchy*, New Haven-London, Yale University Press.
- Dale I., Ed. (2000a), *Conservative Party General Election Manifestos, 1900-1997*, London-New York, Routledge.
- Dale I., Ed. (2000b), *Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997*, London-New York, Routledge.
- Ebbinghaus B., Hassel A. (2000), *Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states*, in *Journal of European Public Policy*, 7(1), pp. 44-62.
- Economic Policy Committee (2001), *Budgetary challenges posed by ageing population*, Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, in http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/summary_en.pdf (last access June 2005).
- Eirr (1979), *Joint UK Government/Trades Union Congress statement*, in *European Industrial Relations Review*, 63.
- Eirr (1994), *Employment Services Reformed*, in *European Industrial Relations Review*, 244, p. 4.
- Eiu (1992), *Austria. Country Report*, Economic Intelligence Unit.
- Eiu (1995), *Austria. Country Report*, Economic Intelligence Unit.
- Eiu (2000), *Austria. Country Report*, Economic Intelligence Unit.
- Fallend F. (2001), *Austria*, in *European Journal of Political Research*, 40, pp. 238-253.
- Ferrera M., Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.
- Fitzgerald G. (1991), *All in a Life*, Dublin, Gill and MacMillan.
- Franzese R.J. (2001), *Institutional and Sectoral Interactions in Monetary Policy and Wage/Price-Bargaining*, in Hall P.A., Soskice D., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press, pp. 100-144.
- Garrett G. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ginsborg P. (1998), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1980-1996)*, Torino, Einaudi.
- Golden M., Lange P., Wallerstein M. (2002), *Union Centralization among Advanced Industrial Societies*, Dataset available at www.shelley.polisci.ucla.edu/data (Version dated 28 July 2004).
- Goldthorpe J.H., Ed. (1984), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon.

- Gunnigle P., McMahon G., Fitzgerald G., Eds. (1999), *Industrial Relations in Ireland: Theory and Practice*, Dublin, Gill & Macmillan.
- Hall P.A., Franzese R.J. (1998), *Mixed Signals: CBI, Coordinated Wage-Bargaining, and European Monetary Union*, International Organization.
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press.
- Hardiman N. (1988), *Pay, Politics, and Economic Performance in Ireland 1970-1987*, Oxford, Clarendon Press.
- Hardiman N. (1992), *The State and Economic Interests: Ireland in Comparative Perspective*, in Goldthorpe J.H., Whelan C.T., *The Development of Industrial Society in Ireland*, Oxford, Oxford University Press.
- Hassel A. (2003), *The Politics of Social Pacts*, in *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp. 707-726.
- Iversen T. (1999), *Contested Economic Institutions. The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Iversen T., Soskice D. (2000), *The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price or Wage Setters*, in *Quarterly Journal of Economics*, 115 (February), pp. 265-284.
- Katzenstein P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kenworthy L. (2003), *Quantitative Indicators of Corporatism*, in *International Journal of Sociology*, 33(3), pp. 10-44.
- King G., Keohane R.O., Verba S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- Kitschelt H. (2001), *Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?*, in Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 265-302.
- Kittel B. (2001), *Deaustrification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership*, in *West European Politics*, 23(1), pp. 108-129.
- Laver M. (1992), *Are Irish Parties Peculiar*, in Goldthorpe J.H., Whelan C.T., *The development of industrial society in Ireland: the third joint meeting of the Royal Irish Academy and the British Academy*, Oxford, Published for the British Academy, Oxford University Press, pp. 359-381.
- Lehmbruch G. (1979), *Consociational Democracy, Class Conflict, and New Corporatism*, in Schmitter P.C., Lehmbruch G., *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage Publications, pp. 53-61.
- Lehmbruch G., Schmitter P.C., (Eds.) (1982), *Patterns of corporatist policy-making*, in *Sage modern politics series*, v.7., London, Sage.
- Letwin S.R. (1992), *The Anatomy of Thatcherism*, Glasgow, HarperCollins.

- Mair P. (1992), *Explaining the Absence of Class Politics in Ireland*, in Goldthorpe J.H., Whelan C.T., *The development of industrial society in Ireland: the third joint meeting of the Royal Irish Academy and the British Academy*, Oxford, British Academy, Oxford University Press, pp. 383-410.
- Marx K., Engels F. (1978), *Manifesto of the Communist Party*, in Tucker R.C., *The Marx-Engels Reader*, New York-London, Norton&Company.
- Mascini M. (2000), *Profitti e salari*, Bologna, Il Mulino.
- McConnell G. (1966), *Private Power and American Democracy*, New York, Alfred A.Knopf.
- Mill J.S. (1946), *A System of Logic*, New York, Harper&Brothers
- Murphy T., Roche W.K., (Eds.) (1997), *Irish Industrial Relations in Practice. Revised and Expanded Edition*, Dublin, Oak Tree Press.
- Nesc (1986), *A Strategy for Development 1986-90*, Dublin, National Economic and Social Council.
- Oecd (2001), *Labour Force Statistics*, Oecd.
- Önb (2005), *History of the ÖNB*, in <http://www.oenb.at> (last access June 2005).
- Peden G.C. (1991), *British Economic and Social Policy: Lloyd George to Margaret Thatcher*, Oxford, Philip Allan.
- Pelling H. (1987), *A History of British Trade Unionism*, London, MacMillan.
- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, in *World Politics*, 48(2), pp. 143-179.
- Pizzorno A. (1978), *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, in Crouch C., Pizzorno A., London, Macmillan, XXIV, p. 349.
- Pizzorno A. (1993), *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
- Poulantzas N. (1973), *Political Power and Social Classes*, New York, Verso.
- Powell D. (1992), *British Politics and the Labour Question 1868-1990*, New York, St. Martin's Press.
- Ragin (1987), *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Regini M. (1981), *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (2000), *Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization*, in *Politics and Society*, 28 (March), pp. 5-33.
- Regonini G. (1996), *Partiti e pensioni: legami mancanti*, in Cotta M., Isernia P., *Il gigante dai piedi d'argilla. Partiti, risorse e politiche nella crisi italiana*, Bologna, Il Mulino, pp. 73-139.
- Rhodes M. (1998), *Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of «Competitive Corporatism»?*, in Rhodes M., Mény Y., *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, London, MacMillan, pp. 178-203.

- Rhodes M. (2001), *The Political Economy of Social Pacts: «Competitive Corporatism» and European Welfare Reform*, in Pierson P., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-194.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma, Laterza.
- Scharpf F. W. (1991), *Crisis and choice in European social democracy*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
- Schattschneider E.E. (1960), *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York, Chicago, San Francisco, Toronto, London, Holt, Rinehart and Winston.
- Schludi M. (2001), *The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries*, MPIFG Discussion Paper 01/11, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schludi M. (2003), *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy, and Sweden*, PhD Thesis, Berlin, Humboldt University.
- Schmitter P. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in *Review of Politics*, 36, pp. 85-131.
- Schmitter P. (1981), *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in Berger S., *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge (U.K.)-New York, Cambridge University Press, pp. 285-327.
- Schmitter P. (1983), *Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa*, in *Stato e Mercato*, 9 (December).
- Schmitter P.C., Grote J.R. (1997), *The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*, EUI Working Paper SPS, Florence, p. 22.
- Schmitter P.C., Lehmruch G., (Eds.) (1979), *Trends toward corporatist intermediation*, in *Contemporary political sociology*, vol. 1, London, Sage Publications.
- Streeck W. (1993), *The Rise and Decline of Neocorporatism*, in Ulman L., Eichengreen B., Dickens W.T., *Labor and an Integrated Europe*, Washington (D.C.), The Brookings Institution.
- Streeck W. (2004), *The Study of Interest Groups: Before «The Century» and After*, Philippe C. Schmitter's retirement from the European University Institute, Florence, September 17-18.
- Streeck W., Kenworthy L. (2004), *Theories and Practices of Neo-Corporatism*, in Janoski T. et al., *A Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Swenson P.A. (2002), *Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford, Oxford University Press.

- Talos E., Kittel B. (2002), *Austria in the 1990s: The Routine of Social Partnership in Question?*, in Compston H., *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Oxford, Berghahn Books.
- Thomsen J.P.F. (1996), *British Politics and Trade Unions in the 1980s: Governing Against Pressure*, Aldershot, Dartmouth.
- Thorpe A. (2001), *A History of the British Labour Party*, New York, Palgrave.
- Tomandl T., Fuerboeck K. (1986), *Social Partnership: The Austrian System of Industrial Relations & Social Insurance*, Ithaca, Cornell University Press.
- Traxler F. (1997), *The logic of social pacts*, in Fajertag G., Pochet P., *Social Pacts in Europe*, Bruxelles, Etui.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Traxler F. (2003), *Bargaining (De)centralization, Macroeconomic Performance and Control over the Employment Relationship*, in *British Journal of Industrial Relations*, 41(1), pp. 1-27
- Truman D.B. (1968), *The Governmental Process*, New York, Alfred A. Knopf.
- Viebrock E. (2003), *Coping with Corporatism's Legitimation Deficit: Recent Attempts at Reforming the Austrian Chamber System*, Unpublished Manuscript, Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Walsh J.I. (2000), *When do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas*, in *Comparative Political Studies*, 33(4), pp. 483-516.