

Quaderni rassegna sindacale

1000

25 concertare le riforme

- Per una globalizzazione equa
- Il lavoro nel mondo che cambia
- La *flexicurity* scandinava

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO VII - N. 1
GENNAIO-MARZO 2006

PROPRIETARIO ED EDITORE

Ediesse s.r.l.

Via dei Frentani, 4/A - 00185 Roma

Tel. (06) 44870325 - Fax (06) 44870335

E-mail: ediesse.qrs.lavori@mail.cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Maria Clotilde Domenichini

Tel. (06) 44870260 - Fax (06) 44870335

UFFICIO ABBONAMENTI

Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335

Orario dal lunedì al venerdì

10-13 / 14-16,30

Una copia 12,00 euro

Arretrati 24,00 euro

TARIFFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 45,00 euro

da versare sul c/c postale n. 935015

intestato a Ediesse s.r.l. specificando la causale

Esteri: 90,00 euro

GRAFICA

Antonella Lupi

ILLUSTRAZIONE DI COPERTINA

Carla Bernardi

STAMPA

Tipografia O.Gra.Ro.,

Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

Registrazione presso il Tribunale di Roma

al n. 110/2000 del 6/3/2000

Finito di stampare

nel mese di marzo 2006

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996. La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

Q
Quaderni rassegna sindacale **Lavori**

COMITATO EDITORIALE

Mimmo Carrieri (direttore)

Aris Accornero

Giorgio Lunghini

Saul Meghnagi

Marcello Messori

Giacinto Militello

Adolfo Pepe

Ida Regalia

Marino Regini

Mario Ricciardi

Silvana Sciarra

Mario Telò

DIRETTORE RESPONSABILE

Renato D'Agostini

REDAZIONE

Adolfo Braga (caporedattore)

Lucio Baccaro

Mario Giaccone

Salvo Leonardi

Ingrid Salvatore

INDICE

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	5
TAVOLA ROTONDA	
Per una globalizzazione equa	7
Interventi di	
<i>Guglielmo Epifani,</i> <i>Joseph E. Stiglitz</i>	
Conducono <i>Laura Pennacchi, Carlo Ghezzi, Marcello Messori</i>	
TEMA	
Concertare le riforme	25
<i>Marino Regini</i>	
Concertare le riforme: note introduttive	27
<i>Wolfgang Streeck</i>	
Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo	35
<i>Mimmo Carrieri</i>	
Slittamenti ed evoluzioni nella regolazione sociale	75
<i>Lucio Baccaro, Marco Simoni</i>	
I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no	97
<i>Ida Regalia</i>	
Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica	139
<i>Franca Alacevich</i>	
Il dialogo sociale in Europa: verso una convergenza funzionale nella regolazione del lavoro?	157
<i>Eliana Como</i>	
Uno scambio senza contropartite	193

CONFRONTO	
<i>Il lavoro nel mondo che cambia</i> , di Ronald Dore	211
<i>Serafino Negrelli</i>	
Lavoro e individualismo di mercato	213
<i>Marcello Pedaci</i>	
Nuove disuguaglianze nelle fatiche e nelle soddisfazioni del lavoro	219
CONFRONTO	
<i>Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?</i> , di Salvo Leonardi	225
<i>Luigi Mariucci</i>	
Gli enti bilaterali in chiaro	227
<i>Claudio Pellegrini</i>	
Le strutture bilaterali aiutano le organizzazioni?	233
TENDENZE	239
<i>Paolo Borioni</i>	
La gerarchia fra libertà economiche e <i>flexicurity</i> scandinava	241
<i>Alessandro Coppola, Alessandro Genovesi</i>	
Tante domande, nessuna risposta.	
Appunti per una riflessione politica sulle giovani generazioni	257
<i>Pasqualino Colombaro</i>	
Problemi vecchi e nuovi del sindacalismo americano	271

Il 7 febbraio 2006 ci ha lasciato improvvisamente Tito Avigliano che con intelligenza, cortesia e disponibilità ha reso possibile la pubblicazione di ogni numero di questa rivista.

Ci uniamo con affetto e amicizia al dolore dei suoi cari.

Lavori. Quaderni di Rassegna Sindacale

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Alla Tavola rotonda, tenutasi a Roma il 21 novembre 2005 a Palazzo Marino e condotta da Laura Pennacchi, Carlo Ghezzi e Marcello Messori, hanno partecipato *Guglielmo Epifani*, segretario generale della Cgil e *Joseph E. Stiglitz*, docente alla Columbia University e Premio Nobel per l'Economia.

TAVOLA ROTONDA

Per una globalizzazione equa

Carlo Ghezzi

La Fondazione Di Vittorio ha l'onore di avere questa sera Joseph E. Stiglitz come suo ospite. È la seconda volta che abbiamo questa opportunità, già tre anni fa Stiglitz ha partecipato a una discussione da noi organizzata. Questa sera il Premio Nobel per l'Economia, già esperto di economia nell'amministrazione Clinton, vice presidente della Banca Mondiale e uno dei tre garanti, con Jacques Delors, della Fondazione Di Vittorio, si confronta con Guglielmo Epifani, segretario generale della Cgil. Il titolo della nostra tavola rotonda è: «Per una globalizzazione equa». Ci confronteremo su modelli sociali diversi, in particolare su quale futuro per il modello sociale europeo. Ai nostri due interlocutori e ai nostri due ospiti verranno poste domande da Laura Pennacchi, economista, parlamentare, già sottosegretario con Ciampi nel primo governo Prodi, e da Marcello Messori, professore di Economia politica all'Università di Roma Tor Vergata, responsabile della Sezione di Scienze sociali della Fondazione Di Vittorio.

Laura Pennacchi

La mia prima domanda la esprimo in termini molto succinti per lasciare più tempo sia a Stiglitz sia a Guglielmo Epifani di rispondere in maniera esauriente. Parto da una questione che si è posta con molta insistenza negli ultimi anni e che torna a riproporsi ancora con più insistenza negli ultimi mesi. Vi chiedo se vi sia, e in quali termini, un'antinomia tra crescita economica e *welfare state*, un'antinomia che potrebbe essere una continuazione di quello che gli economisti chiamano *trade off* tra equità ed efficienza. Se questa antinomia esistesse, trarrebbe forza in termini irrimediabili una visione che è stata molto forte negli ultimi venti anni, che porterebbe a minare alla radice il modello sociale europeo che è proprio basato su una scommessa tra protezione sociale, sviluppo economico e diritti sociali; comprendendo nei diritti anche una legislazione avanzata sul lavoro che sia in grado di unire crescita, competitività e giustizia sociale.

Se questa antinomia esistesse, vi sarebbe un'aggressione al modello sociale europeo che costringerebbe i *welfare state* europei ad americanizzarsi. A questa americanizzazione sarebbero «condannate» anche le economie e le società europee. Paure che fanno riferimento a questo tipo di antinomia le abbiamo viste manifestarsi anche dietro il voto francese e tedesco sulla Costituzione europea, nel quale è emersa una visione che si traduce nell'immaginare una relazione secondo la quale una spesa sociale eccessiva crea il bisogno di un eccesso di tassazione, e che questa eccessiva tassazione crea una fortissima invadenza governativa e disincentivi al lavoro. Questa visione anima la convinzione di coloro che pensano che le ragioni del differenziale di crescita tra Europa e Stati Uniti, a vantaggio di quest'ultimo, siano da attribuire proprio al «peso» del *welfare state* europeo, vissuto come impaccio. Questa convinzione, seppure parzialmente, sembra oggi essere fatta propria dalla Commissione Barroso che guida processi importanti dell'Unione Europea. La Commissione Barroso ridimensiona l'Agenda di Lisbona del 2000. L'Agenda prevedeva di mettere al primo posto sia l'economia sia la società; oggi però dobbiamo constatare che Barroso mette al primo posto solo l'economia.

In conclusione, esiste un'antinomia tra *welfare state* e mercato? Se essa fosse neutralizzabile con disegni accurati delle politiche, allora a cosa dobbiamo imputare la minore crescita europea e la maggiore crescita americana nella seconda metà del decennio novanta?

Joseph E. Stiglitz

La prima domanda non è affatto facile, cercherò di rispondere in modo molto secco. Non ritengo che ci sia antinomia tra *welfare state* e mercato; anzi, sono fortemente convinto di una forte complementarità fra equità ed efficienza. Un esempio lo vediamo in maniera significativa nella regione che più di ogni altra al mondo ha vissuto una forte crescita economica, l'Asia orientale. Questa regione ha dedicato particolare attenzione, da un lato, alla riduzione della povertà, dall'altro, a mantenere le disuguaglianze entro determinati confini. Il successo di questa regione è dovuto in particolare proprio a questa forte complementarità fra equità ed efficienza.

Vorrei però cominciare a contestualizzare correttamente un'affermazione che sento spesso e che anche in questa sede è stata ribadita: sto parlando della crescita economica statunitense. Da americano, quando sento parlare di crescita più forte e più rapida mi viene un po' da sorridere; infatti, in termini della crescita che conta – ad esempio, quella del reddito della fascia mediana della popolazione degli Stati Uniti – non possiamo parlare di cre-

scita, anzi le tendenze della crescita sono state di segno negativo. Non solo non abbiamo verificato alcuna crescita, dobbiamo registrare invece una perdita di 1.500 dollari in termini reali per questa fascia mediana di reddito e delle corrispondenti famiglie. Da molti punti di vista, gli Stati Uniti stanno diventando un paese ricco con una popolazione povera. Negli ultimi anni vi è stato un forte aumento dei livelli di povertà. Il fondo delle Nazioni Unite per la popolazione afferma che, dal punto di vista dei servizi essenziali, ad esempio la sanità, gli Stati Uniti stanno diventando come un paese in via di sviluppo, poiché gran parte della popolazione non può accedere ai relativi servizi a pagamento.

Molti paesi europei fanno registrare livelli molto migliori rispetto a quello statunitense in termini di indicatori dello sviluppo umano. In particolare, per ciò che riguarda i livelli di istruzione, prendiamo i *test standard* di materie come matematica o scienze in paesi come Taiwan, Corea del Sud o Singapore. Vediamo che gli studenti di questi paesi rispondono a tali *test* a livelli molto più elevati di quanto non avvenga negli Stati Uniti.

C'è però una cifra, rispetto alla quale gli Stati Uniti sono molto al di sopra non solo dell'Europa ma di qualsiasi altro paese avanzato e sviluppato: la percentuale della popolazione carceraria che negli Stati Uniti è dieci volte superiore di quella di qualsiasi altro paese avanzato.

Osserviamo adesso dei dati, per così dire un poco più «tradizionali». È vero che negli Stati Uniti il tasso di disoccupazione è più basso che in Europa; questo dato lo dobbiamo però esaminare con grande attenzione. Ad esempio: negli ultimi cinque anni negli Stati Uniti è sceso in modo significativo il tasso di attività della forza lavoro; questo significa naturalmente che non si viene calcolati come disoccupati se il lavoro non lo si cerca. La gente in molti casi smette di cercare lavoro, quindi non risulta disoccupata. Un altro aspetto significativo è che il numero di lavoratori disabili è aumentato di più di un milione. Ciò non significa che gli americani sono diventati «più disabili»; la questione è un'altra. Siccome il trattamento per i disabili è molto migliore rispetto a quello per i disoccupati, risulta più conveniente essere disabili che disoccupati. Aggiungo un altro elemento al mio ragionamento. Aumentano gli americani che, non trovando un lavoro *full-time*, sono costretti a lavorare *part-time*; se si lavora *part-time* non si ha l'assicurazione sanitaria, in quanto per i lavoratori *part-time* non è prevista nessuna forma di tutela.

Queste considerazioni portano all'interrogativo: come si spiega la crescita apparentemente alta, non in termini di reddito ma in termini di Pil, degli Stati Uniti; una crescita che è maggiore rispetto a quella, relativamente bassa, dell'Europa? Le banche centrali tentano sempre di attribuire la responsa-

bilità di questi fenomeni alle politiche strutturali, attribuendo la responsabilità a qualsiasi cosa che non siano le politiche monetarie. Bene, quello che non ha funzionato in Europa sono proprio le politiche macroeconomiche. Il tasso di inflazione di base in Europa è dell'1,4 per cento; ora, non vi è alcun dato che dimostri che un tale livello di inflazione costituisca un problema, anche se si assestasse al 2,4 o al 3, persino al 4 per cento. Vi sarebbe invece un effetto negativo se si intervenisse per aumentare i tassi di interesse.

Una delle «grandissime scoperte» dei governi Bush e Berlusconi consiste nell'aver individuato il modo per creare un *deficit* pubblico senza stimolare l'economia, ossia attuando dei tagli rispetto all'imposizione fiscale prevista per le fasce a reddito più elevato. Da questo punto di vista, Bush colpisce per quello che ha fatto ancor più di Berlusconi: grazie alla sua politica, negli Stati Uniti si è passati da un'eccedenza del 2 per cento a un *deficit* del 4. Ora, in circostanze normali, se le politiche fiscali relative a un simile effetto sul bilancio dello Stato fossero state progettate bene, esse avrebbero avuto un enorme effetto di stimolo sull'economia. Invece gli economisti sono stati colpiti dal fatto che questo stimolo sia stato così scarso.

Analizziamo ora con un po' più di attenzione la situazione americana sotto la guida di Bush. Se ci chiediamo quali siano state le fonti della crescita economica degli Stati Uniti, se valutiamo quale sia stata l'incidenza sull'economia della riduzione di alcune aliquote fiscali, potremmo ritenere che tale riduzione abbia portato a più investimenti in macchinari, in impianti, in attrezzature. Non è stato così; anzi, in termini di investimenti fissi, la percentuale degli investimenti rispetto al Pil è calata. È forse avvenuto che la riduzione del carico fiscale ha portato a un aumento del tasso di attività della forza lavoro? Niente affatto: come abbiamo detto, da quando è intervenuto Bush vi è stato un calo e non un aumento del tasso di attività; dunque, anche in questo caso, non abbiamo un risultato che possa correlare l'intervento fiscale a un aumento del tasso di attività e di crescita.

La fonte principale di crescita economica negli Stati Uniti è stata l'aumento della produttività e questo incremento è legato all'innovazione, a *internet* e alle biotecnologie. Un grosso punto di forza ancora presente negli Stati Uniti è l'efficienza delle sue università. Dal punto di vista delle scuole elementari e secondarie non abbiamo risultati molto positivi. Le università sono invece molto forti e attraggono quindi studenti, i migliori studenti da tutto il mondo, compresi quelli italiani. In senso più generale, vediamo che negli Stati Uniti ha pesato anche la politica industriale. Mi riferisco in particolare all'intervento del ministero della Difesa, con finanziamenti a compagnie aerospaziali come la Boeing.

Ora diamo uno sguardo all'Europa. Nel vecchio continente c'è un gruppo di paesi, in particolare i paesi scandinavi, che hanno registrato una crescita molto forte. Dal punto di vista degli indicatori sociali come la salute, l'istruzione e il reddito medio, tali paesi si trovano in condizioni molto migliori rispetto agli Stati Uniti. I paesi scandinavi hanno un'imposizione fiscale altissima sia rispetto alla maggioranza dei paesi d'Europa sia rispetto agli Stati Uniti; questa imposizione consente di investire molto sulle prestazioni sociali. Non solo: in tali paesi si investe molto anche nella ricerca e nella scuola.

Alcuni conservatori hanno cercato di diffondere la voce, secondo la quale la Svezia avrebbe abbandonato il suo *welfare*. In realtà non è stato così. È pur vero che ci sono stati degli adattamenti dello stato sociale: ad esempio, la riduzione del sussidio di disoccupazione, passato dal 90 all'80 per cento della retribuzione. Si tratta di un livello comunque alto, se si considera che quello statunitense si aggira tra il 27 e il 30 per cento. Inoltre, nei paesi scandinavi, le tecnologie avanzate sono penetrate molto più in profondità nella società. Personalmente ritengo che ciò sia legato al fatto che vi sono forti ammortizzatori sociali: di fronte a queste forme di protezione, gli individui sono più disposti a rischiare. Tale sistema di protezione rende questi paesi più innovativi. Vi è in queste realtà un'imprenditorialità più forte proprio perché, avendo un *welfare* più forte, gli individui sono pronti a rischiare. Ribadisco dunque la mia convinzione: vedo una forte complementarità tra equità ed efficienza, fra modello sociale e buon andamento dell'economia.

Guglielmo Epifani

Guardando alle esperienze sociali ed economiche presenti nel mondo di oggi, appare evidente come sia riduttiva una lettura culturale, politica, che in questi anni è andata per la maggiore, tesa a dimostrare che per crescere, per innovare, per competere ci vorrebbe o ci sarebbe voluto un minor livello di stato sociale, di protezioni sociali e che quindi il modello sociale europeo, considerato anche nelle sue diversità come unico, si prestasse a non essere compatibile con le caratteristiche del mercato e della globalizzazione di oggi.

In realtà, guardando i modelli sociali economici di sviluppo di oggi noi vediamo che abbiamo diverse vie, diverse possibilità, diverse strade, e che non c'è un solo modello. Non c'è dubbio che, pure con i limiti che il professore indicava, gli Stati Uniti ci offrono un modello di crescita e di sviluppo che naturalmente incorpora quelle contraddizioni sociali di cui il professore parlava, ma anche negli Stati Uniti d'America – come abbiamo più volte ripe-

tuto – il ruolo della domanda pubblica è assolutamente decisivo per le dimensioni della crescita, dell'innovazione e della ricerca.

La domanda militare degli Stati Uniti corrisponde al valore di tutta la spesa pubblica italiana e ha ricadute su tecnologie di processo e di prodotto che creano nuovi prodotti, nuovi mercati e una grande crescita della produttività negli altri settori. Questa è stata la molla dello sviluppo americano, unita a una grande capacità di attrarre lavoratori immigrati, a una esistenza di bassi salari soprattutto nel settore dei servizi. Ma, insieme a questo, è evidente che il modello sociale, in modo particolare quello europeo, cioè quello offerto dai paesi nordici, rappresenta un altro modello altrettanto valido e socialmente più sostenibile.

Negli ultimi dieci anni non c'è classifica sulla competitività al mondo in cui i quattro o cinque paesi del nord Europa non occupino i primi sei o sette posti e l'Europa di oggi, la Danimarca, hanno un tasso di crescita del proprio Pil superiore a quello degli Stati Uniti d'America. Queste società hanno saputo crescere in un mercato globale, malgrado nella cultura dominante si contempra un livello di tassazione non alto ma altissimo, un livello di presenza pubblica del Pil superiore al cinquanta per cento e un sistema di protezione sociale che non ha nessun paragone al mondo. Anch'io penso che si deve stare attenti quando si dice che se si razionalizza qualche spesa si vuole attaccare quello stato sociale, perché non è la riduzione di qualche punto nel livello dell'indennità di disoccupazione che fa cambiare di qualità o segno quel modello. Il punto è che questi paesi hanno saputo reggere la competizione globale perché hanno lanciato una grande sfida sull'innovazione, non solo di vere e proprie piattaforme avanzate, ma nel modo con cui queste piattaforme tecnologiche hanno pervaso le attività dei servizi e dell'industria avanzata. Non a caso i paesi scandinavi hanno oggi un livello di scolarità, di qualità delle loro università, dei livelli di partecipazione alla formazione, di investimenti tra ricerca e innovazione tra i più alti al mondo. Poi c'è il modello cinese che ha sue caratteristiche altrettanto originali; fino a qualche anno fa sulla base dell'economia classica sarebbe stato impossibile concepire quello che avviene in Cina: uno sviluppo gigantesco di produzione, di esportazione senza democrazia, senza libertà, senza autorità di regolazione dei mercati. Per l'insieme di queste considerazioni, il quadro onestamente offre grandi argomenti a chi sostiene, come noi, che si può competere nel mondo globalizzato di oggi anche mantenendo e qualificando un alto livello di protezioni sociali, un livello di tassazione compatibile con esso, a condizione, ovviamente, che ci si doti di un livello qualitativo di offerta di be-

ni e servizi sempre più elevato e con una produttività crescente, portata prevalentemente dalla natura e dalla dimensione degli investimenti.

Quello che non funziona nella situazione italiana è esattamente questo. Siamo un paese dove si investe pochissimo sia per conto della mano pubblica sia per l'innovazione dei privati, dove non si investe in ricerca e innovazione, tanto più avendo un livello di specializzazioni produttive più esposte alla competizione globale.

L'Italia non uscirà da questa situazione di lento declino se non affronta con coraggio e con un progetto unitario questo tema. Ha molta ragione – voglio aggiungerlo – il professore: tra la politica economica di Bush e quella di Berlusconi c'è differenza, perché Berlusconi è riuscito in un capolavoro davvero difficile da studiare e da realizzare, perché in questi anni il debito è aumentato, disavanzo e debito sono aumentati, il paese non è cresciuto, la quota di investimenti pubblici è precipitata e la spesa pubblica è aumentata; ma il tipo di spesa pubblica che ha prodotto in aumento non è servita né a sostenere i redditi, e quindi i consumi, né a sostenere gli investimenti; il punto a cui lascerà questo governo a fine legislatura sarà ovviamente quello di un paese in cui determinare le condizioni per una crescita sarà molto più difficile. Perché mentre i governi di centro sinistra per ridurre il debito hanno sostenuto una politica di crescita più bassa e dei consumi corrispondente, questo governo non è riuscito ad assicurare né un obiettivo né l'altro; questo perché ha favorito una politica economica che ha sostenuto i redditi più alti, un disordine populistico di interventi pubblici e, contemporaneamente, ha ridotto le tasse ai detentori di rendite e di patrimonio.

Quando noi verifichiamo che il rapporto che si genera anno dopo anno tra il reddito e il valore del patrimonio accumulato è di uno a sette, questo vuol dire che il paese vive sulla ricchezza accumulata e non sul reddito che produce anno dopo anno. E diventa una zavorra di interessi e di cultura, che è la vera immagine di un paese, trascinato a guardare indietro dalla composizione del suo reddito e della sua distribuzione. Nella situazione italiana non è vero che disparità di reddito genera sviluppo: una divisione di reddito così formulata diventa un limite agli investimenti e alla crescita, cioè varrebbe per noi esattamente il rapporto inverso di chi pensa che per fare efficienza ci voglia meno equità.

Noi siamo la testimonianza che con minore equità non c'è efficienza, non ci sono investimenti e sviluppo: non lo dico perché ci piace questa teoria economica o ci conviene, ma perché è esattamente la verità.

Infine, penso anch'io che in condizioni come queste ciò di cui c'è bisogno è sostenere una fase di ripresa degli investimenti e dello sviluppo del nostro

paese. Se potessi dare un consiglio al programma del centro sinistra, qualora vincessero le elezioni, gli direi: prima lo sviluppo e poi il rigore, questa volta è sbagliato fare il contrario.

Ne sono profondamente convinto, da questo punto di vista anche a me non convince la scelta della banca europea di alzare i tassi di interesse, per due motivi. Il primo: perché anch'io non vedo spinte inflazionistiche, tanto più adesso che il prezzo del petrolio si è assestato, su livelli alti ma si è assestato; il secondo: perché questo provoca inevitabilmente un piccolo freno agli investimenti, ma soprattutto finisce per determinare una rivalutazione dell'euro nei confronti del dollaro che, in una fase come questa, può giocare in tempi brevi contro una parte della politica di alcuni paesi, segnatamente il nostro.

Quindi, anche ragionando sulla situazione Italiana, oggi per fare più efficienza bisogna promuovere un'equità più forte.

Marcello Messori

Questi due interventi di Joseph Stiglitz e di Guglielmo Epifani sono stati molto stimolanti. Forte sarebbe la tentazione di formulare una serie di domande specifiche a entrambi, soprattutto forte sarebbe la tentazione di insistere sull'unico punto di dissenso vero che c'è stato tra i due interventi, cioè se sia stata più negativa la *performance* di Bush per gli Stati Uniti o di Berlusconi per l'Italia. Ma resisterò a questa tentazione e concentrerò l'attenzione su tre questioni che mi sembrano toccate da ambedue i relatori. Prima questione: Joseph Stiglitz ha sottolineato come l'alto tasso di crescita dell'economia statunitense non si sia accompagnato a un miglioramento negli indicatori di qualità della vita; d'altro canto, Guglielmo Epifani ha mostrato che neppure in Italia vari indicatori sociali sono migliorati. Peraltro, entrambi i relatori hanno condiviso un giudizio positivo rispetto al modello scandinavo fondato su un'elevata tassazione, su un robusto e articolato stato sociale, su una capacità di investimento innovativo e su un positivo atteggiamento verso il rischio. Vorrei sapere da Joseph Stiglitz e da Guglielmo Epifani se i limiti del modello statunitense e del modello italiano sollevino un problema soprattutto di distribuzione del reddito oppure di offerta di servizi sociali; e se tra questi due elementi vi sia una stretta connessione.

La seconda domanda ha a che fare con il giudizio espresso tanto da Joseph Stiglitz quanto da Guglielmo Epifani circa i limiti della politica macroeconomica europea, che non sarebbe stata di stimolo sufficiente all'economia e che avrebbe quindi bloccato una positiva dinamica degli investimenti sia

pubblici sia privati. Noi economisti italiani – introduco qui una considerazione personale – tendiamo a sottolineare anche la carenza di politiche microeconomiche, volte, ad esempio, a migliorare l'efficienza dei mercati dei servizi a rete e dei servizi professionali offerti alle imprese. Sarei quindi interessato a qualche approfondimento sul rapporto tra un'adeguata politica macroeconomica e un'efficace politica microeconomica.

La terza domanda riguarda un giudizio positivo che Joseph Stiglitz ha formulato, tanto nei riguardi del modello statunitense quanto di quello scandinavo, in termini di capacità dell'innovazione di stimolare una positiva dinamica della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori. In particolare, Stiglitz ha posto l'accento sulla capacità di un'adeguata formazione delle risorse umane. La questione è cosa può imparare l'Italia da questo buon risultato statunitense.

Joseph Stiglitz

Riguardo il primo punto, gli Stati Uniti da molto tempo coltivano l'immagine dell'uomo che si è fatto da sé, dell'uomo che arriva dal nulla. Il fatto che si abbia l'idea che in questo paese tutti hanno uguali possibilità e che chiunque, partendo dal nulla, possa arrivare a qualsiasi traguardo, purtroppo non è più confermata dai dati; anzi, la mobilità sociale negli Stati Uniti è oggi ai livelli più bassi nel mondo. È allora comprensibile quale sia il tipo di interazione fra questo dato di fatto e la mancanza di offerta di servizi sociali, e come tale interazione porti a un sistema che perpetua le disuguaglianze. I poveri si trovano in una situazione in cui non possono offrire ai propri figli né adeguata assistenza sanitaria né una buona istruzione; al contrario, i ricchi possono spostarsi verso i quartieri abitati dai più benestanti, possono mandare i loro figli alle migliori e alle più costose scuole private, e così via. Tutto ciò perpetua una divisione fra un gruppo di ricchi, che hanno condizioni sanitarie e di istruzione elevate, e un altro gruppo che non le ha. Naturalmente questo sistema ha dei costi enormi, perché c'è un dato ovvio: le risorse più preziose di una società sono le risorse umane, e chi ha la sfortuna di nascere da genitori poveri avrà pochissime opportunità dal punto di vista dell'istruzione e da tutti gli altri punti di vista. Ciò comporta dei costi, in termini di efficienza, che sono proprio legati alla mancanza di pari opportunità nel paese. C'è un altro costo molto pesante nella società americana, cioè il fatto che tra le minoranze il livello di criminalità è molto alto. Ciò si spiega con il fatto che mancano i posti di lavoro, manca l'istruzione, in sostanza manca qualsiasi speranza che le cose possano migliorare.

Vorrei dire ora qualcosa sul problema delle politiche microeconomiche. Vi sono vari settori dove storicamente, in termini di intervento di politica economica a livello micro, gli Stati Uniti se la sono cavata abbastanza bene. Un esempio è tutta l'area della normativa in materia di concorrenza, di *antitrust*; per molto tempo, e fino a pochi anni fa, l'Europa è stata abbastanza indietro su questo piano. Devo però dire che l'Europa con Monti se l'è cavata molto meglio di quanto abbiano fatto gli Stati Uniti con Bush.

Per quanto riguarda poi il piano dell'innovazione, uno dei fattori di forza negli Stati Uniti riguarda la forte disponibilità di risorse finanziarie e di capitale di rischio. C'è un aspetto peculiare della società americana che spiega perché vi sia una più elevata disponibilità di questo tipo di capitale e di finanziamento. All'origine abbiamo Silicon Valley; e, alla base del suo successo, troviamo il rapporto molto stretto tra ricerca universitaria e settore privato. Al riguardo, il governo ha avuto un ruolo rilevante perché molti dei finanziamenti per la ricerca, che è alla base del successo di Silicon Valley, vengono proprio dal settore pubblico. Un altro elemento, che ha sostenuto la forte disponibilità finanziaria di capitale di rischio, è il fatto che vi è stato un settore degli Stati Uniti e dell'economia americana non strettamente legato all'obiettivo della massimizzazione dei profitti di breve periodo. Riguardo alla disponibilità di capitale, uno dei problemi è proprio l'attenzione mirata sempre e soltanto sul prossimo trimestre; se si deve investire in ricerca e innovazione, non si può guardare solo ai risultati del prossimo trimestre. Almeno una parte della disponibilità di capitali per interventi sul lungo periodo è venuta dalle università, dalle più grosse – come nel caso di Harvard – ma anche dalle più piccole. Le università hanno avuto una forte disponibilità finanziaria e una propensione a investimenti sul lungo periodo; si è visto che, in realtà, ciò ha portato anche a risultati migliori in termini di redditività e di profitto. Queste università in tutto l'ultimo periodo, anche quando le cose in Borsa non andavano bene, hanno avuto un rendimento sui loro investimenti notevolmente migliore rispetto a quello degli altri operatori – per Harvard, Yale, le grandi università, il rendimento è stato del venti per cento.

Io credo che, almeno in parte, la crescita di breve periodo che abbiamo visto negli ultimi tre, quattro, cinque anni, non sia una crescita sostenibile. Se guardiamo all'evoluzione nel corso del tempo, vediamo che di norma, quando un'economia entra in una fase di crisi, le imprese non licenziano immediatamente i lavoratori perché si rendono conto di avere investito nei propri dipendenti, di avere un capitale umano a disposizione. Nel passato, quindi, le imprese non si liberavano immediatamente di una parte dei loro rapporti di lavoro. Oggi nel mercato del lavoro americano, in larga misura anche per

colpa delle *business school*, ossia delle scuole che insegnano teoria aziendale e che puntano sul breve periodo, vi è un atteggiamento schiacciato appunto sul breve periodo. Ci sono amministratori delegati che, appena il lavoratore non serve più nel breve periodo, immediatamente lo trattano come un ramo secco che va tagliato. Questo ha effetti sulla produttività. Nel breve periodo porta a un aumento di produttività che non regge, però, nel lungo periodo, perché si perde capitale umano, si perde l'investimento fatto nei lavoratori. Alla fine ci si va a perdere.

Guglielmo Epifani

È molto stimolante la questione del rapporto tra sicurezza e sviluppo, tra sicurezza e distribuzione del reddito. In un mondo che diventa, soprattutto da parte dei paesi a reddito più elevato, sempre più denso di rischi e di insicurezze – perché questa è la nostra situazione – è evidente che si stabilisce un rapporto in parte nuovo tra la dimensione di questa insicurezza e i comportamenti sociali ed economici a essa connessi.

Noi lo vediamo già sul versante degli andamenti del consumo, su quelli degli investimenti. Sto parlando del nostro paese; generalmente sta avvenendo che in un sistema di rischio elevato e di insicurezza crescente i costi assicurativi, i premi assicurativi tendono ad aumentare, così assistiamo a una sostanziale richiesta di divisione di questi costi sui fattori diversi della produzione e dello sviluppo: la richiesta della flessibilità totale da parte delle aziende, la richiesta di legare integralmente il salario ai risultati corrisponde all'idea di condividere il rischio di impresa sempre più tra impresa e lavoro. Questo apre, se lasciato in questi ambiti, un sostanziale continuo conflitto tra chi vuole estendere questi rischi, l'impresa, e il lavoratore, che tende invece a mantenere più sicurezza. Così bisogna leggere tutto quello che è avvenuto in questi anni sul terreno salariale, normativo, delle flessibilità. Proprio perché questo è il problema in campo, è necessario oggi avere un argine a questa lotta sui terreni delle sicurezze e dei costi assicurativi, ponendo in essere un soggetto terzo; in questo oggi le protezioni pubbliche sono più essenziali che nel passato.

Non c'è dubbio, ad esempio, che i grandi sistemi di regolazione pubblica del *welfare* in queste condizioni di incertezza possono offrire una risposta alla situazione di insicurezza e di rischi crescenti – e ha ragione Stiglitz quando dice che in un'epoca di grandi bisogni di innovazione partire da un recinto di sicurezza assicurata dai grandi sistemi pubblici di *welfare* è un elemento di forza. E questo vale soprattutto per i paesi a reddito più alto, i qua-

li possono essere come cultura individuale e generale portati al rischio, al maggiore investimento, alla maggiore propensione, anche alla spesa e al consumo, se sanno di avere alle spalle sistemi che sono in grado di ridurre queste argine dell'incertezza.

Le grandi discussioni che sono state svolte sul rapporto tra Stato e mercato possono leggersi esattamente anche in questo modo. Aggiungo che questo è tanto più vero per noi, perché molto più che negli Stati Uniti noi non abbiamo mobilità sociali verticali, e il grado di apertura ai mercati dei settori protetti, soprattutto del mondo delle professioni, da noi è necessario per avere uno *standard* di protezioni che possa essere «compatibile» tra le diverse fasce della nostra società; altrimenti avviene che oltre al rischio generale, connesso all'andamento dei mercati, e a quello di una globalizzazione senza regole, come quella che abbiamo, questo conflitto fra impresa e lavoro si concentra sui settori più esposti alla concorrenza internazionale. Se vuoi evitare questo devi fare esattamente altre cose. Da questo punto di vista voglio dire a Marcello Messori che la discussione su distribuire reddito o assicurare un'area di servizi va onestamente raccordata alle diverse nature dei bisogni e ai diversi contesti in cui cade. Non c'è dubbio che non è la stessa cosa organizzare una rete di servizi efficienti, pubblica, di qualità, essa risponde alla logica di assicurare un servizio fortemente universale, integrato; trasferire reddito vuol dire far arrivare in capo al recettore di reddito la scelta di come comportarsi di fronte alle situazioni di bisogno o di rischio. È evidente che per quelle aree di bisogno fortemente standardizzate e in contesti sociali fortemente omogenei la scelta del servizio è quella più logica, più funzionale, più corretta; non arriverei a dire la stessa cosa o per bisogni più differenziati o per contesti territoriali, in cui in realtà per ragioni complesse non riesce a organizzare una rete di qualità dei servizi. Capisco che questo aprirebbe una discussione non semplice, mi pare però anche il modo migliore per dividersi su ipotesi che in realtà, se assunte in maniera organica, possono anche diventare complementari.

Riguardo la questione del rapporto tra macroeconomia e microeconomia, a me sembra che in Italia tutto il problema insista a ruotare sulla struttura dei nostri mercati finanziari. Più ci rifletto, più penso che questo sia uno dei grandi nodi che segna dal punto di vista microeconomico la nostra grande difficoltà, non solo perché da noi non c'è quella propensione a operare rischi sui soldi, sul credito agli investimenti come negli Stati Uniti – da noi arriviamo a paradossi sul credito al consumo, se tu vuoi chiedere duemila euro di prestito per comprarti un motociclo devi fare venti giorni di documenti. La struttura dei nostri mercati finanziari resta troppo asfittica, e con scarsa

propensione all'investimento espansivo. Questo è rappresentato dalla dimensione della nostra impresa, dalla sua proprietà familiare, che è la nostra caratteristica nel bene e anche nel male, da un numero di imprese quotate in Borsa assolutamente ridicolo, con quello che ne consegue in termini di controllo e di trasparenza, e poi con gli atteggiamenti di una parte del nostro sistema del credito.

Ho sempre pensato che aziende del credito in buone condizioni economiche fossero e siano un importante fattore di sviluppo; certo, mi colpisce oggi vedere che di fronte a imprese che hanno gestioni di azioni di grandi gruppi industriali in crisi queste stesse imprese facciano profitti altissimi, ciò pur tuttavia qualcosa significa nelle scelte, nelle modalità, nelle priorità che queste imprese del credito si danno, altrimenti non potrebbero stare assieme le due questioni. Questo vuol dire che con una mano danno e con l'altra prendono più di quanto danno, questo vuol dire che si stabilisce tra imprese del credito e aziende in crisi un rapporto un po' strano, in cui chi è chiamato a salvare, dal salvataggio guadagna e, contemporaneamente, guadagna anche non facendo quelle operazioni di rischio di cui ci sarebbe bisogno.

Marcello Messori

Tiriamo le fila della discussione, ponendo sia a Joseph Stiglitz sia a Guglielmo Epifani un'ultima domanda che vorrebbe riassumere alcuni aspetti generali della discussione. Una tesi, condivisa dai due relatori, è che un forte stato sociale non sia un ostacolo ma anzi una condizione necessaria per uno sviluppo equilibrato; ciò suggerisce che le debolezze dello stato sociale statunitense stiano alla base della crescente disegualianza e delle distorsioni nella distribuzione del reddito di quel paese. D'altro canto, però, la forte domanda pubblica, in grado di stimolare l'innovazione e di orientare la crescita, è un fattore positivo del modello statunitense. Certamente lo stato sociale europeo è uno stato sociale più forte; tuttavia palesa anche gravi inefficienze. Questo vale soprattutto nel caso italiano dove, per di più, siamo un po' orfani di una domanda pubblica che sappia stimolare e orientare lo sviluppo. Da ciò conseguono due domande. Innanzitutto se, per avere un più efficace intervento dello stato sociale per lo sviluppo, non sia necessaria una qualche convergenza tra modello statunitense e modello europeo. La seconda domanda, che riprende un punto sollevato nell'intervento iniziale da Guglielmo Epifani, è: in un mondo globalizzato, come si può armonizzare l'idea di uno stato sociale forte con l'emergere e l'affermarsi di modelli quali quello cinese?

Guglielmo Epifani

Naturalmente è difficile rispondere a una domanda con queste caratteristiche, perché quello cui assistiamo è un mondo un po' strano, in cui aumentano disordine e complessità, direbbero i fisici che aumenta l'entropia; contemporaneamente si cerca di omogeneizzare alcuni comportamenti di fondo. L'impressione è che sia sempre più difficile dare un governo razionale alle grandi scelte della globalizzazione; ho visto che il libro che uscirà del professor Stiglitz ha come titolo «Un commercio leale per tutti», dove è detto quello che succederà a Hong Kong, un fallimento già annunciato; ci si ridarà appuntamento nel primo semestre del 2006. La mia impressione è che né sul *round* agricolo, né su quello dei servizi pubblici, né su quello dei problemi del commercio industriale si troveranno facilmente delle soluzioni. Questo perché la somma degli interessi divergenti tende a essere superiore a quelli convergenti, e perché per costruire un commercio organizzato con lealtà, cioè su regole condivise, bisogna che ognuno convenga su queste regole e le rispetti. E questo in una fase di forte difficoltà dei grandi organismi internazionali. Se dovesse continuare questa instabilità di convergenza si accentuerà la competizione tra modelli: invece di essere fondata su un commercio leale, la competizione tenderà sempre più a essere basata sulla concorrenza sleale.

Il punto limite è che in questa slealtà c'è, da una parte, ovviamente il mancato rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, il riconoscimento dei diritti di libertà e di associazione sindacale, la funzione della contrattazione collettiva, ma, dall'altra, ci sarà anche il gioco più pesante sul controllo delle fonti di energia, sulla superiorità militare strategica. Vedo un mondo che corre verso un futuro che andrebbe in qualche modo fermato, riorganizzato, riflettuto meglio.

Non credo di essere particolarmente pessimista – è la storia di questi anni; soprattutto mi preoccupa l'assenza di peso di chi può contribuire a far decidere invece per una soluzione. Vedo l'amministrazione statunitense che non ha a cuore questo, un'Europa troppo debole, una Cina che è impegnata in un altro ragionamento, in un'altra prospettiva. Per ciò che ci riguarda, penso che dobbiamo tenere ferma la critica alle modalità con cui il processo di globalizzazione si sta sviluppando, insistendo per una sensibilizzazione e una comprensione dei problemi che da qui a poco si svilupperanno da parte di chi ha responsabilità decisionali ma anche da parte dell'opinione pubblica.

Mi preoccupa in modo particolare questo rapporto tra insicurezza crescente, paura del nuovo, paura dell'altro. Non vorrei che alla fine ci trovasimo esattamente dentro le grandi coordinate che hanno segnato la storia

del novecento: un ritorno di grande identità nazionalistiche, di grandi spiriti ideologici, dell'uso del conflitto per risolvere le controversie internazionali, della sistemazione dei propri vantaggi e dei propri interessi. Credo che di questo occorra esplicitamente parlare, perché se c'è qualcosa che può provare a fermare questa tendenza, forse oggi è proprio il ruolo della partecipazione, della cittadinanza, dei movimenti, della democrazia, delle grandi forze sociali organizzate. E penso anche di una parte dell'impresa, di una parte alta del mondo della cultura, di chi ha a cuore l'obiettivo di dare una *governance* ai grandi processi globali, che sia diversa da quella che abbiamo realizzato finora.

Joseph Stiglitz

La tesi che sostengo nel mio ultimo libro – si intitola «Commercio equo per tutti: come il commercio può aiutare a promuovere lo sviluppo», il lancio ufficiale era previsto in parallelo con la riunione di Hong Kong per descrivere il fallimento di quella riunione – è che gli Stati Uniti e l'Europa hanno pensato di poter vendere, come un progetto per lo sviluppo, ciò che in realtà non era affatto finalizzato a garantire lo sviluppo dei paesi più poveri del mondo. Invece noi proponiamo un programma, un'agenda sui temi del commercio che sia davvero mirata allo sviluppo; il che significa qualcosa di molto di più che non semplicemente l'agricoltura.

Questa sera abbiamo spesso fatto riferimento ai paesi scandinavi. Si tratta di paesi molto aperti, ma con livelli molto alti di protezione sociale, di investimenti in istruzione e in tecnologia. Questo dimostra che in realtà non c'è davvero un bisogno di convergenza fra modelli diversi. Possiamo ancora avere sistemi economici molto diversi che possono essere in concorrenza tra loro. Mettiamola in un altro modo: vedo un pericolo davvero molto consistente che l'idea di convergenza finisca per tradursi in una convergenza verso il modello di capitalismo all'americana. Questa alternativa mi sembra molto più pericolosa che non una divergenza.

Come dicevo prima, noi dobbiamo fare molta attenzione quando giudichiamo come e in quale misura funziona un sistema economico o un sistema sociale, perché c'è una tendenza troppo forte a guardare il Prodotto interno lordo. Ora, se Bill Gates diventa sempre più ricco, questo non significa che tutti gli americani diventano sempre più ricchi; il dato ci dice semplicemente che Bill Gates diventa sempre più ricco mentre l'americano tipo, in quella stessa fase, potrebbe stare diventando sempre più povero. Certo, se sei la Microsoft, che in ciascun paese ha enormi poteri di monopolio in presen-

za di diritti di proprietà intellettuale che garantiscono profitti enormi, hai l'idea che tale convergenza funziona molto bene. Non credo però che questo tipo di convergenza sia positiva per la crescita economica, meno che mai per l'Europa o per qualunque altro paese del mondo.

Io penso che la globalizzazione, se ben gestita, può portare vantaggi enormi, ma, se non ben gestita, può avere costi enormi. Uno degli aspetti su come gestire bene la globalizzazione consiste proprio nella capacità di capire su quale terreno c'è bisogno di convergenza, ossia di regole uguali per tutti e quindi di omogeneizzazione, e su quale terreno non vi sia invece bisogno di convergenza. Certo, esistono interessi specifici che cercano di promuovere un'omogeneizzazione fondata sui loro interessi. Il caso più tipico è quello dei diritti di proprietà intellettuale. Non vi era alcuna necessità di una regolamentazione unica dei diritti di proprietà intellettuale, meno che mai che una tale regolamentazione passasse attraverso l'Organizzazione mondiale del commercio; questo tema non avrebbe dovuto essere argomento del Wto, non c'era nessun bisogno che lo fosse. Se è invece diventato un tema nell'agenda del Wto è perché vi erano interessi molto precisi da difendere: interessi statunitensi, delle imprese farmaceutiche e delle imprese nel campo dell'industria dell'intrattenimento. Negli Stati Uniti c'erano posizioni molto forti che andavano nella direzione contraria, ossia che si opponevano agli accordi sui diritti di proprietà intellettuale; fra tali posizioni vi era l'opinione dei consiglieri della Casa Bianca. Pertanto, la regolamentazione unica dei diritti di proprietà non è stato nemmeno un accordo filoamericano; è stato uno degli accordi che sono serviti a interessi particolari di determinati gruppi. Probabilmente, se sottoposta alle assemblee legislative americane, una tale regolamentazione unica non sarebbe nemmeno passata. Ecco perché, per far passare queste norme sui diritti di proprietà intellettuale, si è dovuta seguire una strada così tortuosa.

Uno dei problemi di cui spesso si parla riguardo alla globalizzazione, è il fatto che non vi è uno strumento efficace per imporre il rispetto degli accordi internazionali e delle norme alla base di valori fondamentali. Ciò significa che una delle poche strade, delle poche strutture esistenti che consentono di imporre il rispetto delle norme, è quella del ricorso alle sedi di definizione delle politiche commerciali. Pertanto, anche in ambiti dove di norma non si giustificerebbe, il ricorso a tale strada appare l'unico praticabile. Questa constatazione dà una logica all'utilizzo delle sedi di definizione delle politiche commerciali per imporre il rispetto di alcuni valori comuni, come le norme internazionali in materia di lavoro oppure il diritto alla contrattazione collettiva.

Parlando in generale, un ambito dove c'è un forte bisogno di convergenza e di regole forti, che impongano il rispetto delle norme, è quello in cui – per usare il gergo economico – esistono forti esternalità, dove esiste un bene pubblico globale o un interesse comune globale, e dove il comportamento di un paese forte può produrre un effetto molto negativo su tutti gli altri paesi. Tale situazione fornisce motivazioni molto forti per una spinta a una convergenza internazionale. Il mondo è riuscito a operare bene in questa direzione con la convenzione di Montreal, che ha limitato l'uso dei gas che provocavano il buco nell'ozono. Vi era un interesse esplicito, espresso da tutti, a impedire che qualcuno potesse produrre questi gas che provocavano il buco nell'ozono e radiazioni cancerogene. Tutti avevano interesse a bloccare tali sostanze chimiche così disastrose. Da questo punto di vista, con quelle norme e anche con quelle imposizioni di vincoli, la convenzione di Montreal è stata un successo.

Oggi, uno dei più rilevanti problemi ambientali e globali è il riscaldamento del pianeta. La buona notizia è che la maggior parte dei paesi ha trovato un accordo su come combattere il fenomeno del riscaldamento globale; la cattiva notizia è che il principale inquinatore del mondo non ha seguito la strada scelta dagli altri. La capacità e la possibilità per gli Stati Uniti di usare tecnologie inquinanti, cioè ad alto livello di emissione di gas serra, possono essere considerate come una sorta di sussidio concesso agli Stati Uniti, in quanto gli Stati Uniti possono determinare alti livelli di emissione senza pagare il prezzo che invece dovrebbe pagare l'Europa in base agli accordi relativi al costo per le emissioni di gas serra. In realtà c'è stata una decisione del Wto, il cosiddetto caso dei gamberetti e delle tartarughe, nella quale si è riconosciuto all'Europa il diritto di fare denuncia e di chiedere un intervento nei confronti degli Stati Uniti per l'uso di queste tecnologie. Di conseguenza, solleciterei davvero l'Italia e l'Europa a sporgere denuncia contro gli Stati Uniti. Nell'interesse di tutto il mondo esse dovrebbero fare una denuncia, sulla base del caso dei gamberetti e delle tartarughe, per fermare il comportamento degli Stati Uniti. Si tratta di impedire agli Stati Uniti una tale forma di concorrenza sleale che si fonda proprio sull'uso di tecnologie inquinanti con effetti negativi per tutto il mondo.

Io non credo che sia necessario avere una convergenza completa in tutti gli ambiti; anzi, la globalizzazione significa molte diversità. C'è il modello scandinavo con tutte le sue differenze; però vi sono ambiti in cui vi sono problemi comuni e in cui una concorrenza sleale può incidere pesantemente. In questi casi ci vuole un'azione, e ci vuole un'azione decisa. L'Europa è stata troppo cauta finora su tali terreni.

Carlo Ghezzi

Il dibattito di questa sera è stato ricco di contributi preziosi e di tanti stimoli. Noi ribadiamo il nostro impegno a continuare una ricerca e un'iniziativa finalizzata a una globalizzazione equa. Questo dibattito e queste iniziative continuano, il congresso della Cgil è un appuntamento importante in questo senso. Una grande forza di progresso come la nostra è impegnata su questo fronte mentre si sta costruendo un'Europa capace e all'altezza delle sfide che abbiamo davanti. Veniva sottolineata la necessità di grandi attori che determinino mercati capaci di inglobare regolamentazione, sviluppo compatibile, con un sistema di protezioni e di diritti, e uno sviluppo compatibile con un accorto uso delle risorse e con quella risorsa straordinaria che è l'ambiente, capace di costruire coesione sociale e inclusione. Al tempo stesso intendiamo anche portare avanti dibattiti e iniziative per evitare quegli scompensi e quelle ingiustizie drammatiche che possono manifestarsi se tutto ciò non si realizza.

TEMA

Concertare le riforme

Concertare le riforme: note introduttive

Marino Regini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I patti sociali degli anni novanta hanno dunque dovuto basarsi assai meno su uno scambio immediato di benefici e su un ruolo compensativo del governo, mentre hanno comportato più spesso una delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi (in particolare ai sindacati), in un quadro di politiche regolative anziché redistributive. In altri termini, essi hanno rappresentato una riallocazione delle competenze di politica economica in un contesto caratterizzato dall'emergenza e dalla prevalenza di obiettivi condivisi, più che uno «scambio» fra le risorse a disposizione dei diversi attori.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo

Wolfgang Streeck¹

Nel corso degli anni sessanta, fra gli studiosi europei di scienze sociali iniziò a svilupparsi una reazione contro quello che potrebbe essere definito «normalismo americano»². Con questa definizione intendo l'assunzione più o meno tacita, condivisa da quasi tutta la scienza sociale americana quand'era in procinto di conquistare il dominio mondiale, del fatto che le società industriali avanzate convergessero ineluttabilmente verso il modello della più avanzata fra tali società, gli Stati Uniti. Paradigmatica di tale assunzione era una corrente della letteratura che individuava l'accentuazione delle somiglianze fra le società moderne, osservate o previste, nella necessità comune di trovare soluzioni razionali a identici problemi funzionali posti dal processo di industrializzazione in corso. L'esempio più importante è costituito forse dal volume *Industrialism and Industrial Man* (Kerr, Dunlop, Harbison, Myers, 1960). In esso si afferma che le società moderne e le politiche da loro promosse sono plasmate da imperativi tecnologici che lasciano poca o nessuna scelta riguardo a modalità alternative di organizzazione sociale, e persino di modelli di vita. Di fronte alle schiaccianti imposizioni dettate dal progresso inesorabile della tecnologia e dell'industria, infatti, le politiche si sono trasformate in adattamenti razionali delle pratiche e delle istituzioni sociali a vincoli universali incontestabili, da affidare alla competenza di esperti tecnocrati formati per ricercare la soluzione più economica della migliore pratica funzionalista.

* Wolfgang Streeck è docente di Sociologia, direttore del Max-Planck-Institute di Colonia.

Il testo originale inglese contiene due paragrafi, il secondo, intitolato *Enter Neo-Corporatism*, e il quinto, intitolato *The Neo-Liberal Turn*, che non vengono riprodotti in questa sede per ragioni di spazio.

¹ Sono grato a Lucio Baccaro, Helen Callaghan, Colin Crouch, Martin Höpner, Bernhard Kittel, Renate Mayntz, Philippe Schmitter, Kathleen Thelen, Christine Trampusch e Cornelia Woll per le loro osservazioni e critiche costruttive.

² Vedi Schmitter (2002) per l'interessante trattazione di un tema che, in una forma o nell'altra, è sempre presente nel suo lavoro.

Una delle maggiori implicazioni delle teorie della convergenza degli anni sessanta era quella che vedeva nel progredire della società industriale la «fine dell'ideologia», secondo l'espressione di un altro famoso volume di scienze sociali dell'epoca (Bell, 1965). Non senza ironia Kerr e i suoi co-autori, ma anche scrittori come Rostow (1990), si sono ispirati al determinismo tecnologico evidente in alcuni scritti di Marx per giustificare la fiduciosa profezia secondo la quale anche i paesi del blocco sovietico sarebbero presto o tardi confluiti nell'«industrialismo pluralistico» che dominava in occidente. Ciò avrebbe posto fine una volta per tutte al confronto ideologico fra capitalismo e socialismo, non solo nel sistema internazionale, ma anche nelle società nazionali della democrazia liberale del dopoguerra³. Alla fine la politica, come Marx aveva previsto, avrebbe cessato di essere un esercizio di autorità nell'interesse di una classe dirigente e sarebbe diventata un'«amministrazione razionale della produzione» seppure, a ogni buon conto, sotto gli auspici del capitalismo piuttosto che quelli del comunismo.

L'imminente rigetto del normalismo americano negli anni sessanta aveva chiaramente a che fare con la guerra in Vietnam e con le agitazioni interne che la accompagnarono negli Stati Uniti. Tutto ciò ebbe l'effetto di far crescere i dubbi sulla previsione dei teorici americani della convergenza su un mondo per sempre pacificato dalla crescita economica, dalla gestione keynesiana della domanda e dalla «logica dell'industrialismo». Questi dubbi erano sentiti soprattutto da una nuova generazione di scienziati sociali europei che, a differenza dei loro maestri, non avevano ricevuto la loro impronta formativa negli anni dell'immediato dopoguerra, con il contemporaneo, duro contrasto tra la devastazione morale e materiale dell'Europa e la fiducia e la prosperità dell'America. In ogni caso, la crisi di credibilità degli Stati Uniti come modello globale di società moderna mise in moto numerosi sviluppi intellettuali nella scienza sociale europea che sono difficili da districare, le cui relazioni reciproche non è possibile indagare con precisione in questa sede.

³ A differenza di quanto affermano le teorie della convergenza andate in voga alla fine del ventesimo secolo, la forza unificante che si presume abbia guidato la convergenza tra i diversi paesi negli anni sessanta non è il mercato, bensì la tecnologia. Nello spirito della distensione adottato dai liberali americani negli anni sessanta, la convergenza tra Stati Uniti e Unione Sovietica doveva tradursi in qualcosa che si trovasse a metà fra i due, con i primi che si avvicinavano gradualmente a una maggiore «pianificazione» e i secondi che introducevano lentamente più «mercato» nei rispettivi sistemi economici (anche se, non vi è dubbio, ci si aspettava che il «punto mediano» fosse più vicino alla California che alla Siberia). Naturalmente il normalismo americano non ha preso sempre e necessariamente la forma del determinismo tecnologico. Vedi, ad esempio, Talcott Parsons (1971).

Come sempre avviene nelle scienze sociali, le implicazioni analitiche e normative erano strettamente intrecciate. Gli studiosi europei di scienza sociale, per i quali l'America non era più l'indiscusso destino del progresso storico, nonostante qualche resistenza iniziarono a sviluppare un interesse per le peculiarità delle società cui appartenevano e che con sempre minor convinzione erano considerate come testimonianze di arretratezza sociale, economica e politica. Furono loro a mettere in discussione il linguaggio concettuale in base al quale ciò che distingueva i paesi europei dagli Stati Uniti veniva considerato come condizione transitoria in vista di un'imminente americanizzazione. Ne risultò una crescente insofferenza analitica per la teoria della convergenza, che spesso trovò espressione nei dibattiti critici sul concetto centrale della macrosociologia contemporanea, la «modernizzazione».

La nascente critica europea della teoria della modernizzazione si legò a sua volta alla revisione scettica del concetto tecnocratico della politica come proiezione delle teorie americane sulla «fine dell'ideologia». Se nelle società europee vi erano tratti non americani che valeva la pena preservare, diventava necessario specificare quali fossero le forze capaci di rendere differenti le società moderne, a prescindere dal fatto che erano tutte società industriali. La storia evidentemente aveva il suo peso ma, in quanto tale, non sembrava in grado di resistere alle convergenti pressioni funzionaliste, o piuttosto imperialiste per quanto riguarda la materia in questione. Inoltre, essa mancava di ogni connotazione attivista ed era, quasi per definizione, non soggetta a scelta o a volontà. Ne risultava una sola risposta, cioè che era soprattutto per mezzo della *politica* che le società, di fatto o almeno potenzialmente, stabilivano e difendevano le loro distinte identità, esercitando le scelte collettive tra forme alternative di organizzazione sociale. Questa regola, tuttavia, non si applicava alla versione funzionalista-tecnocratica della politica inerente al normalismo americano e, in particolare, alla teoria dell'industrialismo pluralista. Come risultato gli studiosi europei di scienza sociale si misero alla ricerca di un concetto di azione politica collettiva che restituisse un ruolo attivo alle società, alle quali era consentito proseguire il conflitto «ideologico» fra progetti politici e modi di vita sociale alternativi, e nelle quali riprendevano spazio sistematico tanto le lotte «irrazionali» per il potere e per la ricchezza quanto gli sfuggenti beni immateriali come l'identificazione e la dignità collettiva⁴.

⁴ Non è privo di ironia il fatto che il volontarismo teoretico della *nuova sinistra* emergente nella scienza sociale europea cercasse di radicarsi nella stessa tradizione marxista di cui si era allora appropriata la teoria della convergenza americana per dimostrare l'inevitabilità della marcia mondiale verso l'industrialismo pluralista. Ciò dimostra, se non altro, in quanti

La declinante fede europea nel normalismo americano coincise con le rivolte degli operai e degli studenti in Europa alla fine degli anni sessanta, e con il crescente potere dei sindacati negli anni successivi. Per molti, e forse per la maggioranza dei giovani studiosi europei di scienza sociale di quel periodo, ciò ebbe due importanti conseguenze. La prima è che spinse a definire le differenze specifiche delle loro società – le qualità strutturali che le rendevano differenti, e forse differenti in maniera permanente, dagli Stati Uniti – in termini di inclusione istituzionalizzata nei loro sistemi politici del lavoro organizzato quale importante attore sociale⁵. La seconda è che il tipo di politica ritenuta capace di fare la differenza ai fini dell'organizzazione sociale della società moderna finì per identificarsi, in una forma o nell'altra, con la *politica di classe*, con il modo in cui i sindacati e i loro principali alleati, i partiti politici di sinistra, erano collocati nella struttura sociale del potere, da una parte nei confronti dello Stato e, dall'altra, nei confronti del loro avversario naturale, il capitale. Nell'interazione fra questi tre attori collettivi sembravano avere luogo le scelte fondamentali relative all'organizzazione della vita sociale che erano alla base delle differenze e delle diversità nel capitalismo industriale, e che erano tenute ideologicamente nascoste dalle teorie importate della convergenza e della supposta «fine dell'ideologia».

Né il sindacato né il conflitto di classe furono trascurati dalla corrente principale della scienza sociale americana nel corso degli anni sessanta. A questa materia fu infatti dedicata un'intera disciplina che prese il nome di *relazioni industriali*. Essa sviluppò peraltro una serie di strumenti concettuali ed empirici piuttosto sofisticati, che erano destinati al confronto internazionale. Le figure più rappresentative, tuttavia, non furono altri che Clark Kerr e, soprattutto, John Dunlop, coautori e tra i più visibili sostenitori della teoria dell'industrialismo convergente. Per loro – e per i loro di-

modi diversi Marx può essere letto. Ancora più ironico, tuttavia, appare il fatto che la riaffermazione dell'azione politica da parte della scienza sociale della *nuova sinistra* rimanesse legata alle politiche nazionali e alla persistenza di differenze istituzionali e politiche tra le nazioni, cioè a grandezze il cui peso, in via di principio, non ci si aspetterebbe di vedere tanto considerato in una prospettiva di sinistra e, presumibilmente, internazionalista.

⁵ Per contro negli Stati Uniti il declino del sindacato, che aveva interessato tutto il mondo occidentale nel corso degli anni sessanta, continuò anche negli anni settanta e ottanta. Mentre in gran parte dei paesi europei la tendenza si invertì nel quindicennio successivo, negli Stati Uniti il malcontento degli anni sessanta non fece crescere il potere e l'influenza dei sindacati, ma fu all'origine del movimento per i diritti civili e si tradusse in politiche pubbliche a favore delle «pari opportunità» nel mercato del lavoro.

scepoli – lo studio delle relazioni industriali era innestato nell'ampio resoconto del progresso nazionale e internazionale della *contrattazione collettiva*, cioè l'istituzione centrale della riforma dei rapporti di lavoro durante il *New Deal* americano che, in modo tanto convincente, aveva dimostrato la sua capacità di trasformare il dirompente conflitto di classe in una pacifica collaborazione di classe per il perseguimento dell'efficienza economica. Gran parte della letteratura sulle relazioni industriali era considerata interessante e istruttiva da molti studiosi europei che, negli anni sessanta, iniziarono a studiare le relazioni fra sindacati, capitale e Stato. Molti di loro, però, furono sorpresi dall'evidente pragmatismo di una disciplina accademica che sembrava aver trovato la sua definitiva *raison d'être* nella produzione di ricette per l'amministrazione tecnica e non-politicizzata di quello che sembrava essere il principale teatro della lotta per il potere economico e politico. Una lotta il cui incerto risultato sembrava essere alla base di fondamentali scelte sociali tra modi alternativi di organizzare il lavoro e la vita nella società moderna.

Per molti dei suoi critici la disciplina delle relazioni industriali, così come essa si sviluppò negli Stati Uniti⁶, era affetta non solo da eccessivo pragmatismo ma anche dalla sua congenita associazione con lo struttural-funzionalismo parsoniano, teoria giudicata sempre meno appropriata al sottostante conflitto, al cambiamento e all'azione storica. Nella sua trattazione fondativa di quello che definì «sistema di relazioni industriali» John Dunlop (1993 [1958]), forse durante il suo sforzo alla ricerca di una rispettabilità accademica, concettualizzò il suo oggetto di studio come un sottosistema della società moderna comparabile all'economia e all'organizzazione dello Stato, che si specializzava nella regolazione industriale. Derivando esplicitamente i concetti principali dal lavoro del suo collega di Harvard, Talcott Parsons, Dunlop conferì un'immagine conservatrice alla nuova disciplina, che gli sarebbe tornata utile nelle battaglie accademiche degli anni cinquanta e dei primi anni sessanta negli Stati Uniti. Una tale immagine era invece destinata a diventare meno attraente per gli europei, impegnati a dotarsi degli strumenti idonei a esplorare ciò che essi percepivano come un'imminente ri-politicizzazione dei rapporti di lavoro istituzionalizzati.

⁶ In quell'epoca le relazioni industriali erano oggetto di studio e di insegnamento anche in Gran Bretagna. La Oxford School aveva radici diverse dalla sua equivalente americana ma era sospettata anch'essa di eccessivo pragmatismo, seppure per ragioni diverse (Fox, 1974). Inoltre la prospettiva dei temi trattati e dei concetti era molto meno internazionale, quindi poco idonea a essere esportata in altri ambienti.

Con il senno di poi appare abbastanza strano che gli studiosi americani di relazioni industriali non abbiano mai preso contatto con un'importante tradizione non funzionalista della scienza sociale americana, la politica comparata. Al pari delle relazioni industriali la politica comparata s'interessava prevalentemente di sindacati, seppure in qualità di attori essenzialmente politici piuttosto che economici⁷. Secondo la rappresentazione che ne danno studiosi come Reinhard Bendix e Seymour Martin Lipset⁸, la politica comparata fu un tentativo ambizioso, situato nell'intersezione fra scienza, politica e sociologia, di rivelare le forze sociali che stavano dietro i differenti percorsi seguiti dalle società occidentali nella costruzione della nazione e nella formazione dello Stato. Investigando in particolare l'origine del governo democratico nella sua interazione con le classi, i partiti e gli interessi organizzati, gli studiosi cercavano di individuare le differenze e le somiglianze fra le democrazie occidentali del dopoguerra, associando la teoria politica, la storia e la macrosociologia empirica comparata. Il lavoro che ne risultò aveva un livello di sofisticazione e di profondità storica che non era mai più stato raggiunto dopo che Max Weber aveva scritto su un mondo assai differente oltre mezzo secolo prima, e quando non vi erano ancora state due guerre mondiali. Inoltre, mentre tale lavoro era stato del tutto trascurato dagli economisti istituzionali americani che avevano fondato la disciplina delle relazioni industriali, gli europei che iniziavano a dissociarsi dal normalismo americano furono lenti a scoprire il suo potenziale significato per il loro progetto. Una ragione sembra legata all'emergere di un'associazione, ancora non ben definita, tra una parte significativa della scienza sociale europea dell'epoca e la tradizionale convinzione marxista relativa all'importanza preminente del conflitto di classe per la politica e per la società, destinata ad allontanarsi da una scuola di pensiero che in modo esplicito considerava altrettanto importanti altri tipi di «divisione». Inoltre l'esplicito anticomunismo, e anche antisocialismo, e il corrispondente trionfalismo americano in alcuni scritti di un autore come Lipset, rendevano poco attraente la politica comparata americana per i fautori della *nuova sinistra* emergente. E ciò naturalmente impediva loro, almeno per il momento, di riconoscere e apprezzare il fatto che il suo approccio contraddiceva apertamente le teorie funzionaliste della convergenza.

⁷ Sui rapporti fra relazioni industriali e prima letteratura sulla politica comparata, vedi Streeck (2004).

⁸ Un'altra figura da menzionare a questo riguardo è naturalmente Stein Rokkan, che tuttavia si dà il caso sia europeo.

1. L'«industria della crescita corporativa» negli anni settanta

Du siehst mit diesel Trank im Leibe

Bald Helenen in jedem Weibe

Faust, Der Tragödie erster Teil, Hexenküche

L'impatto delle innovazioni concettuali sulle scienze sociali dipende, ben più di quanto sia ammesso da coloro che vorrebbero credere nel progresso cumulativo delle nostre conoscenze in materia sociale, dalla misura in cui tali innovazioni riescono a definire i nuovi problemi sociali e politici, la cui esistenza è diffusamente percepita ma la cui comprensione è ancora insufficiente. In genere questi problemi occupano l'attenzione e l'immaginazione dei contemporanei al punto da essere considerati come problemi generali di tutte le società, anche se a posteriori la loro presenza si rivela spesso legata a uno specifico contesto storico. Se il contesto scompare, scompaiono anche i problemi, a prescindere dal fatto che siano risolti o meno, e con i problemi se ne vanno anche i concetti che hanno dato a essi espressione e che, per un certo periodo, hanno svolto la funzione di idee capaci di organizzare la riflessione sulla società in generale.

Il concetto di corporativismo fu riscoperto all'epoca in cui le economie politiche europee cercavano di misurarsi con l'improvvisa lievitazione del potere dei sindacati. Tale lievitazione fu dovuta all'esplosione della militanza sindacale alla fine degli anni sessanta, quando i governi si sentivano ancora vincolati alla promessa politica della piena occupazione, promessa che faceva parte delle intese successive alla seconda guerra mondiale⁹. Tuttavia la gestione keynesiana della domanda – la tecnologia sociale che avrebbe dovuto mettere i governi in condizione di mantenere le loro promesse – dipendeva dal seguente fattore: i sindacati dovevano evitare di utilizzare l'eccessivo potere contrattuale loro conferito da un tipo di intervento politico sull'economia capace di metterli al riparo dalle conseguenze negative per l'occupazione di accordi salariali troppo gravosi. Nel caso che i sindacati, per qualunque ragione, avessero rifiutato di moderare le richieste salariali per i loro iscritti, l'opinione politica prevalente in quel periodo era che i governi fossero costretti a equilibrare le rivendicazioni salariali redistributive attraverso l'espansione fiscale e monetaria, che era destinata ad accelerare l'inflazione. Al pari della disoccupazione ciò non avrebbe potuto fare altro che danneggiare le loro prospettive elettorali.

⁹ Per una panoramica dei rapporti fra corporativismo e intese successive alla seconda guerra mondiale in Europa, vedi Streeck, Kenworthy (2005).

Dunque, il problema centrale della politica pubblica negli anni settanta sembrava essere il modo in cui spingere i sindacati a rispettare le linee guida salariali stabilite da governi tenuti ad assicurare sia la piena occupazione sia la stabilità monetaria. La discussione pubblica si concentrava sugli scenari e sui rispettivi meriti delle politiche dei redditi imposte e di quelle volontarie, e sul modo migliore per centralizzare il negoziato salariale a livello nazionale allo scopo di imporre la disciplina macroeconomica sulla formazione dei salari. Alla luce della nuova forza dei sindacati e dell'esperienza di fine anni sessanta, quando la base sindacale si era rivolta contro i *leader* troppo moderati, sembrava fuori questione tanto la scelta di limitare l'autonomia dei sindacati e il loro diritto di libera contrattazione collettiva, quanto quella di punirli lasciando spazio alla crescita della disoccupazione. Mentre tutti cercavano una formula per assicurare la stabilità economica e l'ordine sociale in una società che avanzava richieste sempre più alte, nella quale era soprattutto la classe lavoratrice a utilizzare in modo aggressivo la sua libertà democratica di associazione, non poté che apparire estremamente attraente per un pubblico vasto e diversificato l'idea di un *nuovo corporativismo*, capace di conciliare la «concertazione» pubblica di gruppi privati organizzati con la democrazia liberale e con l'autonomia democratica della società civile dello Stato.

Ben presto l'impianto concettuale del neocorporativismo di Schmitter finì per identificarsi con la configurazione della società che assicurava un ruolo istituzionale ai sindacati – e, di necessità, alle controparti nella contrattazione salariale, i datori di lavoro e le loro associazioni – nel processo decisionale del governo in materia economica. In questa configurazione, l'accesso privilegiato alla politica pubblica dei principali interessi organizzati dell'economia politica capitalista era condizionato alla moderazione delle richieste indirizzate a perseguire in modo organizzato interessi particolaristici, specie in materia di determinazione dei salari. La moderazione delle richieste doveva mantenere la contrattazione collettiva in linea con le politiche economiche del governo che, però, erano stabilite non più in modo unilaterale ma attraverso la consultazione delle due parti dell'industria. In questo modo la sovranità – la sovranità dello Stato insieme a quella dei gruppi sociali organizzati, e la sovranità dei gruppi sociali organizzati insieme a quella dello Stato – era condivisa in modo da essere esercitata congiuntamente, con risultati migliori per il più generale interesse comune. I dettagli precisi potevano variare tra i diversi paesi, e l'indagine su tali differenze – che riguardavano le istituzioni legali, le strutture organizzative e gli oggetti dello «scambio politico» fra la trinità neocorporativa costituita da

Stato, capitale e lavoro – diventò la sostanza di quello che, nella scienza politica e nella sociologia politica, era destinato a essere conosciuto come «dibattito corporativo» degli anni settanta.

Durante il suo corso il neocorporativismo prese piede quasi ovunque e dove ciò non avvenne, come negli Stati Uniti, oppure i tentativi di introdurlo a più riprese fallirono, come in Gran Bretagna, la cosa non passò inosservata. Elementi di istituzionalizzazione neocorporativa degli interessi di classe, di centralizzazione dei sindacati e della contrattazione collettiva, e di concertazione della politica economica tra governo, imprese e sindacati, si potevano trovare anche in paesi improbabili come l'Islanda. Era quasi come se fosse iniziata una competizione fra ricercatori di diversa origine nazionale, ciascuno dei quali impegnato a dimostrare di essere capace di individuare accordi corporativi in patria, perciò di innalzare il proprio paese tra i membri di quella che talora veniva definita «internazionale corporativa»¹⁰. Ben presto il concetto fu utilizzato da organizzazioni internazionali come l'Ocse che, per un certo periodo, sembrarono considerare il neocorporativismo come la nuova formula magica per la gestione delle economie politiche capitaliste dell'Europa occidentale in via di progressiva deregolazione.

Il dibattito corporativo degli anni settanta fu molto acceso, e si concentrò sul fatto che fosse positivo o negativo per i sindacati partecipare alla concertazione economica tripartita. Per alcuni, in particolare all'interno della sinistra radicale, il corporativismo, neo o meno, era uno strumento dello «Stato capitalista» per addomesticare un movimento sindacale potenzialmente rivoluzionario (Panitch, 1979). Concetti sviluppati originariamente da Robert Michels (1989 [1911/1925]) nella sua classica ricerca sul Partito socialdemocratico della Germania nel periodo precedente alla prima guerra mondiale, furono utilizzati per descrivere una piccola oligarchia di funzionari sindacali che avevano sottratto agli iscritti il controllo delle loro organizzazioni, per tradirne la fiducia e poter essere così cooptati nella collaborazione di classe dai datori di lavoro e dallo Stato, in particolare quando si trattava di governi socialdemocratici (Hyman, 1975)¹¹. Ma dove essi vedevano tradimento, altri vedevano strategia, e guardavano al neocorporativismo non come a una *collaborazione* di classe ma piuttosto come a un *compromesso* di classe, grazie al quale il lavoro organizzato estendeva il proprio potere politico ed economico su aree nelle quali non avrebbe altrimenti avuto alcuna influenza.

¹⁰ Era l'epoca in cui si diffuse la definizione sarcastica, e in certi casi non priva di un accento invidioso, di corporativismo come «industria della crescita» (Panitch, 1980).

¹¹ Per l'interpretazione ufficiale marxista di Stato in Rdt, vedi Rachel (1981).

Per i socialdemocratici in particolare, e sotto diversi auspici anche per gli imprenditori e i loro alleati conservatori, la cooperazione corporativa permetteva al lavoro organizzato di trarre benefici di lungo periodo da concessioni di breve respiro, di scambiare guadagni illusori come gli aumenti salariali nominali con guadagni reali nella crescita economica, nella politica sociale e, soprattutto, nella capacità e nella stabilità organizzativa (Pizzorno, 1978).

Il fatto che la partecipazione agli accordi neocorporativi rendesse più forte il lavoro, o che al contrario lo indebolisse, divenne ben presto oggetto di un'intensa ricerca comparativa, che si basava sulle statistiche nazionali in via di rapido perfezionamento pubblicate dall'Ocse, ed era in grado di utilizzare la potenza crescente degli elaboratori elettronici e, più tardi, dei *personal computer* e dei sempre più avanzati programmi di *software*. Nel corso degli anni ottanta il confronto quantitativo, grazie soprattutto all'ampia disponibilità e alla facilità di accesso dell'analisi di regressione, finì per somigliare al metodo *standard* della ricerca avanzata nella scienza politica e nella macrosociologia. Per misurare il grado di corporativismo di un paese furono sviluppati indicatori quantitativi, che invariabilmente traevano fondamento o derivavano dalle definizioni, oggi famose, contenute nell'articolo di Schmitter del 1974, e che dovevano costituire la principale variabile indipendente. Tra le variabili dipendenti vi erano il livello dei salari reali di un paese, il suo grado di dispersione salariale, la spesa per la sicurezza sociale, e in particolare per i benefici considerati «non mercificabili», il livello di disoccupazione e così via, secondo le misurazioni stabilite dalle statistiche nazionali macroeconomiche e politiche¹². Il più delle volte queste analisi sembravano dimostrare che, nel complesso, i lavoratori stavano meglio nei paesi con maggiore piuttosto che minore corporativismo, cioè dove le loro organizzazioni avevano concordato di agire «responsabilmente», mediando in modo neocorporativo fra le richieste dei loro iscritti e le necessità dell'economia nazionale (Castles, 1987).

In altre parole il tradimento sembrava pagare, non solo per i traditori ma anche per i traditi. Naturalmente ciò non servì a convincere quanti speravano ancora che l'agitazione dei lavoratori alla fine degli anni sessanta e nei primi anni settanta si trasformasse in un'autentica rivoluzione anticapitalista. Tuttavia il loro numero andò scemando nel tempo e, nel corso del decennio, il fascino della militanza autonoma di base finì per tramontare assieme alle fortune del movimento sindacale inglese. Il lavoro di Korpi sulla «lotta democratica di classe» (1978) contribuì a raffreddare l'entusiasmo di coloro che

¹² Per una visione d'insieme, vedi Kenworthy (2001), Molina, Rhodes (2002).

avrebbero voluto credere nell'azione diretta, e lo stesso si può dire del fondamentale saggio di Pizzorno sullo scambio politico (1978), sebbene conservasse, nella sua nozione di sindacati che impegnavano l'identità collettiva per ottenere benefici materiali, il ricordo malinconico di alcune speranze della sinistra all'inizio di quel decennio.

Un secondo tema del dibattito corporativo fu il contributo del neocorporativismo al successo delle politiche dei redditi nei singoli paesi e, in particolare, al contenimento dell'inflazione nel contesto di un'economia politica keynesiana potenzialmente inflazionistica. In questo caso la variabile indipendente non era la posizione materiale della classe lavoratrice ma il risultato economico nazionale misurato in termini di tasso d'inflazione e, nel corso del decennio, di disoccupazione (più tardi ancora in termini di cosiddetto «indice di miseria» [Okun, 1962] che combinava i due, nel presupposto che si potessero bilanciare reciprocamente)¹³. Fu a questo punto che gli studiosi di scienze politiche e i sociologi che stavano studiando le conseguenze della rappresentanza degli interessi neocorporativi si avvicinarono alle posizioni di molti macroeconomisti di punta di quel periodo. Alcuni di questi ultimi, infatti, utilizzarono per un certo periodo gli indicatori del neocorporativismo sviluppati da Schmitter, e soprattutto da Colin Crouch (1985), per modelli in grado di valutare le cause dell'inflazione e della stabilità monetaria (ad esempio, Bruno, Sachs, 1985). Tutto ciò si concluse definitivamente quando la macroeconomia e la politica thatcheriana riscoprirono la possibilità e la percorribilità di un'opzione capace di contenere l'inflazione, lasciando aumentare la disoccupazione. Inoltre l'indagine di un'ampia corrente della scienza politica e della sociologia politica sul ruolo del neocorporativismo per il buon esito delle politiche nazionali dei redditi, contribuì alla formazione di quello che più tardi sarebbe diventato l'approccio storico-istituzionalista all'economia politica (Triglia, 1998), che prendeva sul serio le istituzioni economiche analizzandole da una prospettiva empirica piuttosto che efficientista-teoretica. Tutto ciò, evidentemente, avrebbe potuto estendersi fino alla riproposizione dell'economia istituzionale, nel solco della *Historische Schule* anteriore al 1933. Vale la pena chiedersi perché ciò non sia avvenuto. Tra i fattori che hanno contribuito potrebbe essere annoverata la vittoria del-

¹³ Per alcuni la differenza tra benessere della classe lavoratrice, da una parte, e buon funzionamento dell'economia nazionale, dall'altra, non era così netta. In effetti, la letteratura sembra aver conosciuto una tendenza crescente a identificare il primo con il secondo, almeno fino all'avvento della «crescita senza lavoro» negli anni novanta. Per i limiti metodologici della letteratura quantitativa-comparativa sugli effetti economici del corporativismo, vedi Kittel (2000).

la teoria neoclassica, di cui tratteremo più avanti, e ancora di più la pratica neolibérale nel corso degli anni ottanta, che privarono la sociologia e la scienza politica dell'indispensabile supporto interdisciplinare, senza contare il progresso della «scelta razionale» nelle stesse scienze sociali che, per un certo periodo, spinsero sulla difensiva ogni tipo di analisi macrosociologica e storico-istituzionale.

Fu nell'analisi dell'impatto delle istituzioni neocorporative sulla *performance* macroeconomica che il «dibattito corporativo» degli anni 70 si avvicinò a qualcosa che somigliava molto alla «teoria corporativa», cioè alla formulazione di relazioni generalizzate tra specifiche cause e specifici effetti. Senza dubbio tra le origini del *boom* della ricerca sul neocorporativismo negli anni settanta vi fu l'intuizione secondo la quale esso avrebbe dato prova della superiorità economica, e forse sociale, dei paesi dotati di istituzioni neocorporative. Dove le relazioni di classe erano organizzate su un modello neocorporativo, che le spingeva verso la concertazione e lo scambio politico, le economie e le società erano diffusamente ritenute in una condizione migliore di quelle, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, in cui le relazioni fra classi e fra Stato e società seguivano un modello più pluralista, cioè più antagonistico e meno accomodante. Quando le società soffrivano di crescita rallentata, inflazione, bassa produttività e, di conseguenza, disordine sociale, ciò accadeva perché le loro istituzioni politico-economiche non mettevano in campo un compromesso di classe capace di portare pace, cooperazione e, soprattutto, inclusione del lavoro organizzato nell'apparato decisionale del paese¹⁴. Se la Gran Bretagna, lacerata dal conflitto industriale, era l'esempio negativo, il «modello Germania», che stava conquistando il predominio economico in Europa e anche oltre, sembrava indicare il neocorporativismo come la nuova formula pressoché universale per la pace sociale in regime di capitalismo democratico.

Una questione interessante, naturalmente, riguardava le conseguenze pratiche che si sarebbero avute se la «teoria corporativa», che sembrava in via di formazione, si fosse rivelata vera. Per il momento i teorici del corporativismo, in modo più o meno esplicito, raccomandavano i responsabili politici inglesi di adottare un sistema di relazioni industriali più neocorporativo – e in generale strutture più neocorporative di mediazione fra Stato e società – se volevano che il loro sistema industriale, e per estensione il loro paese, fosse più governabile e di nuovo prospero. Effettivamente in Gran Bretagna, a partire

¹⁴ Uno dei primi a investigare in modo empirico la relazione fra strutture corporative per l'intermediazione degli interessi e governabilità generale di una società fu Schmitter (1981).

da metà degli anni sessanta, vi furono alcuni tentativi in questa direzione, che però non ebbero successo a causa della resistenza di tutte le componenti della società, compresi i sindacati e i loro rappresentanti di base che vivevano l'appartenenza al sindacato in modo sempre più militante. Se tuttavia il corporativismo era davvero la chiave della governabilità e del successo economico, si poteva ancora sperare in qualche forma di convergenza su un modello neocorporativo di organizzazione sociale e di apparato decisionale, indotta dalla relazione causale prevista dalla «teoria corporativa» e anche dal maggiore discernimento, per quanto lentamente si andasse affermando, e in definitiva alla razionalità dei responsabili politici, dei *leader* sindacali e dei cittadini. Tali speranze proseguirono anche negli anni ottanta e novanta, e vi furono fasi del *dibattito corporativo* in cui la *teoria corporativa* sembrò trasformarsi in una sorta di teoria della *convergenza corporativa*, somigliante in uno strano modo alla teoria dell'industrialismo pluralistico che, agli occhi di molti europei, era stata così efficacemente screditata dalla scoperta del neocorporativismo¹⁵. In forma più blanda la nuova fiducia nella convergenza, ora di tipo corporativo, spinse a ritenere condannati a un disordine sociale perenne i paesi che per qualunque ragione non erano riusciti a seguire la ricetta neocorporativa – per eccesso di resistenza interna o per difetto di volontà o di intelligenza politica – e che, pertanto, dovevano continuare a pagare in termini di minore benessere economico la loro incapacità strutturale o le loro poco sagge preferenze¹⁶.

In ogni caso, mentre sembra esserci stato un *dibattito* corporativo, non c'è mai stata una *teoria* corporativa, forse perché negli anni ottanta la realtà sociale e politica cambiava troppo velocemente perché si potesse cristallizzare¹⁷.

¹⁵ Vedi Schmitter, Lehbruch (1979). Quanto siano state durature e resistenti alle delusioni tali aspettative di convergenza è dimostrato dalla sopravvivenza di illusorie speranze per l'Unione Europea, la macchina liberalizzatrice dell'economia europea che avrebbe dovuto tradursi in una politica neocorporativa sovranazionale. Su questo punto torneremo più avanti.

¹⁶ In alternativa è possibile ritenere che i paesi con scarsi risultati economici abbiano avuto non poco, ma troppo corporativismo. Essendo, per qualunque ragione, incapaci di diventare più corporativi, essi avrebbero cercato di diventare più liberali scrollandosi di dosso la parte restante di collettivismo organizzato. Peter Lange e Geoffrey Garrett (1985) sono stati tra i primi a indicare la possibilità di una polarizzazione dei sistemi nazionali verso tipi di efficienza più o meno puri, tema divenuto oggi centrale nella letteratura sulle «varietà di capitalismo». Su questo torneremo più avanti.

¹⁷ A sua volta tale cambiamento, assieme alle rigide limitazioni della metodologia comparativa-statistica che furono scoperte in un secondo momento, può essere stato all'origine dei risultati spesso contraddittori delle analisi empiriche sulle conseguenze economiche del

Il concetto di corporativismo, nei termini in cui fu reintrodotta da Schmitter, non è mai diventato nulla più di un'euristica, seppure incredibilmente potente, forse con disappunto di alcuni dei suoi sostenitori ma probabilmente, nel lungo periodo, a tutto vantaggio della scienza sociale. L'effetto perdurante dell'articolo di Schmitter del 1974 sembrerebbe quello di avere arruolato un'intera generazione di scienziati sociali in una gigantesca spedizione di ricerca finalizzata a scoprire ed esplorare forme e funzioni sempre nuove del collettivismo organizzato e dell'azione collettiva nelle politiche delle democrazie industriali avanzate, e nei comportamenti di quella che in seguito sarebbe stata definita la loro «*governance*». Negli anni successivi, in effetti, il «corporativismo» si è manifestato non solo nei luoghi più improbabili, ma anche in una varietà di fogge e dimensioni davvero. Così, oltre al corporativismo *nazionale*, si è affermato anche il corporativismo a livello *settoriale* e *regionale*. La scoperta, in contrapposizione al *macro*, del *meso* corporativismo (Cawson, 1985), che permetteva la coesistenza di diversi tipi di relazioni Stato-società all'interno dello stesso paese, sarebbe stata presto seguita dalla scoperta, in paesi come il Giappone, del *micro* corporativismo, sotto forma di stretta cooperazione fra dirigenti e lavoratori nelle singole aziende¹⁸. In aggiunta al corporativismo *tripartito* che coinvolge Stato, imprese e lavoro – oppure lo Stato e altre organizzazioni in rappresentanza di opposti interessi, come le associazioni dei medici e i fondi per l'assicurazione contro le malattie (Wiesenthal, 1981) – vi è poi il corporativismo *bipartito* fra Stato e un solo gruppo organizzato, come nel caso del «corporativismo senza i lavoratori» in Giappone (Pempel, Tsunekawa, 1979). Un'altra versione è quella in cui le associazioni di settore, ad esempio dell'industria chimica, decidono unilateralmente di rafforzare certi *standard* ambientali per i loro associati, di modo che lo Stato possa risparmiarsi un intervento legislativo diretto o un controllo burocratico. E, ancora, sono individuabili forme di corporativismo confinate a specifiche aree di *intervento* (corporativismo che interviene nelle «politiche» in opposizione a quello che interviene nella «società»), come la formazione professionale e la ricerca degli *standard* qualitativi, alcune delle quali coinvolgono diritti e obblighi tradizionali inerenti all'*autogoverno* di un

corporativismo. Una buona indagine dei risultati di molte ricerche in materia è contenuta in Höpner (1997).

¹⁸ Tali applicazioni del concetto hanno contribuito a fare emergere la tendenza a identificare il corporativismo con la cooperazione, come indica il frequente errore commesso da studiosi attenti ma poco precisi, che confondono il corporativismo con il «cooperazionismo». Da qui la strada è breve per identificare il corporativismo con il paternalismo, specie nelle relazioni industriali a livello aziendale.

determinato gruppo, o *Selbstverwaltung*, ad esempio attraverso le Camere di commercio e dell'industria con iscrizione obbligatoria¹⁹.

In via generale il «dibattito corporativo» ha attirato l'attenzione di una varietà di discipline per via delle complesse e differenti strutture istituzionali che esistono negli interstizi fra Stato e società, mediando fra pubblico e privato e fra modalità obbligatorie e volontarie di azione collettiva, e fungendo simultaneamente da prolungamento dello Stato nella società civile e da via di accesso all'interno dello Stato per la società civile. Il concetto di «governo dell'interesse privato» (Streeck, Schmitter, 1984; 1985) si è così rivelato utile a mettere in evidenza lo sfumare del confine fra Stato e società civile che era ed è al cuore di ogni forma di corporativismo, dove gruppi organizzati partecipano e contribuiscono alla formazione di decisioni politiche vincolanti. Più tardi Colin Crouch, in una magistrale indagine sui paesi europei (1993), avrebbe parlato di pratica consolidata di «condivisione degli spazi pubblici» in alcune società europee, in realtà nella maggior parte, mentre altri consideravano il corporativismo come fattore capace di arricchire il repertorio delle politiche pubbliche e perciò di alleggerire il moderno Stato democratico da problemi di governabilità altrimenti irrisolvibili (ancora Schmitter, 1981).

Talora i critici, nella misura in cui sono riusciti a farsi ascoltare, hanno attribuito l'affermazione del modello neocorporativo alla definizione eccessivamente ampia dei suoi concetti di base, tale da comprendere in essa molti fenomeni diversi²⁰. Difficilmente questa critica può essere applicata al fondamentale saggio di Schmitter del 1974, che compì uno sforzo davvero esemplare per specificare in dettaglio i tipi di corporativismo e di pluralismo in esso proposti. Non si può neppure negare che Schmitter e altri che si sono occupati di corporativismo abbiano in seguito assunto un'impostazione piuttosto cattolica quando hanno pensato di includere tra i modelli presenti nell'inventario corporativo un'altra forma istituzionale appena scoperta. Se la meta finale era la teoria in senso stretto, sarebbe stata forse auspicabile una maggiore rigidità concettuale. Ma la teoria non era all'ordine del giorno, e in ogni caso non avrebbe potuto esserlo.

¹⁹ Streeck e Kenworthy (2005) distinguono fra corporativismo strutturale e funzionale e, all'interno di quest'ultimo, fra concertazione e autogoverno.

²⁰ In una nota all'autore Colin Crouch parla di un caso di «corruzione concettuale». Dal momento che il concetto di corporativismo «aveva una definizione ambigua, era soggetto a molte interpretazioni diverse e poteva essere invocato per significare ogni cosa, dal controllo degli interessi organizzati da parte dello Stato al governo gestito dagli interessi organizzati al posto dello Stato».

Secondo Kaplan (1964), la scienza sociale è determinata ad avviare le sue indagini con concetti definiti in modo ampio, che consentano la scoperta di obiettivi inattesi e di relazioni sconosciute di similarità e di diversità, mettendo i ricercatori in condizione di riorganizzare gradualmente la loro immagine iniziale del mondo reale. Si può discutere se il progresso verso definizioni meno aperte nella scienza sociale sia davvero possibile e anche desiderabile; semplicemente, forse, la realtà cambia con troppa velocità perché sia consentita una chiusura concettuale. In ogni caso appare ragionevole sostenere che il periodo di esplorazione debba essere più lungo quando l'oggetto della ricerca è un universo storico che non si presta facilmente a essere indagato attraverso la sperimentazione controllata. Anche se, come nel mio caso, non si intende abbracciare l'impostazione radicale secondo cui nelle scienze sociali una buona euristica è sempre da preferire alla migliore teoria, bisogna ammettere che, quando si tratta di aprire un nuovo campo d'indagine, le definizioni ampie sono molto superiori a quelle rigide. Il fatto che oggi sappiamo molto di più riguardo alle forme istituzionali e agli usi politici del collettivismo organizzato nelle democrazie industriali avanzate alla fine del ventesimo secolo è certamente dovuto all'architettura concettuale aperta e all'uso non dogmatico, flessibile, dei concetti basilari come strumenti euristici nel pieno del «dibattito corporativo» degli anni settanta e ottanta.

1.1. Lo scoppio della bolla

Il fatto che lo *status* del neocorporativismo quale concetto chiave della scienza sociale contemporanea fosse legato alla configurazione politica degli anni successivi al 1968 è stato indirettamente evidenziato dalla confusione in materia di neocorporativismo provocata negli anni ottanta dall'avanzata vittoriosa del monetarismo come dottrina di punta della politica economica. Il keynesismo con sindacati forti, corporativo o meno, non durò a lungo. All'inizio degli anni ottanta i suoi limiti divennero sempre più visibili. Con il senno di poi l'era neocorporativa può apparire oggi nulla più di un tentativo di difendere tardivamente la sempre più obsoleta intesa del dopoguerra fra Stato, capitale e lavoro. Tentativo destinato a fallire dal momento che, dopo il crollo del regime internazionale di Bretton Woods, poteva contare esclusivamente sulle risorse politiche nazionali, in un'epoca di internazionalizzazione dell'economia capitalistica in rapido avanzamento.

Non che il neocorporativismo nazionale non avesse le sue pecche. In molti paesi i responsabili politici non tardarono a scoprire che le concessioni che dovevano essere fatte ai sindacati di anno in anno stavano cominciando a diventare sempre più dispendiose, e che sempre più di frequente non facevano

che spostare nel tempo l'inflazione e provocare una rovinosa accumulazione del debito pubblico. Inoltre i *leader* sindacali si rivelavano spesso incapaci di mantenere le loro promesse in materia di moderazione salariale, dovendo rispondere a una base esigente e recalcitrante. Talora i sindacati più disponibili alla collaborazione persero la fiducia della loro base, che li spingeva ad abbandonare la concertazione anche se le loro organizzazioni detenevano il monopolio della rappresentanza neocorporativa con un elevato grado di centralizzazione. Non vi era inoltre alcuna garanzia certa che le organizzazioni di mediazione neocorporativa, per quanto supportate dai privilegi organizzativi pubblici, sarebbero state capaci di mantenere sempre un livello sufficiente di adesioni e di densità organizzativa. A partire dai primi anni ottanta l'adesione ai sindacati iniziò a declinare quasi ovunque, così come era avvenuto negli anni sessanta. E, pur essendo meno dipendente dall'adesione degli iscritti rispetto a quella dei gruppi di pressione pluralisti, il riconoscimento politico dei mediatori di interessi neocorporativi non è tuttavia del tutto indipendente da essa. Inoltre le crescenti pressioni del mercato e l'intensificazione dei cambiamenti strutturali, causate sia dall'internazionalizzazione economica sia dalle nuove politiche nazionali, sembravano accentuare la difficoltà per i *leader* delle associazioni, tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro, di aggregare i diversi interessi degli aderenti verso un interesse comune, collettivo, e di imporre alla loro base quel tipo di disciplina che costituisce la condizione per il successo delle intese istituzionali neocorporative.

Un'altra ragione per cui iniziò ad allargarsi il divario tra un mondo reale in via di cambiamento e l'ideale modello neocorporativo era legata al crescente rifiuto da parte delle aziende di svolgere il proprio ruolo nell'arena neocorporativa. Con tutto il rispetto per Panitch e la sinistra anticorporativa²¹, le aziende non sono mai state entusiaste del tripartitismo istituzionalizzato, considerato essenzialmente e in misura preponderante come veicolo per l'inserimento del lavoro organizzato nel cuore del processo decisionale in economia. Se talvolta si doveva fare buon viso alla cooperazione tripartita come soluzione di ripiego per ragioni di opportunità politica, o come male minore rispetto alla sfrenata militanza sindacale, la classe imprenditoriale si considerava sempre vittima di un'invasione corporativa sulle proprie prerogative; temeva l'interferenza politica, in un'«economia negoziata», sulla propria libertà di investire o di non investire; e, con ragione o meno,

²¹ Ma anche di alcuni rappresentanti della più recente scienza politica di ispirazione razionale, come Swenson (1991), che spesso sembra riferirsi al corporativismo come scelta ottimale e non come soluzione di ripiego per le aziende.

era sempre più convinta che i lavoratori e lo Stato nazionale democratico fossero responsabili per quello che consideravano un inasprimento dei vincoli al profitto. Per un certo periodo le aziende sembrarono non avere scelta: organizzarsi allo stesso modo dei sindacati, sviluppare le stesse capacità politiche e cercare le proprie fortune in attività istituzionalmente negoziate in mercati socialmente regolati. Ma, di pari passo con l'inasprirsi delle pressioni politiche ed economiche, i dirigenti aziendali iniziarono a cercare vie d'uscita da quella che ora appariva loro come una trappola corporativa²². Su questo terreno furono ben presto raggiunti dai governi, sempre più pressati nella ricerca di vie per disciplinare una classe lavoratrice cresciuta anche più di quanto era nelle sue stesse aspettative, se non con riferimento agli aumenti salariali nominali soprattutto in materia di politica sociale e di regolazione del mercato del lavoro.

L'internazionalizzazione accelerata dell'economia capitalista nel corso degli anni ottanta non fu semplicemente il risultato di una cospirazione fra capitalisti e governi nazionali conservatori. Ben presto si scoprì, infatti, che l'internazionalizzazione avrebbe offerto un'opportunità unica per ristabilire l'equilibrio di potere all'interno delle economie politiche nazionali a spese del vincitore delle battaglie di fine anni sessanta, il lavoro organizzato. Questa scoperta fu fatta non solo dalle aziende ma anche dai governi nazionali che, talvolta ispirati dalle associazioni imprenditoriali dei loro paesi, impararono a usare le organizzazioni internazionali, in particolare l'Unione Europea, per appellarsi a vincoli esterni che costringevano ad aprire, quindi a liberalizzare, economie nazionali sempre più politicizzate e sempre meno gestibili dal punto di vista politico (Moravcsik, 1998). Le associazioni imprenditoriali, da parte loro, cessarono di difendere i mercati nazionali e iniziarono a premere per la deregolazione e il libero flusso non solo dei beni e servizi ma anche dei capitali, come modo per liberare l'accumulazione del profitto dai vincoli politici sempre più insostenibili imposti a partire dagli anni settanta. Ben presto si avviò una grande ondata di ristrutturazioni industriali che avrebbe «reso idonee alla globalizzazione» le economie nazionali, il tutto accompagnato dall'urgente richiesta di riformare la contrattazione collettiva, la legislazione

²² Quando, all'inizio degli anni ottanta, iniziarono a studiare a fondo «l'azione associativa delle aziende» (Schmitter, Streeck 1999 [1982]), i neocorporativi si avvicinarono al soggetto con un apparato concettuale che era saldamente radicato nel mondo keynesiano *post*-1968. Così l'internazionalizzazione e le opportunità politiche che essa offriva alle aziende non comparivano affatto nello scenario della ricerca, se non come incentivi possibili per un ordinamento più avanzato e per lo sviluppo di associazioni multi-livello in conformità con la logica neocorporativa.

del lavoro e lo Stato sociale «non-mercificabile». Queste riforme erano destinate a sgretolare le intese del dopoguerra attraverso il rafforzamento del ruolo del libero mercato e l'indebolimento del controllo delle attività economiche e della formazione dei prezzi relativi da parte dei governi e degli interessi organizzati.

Variò da paese a paese il soggetto che si assunse il compito di guidare gli attacchi neoliberali al corporativismo, aziende o governi, così come variarono le forme specifiche assunte da tali attacchi. Una svolta senza dubbio epocale fu il successo del thatcherismo in Gran Bretagna, che a un attento pubblico internazionale di uomini di governo dimostrò come i metodi monetaristi per contenere l'inflazione escludendo i sindacati fossero non solo efficaci ma anche sostenibili politicamente, pur richiedendo all'inizio tassi di disoccupazione molto elevati. Più di ogni altra cosa l'esperimento thatcheriano oscurò una volta per tutte la convinzione prevalente nell'economia politica del dopoguerra secondo cui i governi democraticamente eletti, e forse la democrazia in quanto tale, non potessero sopravvivere a un livello di disoccupazione superiore al tetto keynesiano del cinque per cento. Ne conseguì che i costi sostenuti dai governi per fare concessioni ai sindacati, che erano continuati comunque a crescere, divennero improvvisamente molto più elevati, soprattutto perché la disoccupazione si rivelò utile anche per indebolire sindacati troppo spavaldi, e con loro la resistenza dei lavoratori contro le riforme liberali del mercato del lavoro e dello Stato sociale. La lezione fu compresa velocemente dai governi di tutti i paesi europei e fu applicata in modi e gradi diversi. Ma il fatto stesso che i governi avessero ora a disposizione un'alternativa credibile al corporativismo provocò un importante spostamento negli equilibri di potere politico-economici.

Per la verità il tramonto della politica dei redditi, e con essa della variante più significativa dello scambio politico neocorporativo, era già iniziato alla fine degli anni settanta, quando si capì che la cooperazione monetaria internazionale e l'indipendenza della banca centrale costituivano strumenti nuovi e meno dispendiosi politicamente per tenere sotto controllo l'inflazione. Su questo terreno la *leadership* tedesca fu decisiva, già nel 1976, quando la Bundesbank adottò una politica rigidamente monetarista *ante litteram*, e poi quando il governo Schmidt dette avvio al «serpente» per contenere le fluttuazioni del tasso di cambio in ambito europeo. Da allora tutte le banche centrali europee non poterono far altro che seguire la Bundesbank, la quale diventò di fatto la banca centrale, politicamente indipendente, dell'intera Europa occidentale. In seguito i tassi d'inflazione nei paesi Ocse scesero rapidamente fino a raggiungere in modo convergente un minimo storico che

da allora è continuato fino a oggi, del tutto al di fuori della convergenza istituzionale verso le strutture neocorporative o della convergenza politica verso lo scambio politico neocorporativo. Conseguentemente scomparve di fatto ogni correlazione osservata nei confronti internazionali durante gli anni settanta sui risultati economici del neocorporativismo e della stabilità monetaria (Kenworthy, 2002; Streeck, Kenworthy, 2005, p. 457)²³.

Nella letteratura il passaggio dal tripartitismo keynesiano all'unilateralismo monetarista ebbe un riflesso, tra l'altro, nella lettura sempre più revisionista del caso tedesco, che una volta era l'esempio luminoso dell'«azione concertata», del contenimento salariale volontario da parte di sindacati forti e pervasivi, e di una stabile *partnership* sociale tra capitale e lavoro sotto gli auspici di uno Stato «semi-sovrano» e allo stesso tempo «abilitante» (Katzenstein, 1987). Oggi sappiamo di più sulla guerra sempre più feroce tra i sindacati tedeschi e il governo Schmidt nella seconda metà degli anni settanta, che fu accuratamente nascosta dal Cancelliere per placare il suo partito di sinistra. Il *Modell Deutschland*, come fu chiamato il neocorporativismo tedesco che aveva avuto così grande successo nella campagna elettorale del 1976 e aveva attirato ammirazione e risentimento a livello internazionale, diventò sempre più una formula propagandistica destinata a trasformarsi, nel migliore dei casi, in una profezia annunciata piuttosto che nella rappresentazione reale della *partnership* sociale nell'economia politica della Germania. Fritz W. Scharpf (1991 [1987]) è stato fra i primi a portare l'attenzione sul ruolo cruciale giocato dalla Bundesbank, in contrapposizione alla *Konzertierte Aktion*, nel mantenere l'inflazione a un livello così basso; il suo lavoro dà l'impressione di un forte senso di gratitudine con il quale Schmidt guardava all'indipendenza politica della banca. La quale, almeno in una certa misura, lo mise al riparo dalle richieste sempre più dispendiose rivolte al governo da una *leadership* sindacale che, a sua volta, era sospinta da una base sempre più esigente (Scharpf, 1991, pp. 133-ss.).

Negli anni successivi, sotto il governo Kohl, l'interpretazione neocorporativa del caso tedesco si trasferì finalmente dal lato della *domanda* a quello dell'*offerta*. Adesso non era più la stabilità monetaria, invece del neocorporativismo, a contribuire alla prosperità tedesca, ma erano le alte professionalità,

²³ Lo stesso fu valido, dato che forse coincidevano le ragioni, per la correlazione tra neocorporativismo e bassa incidenza del conflitto industriale. Dopo la virtuale scomparsa degli scioperi negli Stati Uniti e in Gran Bretagna non fu più possibile sostenere che i costi delle concessioni neocorporative erano bilanciati dalle minori perdite dovute al conflitto industriale.

la cooperazione leale nei luoghi di lavoro, la flessibilità dei mercati interni del lavoro, il rapido adeguamento alle nuove tecnologie, il trasferimento di tecnologia verso le aziende piccole e medie ecc., cioè la vasta gamma delle capacità che si riteneva potessero consentire alle aziende tedesche di prosperare in tempi di politiche restrittive, di zero inflazione, promosse da una banca centrale spietatamente miope, che non intendeva occuparsi di crescita e di occupazione (Streeck, 1994). Si riteneva ora che il *Modell Deutschland* riguardasse non tanto la distribuzione quanto la produzione, mentre la frusta monetarista della Bundesbank era vista soprattutto come un forte incentivo per gli attori dell'economia politica a ricercare la cooperazione ed evitare il conflitto, approfittando della ricca varietà di istituzioni parastatali che in questo caso potevano essere considerate come una fortuita eredità della storia tedesca. Di fatto l'enfasi era concentrata ora sulla cooperazione piuttosto che sul conflitto, avendo sempre più a riferimento il livello subnazionale dell'intervento politico o, per meglio dire, le aziende. Mentre la ricerca sul «corporativismo dal lato dell'offerta» (Streeck, 1984) che da qui prese piede rimase interessata alle forme organizzative dell'intermediazione degli interessi, non si guardava più in prevalenza alle istituzioni e alle politiche macroeconomiche nazionali che erano state al centro della vecchia ricerca sul corporativismo ma alle intese subnazionali – regionali, settoriali o aziendali – che promuovevano la cooperazione fra competitori e fra attori con interessi diversi o capacità complementari²⁴.

Un ulteriore contributo all'esplosione della bolla neocorporativa negli anni ottanta è stato dato dall'evidente incapacità del neocorporativismo di passare dal livello nazionale a quello internazionale o sovranazionale. Ciò non significa che, almeno per quanto riguarda l'Europa occidentale, non vi siano stati tentativi in questa direzione da parte della Commissione europea e delle principali associazioni del lavoro europee. Tuttavia si è rivelata presto infondata la speranza dell'Unione Europea di essere il veicolo per la crescita

²⁴ Un decennio più tardi la presunta virtù era di nuovo diventata vizio palese, quando il corporativismo quale «circolo virtuoso» produttivistico degli anni ottanta (Streeck, 1991) si era trasformato in un parassitario «corporativismo del *welfare*» (Streeck, 2001; 2005). Fondamentalmente ciò fu dovuto al fatto che le parti sociali intesero prolungare la pacifica cooperazione sfruttando assieme, con il tacito consenso del governo Kohl, il sistema di *welfare* sociale per i massicci prepensionamenti dovuti alla profonda ristrutturazione dell'economia. Il disastro – un enorme aumento dei costi del lavoro che si aggiunse e si sovrappose all'elevata disoccupazione che i prepensionamenti avrebbero dovuto ridurre – diventò completo quando gli stessi metodi furono utilizzati dopo il 1990 per il pensionamento dei lavoratori in eccesso nell'ex Rdt.

e per l'inizio di una nuova era della politica socialdemocratica-neocorporativa degli anni settanta (Streeck, Schmitter, 1991). Il trattato di Maastricht, la svolta della seconda Commissione Delors verso una politica economica orientata sul lato dell'offerta, l'introduzione dell'Unione monetaria, il Patto di stabilità e, infine, l'allargamento all'Europa orientale, hanno stabilito che l'Europa unita non dovrà mai costituire una replica sovradimensionata di quello Stato-nazione europeo del dopoguerra che alcuni ritenevano inevitabile. Nonostante i coraggiosi sforzi in senso contrario, l'Unione Europea si è trasformata invece in un apparato intergovernativo-sovranaZIONALE per promuovere la liberalizzazione dell'economia europea, istituzionalizzando, al di sopra e al di là dello Stato-nazione, non solo il monetarismo della Bundesbank, ma anche una severa politica di austerità fiscale che vincola i sistemi nazionali di *welfare* ad avviare fondamentali riforme in senso liberale.

Nessuna meraviglia che, in un contesto del genere, neppure la contrattazione collettiva a livello europeo sia mai decollata. Attraverso il «dialogo sociale» le organizzazioni delle parti sociali europee sono gentilmente invitate, e in verità ben compensate per questo, a partecipare alla regolazione di un catalogo fortemente circoscritto di dettagli, come la durata minima del congedo parentale nei paesi membri. Restano però escluse dalle decisioni fondamentali che oggi stanno ridisegnando l'economia politica europea, in particolare la gestione dell'offerta di moneta sovranazionale e le restrizioni degli strumenti ai quali i governi nazionali possono ricorrere per combattere la disoccupazione. Divise come sono per linee nazionali da differenti interessi economici, tradizioni organizzative e scenari istituzionali, le parti sociali probabilmente non saranno mai capaci di giocare un ruolo che non sia marginale nel processo di europeizzazione economica. Da parte loro, gli imprenditori non hanno alcun interesse a una sorta di tripartitismo che metterebbe fine all'attuale isolamento istituzionale dell'apparato decisionale economico dell'Europa nei confronti della politica, separando perciò l'europeizzazione dalla liberalizzazione con la quale oggi è strettamente intrecciata.

Con l'avanzare dell'internazionalizzazione non è improvvisamente scomparsa la partecipazione degli interessi collettivi organizzati alla politica pubblica, di cui è parte la concertazione tripartita tra governo, aziende e sindacati. È rimasta però confinata alle arene nazionali che, nel corso dell'integrazione europea, sono state inserite in mercati sovranazionali e governate da imperativi sovranazionali di austerità e di liberalizzazione. Di conseguenza la sua agenda è stata sempre più stabilita dall'alto. Come questa agenda abbia dovuto dispiegarsi, entro i limiti stabiliti da un regime di formazione del mercato internazionale, è stato compito delle politiche nazionali, così come

la ricerca di una legittimazione politica per le decisioni dolorose che erano spesso richieste. È in questo contesto che negli anni novanta un'apparente rinascita del tripartitismo è stata osservata da una varietà di autori, impegnati a studiare gli sforzi dei governi europei per rispettare i criteri di accesso all'Unione monetaria e per adeguare le economie nazionali a un mercato integrato europeo soggetto a una severa politica valutaria. L'osservazione centrale dell'ampia letteratura sui «patti sociali nazionali» che fiorirono durante il decennio appare quella secondo cui i governi di molti paesi non hanno seguito l'esempio del thatcherismo britannico e hanno invece negoziato con i rispettivi sindacati, per quanto indeboliti dalla disoccupazione, accordi per la moderazione salariale e altre materie come la riforma del mercato del lavoro e del *welfare* e il consolidamento del debito pubblico (Baccaro, 2002; Ebbinghaus, Hassel, 2000; Pochet, Fajertag, 2000).

Secondo alcuni studiosi i patti nazionali degli anni novanta dimostrano che la fine del secolo corporativo è stata dichiarata prematuramente. Tuttavia, come è stato notato, per quanto possa talora essere produttiva un'ampia concettualizzazione dei fenomeni sociali, la mancanza di un confine concettuale può indurre a trascurare importanti discontinuità nel cammino del mondo. Gran parte della recente letteratura sul corporativismo sembra impegnata a dimostrare quasi a ogni costo che il corporativismo non è morto, per quanto morto possa apparire, e in verità non morirà mai. A spiegare perché alla fine il corporativismo vorrà e, infine, dovrà sopravvivere all'assalto della liberalizzazione, vi sono ragioni di ordine economico e politico. Tuttavia un'analisi più ravvicinata richiede forse un atteggiamento meno fideistico. Il collettivismo politico organizzato e persino istituzionalizzato non è scomparso all'improvviso con l'esplosione monetarista del nucleo corporativo della costituzione *de facto* del capitalismo democratico europeo del dopoguerra. Ma ciò che si osserva oggi può essere concepito non tanto come un semplice cambiamento di foggia ma come una raccolta di frammenti, strutturali e funzionali, della vecchia costruzione corporativa. Frammenti che, come le rovine di antichi monumenti, continuano a essere utilizzati per essere convertiti a nuovi, meno grandiosi, obiettivi.

Fondamentalmente i patti nazionali degli anni novanta, a differenza dello scambio politico degli anni settanta, hanno operato sotto gli auspici monetaristi piuttosto che quelli keynesiani ed erano finalizzati, se non vincolati, a conformarsi ai mercati piuttosto che a correggerli. Ne deriva la possibilità, non considerata seriamente da gran parte della letteratura, che l'inclusione del lavoro nella politica pubblica abbia cessato di indicare la forza politica del lavoro, la sua sapienza strategica e la sua indispensabilità funzionale. Molti

governi e molti imprenditori sembrano preferire le politiche di austerità *con* patto sociale alle politiche di austerità *senza* patto sociale, e giudicano preferibile una ristrutturazione dell'economia e dello Stato sociale *con* la cooperazione dei sindacati piuttosto che *senza*, fermo restando che gli imperativi fondamentali della liberalizzazione economica non sono messi in causa. Ma ciò non significa necessariamente che, in cambio, essi debbano permettere ai sindacati di assumere un peso che non sia marginale o simbolico. I governi che hanno la forza per attaccare la posizione istituzionale dei sindacati possono usarla non per attaccarli ma per spingerli a cooperare. È soprattutto qui che le politiche dei governi europei continentali differiscono dall'antisindacalismo ideologico dei loro corrispondenti americani e britannici. A loro volta i sindacati che possono ancora esercitare un forza residua, come l'Ig Metall tedesca, possono preferire il laburismo al corporativismo e rifiutare la cooperazione nei patti nazionali se i governi non hanno nulla da offrire in cambio, mentre i sindacati deboli possono cooperare in ogni caso nella speranza di proteggere in questo modo il loro *status* organizzativo. Pertanto, ciò che dall'esterno può apparire come una continuazione del corporativismo di classe che caratterizzava gli assetti del dopoguerra, può essere nulla più che accortezza tattica da parte dei governi e dei datori di lavoro, e impotenza e confusione strategica da parte dei sindacati. L'aspetto decisivo è che ciò che alcuni continuano a identificare come neocorporativismo oggi è profondamente inserito in un contesto economico e politico di pressioni a favore della flessibilità, della deregolazione, della decentralizzazione, e così via, limitando nettamente ciò che i sindacati possono chiedere in qualità di attori nelle politiche nazionali. Tutto ciò a prescindere dall'insistenza del discorso neoliberale che enfatizza la diversità, l'individualismo, il volontarismo e che coltiva una forte avversione contro ogni tipo di regolazione standardizzata²⁵.

In parte il cambiamento iniziato negli anni settanta si riflette in molte definizioni utilizzate nella letteratura per caratterizzare le specificità del «neocorporativismo» degli anni novanta. Alcuni autori parlano così di «corporativismo competitivo» (Rhodes, 2001) per indicare il carattere cooperativo-produttivistico dei patti nazionali e la corrispondente assenza o margina-

²⁵ Qualcosa di analogo può valere per i paesi est europei in «transizione», dove il tripartitismo a livello nazionale è imposto dall'Unione Europea come parte dell'*acquis communautaire*, ma in pratica è rimasto quasi sempre una facciata. Ancora meno evidente che nei paesi dell'Europa occidentale in via di liberalizzazione appare l'affinità intuitiva con le soluzioni collettive, mentre più dei loro corrispondenti occidentali i sindacati dell'Europa orientale sembrano ancorati, per usare il vecchio linguaggio corporativo, a una «logica di influenza» piuttosto che di «appartenenza».

lità degli aspetti distributivi, rinviando alla precedente scoperta del «corporativismo dal lato dell'offerta». Altri usano termini come «corporativismo essenziale» (Traxler, 2001; Traxler *et al.*, 2001) per sottolineare il fatto che le nuove alleanze sono meno esigenti rispetto alle capacità organizzative dei partecipanti. Ad esempio, come ha sostenuto tra i primi Regini (2000), è assai poco rilevante il fatto che i sindacati coinvolti nei patti nazionali avessero a disposizione strutture organizzative corporative (vedi anche Baccaro, 2002), mentre le scelte strategiche delle organizzazioni collettive riguardo alla partecipazione alla concertazione e alla cooperazione sembrano dettate meno che in precedenza dalle loro caratteristiche strutturali. Allo stesso modo non sembra più rilevante ai fini del successo dei patti il fatto che i governi abbiano avuto un carattere conservatore piuttosto che socialdemocratico (Hassel, 2000; 2003). In generale sembra prevalere un'attenzione per la governabilità che continua a motivare i governi a chiedere la partecipazione al processo decisionale pubblico di gruppi sociali organizzati di ogni genere, non solo sindacati e datori di lavoro (vedi anche Culpepper [2002], che mette in evidenza il ruolo delle associazioni come fornitrici di informazioni al governo). Da quando il corporativismo di classe che faceva parte degli assetti del dopoguerra è stato cancellato dal *big bang* monetarista, ciò su cui indaga la letteratura corporativa di oggi è un'ampia varietà di modi specifici e differenziali in cui il collettivismo viene utilizzato per scopi politici, quale utile supplemento, e talora quale veicolo, per la delega a favore del libero mercato da parte dei poteri pubblici. Una delega suggerita da motivazioni amministrative piuttosto che da convenienze di potere o politiche, e più che mai destinata a trasformare i gruppi organizzati in strumenti dello Stato, più di quanto non sia lo Stato a condividere il potere pubblico con gli interessi organizzati di classe penalizzati dal capitalismo del libero mercato.

1.2. Oltre il corporativismo

Non è stato solo il mondo a cambiare dopo gli anni settanta, ma anche la scienza sociale. Ciò non sorprende, dato che le scienze sociali sono invariabilmente sollecitate dalle preoccupazioni concrete e dai problemi in continua evoluzione dei loro tempi. Ma, se alla fine l'impronta sul mondo reale è stata modesta, il «dibattito corporativo» degli anni settanta ha profondamente influenzato il modo in cui la scienza sociale riflette su esso, e alla fine del saggio può essere opportuno portare l'attenzione su alcuni aspetti del suo perdurante impatto.

Paradossalmente l'impatto dell'euristica neocorporativa sembra essere meno percepibile nello studio dei gruppi d'interesse in senso stretto, do-

ve oggi si assiste a un sorprendente rifiorire del *lobbying* come concetto e come oggetto di studio (Kohler-Koch, 1994; Mazey, Richardson, 1993). Le spiegazioni possibili non sono difficili da immaginare. Nella misura in cui il potere decisionale in economia è passato a nuovi soggetti come l'Unione Europea, il contatto fra aziende e autorità pubbliche è decisamente più facile da organizzare sulla base di un modello angloamericano piuttosto che di un modello neocorporativo, come quello che si è sviluppato per lungo tempo e in differenti versioni in molti paesi dell'Europa continentale. A ciò contribuisce il fatto, già emerso nel corso degli anni ottanta, che le grandi aziende diventano sempre più attori politici e rappresentanti indipendenti dei loro interessi, non solo sul piano internazionale ma anche nell'ambito dei loro sistemi nazionali, anche quelli con tradizione corporativa (Coen, 1997; 1998). Seguendo l'esempio del mondo angloamericano e la nuova prassi delle organizzazioni internazionali, i governi dell'Europa continentale hanno imparato a trattare direttamente e singolarmente con le grandi aziende, insistendo meno che in passato sulla necessità di parlare solo alle associazioni che rappresentano la visione collettiva di gruppi di aziende^{26 27}.

Le associazioni dei datori di lavoro, da parte loro, sembrano smarrire spesso la capacità o la volontà strategica di accettare la responsabilità pubblica e di mediare tra le politiche del governo e le richieste dei loro iscritti. In molti paesi europei, nel momento in cui le intese neocorporative si sono sgretolate sotto l'impatto della liberalizzazione, le associazioni dei datori di lavoro hanno adottato una strategia aggressiva di relazioni pubbliche per spingere i governi verso riforme ancor più liberalizzatrici, che le allontanassero dalla *partnership* sociale. In aggiunta a tutto ciò si possono considerare le relazioni sempre meno strette fra partiti socialdemocratici e sindacati, che hanno spinto questi ultimi ad assumere posizioni più antagoniste nei confronti dei governi e dello Stato in generale, con l'effetto di ridurre la moderazione delle richieste e di imporre un modo di fare politica degli interessi più indipendente e «pluralista».

²⁶ Su questo e ciò che segue, vedi Streeck, Visser (2005).

²⁷ Naturalmente l'accesso privilegiato delle grandi aziende al potere decisionale politico non è contemplato dalla teoria neoclassica, che in realtà non ha alcuna collocazione per le aziende in quanto organizzazioni, né tale accesso è in linea con l'ideologia neoliberale, che non vuole avere nulla a che fare con il *lobbying*. Verrebbe la tentazione di dire che la crescita del neoliberismo altro non è che la liberazione delle grandi aziende dagli obblighi sociali e il recupero della loro autorità gerarchica interna ed esterna (vedi il capitolo introduttivo in Crouch, Streeck, 1997). Ma questo è un altro discorso.

La letteratura sul neocorporativismo non ha avuto neppure quell'impatto sullo studio delle relazioni industriali che ci si potrebbe aspettare. Con la perdita di potere dei sindacati si è ridotto anche l'interesse accademico nei loro confronti. Negli Stati Uniti, ma anche in Gran Bretagna, i più importanti dipartimenti e istituti di ricerca sulle relazioni industriali sono stati aboliti o riconvertiti nel corso degli anni novanta. Quando sono sopravvissuti sotto un nome diverso – generalmente un nome che, in un modo o nell'altro, faceva riferimento a quella che sarebbe stata definita «gestione delle risorse umane» – si è trattato di un cambiamento di sostanza. Nella maggior parte dei casi non era più lo studio dei sindacati e della contrattazione collettiva ad aprire le carriere nel mondo concreto, ma piuttosto quello dei pacchetti retributivi, degli incentivi in base ai risultati, della «formazione di capitale umano» e della gestione del personale in genere, amministrato unilateralmente e dall'alto in quello che, come conseguenza logica, era considerato un «ambiente *union-free*». Nell'Europa continentale, dove le relazioni industriali non sono mai state più che una sotto-disciplina all'intersezione con la sociologia, la scienza politica e la legislazione del lavoro, solo pochissimi studiosi della generazione successiva si sono sentiti attratti da questa materia, mentre è esploso il numero di aspiranti specialisti del personale arruolati nei dipartimenti di amministrazione aziendale delle vecchie università pubbliche e di un crescente numero di nuove università private. Sarebbe del tutto sorprendente scoprire che più di un'esigua minoranza di questi studiosi ha preso seriamente in considerazione la letteratura sui sindacati e sulla contrattazione collettiva, per non parlare di quella sul corporativismo.

Naturalmente, se è vero che in un primo momento vi era stata una forte affinità tra euristica neocorporativa e studio delle relazioni di classe istituzionalizzate, ben presto la prima ha finito per essere applicata ad altri soggetti e ad altre aree di indagine. Nella letteratura corporativa la libera contrattazione collettiva serviva come esempio delle modalità in cui, in una democrazia liberale con un collettivismo vitale, i gruppi sociali organizzati in maniera indipendente venivano coinvolti nel processo decisionale pubblico, con Stati e governi tenuti a rispettare la loro autonomia, a costruire il processo decisionale attorno a loro e a imparare a condividere con loro la propria autorità. L'idea sottostante, in particolare quella per cui talvolta le più importanti decisioni politiche sulla struttura e la direzione delle società moderne erano prese non dal solo Stato ma dallo Stato in cooperazione con gli attori collettivi organizzati nella società, interessò gli studiosi che negli anni settanta riflettevano sulle potenzialità e, implicitamente, sui limiti dell'intervento dello Stato nella società e nell'economia. Ad esempio, lavorando sulla teoria relativa

al modo in cui lo Stato democratico può essere utilizzato da una società moderna per organizzarsi e controllare il proprio processo di sviluppo – una teoria della *gesellschaftliche Steuerung* –, e ragionando sul limitato successo della riforma socialdemocratica in Germania, Renate Mayntz e Fritz W. Scharpf (Mayntz, Scharpf, 1995; Mayntz, 1997) trovarono sempre meno soddisfacente riferirsi alla politica pubblica solo in termini di decisioni dello Stato. Si misero così a cercare un concetto di *Steuerung* che includesse la possibilità di un governo impegnato a cooperare con gruppi sociali organizzati e di una politica pubblica negoziata tra lo Stato e una società civile organizzata.

In un primo momento *Steuerung* fu tradotto «guida», o «controllo», ma più tardi questi termini sono stati sostituiti con «*governance*»^{28 29}. Abbandonando una prospettiva di potere pubblico gerarchico e centrato sullo Stato, la *governance* si riferisce all'interezza dei processi e degli agenti coinvolti nel momento della selezione vincolante fra possibilità alternative, momento capace perciò di creare ordine sociale. Originariamente il concetto sembra sia stato introdotto dalla «nuova scienza economica istituzionale», soprattutto Oliver Williamson (1987; Williamson *et al.* 1975), nel tentativo di dimostrare che le transazioni economiche governate dal mercato, cioè non governate dallo Stato, non sono tuttavia prive di governo. O almeno non devono esserlo, dato che i singoli privati che perseguono il loro vantaggio nel mercato sono in grado di contrattare liberamente, non solo in termini di scambio ma anche in termini di istituzioni, per governare tale scambio quando ciò si rendesse necessario. Ben presto, tuttavia, il concetto è stato importato nella tematica corporativa, a riflettere il confine indistinto fra Stato e società osservato nelle democrazie contemporanee, a enfatizzare il fatto che gli attori privati partecipano al processo decisionale a fianco di quelli pubblici, ad attirare l'attenzione sul contributo all'ordine sociale del «governo degli interessi privati» (Hollingsworth, Schmitter, Streeck, 1994). Nell'incontro con una tradizione di studi politici più centrata sullo Stato, che hanno tratto la loro origine nella scienza amministrativa e nella ricerca applicata, il concetto ha preparato il terreno per l'incorporazione di alcuni spunti centrali del «dibattito corporativo» nelle teorie del potere decisionale pubblico³⁰.

²⁸ Alla fine degli anni sessanta Amitai Etzioni (1968) introdusse il concetto di «guida della società» per lo stesso soggetto e con intenzioni analoghe. Per le più svariate ragioni il concetto non è stato ripreso da altri.

²⁹ Sul modo in cui *Steuerung* è stato ridefinito con *governance*, vedi Mayntz (2003).

³⁰ È interessante il fatto che sia stato adottato anche dal versante istituzionalista della teoria delle relazioni internazionali, alla ricerca di un concetto con cui suggerire la possibilità di

Oggi la fiorente letteratura sulla *governance* sociale, politica ed economica, quale complessa interazione fra attori dello Stato e non dello Stato, poggia su uno dei capisaldi dell'euristica neocorporativa, l'intreccio fra Stato e società civile. La stessa nozione è presente anche nell'attuale lavoro sulle reti politiche. Tali reti nascono dall'idea che le decisioni politiche traggono origine dalle interazioni tra una varietà di agenti individuali e collettivi di ogni tipo che si incrociano casualmente (Marin, Mayntz, 1993). Stabilire chi appartiene a una rete politica e chi è in posizione centrale o periferica rispetto alla sua operatività è trattato come problema essenzialmente empirico; l'assetto può anche cambiare, dato che le reti sono considerate più aperte rispetto alle intese corporative, oltre a essere in prospettiva estremamente flessibili e facili da riorganizzare³¹. L'idea prevalente è che le reti politiche siano specializzate su aree ristrette di potere decisionale. Tuttavia la principale differenza tra analisi delle reti e tradizione neocorporativa, e senza dubbio la tradizione della *Steuerungstheorie*, è che la prima, rispetto alle altre due, va ben oltre nel liberare lo Stato e le sue autorità dalla speciale responsabilità sulla direzione globale della politica. Riconoscendo una pluralità di agenti coinvolti nel processo decisionale pubblico, lo studio neocorporativo sul governo dell'interesse privato e il concetto di *gesellschaftliche Steuerung* avevano come ultimo obiettivo quello di predisporre un sofisticato scenario di esperienze per uno Stato informato su come persuadere una società civile indipendente, consapevole dei suoi interessi, *eigenwillige* a contribuire a un intento comune, seppure negoziato e mediato. Per quanto «in rete» potesse essere, per i neocorporativi, come per i teorici della *Steuerung*, era pur sempre lo Stato a governare, seppure attraverso la negoziazione, in ragione del suo monopolio sull'uso legittimo della forza nonché della sua superiore legittimazione e responsabilità democratica. L'analisi delle reti, anche quando va oltre la statistica descrittiva, abbandona questa premessa in quanto teorica dell'azione, sostituendola con una prospettiva comportamentistica sulla formazione della politica pubblica, e rinunciando all'intenzionalità collettiva a favore di un empirismo per il quale può non esserci alcuna differenza tra obiettivi e risultati del processo decisionale collettivo³².

qualche tipo di ordine anche nel mondo privo di Stato delle relazioni fra Stati, dove i «realisti» vedono soltanto potere e conflitto.

³¹ Il fatto che gli studiosi di quello che ancora considerano «corporativismo» ridefiniscano come «reti» i loro oggetti di studio può riflettere la crescente frammentazione e complessità dei gruppi sociali organizzati e degli interessi che rappresentano.

³² In base a ciò che sostiene Etzioni (1968), questo significherebbe passare da una teoria «attiva» a una sorta di teoria «passiva», che non ha posto per la definizione e il perseguimen-

Una seconda importante derivazione dalla letteratura neocorporativa, e ancora una volta in particolare del suo impegno in tema di relazioni industriali, è costituita dalla vasta corrente della ricerca storico-istituzionalista sull'economia politica³³. Uno degli aspetti caratteristici dell'istituzionalismo storico, specie in confronto con l'economia e la sua propaggine nella scienza sociale costituita dalla scelta razionale, è il fatto che esso considera le preferenze degli attori come aspetti endogeni agli assetti istituzionali in cui tali attori agiscono. Un modello al riguardo era e continua a essere il modo in cui le analisi neocorporative concepiscono gli interessi collettivi quali prodotti dell'*intermediazione*, da parte delle associazioni di interesse, tra i loro membri, da un lato, e le strutture esistenti che offrono opportunità politiche, dall'altro. Sin dall'inizio la letteratura corporativa ha considerato centrale il fatto che gli interessi non sono dati ma sono, e devono essere, definiti e interpretati in relazione, tra l'altro, agli strumenti istituzionali e organizzativi che consentono la loro realizzazione. Le strutture istituzionali e organizzative funzionano dunque come *condizioni costitutive*, se così si possono definire, di un processo in cui gli attori determinano ciò che per loro è l'interesse migliore. Ad esempio, con riferimento agli aumenti salariali nominali, alla produttività e all'inflazione, i lavoratori mettono in mostra interessi diversi secondo il fatto che siano rappresentati da sindacati di categoria, in regime di contrattazione collettiva fortemente decentrata, o da sindacati dell'industria, che negoziano per l'intero settore o per l'intero paese: mentre nel primo caso i salari nominali contano più della stabilità monetaria e il cambiamento tecnologico costituisce una minaccia più che un'opportunità, nel secondo caso l'intensificazione del controllo collettivo sugli effetti collaterali dell'azione collettiva accresce l'attenzione dei lavoratori verso il contenimento dell'inflazione e l'aumento della produttività, come condizioni per ottenere incrementi salariali reali più consistenti (Crouch, 1982; Olson, 1982)³⁴.

to di obiettivi sociali, e che può realizzarsi o meno. Non sorprende che l'analisi delle reti appaia particolarmente idonea allo studio di accordi di *governance* specializzati settorialmente in assetti internazionali liberi dall'intervento dello Stato, dove la produzione dell'ordine è affidata a una molteplicità di agenti privi sia di potere pubblico sia di legittimazione democratica. Di passaggio si può notare che vi è una certa somiglianza con i processi di mercato, nella misura in cui le decisioni emergono *ex post* da un'aggregazione di azioni prese indipendentemente da una varietà di agenti.

³³ Per una rappresentazione degna di nota di questa scuola, vedi Thelen (1999).

³⁴ Per un esempio recente del modo in cui il contenuto degli interessi collettivi di gruppo varia secondo la struttura istituzionale in cui essi devono essere perseguiti, vedi Woll (2004). Un'elegante esposizione della malleabilità contestuale degli interessi e del modo in cui si traducono in preferenze operative è fornita da Hall (2004).

La più recente produzione in materia di economia politica istituzionalista è, naturalmente, la fiorente letteratura sulle diverse versioni nazionali dell'economia capitalista di mercato. Gli anni ottanta hanno visto un interesse crescente tra gli studiosi di relazioni industriali per il modo in cui la *governance* corporativa delle relazioni di lavoro può essere collegata alla *governance* dell'economia nel suo complesso, in particolare quando le differenze nelle relazioni industriali sono associate alle differenze non solo nelle relazioni fra Stato e società, ma anche nei *modelli di produzione nazionali*. In proposito si sono sviluppati concetti come «produzione di qualità diversificata» (Streeck, 1991), nel tentativo di indagare quelle che sembravano essere «affinità elettive» fra regimi di relazioni industriali nazionali, da una parte, e tipo di produzione caratteristico di un paese, dall'altra. In origine la letteratura in materia pose semplicemente in rilievo quelle che sembravano essere relazioni funzionali fra i due aspetti, senza esplorare le loro origini e senza cercare di teorizzare al riguardo. Anche al di fuori della scuola francese sulla *régulation*, tuttavia, si riteneva che le strategie economiche (comprese le strategie produttive delle aziende) non fossero sempre e necessariamente precedenti alle istituzioni della società, comprese quelle delle relazioni industriali, e che in determinate circostanze le seconde potessero di fatto costituire la causa delle prime. Ne derivava la prospettiva per cui i modelli di produzione generalmente considerati imposti per via esogena dal mercato, oppure scelti strategicamente dalle aziende, potevano essere trattati come modelli endogeni dalla nuova economia istituzionale, capace di tener conto delle differenze tra versioni del capitalismo moderno in quanto sistema economico.

Non è questo il luogo per descrivere dettagliatamente il modo in cui il dibattito corporativo ha contribuito alla comparsa del paradigma delle *varietà di capitalismo*, in particolare dopo l'implosione del socialismo di Stato e l'accelerata internazionalizzazione dell'economia politica capitalistica nel decennio successivo³⁵. Ciò che invece lo stesso dibattito suggerisce è di guardare indietro e considerare la corrente teorizzazione sulla diversità capitalistica nel contesto delle controversie degli anni settanta sulla convergenza e la divergenza nella società industriale. In questa prospettiva l'influenza dell'economia neoclassica può apparire come il portato di una nuova teoria della convergenza, in cui tuttavia il meccanismo all'origine dell'omogeneità delle economie politiche nazionali *non è più la tecnologia ma la competizione economica* in un mercato mondiale aperto. Le teorie istituzionaliste della diversità capitalistica, in contrasto con la teoria economica dell'unità capitalistica, im-

³⁵ Vedi Hollingsworth, Schmitter, Streeck (1994); Crouch, Streeck (1997).

plicano il neoliberismo e contrastano l'idea che vi sia un modo migliore per organizzare un'economia capitalistica, in particolare l'illimitata fiducia sul minimalismo istituzionale dei liberi mercati e sulla libera formazione dei prezzi. Di fatto la letteratura sulle varietà di capitalismo profetizza non tanto la convergenza mondiale sulla «migliore pratica» neoliberale sotto la pressione della competizione internazionale, quanto la perdurante diversità, offrendo rassicurazioni a coloro che per qualsiasi ragione favoriscono una versione del capitalismo più regolata e coordinata politicamente, governata da un apparato decisionale collettivo, rispetto a una versione governata da mercati che si autoregolano.

La questione decisiva, naturalmente, riguarda il meccanismo che è considerato alla base della diversità tra i paesi e tra le loro economie. Negli anni settanta, quando si supposeva che le tendenze alla convergenza derivassero dalla tecnologia, l'azione collettiva della classe lavoratrice era chiamata a fare la differenza nel modo in cui il capitalismo industriale dovesse essere organizzato, mentre l'apparato concettuale dell'analisi neocorporativa fornì un linguaggio che rendeva conto del modo in cui tale azione veniva innestata nelle politiche pubbliche. Oggi vengono proposti altri meccanismi. A prescindere dalla specializzazione strategica, la causa della perdurante diversità attualmente più discussa è la presunta necessità delle economie politiche di avere coerenza e complementarità istituzionale interna. L'idea sottostante è che, diversamente da ciò che implica il neoliberismo, per raggiungere buoni risultati economici le economie nazionali non richiedono un tipo specifico di istituzione ma un alto grado di *complementarità* fra qualsiasi istituzione che le governi. Le economie capitaliste di mercato, cioè, possono ottenere risultati diversi e anche ottenere tutte un buon risultato, *a condizione che le loro istituzioni si adattino l'una all'altra*. In sostanza vengono indicate due fondamentali tipologie di capitalismo avanzato, liberale e coordinato o individualistico e collettivistico, che possono entrambe prosperare nella misura in cui ciascuna organizza le proprie sfere istituzionali secondo la stessa logica, quella della libera formazione dei prezzi, in un caso, quella del coordinamento politico-istituzionale, nell'altro (Hall, Soskice, 2001).

Come accennato in precedenza, quella che avrebbe potuto diventare la «teoria corporativa» sembrava a un tempo suggerire l'idea che, per ragioni prevalentemente *endogene* di pressione politica in direzione del buon risultato economico, le politiche non corporative sarebbero presto o tardi diventate corporative. Oggi la teoria *economica* è quasi concorde nel ritenere che, *viceversa*, le economie politiche neocorporative devono diventare neoliberali, a causa delle pressioni (di mercato) *esogene*. L'approccio «varietà dei capitali-

smi» sembra rigettare entrambe le asserzioni. L'esperienza formativa da cui tale approccio trae ispirazione sembra essere il fallimento e la sconfitta finale della riforma neocorporativa nel Regno Unito nel corso degli anni settanta e ottanta, cui ha fatto seguito l'influenza delle economie liberali e ulteriormente liberalizzate della Gran Bretagna e degli Stati Uniti nel decennio successivo. La lezione che la teoria trae da tutto ciò e offre alle economie politiche «coordinate» in declino del continente europeo, è che la salvezza risiede nella *coerenza interna*, e che i sistemi politico-economici dell'Europa continentale devono conformarsi ai loro principi tradizionali di organizzazione piuttosto che cercare di sbarazzarsi del collettivismo politico ed economico, e diventare come i loro concorrenti, che godono temporaneamente di maggiore successo.

Diversamente dalla teoria neocorporativa che l'ha preceduta, quella della non convergenza non lascia molto spazio al volontarismo politico. La notizia buona che arreca alle economie politiche con istituzioni neocorporative è che non avrebbero potuto diventare neoliberali. Quella cattiva è che non avrebbero comunque potuto farlo, anche se lo avessero voluto³⁶. Né, ovviamente, le economie politiche liberali potevano diventare corporative, e le loro classi lavoratrici ne erano ben consapevoli dato che non ci avevano neppure provato. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che qualsiasi riforma istituzionale può essere soltanto parziale, limitandosi a riorganizzare alcuni elementi selezionati di un sistema interdipendente e strettamente intrecciato di sfere istituzionali. La complementarità degli elementi del sistema risulterebbe tuttavia indebolita, limitandone di conseguenza la capacità di ottenere buoni risultati economici, il che dovrebbe essere contrario agli auspici non solo dei capitalisti ma anche dei lavoratori. In ogni caso la nuova teoria della diversità capitalista non ritiene che sia la classe lavoratrice a controllare la forma delle istituzioni nazionali. Contrariamente a ciò che sostenevano gli scritti corporativi degli anni settanta, la loro architettura è creata e difesa dalle aziende che, in regime di competizione internazionale, sono interessate in modo vitale alla tutela dei requisiti istituzionali del tipo di produzione al quale esse sono abituate.

Molte domande relative alla nuova teoria della diversità capitalista possono sorgere alla luce del rapido cambiamento sociale e politico che ha minato la

³⁶ Da notare l'interessante parallelo con la versione più debole di quella che una volta era la nascente teoria della convergenza neocorporativa, che attribuiva la non convergenza verso il modello corporativo all'incapacità dei paesi pluralistici di convergere, aspettandosi che per questo dovessero essere penalizzati dal punto di vista economico.

forza del collettivismo nelle società europee, alla luce della perdurante scarsità di risultati da parte di modelli più importanti dell'economia di mercato coordinata, come la Germania, e alla luce della perdurante liberalizzazione dell'economia politica europea nel corso dell'integrazione europea. Vale la pena sottolineare che la teoria della non convergenza delle «varietà dei capitalismi» sembra sostituire, nello spirito dell'epoca, l'attivismo politico come fonte della diversità con l'inerzia istituzionale, o «dipendenza del percorso», e la scelta politica con il vincolo economico. Solo il tempo potrà dire se l'inerzia istituzionale e il vincolo economico saranno sufficienti a preservare il «modello sociale europeo». Qui possiamo solo sottolineare che le odierne promesse riguardo al perdurare della diversità assumono un carattere essenzialmente difensivo, traendo speranza dalle costruzioni funzionaliste, che in via di principio non sono diverse da quella sorta di teorie passivo-deterministiche che la scienza sociale politicamente attivista degli anni settanta cercò di cancellare una volta per tutte. Ma queste, come abbiamo già detto, sono altre questioni.

[Traduzione di Carlo Gnetti]

Bibliografia

- Baccaro L. (2002), *The Construction of 'Democratic' Corporatism in Italy*, in *Politics and Society*, vol. 30, pp. 327-357.
- Baccaro L. (2004), *Accounting for Social Partnership in Ireland*, Manuscript.
- Bell D. (1965), *The End of ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York, The Free Press.
- Bruno M., Sachs J.D. (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Calmfors L., Drifill J. (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in *Economic Policy*, vol. 6, n. 1, pp. 13-61.
- Castles F.G. (1987), *Neocorporatism and the «happiness index» or what the trade unions get for their cooperation*, in *European Journal of Political Research*, vol. 15, pp. 381-393.
- Cawson A. (1985), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Sage.
- Coen D. (1997), *The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the EU*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, pp. 91-108.
- Coen D. (1998), *The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the EU and the Member States*, in *Journal of Public Policy*, vol. 18, n. 1, pp. 75-100.

- Cohen J., Rogers J. (1995), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Cohen J., Sabel C. (1997), *Directly-Deliberative Polyarchy*, in *European Law Journal*, 3, pp. 313-342.
- Crouch C. (1982), *Trade Unions: The Logic of Collective Action*, London, Fontana.
- Crouch C. (1985), *Conditions for Trade Union Wage Restraint*, pp. 105-139, in Lindberg L.N., Maier C.S., *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington (DC), Brookings Institution.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Oxford University Press.
- Crouch C., Streeck W. (eds.) (1997), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, London, Sage.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004), *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Culpepper P.D. (2002), *Powering, Puzzling, and «Pacting»: The Informational Logic of Negotiated Reform*, in *Journal of European Public Policy*, 9, n. 5, pp. 774-790.
- Dahl R.A. (1969), *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago, McNally.
- Dunlop J.T. (1993 [1958]), *Industrial Relations Systems*, Boston (Mass.), Harvard Business Press.
- Durkheim E. (1964 [1893]), *The Division of Labor in Society*, Translated by George Simpson, New York, The Free Press.
- Ebbinghaus B., Hassel A. (2000), *Striking Deals. The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State*, in *Journal of European Public Policy*, 7, pp. 44-62.
- Etzioni A. (1968), *The Active Society*, New York, The Free Press.
- Grossman G., Helpman M., Helpman E. (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge (Mass.), Mit Press.
- Hall P.A. (2004), *Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union*, in Katznelson I., Weingast B. (eds.), *Preferences in Time: Perspectives from Rational Choice and Historical Institutionalism*, London, Sage.
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hassel A. (2000), *Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb*, in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 41, n. 3, pp. 498-524.
- Hassel A. (2003), *Konzertierung als Instrument zur Anpassung an die europäische Währungsunion*, in Jochem S., Siegel N.A. (eds.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat: Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen, Leske und Budrich.

- Höpner M. (1997), *Politisch koordinierte Ökonomien 1973-1996*, WSI Discussion Paper, Düsseldorf.
- Hollingsworth J.R., Schmitter P.C., Streeck W. (eds.) (1994), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford, Oxford University Press.
- Hyman R. (1975), *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, London, Macmillan.
- Kaplan A. (1964), *The Conduct of Inquiry*, San Francisco, Chandler.
- Katzenstein P.J. (1985), *Small States in World Markets*. Ithaca (New York), Cornell University Press.
- Katzenstein P.J. (1987), *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-sovereign State*, Philadelphia, Temple University Press.
- Kenworthy L. (2001), *Wage Setting Measures: A Survey and Assessment*, in *World Politics*, vol. 54, n. 1, pp. 57-98.
- Kenworthy L. (2002), *Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s*, in *American Sociological Review*, vol. 67, pp. 367-388.
- Kerr C., Dunlop J.T., Harbison F.H., Myers C.A. (1960), *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Kittel B. (2000), *Trade Union Bargaining Horizons in Comparative Perspective: The Effects of Encompassing Organization, Unemployment and the Monetary Regime on Wage-pushfulness*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, n. 2, pp. 181-202.
- Kohler-Koch B. (1994), *Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union*, in *Government and Opposition*, vol. 29, n. 2, pp. 166-180.
- Korpi W. (1978), *The Working Class Under Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*, London, Routledge/Kegan Paul.
- Lange P., Garrett G. (1985), *The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies*, in *Journal of Politics*, vol. 47, pp. 792-827.
- Lehmbruch G. (1974), *Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism*, in *Round Table on Political Integration*, Jerusalem, International Political Science Association.
- Lehmbruch G. (1977), *Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, 10, pp. 91-126.
- Lindblom C.E. (1968), *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall.
- Marin B., Mayntz R. (Hg.) (1993), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Contributions*, Boulder (Colorado), Westview.
- Mayntz R. (1997), *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Campus.

- Mayntz R. (2003), *New Challenges to Governance Theory*, in Bang H. (Hg.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester, Manchester University Press, pp. 27-40.
- Mayntz R., Scharpf F.W. (eds.) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Campus.
- Mazey S.P., Richardson J.J. (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- Michels R. (1989 [1911/1925]), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart, Kröner.
- Molina O., Rhodes M. (2002), *Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept*, in *Annual Review of Political Science*, vol. 5, pp. 305-331.
- Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (New York), Cornell University Press.
- Okun A.M. (1962), *Potential GNP: Its Measurement and Significance*, in *Proceedings of the Business and Economics Section*, American Statistical Association, pp. 98-103.
- Olson M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven (Conn.), Yale University Press.
- Panitch L. (1979), *The Development of Corporatism in Liberal Democracies*, in Schmitter P.C., Lehmbruch G. (Hg.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage, pp. 119-146.
- Panitch L. (1980), *Recent Theoretizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry*, in *British Journal of Sociology*, vol. 31, n. 2, pp. 159-185.
- Parsons T. (1971), *The System of Modern Societies*, Foundations of Modern Sociology Series, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall.
- Pempel T.J., Tsunekawa K. (1979), *Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly*, in Schmitter P.C., Lehmbruch G., *Trends toward Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Persson T., Tabellini G.E. (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge (Mass.), Mit Press.
- Pizzorno A. (1978), *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, pp. 277-298, in Crouch C., Pizzorno A., *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, vol. 2, London, Macmillan.
- Pochet P., Fajertag G. (2000), *A New Era for Social Pacts in Europe*, in Fajertag G., Pochet P., *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Brussels, Ose-Etui, pp. 9-40.

- Porter M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Rachel G. (1981), *Der Neokorporatismus: Ein reaktionäres Konzept imperialistischer Herrschaftssicherung*, in *IPW-Berichte*, vol. 10, n. 7, pp. 8-13, 20.
- Regini M. (2000), *Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization*, in *Politics and Society*, 28, pp. 5-33.
- Rhodes M. (1998), *Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future for «Competitive Corporatism»?*, in Rhodes M., Meny I. (Hg.), *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. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-194.
- Rokkan S. (1966), *Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism*, in Dahl R.A. (Hg.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven (Conn.), Yale University Press.
- Rostow Walt W. (1990), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 3rd edition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scharpf F.W. (1991 [1987]), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca (New York), Cornell University Press.
- Schmitter P.C. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in *Review of Politics*, 36, pp. 85-131.
- Schmitter P.C. (1981), *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, pp. 285-327, in Berger S.D., *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter P.C. (1996), *Autobiographical Reflections: Or How to Live with a Conceptual Albatross Around Your Neck*, in Daalder H. (Hg.), *Comparative European Politics: The Story of a Profession*, Washington, Pinter, p. 287.
- Schmitter P.C. (2002), *Seven (Disputable) Theses Concerning the Future of 'Transatlanticised' or 'Globalised' Political Science*, in *European Political Science*, vol. 1, n. 2, spring
- Schmitter P.C., Lehbruch G. (Hg.) (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1999 [1982]), *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Discussion Paper 99/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne (Germany), www.mpi-fg-koeln.mpg.de.
- Siaroff A. (1999), *Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement*, in *European Journal of Political Research*, vol. 36, pp. 175-205.

- Streeck W. (1984), *Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany*, in Goldthorpe J.H., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Streeck W. (1991), *On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production*, in Matzner E., Streeck W. (eds.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*, London, Edward Elgar, pp. 21-61.
- Streeck W. (1994), *Pay Restraint Without Incomes Policy: Constitutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany*, in Boyer R., Dore R., Mars Z. (Hg.), *The Return to Incomes Policy*, London, Francis Pinter, pp. 114-140.
- Streeck W. (2001), *High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime*, Review Symposium on Harry C. Katz and Owen Darbishire, *Converging Divergences: Worldwide Changes in Employment Systems*, in *Industrial and Labour Relations Review*, 54, 3, pp. 698-706.
- Streeck W. (2004), *Labor Markets and Trade Unions*, in Smelser N., Swedberg R. (eds.), *Handbook of Economic Sociology*, 2nd edition, New York, Russell Sage.
- Streeck W. (2005), *From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest*, in Green S., Paterson W. (eds.), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck W., Hassel A. (2004), *The Crumbling Pillars of Social Partnership*, in Kitschelt H., Streeck W. (eds.), *Germany: beyond the Stable State*, London, Frank Cass.
- Streeck W., Kenworthy L. (2005), *Theories and Practices of Neo-corporatism*, in Janoski T. et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, New York, Cambridge University Press.
- Streeck W., Visser J. (2005), *Conclusions: organized business facing internationalization*, in Streeck W., Grote J., Schneider V., Visser J. (Hg.), *Governing interests: business associations facing internationalization*, London/New York, Routledge, pp. 242-272.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1984), *Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*, in *European Sociological Review*, 1, pp. 119-138.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London, Sage.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1991), *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in *Politics and Society*, vol. 19, pp. 133-164.
- Swenson P.A. (1991), *Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered. Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden*, in *World Politics*, vol. 43.

- Thelen K. (1999), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Trampusch C. (2005), *Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany*, in Streeck W., Thelen K, (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Traxler F. (2001), *Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster*, in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 42, n. 4, pp. 590-623.
- Traxler F, Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford, Oxford University Press.
- Trigilia C. (1998), *Sociologia economica*, Bologna, Il Mulino.
- Wiesenthal H. (1981), *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*, Frankfurt am Main, Campus.
- Williamson O.E. (1987), *The Economic of Governance: Framework and Implications*, in Langlois R.N. (ed.), *Economics as a Process*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson O.E., Wachter M.L., Harris J. (1975), *Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange*, in *The Bell Journal of Economics*, vol. 6, pp. 250-278.
- Woll C. (2004), *Lobbying on International Service Trade in the United States and the European Union*, Paris/Cologne, Doctoral dissertation.

Slittamento ed evoluzioni nella regolazione sociale

Mimmo Carrieri

1. La parabola della concertazione

C'è ancora uno spazio per la concertazione sociale, feticcio positivo e demone negativo nei dibattiti scientifici e politici di tanti anni, nella regolazione delle economie avanzate? Questo è un tema che rinvia a tante questioni intrecciate: la partecipazione di attori privati alle politiche pubbliche, il ruolo dei sindacati verso le istituzioni e il sistema politico, il compromesso sociale come metodo per affrontare i nodi dello sviluppo economico.

In senso lato, il cuore della questione consiste nella fiducia verso criteri di regolazione più aperti socialmente e più ricchi sul piano decisionale rispetto alla centralità del mercato. La propensione oscillante verso politiche di concertazione ha reso il nostro paese uno dei filtri di lettura più significativi del ricorso a questi meccanismi.

L'interrogativo sulla plausibilità di politiche di concertazione si ripropone periodicamente nelle fasi di passaggio. Per questa ragione appassiona i commentatori italiani, del paese nel quale questo strumento, caratterizzato dalla partecipazione degli attori sociali alle decisioni pubbliche, ha assunto forse più che in altri un'immediata valenza politica. Negli anni ottanta è stato oggetto di furibonde controversie teoriche e anche di divisioni all'interno del movimento sindacale (all'epoca del decreto di San Valentino, 1984). Negli anni novanta la concertazione è stata riscoperta, secondo alcuni neofiti «inventata»; ma il suo ruolo oggettivamente centrale, a partire dall'accordo Ciampi-Giugni del luglio 1993, si è accompagnato o ad acritiche esaltazioni o a denigrazioni altrettanto schematiche.

Gli ultimi anni, corrispondenti alla legislatura di governo di centro-destra che si va chiudendo, hanno visto un nuovo oscuramento di questo strumento, che appare segnato – non solo nell'esperienza italiana – da ciclicità e da andamenti a corrente alternata (condizionati da fattori politici, ma non solo).

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro presso l'Università di Teramo.

Nel caso italiano, l'accantonamento di procedure di decisione condivisa tra governo e parti sociali su materie pubbliche di vario tipo è avvenuto in modo intenzionale, più o meno come si era verificato nell'Inghilterra *thatcheriana* dei primi anni ottanta. È stato evidente l'obiettivo, più che una strategia regolativa ben definita, della nuova maggioranza di chiudere con la stagione degli anni novanta, nel corso dei quali l'influenza del sindacato confederale nell'arena pubblica era stata considerevole (e bisognerebbe aggiungere che questa è stata una sorpresa per tanti studiosi e analisti). In modo molto chiaro ed esplicito il nuovo governo delineava sin dal suo esordio, nel Libro Bianco sul mercato del lavoro, l'obiettivo di sostituire la concertazione, di cui si era «abusato» negli anni precedenti, con il «dialogo sociale». Un'espressione ambivalente e mutuata dal linguaggio delle istituzioni europee. Che però corrispondeva a uno slittamento non solo semantico, ma di sostanza.

Il dialogo sociale – immaginato, e ancor più praticato dal governo Berlusconi – si componeva di due presupposti, entrambi fortemente critici verso esperienze di decisione socialmente concertata. Il primo è che le relazioni tra il governo e le parti sociali si basavano su meccanismi di consultazione, ma non davano vita a decisioni congiunte. Il secondo è che il governo si riservava il ruolo di decisore di ultima istanza, non solo in caso di mancato accordo tra i *partner* sociali, ma anche per sottolineare uno *status* ben distinto e alternativo rispetto a esse e ai loro punti di vista (in particolar modo nei confronti dei sindacati).

In un sistema politico diventato bipolare, e che ha sperimentato l'alternanza, l'andamento oscillante del ricorso alla concertazione sociale fa parte del gioco. Sembrerebbe così che la fortuna della concertazione possa essere legata a quella degli schieramenti politici che si fronteggiano: il centro-sinistra più vicino al tipo della coalizione «amica», e l'attuale centro-destra, a egemonia berlusconiana, più inquadrabile come coalizione *anti-union*.

Quest'analisi, certo rassicurante, appare meno lineare di come può sembrare a prima vista per una serie di ragioni.

La concertazione italiana è stata più facile, e con risultati più significativi, in presenza di governi tecnici nel 1993 e 1995: governi deboli, bisognosi di sostegno sociale e maggiormente permeabili all'influenza sindacale.

Anche all'interno della coalizione di centro-destra non erano mancate, all'inizio dell'ultima legislatura, le voci favorevoli a politiche di concertazione sul modello spagnolo di Aznar, con lo scopo di disegnare un percorso di integrazione sociale più sofisticato. Nonostante le inclinazioni maggioritarie di quello schieramento siano andate in una direzione diversa, almeno una par-

te di esso ha manifestato, specie nell'ambito del pubblico impiego, l'esigenza di arrivare ad accordi governo-sindacati, riconducibili a una qualche variante concertativa (sia pure debole) e a soluzioni consensuali, piuttosto che conflittuali, con i sindacati (magari con l'esclusione della Cgil).

Ma il rapporto con i sindacati (e indirettamente con lo spazio politico della concertazione) è diventato un *cleavage* molto netto, che distingue le coalizioni politiche e le preferenze degli elettori, come ricordano i dati elaborati dai monitoraggi periodici di Ilvo Diamanti. In altri termini, l'atteggiamento favorevole od ostile ai sindacati (e alle politiche che li coinvolgono) esibisce la stessa polarizzazione classista della Svezia degli anni cinquanta. Solo che nella realtà italiana le coalizioni si strutturano più per ragioni antropologiche e culturali che per una nitida divisione di classe (Diamanti, Mannheim, 2002). In altri termini, sindacato e concertazione hanno occupato una tale rilevanza nel conflitto politico (gli anni dello scontro sull'articolo 18 e la flessibilità del mercato del lavoro) da essere largamente percepiti come fattori di identificazione politica, e come corollari di due ben contrapposte concezioni della regolazione sociale.

Nel corso degli anni l'attuale governo ha progressivamente rafforzato la sua posizione anticoncertazione – come si è ben visto nei cambiamenti introdotti al sistema previdenziale – quasi come proiezione delle pulsioni del suo elettorato, e forse al di là delle stesse intenzioni originarie.

Da questo profilo così netto e da questa polarizzazione non consegue però automaticamente un ritorno alla concertazione, nel caso di successo elettorale dello schieramento di centro-sinistra. L'era della concertazione è stata più volte eretta a modello positivo dall'attuale Capo dello Stato, ed è vista con nostalgia, anche se con risvolti differenti, dalle organizzazioni sindacali. Lo stesso nuovo corso di Confindustria ha visto riapparire questa parola, dal significato allusivo, nel suo vocabolario.

Ma le prospettive future non sono obbligate. Dipenderanno in gran misura dalle convenienze degli attori, in primo luogo del governo, che ricorrerà alla concertazione quanto più sarà debole (sul piano dei numeri e della legittimazione) o, se si vuole, quanto più avrà bisogno di sostegno e consenso. Per giunta il ritorno alla concertazione, al di là delle stesse intenzioni politiche, non si presenta come facile e lineare né per ragioni teoriche né per motivi politici e pratici.

La teoria che aveva sostenuto il riconoscimento e il consolidamento delle prassi di concertazione, quella neo-corporativa (secondo la definizione originaria di Schmitter, 1974) non gode ottima salute. Come mostra Wolfgang Streeck (in questo numero), all'ascesa registrata negli anni settanta ha

fatto seguito una controffensiva teorica e pratica delle politiche neo-liberali, che invece mettono al centro l'idea del mercato come fattore di regolazione e di autoregolazione. Il concetto di corporatismo, o di neo-corporatismo (anche neo-corporativismo), che in Italia non ha mai attecchito in profondità, salvo che presso alcune *élites*, ha avuto vari meriti analitici, proponendo indirizzi di ricerca e categorie interpretative differenti dall'impostazione conservatrice della scienza politica americana e della teoria originaria delle relazioni industriali.

La contaminazione tra sociologia, scienze politiche e relazioni industriali in un prospettiva storica e comparata ha arricchito le scienze sociali contemporanee. Soprattutto ha mostrato le differenze nel peso degli interessi organizzati e nei meccanismi di regolazione delle società contemporanee rispetto alle teorie della convergenza che prospettavano uno sviluppo capitalistico sostanzialmente omogeneo. Possiamo dire che l'acquisizione principale di questo (abbastanza vasto ed eterogeneo) filone di studi è di aver mostrato le potenzialità positive del capitalismo (social)democratico, più denso di sfumature e di elementi sociali, soprattutto più intriso di attori sociali rispetto agli schemi formali dei costituzionalisti, o ai modelli di funzionamento del mercato proposti dagli economisti neo-classici. Un capitalismo democratico, reso possibile dall'ascesa progressiva dei sindacati e dalla loro richiesta di potere crescente negli anni sessanta (specie sotto la spinta dei movimenti di fine decennio), ovviamente cresciuto all'ombra del «compromesso socialdemocratico» tra capitale e lavoro, almeno fin quando è durato.

Ma gli aspetti più prescrittivi di questo approccio, come la centralizzazione decisionale o il monopolio della rappresentanza degli interessi (si vedano i saggi contenuti in Maraffi, 1981), avevano mostrato rapidamente la corda, dal momento che erano applicabili solo a una ristretta area di paesi. L'indebolimento dei sindacati in molte realtà, dopo il decennio settanta, aveva reso irrealistica un'espansione di quei requisiti organizzativi, troppo stringenti, verso altri paesi europei ed extraeuropei.

La vitalità della concertazione in realtà è andata oltre le iniziali camicie di forza della teoria. Esperienze riconducibili a questo prototipo sono state realizzate con successo in paesi come l'Olanda, la Spagna e l'Italia, che presentavano caratteri organizzativi diversi, dal pluralismo sindacale e delle organizzazioni datoriali ai tassi di sindacalizzazione bassi o modesti.

La stessa centralizzazione decisionale, su cui s'era concentrata l'attenzione di Schmitter e dei primi teorici del neo-corporatismo, ha subito nel corso del tempo correzioni e novità. Si sono diffusi più di recente accordi di concertazione locale, più vicini a modelli di *governance* a elevata partecipazione di

soggetti e attori, che hanno rivitalizzato e decentrato il modello originario. In Italia si sono tradotti in numerose esperienze di «patti territoriali», che hanno mostrato luci e ombre, limiti e potenzialità (per un bilancio si veda Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti, 2005).

Ma, in realtà, oggi la teoria sembra disarmata rispetto alle ambiziose intenzioni fondative. La superiore efficacia nel padroneggiamento delle variabili macroeconomiche (inflazione e occupazione *in primis*), sicuramente fondata negli anni settanta, è oggi scossa dai risultati ottenuti dalle politiche *supply side*, soprattutto dalle *performance* americane dell'ultimo decennio, che esibiscono – senza ricorrere a meccanismi di regolazione concertata – alta crescita, bassa inflazione e disoccupazione.

D'altra parte anche l'efficacia della concertazione locale, che si misura con obiettivi di innovazione più complessi rispetto a quelli di semplice regolazione e stabilizzazione, è sottoposta a oscillazioni pratiche e a qualche spiettata critica. In Italia il successo teorico della «nuova programmazione» è controbilanciato da accuse serrate ai risultati raggiunti, almeno per quanto riguarda lo sviluppo del Mezzogiorno: è quanto viene sostenuto da un fronte polemico (Rossi, 2005), che inclina però verso il recupero poco convincente della «vecchia programmazione» di ascendenze centraliste.

Anche sul piano della forza organizzativa dei sindacati, che avrebbero dovuto trarre benefici dalla partecipazione a decisioni concertate, le evidenze appaiono contraddittorie. Nella maggioranza dei casi il «monopolio della rappresentanza» si è attenuato e non rafforzato: in molti casi la sindacalizzazione si è ridotta, in generale si è accresciuto il divario – e diversificate le logiche d'azione – tra le aree forti e quelle meno protette del mercato del lavoro, tra lavoro stabile e lavoratori temporanei.

Dunque sembrerebbe che il coinvolgimento nella concertazione non assicuri ai sindacati prospettive di rafforzamento e di maggiore *membership*, ma tutt'al più il riconoscimento di uno *status* semipubblico che ne assicura la sopravvivenza. Allora?

Nonostante tutto c'è un aspetto più resistente nel tempo, che conserva una sua vitalità teorica e pratica. E consiste nel fatto che diversamente che per gli altri attori – governo e imprenditori – la concertazione costituisce per i sindacati uno spazio d'azione in più, un'opportunità aggiuntiva. Quello spazio che consente di influenzare decisioni su beni semipubblici (dal controllo dell'inflazione alla formazione, all'occupazione) e di correggere in direzione di una maggiore equità sociale le distorsioni del mercato. È uno spazio che dilata – grazie ai provvedimenti generali cui dà vita – i collegamenti sociali dei sindacati, allargandone potenzialmente la rappresentanza.

Questo consente di capire come mai i sindacati abbiano un interesse strutturale verso la concertazione, o equivalenti funzionali, e invece i soggetti pubblici e datoriali abbiano, almeno in questa fase, una propensione di natura più congiunturale.

È difficile dire se questo spazio, d'azione e di decisioni, corrisponda all'affermazione di una politica di classe come immaginavano i teorici neo-corporatisti, o si traduca più riduttivamente in una tranquilla, anche se non acritica, gestione del capitalismo esistente. Ma non c'è dubbio che esso configuri modalità decisionali più aperte e inclusive, e criteri di regolazione a più alta densità sociale, rispetto a quelli di tipo statalistico o liberistico, centrati sul primato dello Stato e del mercato.

Sul piano teorico, la partecipazione degli attori sociali alle decisioni pubbliche ha un significato se mantiene aperta la porta alla realizzazione di un capitalismo democratico (o, se si vuole, di un'economia sociale di mercato, come recita la Costituzione europea). Se si afferma che il processo sociale aperto agli interessi organizzati non è un incidente di percorso (da evitare) delle moderne liberaldemocrazie, ma una risorsa importante per evitare il loro depauperamento. Questo consente anche di capire perché questo spazio sia attaccato o criticato, in diversi casi non compreso nelle sue potenzialità, come si evidenzia anche nella realtà politica italiana.

Nella cultura politica italiana le diffidenze verso la concertazione hanno storicamente e per lungo tempo superato le voci favorevoli. Questo è risultato tanto vero nelle correnti di derivazione liberal-democratica, che in quelle di ascendenza marxista o di sinistra (anche se, com'è noto, l'albero genealogico delle famiglie politiche si è alquanto complicato e confuso). Alla radice di questa diffidenza si rintraccia, in modo esplicito o implicito, l'assunto del primato dei partiti rispetto ai sindacati nei luoghi della decisione politico-istituzionale. Non è casuale, infatti, che nel nostro paese si sia arrivati a impostare e realizzare accordi concertativi solo nel pieno della crisi della «Repubblica dei partiti», quando il grave offuscamento dei partiti tradizionali si è accompagnato a una pressante richiesta ai sindacati di supplenza politica.

Di queste diffidenze rimangono cospicue tracce sia a destra sia a sinistra. Quelle di destra innestano, sul tradizionale ceppo liberale, un'avversione rafforzata, dovuta a una concezione della politica come decisione per decreto, del sovrano che comunica con i singoli cittadini saltando la mediazione dei corpi intermedi. Un'idea di semplificazione del processo decisionale opposta al percorso ben più complesso di una regolazione coordinata del mercato e del *decision making*. E che produce l'effetto – nella sua declinazione italiana – di ridimensionare l'influenza dei sindacati, ma anche in parallelo

quella delle organizzazioni imprenditoriali, entrambe svuotate di funzioni ed escluse dalla sfera decisionale.

Ma se è comprensibile questo riduttivismo in una parte significativa – quella attualmente governante e dominante – della destra politica, appaiono meno nitide, anche in chiave di mera convenienza, le posizioni di una parte della sinistra politica: quelle che diffidano o criticano la concertazione in nome dell’attualizzazione del conflitto di classe di ascendenza comunista.

Da questo punto di vista sono più sofisticate – e vicine al vero – quelle analisi di *political economy* che mostrano come le politiche di concertazione hanno (potenzialmente e sicuramente nel corso dello sviluppo keynesiano) la funzione di prolungare la «politica di classe» nella sfera istituzionale, assicurando beni diversi dalla logica di mercato, come redistribuzione, *welfare*, piena occupazione (Esping Andersen, 1985).

L’opposizione di principio (non quella eventualmente relativa alle politiche e ai risultati da esse prodotti) verso la concertazione sembra animata più che dalla preoccupazione di veder superato il classismo tradizionale, da quella più concreta di uno scavalco del partito (o dei partiti) a opera dei sindacati.

Il pregiudizio di principio, infatti, trova una sua cittadinanza a sinistra, ma non appare per questo meno incongruo (e vetero) nella lettura dei cambiamenti nei capitalismi contemporanei. La radice più vecchia si trova nel primato delle assemblee elettive, viste come sintesi di una partecipazione diffusa, portata a esaltare la sovranità generale (quindi non il ruolo di «specifiche» rappresentanze) nell’elaborazione prodotta da Ingrao e dalla sinistra comunista dagli anni sessanta agli ottanta. In realtà, lo spazio delle decisioni concertate può risultare compatibile anche con questa prospettiva, che enfatizza il carattere generale della rappresentanza politica e – per così dire – dà corpo, ridicolizzandole, ad alcune preoccupazioni liberaldemocratiche relative allo snaturamento della rappresentanza politico-parlamentare. Infatti il circuito decisionale cui accedono le rappresentanze sociali può essere letto – e nella maggioranza dei casi lo è effettivamente – come integrativo e specializzato rispetto alle normali decisioni parlamentari. Con il duplice effetto positivo di non mettere in discussione gli equilibri costituzionali e di aumentare il rendimento delle istituzioni (nella prospettiva teorizzata in origine da Lehmbruch, 1981, successivamente ripresa da alcuni giuristi, anche in Italia).

Se vogliamo ragionare in un’altra chiave possiamo ritenere più corretto e più produttivo un altro approccio rispetto a quello di mera opposizione alla concertazione di estrazione neo-marxista. Teso non a contrapporsi a questo

strumento, piuttosto a valorizzarlo nella sua faccia che promette l'incremento di potere per il lavoro organizzato e l'introduzione di elementi di demerificazione (Esping Andersen, 1985, che in questa chiave fa riferimento in primo luogo al *welfare* scandinavo) nella regolazione capitalistica.

D'altra parte, la consistenza di un'alternativa classista-conflittuale appare abbastanza limitata se solo si guarda alle dinamiche italiane degli ultimi anni, dando per scontato che qui facciamo riferimento non al conflitto come risorsa ineliminabile per le parti del gioco, ma al conflittismo presentato come sola risorsa determinante del cambiamento sociale. In questo senso il ricorso al conflitto, come azione di difesa, è divenuto abituale per i sindacati italiani dopo il 2001. Ma esso ha prodotto risultati maggiori dal punto di vista della costruzione (momentanea) di movimenti sociali e di identità collettive, che non sul terreno del condizionamento delle politiche pubbliche. E allora, se molti scioperi generali non equivalgono necessariamente a spostare in modo significativo le scelte dei pubblici poteri, non sarebbe doveroso indicare quali sono gli strumenti (alternativi) a disposizione del sindacato per partecipare alla definizione e realizzazione di politiche pubbliche, o quantomeno per condizionarne il corso?

Ma le insidie non sono finite. Perché anche tra i sostenitori della concertazione sociale si trovano ambiguità e irresoltezze che non aiutano disegni dai contorni chiari. Aspetti di questo genere si rintracciano tanto nella posizione pragmatica che riduce la concertazione a metodo, che in quelle più enfatiche che le attribuiscono capacità salvifiche. In realtà gli accordi tra soggetti pubblici e parti sociali hanno una valenza più ampia, di veicolo attraverso cui i problemi economici possono essere affrontati mantenendo o consolidando la coesione sociale. Per le cose dette fin qui appare chiaro che la concertazione non è un metodo qualunque, e tantomeno neutro, se modifica il perimetro delle decisioni allargandolo ad altri soggetti. E che la presenza delle organizzazioni imprenditoriali dentro questo triangolo decisionale non può essere letta come un dato critico (che renderebbe preferibili accordi bilaterali), ma come un passaggio obbligato per allargare il consenso a tutti i principali attori del gioco, facilitando così l'implementazione dei provvedimenti concordati.

Questo *excursus* ci ha consentito di pervenire ad alcune acquisizioni. La prima è l'importanza di questo filone di studi per le scienze sociali, perché apre una stagione di studi comparativi, idonea a fornire un ritratto più mobile e differenziato dei capitalismo contemporanei e delle loro tendenze evolutive. Questo aspetto continua a essere molto importante di fronte alle nuove teorie della convergenza, anche in questo caso di ispirazione americana, che

trovano un alimento potente nei processi di globalizzazione e nelle loro letture più schematiche. Invece dalla ricchezza sociale degli strumenti di regolazione concertata, fino alla proposta di inserirne un altro, quello «associativo» (che fa riferimento alla capacità regolativa dei grandi interessi organizzati: Schmitter, Streeck, 1985), si manifesta un'analisi non monodimensionale dell'evoluzione dei capitalismi contemporanei.

La seconda considerazione – tutt'altro che pacifica tra gli studiosi – su cui richiamare l'attenzione è che la concertazione è più vitale, politicamente e teoricamente, *senza il neo-corporatismo*. Quest'ultimo concetto ha assunto il carattere di una gabbia di ferro, che portava a escludere – in base a un idealtipo molto puro – più che a includere altri paesi ed esperienze. Ricondotto il concetto alla gestione concertata di politiche economiche e sociali, esso risulta più duttile e maneggevole. Consente di capire perché In Italia, e in altri paesi, la concertazione è stata possibile ed efficace, andando oltre il dibattito, un po' scolastico, sull'esistenza o meno di requisiti per assetti neo-corporatisti. La vera novità teorica consiste nella partecipazione degli attori sociali alle politiche pubbliche, che modifica i confini della politica classica. Non lo è, invece, l'ipotesi che questa modalità divenga in alcuni paesi un criterio di regolazione assorbente o esclusivo.

Il terzo aspetto rilevante è che la concertazione chiama in campo il coinvolgimento delle rappresentanze funzionali, *in primis* dei sindacati, nelle istituzioni e nelle decisioni pubbliche, anche in questo caso spostando una frontiera riservata per tradizione agli attori politici in senso stretto. Un coinvolgimento peraltro (spesso) esteso e (in molti casi) efficace. L'arretramento rispetto a questa frontiera costituisce un passo indietro per le organizzazioni sociali, in modo particolare per i sindacati, che non possono ricorrere nell'azione di classe a logiche individuali come gli imprenditori. Questo significa anche che i critici di questa modalità di accesso e influenza nella sfera pubblica dovrebbero essere sottoposti all'onere di proporre delle alternative, altrettanto, o più, efficaci dal punto di vista dell'impatto dell'azione sindacale sulle politiche pubbliche (una specie di fiducia costruttiva). E – come abbiamo visto – questo è il fianco debole dei critici di sinistra.

2. Gli anni novanta: più concertazione, ma meno importante?

Le politiche di concertazione hanno una prospettiva nell'era della flessibilità e della globalizzazione? E quali sono gli elementi che possono aumentarne il fascino? Se si tiene conto che esse non sono mai paragonabili agli eventi e-

roici – anche se magari meno efficaci – che coinvolgono identità ed entusiasmi dei lavoratori. Questi strumenti sono associati, anche se non in modo esclusivo, al riformismo socialdemocratico, a propria volta alla ricerca di nuovo impulso: ma tutto ciò implica in genere processi decisionali lenti e gradualisti, che non sono idonei a suscitare consensi spontanei.

Un aspetto centrale da evidenziare, quindi, è che *i patti concertativi possono funzionare da polo d'azione efficace e di larga attrazione se inseriti nel quadro di un compromesso (di classe) a misura del post-fordismo*. Quando il neocorporatismo ha attirato l'attenzione sull'importanza regolativa degli accordi tra governo e parti sociali, questi funzionavano da cartina sociale del compromesso sociale fordista tra capitale e lavoro (come si diceva con qualche eccesso di semplificazione).

La persistenza di un orientamento strategico verso il bilanciamento tra i grandi interessi in gioco ha permesso di prolungare e aggiornare il compromesso sociale in un gruppo di paesi (quelli nordici), pur in presenza di un esaurimento delle basi della regolazione fordista, dato che diventa del tutto evidente negli anni novanta. Ma la forza e la vitalità degli accordi di concertazione, almeno in quei casi, è consistita proprio nel loro carattere di proiezione del compromesso di classe, cioè nel loro legame con i fondamenti della cittadinanza sociale, cui assicuravano estensione e profondità.

Il primo ciclo di concertazione, che si esaurisce negli anni settanta, viene da una lunga durata, perché si svolge nel quadro di un compromesso sociale inclusivo e sotto l'ombrello espansivo delle politiche economiche keynesiane: un quadro che esso peraltro contribuisce ad alimentare. Invece il secondo ciclo – il ritorno della concertazione, attraverso la via dei cosiddetti «patti sociali europei» (Fajertag, Pochet, 1997) – ha una durata più breve e caratteri più instabili. Esso si sviluppa negli anni novanta (Regini, 1996), *ma senza il guscio di un compromesso sociale stabile e ben definito*, e nel solco di politiche economiche di prevalente impronta monetarista-liberista. Per questo alcuni parlano di «concertazione competitiva» e di accordi di breve respiro (Siegel, 2005).

Gli accordi che vengono sottoscritti, pur importanti, hanno un più marcato carattere congiunturale e sono generalmente privi degli effetti redistributivi che avevano segnato il ciclo precedente. Questo produce generalmente un aumento della quota dei profitti nella ripartizione del reddito nazionale, e in molti casi non si riesce a contrastare l'aumento delle disuguaglianze sociali (Megale *et al.*, 2003). Le politiche dei redditi e di rigore finanziario costituiscono il *core* di questi patti, ma non sono completate da un disegno adeguato in materia di sostegno al *welfare* e all'occupazione.

Questo carattere più contingente dei patti sociali aiuta a spiegare come essi abbiano coinvolto un'area di paesi più larga rispetto a quelli del centro e nord Europa, spesso caratterizzati da sindacati deboli o indeboliti, per i quali la principale posta in gioco nel breve periodo è quella di essere inclusi in questi patti, quindi di ottenere un riconoscimento istituzionale (Siegel, 2005).

Anche per questo, dopo aver risolto i problemi più urgenti del momento (legati al risanamento finanziario e alla competizione economica), essi – con alcune eccezioni – hanno lasciato tracce più sbiadite, senza rafforzare l'attitudine delle forze sociali alla regolazione concertata delle principali sfide socio-economiche. Va anche osservato che i patti della seconda metà del decennio tendono a essere più «larghi», abbracciando un più ampio ventaglio di materie (come il restringimento-aggiustamento del *welfare*, o diverse misure relative al mercato del lavoro e all'occupazione), rispetto a quelli del primo periodo, concentrati prevalentemente sulla politica dei redditi.

In questo quadro, che mostra gradualità adattamenti, è però vero – e sarebbe sbagliato non riconoscerlo – che si sono verificate eccezioni positive importanti, che testimoniano della vitalità della concertazione anche fuori delle consuete latitudini geografiche.

La prima, la più studiata e spesso eretta a modello, è quella olandese, le cui prove iniziali risalgono in controtendenza già ai primi anni ottanta. Tra i suoi meriti, quello principale è da identificare nella continua capacità di aggiustare il *welfare*, senza ridimensionarlo, in rapporto ai cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro (di cui il principale è la crescita dell'occupazione *part-time*), rendendolo più inclusivo verso le nuove figure di lavoratori (su questo è possibile trovare una vasta letteratura, tra cui si segnala Visser, 1997). Meno studiato e più sorprendente è il caso irlandese (Baccaro, Simoni, 2004), nel quale la concertazione, pur in uno scenario segnato dal decentramento contrattuale, agendo anche sulla leva fiscale, ha svolto una funzione di accompagnamento della crescita economica e occupazionale.

Ma non va sottovalutato neppure il rilievo dell'esperienza italiana, che nel periodo 1993-98 ha colmato molto dei ritardi e dei vuoti dovuti alla mancanza sostanziale di precedenti storici, salvo i tentativi controversi del 1983-84, costruiti principalmente intorno al controllo dell'inflazione (quindi al ridimensionamento della scala mobile). Proprio queste lacune nella storia precedente hanno avvicinato il Protocollo del 1993 al modello degli «accordi fondamentali», costitutivi delle regole del gioco e validi non

solo per una fase limitata, accordi che erano stati piuttosto tipici di una fase storica precedente. Inoltre va ricordato che l'accordo sul lavoro del 1996, con le leggi che ne sono derivate, ha consentito di integrare la moderazione salariale già operante con effetti significativi sul versante della ripresa dell'occupazione.

Ma pure si evidenzia un punto debole anche nel percorso italiano, e richiama proprio l'assenza di un compromesso sociale forte e duraturo e segnala delle smagliature nella regolazione che ne è derivata: queste consistono nella carenza di diritti e tutele per il lavoro temporaneo e discontinuo, il cui rafforzamento nel decennio si è configurato come uno dei principali fenomeni sociali emergenti.

Mettere l'accento sui limiti della concertazione realizzata non equivale, ovviamente, a sostenere che altri strumenti (quelli del conflitto tradizionale?) avrebbero potuto fornire a sindacati, spesso estenuati, una rappresentanza più larga e un'influenza più efficace: e questa appare come l'ambiguità maggiore dei critici da «sinistra».

A ben vedere, nonostante questi limiti, i patti degli anni novanta arricchiscono il nostro catalogo analitico, anche rispetto alla staticità dell'approccio sulla «varietà dei capitalismi» (che mostra i caratteri reciprocamente irriducibili dei «capitalismi plurali»: renano-sociale e anglosassone; si veda Hall, Soskice, 2001). Ci dicono che i criteri di regolazione sono diversi e variamente miscelati nelle diverse aree di *policy* (Regini, 2000), e che alcuni paesi non stanno fermi e si avvicinano a modalità di decisione – come quella dell'accordo – che la letteratura scientifica non contemplava come probabile. Piuttosto l'interrogativo analitico si sposta e diventa quello di verificare se i paesi che hanno sperimentato la concertazione di «seconda generazione» abbiano inserito, più o meno durevolmente, tra i loro criteri di regolazione quello costruito intorno alla partecipazione delle grandi organizzazioni sociali alle politiche pubbliche. E qui probabilmente si può ritenere che l'avvicinamento alle «economie coordinate di mercato» (secondo la definizione di Soskice, 1989), che utilizzano stabilmente criteri «misti», a conti fatti riguardi più Irlanda e Olanda, nelle quali la logica pattizia è divenuta un'abitudine istituzionale, che non Italia e Spagna, nelle quali essa è restata più instabile e più influenzata da precondizioni politiche.

L'esperienza degli anni novanta mostra che i problemi di regolazione delle decisioni concertate aumentano non quando la concertazione conta troppo, ma quando conta troppo poco. L'idea – che anche in Italia incontra sostenitori – che questi meccanismi costituiscano solo un metodo e una tecni-

ca, li espone a un uso congiunturale e non sempre appropriato, perché li separa dal loro nucleo sostantivo. Un nucleo che, ridotto all'osso, potremmo definire così: la ricerca, come parametro di regolazione, di un equilibrio costante tra ragioni del mercato e ragioni dei diritti sociali. Se questo equilibrio risulta insoddisfacente in molti paesi, questo dipende dal fatto che la regolazione fordista (che lo garantiva almeno in una parte del mondo sviluppato) non è stata sostituita da un equivalente altrettanto solido e altrettanto inclusivo sul piano sociale.

Tanto nelle economie di mercato coordinate (centro e nord Europa) che in quelle non coordinate (i paesi anglosassoni, Stati Uniti in testa), quell'equilibrio appare monco o parziale. Dove conta di più il mercato, le ragioni dell'equità sociale e lo spazio degli interessi organizzati sono ridotti. Negli altri capitalismi sembra invece ridimensionata la spinta all'innovazione e allo sviluppo: salvo forse nei paesi nordici, e invece in modo ancora più accentuato nei giganti lenti d'Europa (Germania, Francia e Italia).

Manca un compromesso sociale all'altezza del post-fordismo, quindi idoneo a fornire risposte ai problemi del dinamismo dell'economia flessibile e globale, e nello stesso tempo alle domande di nuova stabilità che vengono dal mondo dei lavori. Proprio questo è un vuoto che le decisioni concertate – insieme ad altri strumenti di *governance* e a precise *policies* – possono aiutare a colmare, gettando le basi per la ricostruzione di un patto sociale tra maggiore flessibilità (ma non illimitata) e maggiore stabilità (ma non vetero garantista). Se la concertazione non si muove verso questi obiettivi (che richiedono una scala sovranazionale) essa, insieme agli attori sociali che ne sono i protagonisti, potrebbe essere condannata al ruolo marginale di compensazione (nazionale) delle distorsioni indotte da un mercato autoregolato.

Nella sostanza, le esperienze di regolazione degli anni novanta hanno costituito una sorpresa rispetto alle previsioni. Il ricorso agli accordi tripartiti è stato quasi generalizzato, anche se con importanti eccezioni. Esso ha riguardato soprattutto politiche dei redditi e interventi di adeguamento del *welfare* (spesso con scansioni diverse nel corso del periodo). *Ma la concertazione, salvo alcuni casi, appare relativizzata. Quanto più è estesa, tanto conta in modo inferiore al passato nella regolazione socio-economica.* Alla sua maggiore visibilità non corrisponde una analoga incidenza. Le politiche economiche, fiscali e monetarie sembrano passare attraverso altri attori e altri livelli di decisione. Allora gli interrogativi si spostano, riguardando quanto effettivamente l'uso della concertazione aiuti a delineare una regolazione sociale in grado di bilanciare il ruolo del mercato.

3. La concertazione è più diffusa: ma conta meno?

C'è un punto di vista *hard*, associabile alla concertazione, che la vede come la cartina di tornasole, pressoché discriminante, di una regolazione socio-economica più aperta e coordinata (in coerenza con l'affermazione di un «principio associativo»: Schmitter, Streeck, 1985). È questo il punto di vista più adottato in passato nelle scienze sociali, che abbiamo ripercorso anche noi nel nostro ragionamento. Ma c'è forse un'altra strada, più *soft* e forse più praticabile, per ripensare lo spazio futuro dei meccanismi di partecipazione decisionale degli attori sociali. Che consente di interpretarli come uno degli strumenti di una *governance* pluralistica (per i livelli decisionali e gli attori coinvolti), il cui contributo principale è quello di allargare il campo dei soggetti, ma anche di aiutare una sintesi efficace (grazie all'intermediazione fornita dalle organizzazioni di rappresentanza sociale) dei decisori pubblici.

Si tratta di una rivitalizzazione del peso della concertazione, che tiene conto dell'indebolimento di alcuni dei suoi protagonisti: in special modo la funzione di regolatore principale dello Stato nazionale, e il peso delle organizzazioni sindacali che in molti casi appare in flessione, anche a causa del decentramento maggiore nelle logiche d'azione delle associazioni datoriali e dei singoli imprenditori. Da perno che era della regolazione, la concertazione nazionale tende a configurarsi come uno dei lati di una *governance* multilivello, che aiuta a realizzare maggiore coesione sociale: anche se non hanno torto quanti mettono sull'avviso verso il carattere sfuggente e ambivalente di questo concetto, più ampio ma dai contorni più indefiniti rispetto a quello di concertazione (Leisink, Hyman, 2005).

Di questo slittamento in atto esistono varie manifestazioni. Se ne può segnalare una significativa. L'evidenza che in questa fase *i sindacati hanno più bisogno dello Stato di quanto lo Stato non abbia bisogno del loro consenso*. In effetti l'accesso dei sindacati alla sfera delle politiche pubbliche è in larga misura dipendente, più che in passato, dagli atteggiamenti dei governi. Lo si è visto negli ultimi anni anche in Italia, ad esempio nella vicenda delle pensioni, dove si è assistito a una progressiva ininfluenza decisionale dei sindacati: una situazione rovesciata rispetto a quella della «supplenza politica» di cui erano tributari i governi deboli di appena un decennio prima. È un rovesciamento dello scenario dello «scambio politico» (Pizzorno, 1977), costruito sul presupposto di un'ascesa costante del potere sindacale nella sfera politica: ne deriva come implicazione che la scelta di aprire un terreno di concertazione è molto di più nelle mani dei governi (ed è sempre meno le-

gata alla vicinanza al mondo del lavoro), che non derivante dalla pressione dei sindacati. È vero che su alcune materie di *welfare*, come le pensioni, i sindacati hanno mantenuto un elevato potere di veto: ma è anche vero che negli ultimi anni governi di destra hanno cercato sistematicamente di eluderli o di ridimensionarli attraverso decisioni per decreto su queste materie, come in Italia, Spagna e Austria (Leonard, 2005).

Questo cambiamento degli equilibri pone dei problemi teorici ai critici della concertazione: quelli che vorrebbero il primato dell'azione sindacale nella sfera delle relazioni industriali, o in direzione più contrattualista (o cooperativa) o verso un crescente conflittualismo – chi scrive non pensa però a un primato dell'azione sindacale nella sfera pubblica, ma alla necessità di un equilibrio tra le due. I sostenitori di queste tesi, infatti, dovrebbero spiegare in che modo i sindacati possono raggiungere per questa via un'influenza sulle scelte pubbliche (sempre che la si ritenga cruciale per l'azione sindacale), equivalente a quella che si può ottenere attraverso la via concertativi, oppure ottenere, attraverso strade diverse, risultati equivalenti nella regolazione del lavoro.

Questi slittamenti ci aiutano in realtà a complicare i modelli analitici relativi alla varietà dei capitalismi. Reggono i due tipi principali, che possiamo definire come tipi puri, delle economie non coordinate di mercato, basate principalmente sul ruolo regolatore del mercato, e delle economie coordinate di mercato, in cui si verifica un bilanciamento tra più fattori regolativi (secondo la tipologia originariamente proposta da Soskice, 1989). I paesi dell'Europa occidentale si collocano principalmente sui gradini intermedi della scala. Le economie che definiamo «coordinate», cioè socialmente più porose, manifestano una varietà di tendenze regolative maggiore e differente rispetto a quello che immaginavano gli studiosi neo-corporativi:

– di fatto la centralità della concertazione, come principale variabile regolativa, non sembra riguardare più alcun paese. Continuano a manifestarsi delle persistenze negli assetti corporativi nei paesi nordici, ma nella stessa Austria essi sono stati erosi negli anni scorsi dalla coalizione di centro-destra. Dove il neo-corporatismo è stato forte essa è ancora in larga misura interiorizzata, ma è sempre meno praticata;

– ci sono numerosi paesi (Germania, Belgio, alcuni dell'Europa mediterranea) nei quali la logica della concertazione, o politiche concertative condotte spesso a livello settoriale, o anche locale, svolgono un ruolo sovente rilevante, ma di carattere congiunturale, e stanno a indicare la presenza di una *governance* attenta, in modo diverso, alla coesione sociale. Non sempre que-

sti processi danno vita al tripartitismo decisionale (come avviene, ad esempio, nel caso tedesco). La chiave di questo uso intermittente dell'«agire per accordi», di questo uso diffuso, ma non sempre istituzionalizzato, della «logica patrizia» (come la definisce uno studioso italiano che se ne è molto occupato: si veda, a titolo di esempio, Bobbio, 2004) è quella di attutire gli effetti sociali della competizione economica, piuttosto che quella di dare vita a un «compromesso di classe» come immaginavano in passato i teorici del neocorporatismo;

– c'è poi un gruppo di paesi (Olanda, Svezia e Danimarca) nei quali si registra una crescente compensazione del decentramento contrattuale, attraverso un aggiornamento delle politiche sociali (lungo l'asse della *flexisecurity*, ma non solo). Lungo questa strada si dà vita, secondo alcuni (ad esempio, Koch, 2005) a un *new compromise*, che aggiorna quello classico;

– solo in pochi paesi, nell'ambito dell'Europa occidentale, il ricorso alla concertazione appare escluso. Nella sostanza questo è vero solo per la Gran Bretagna e la Francia. C'è chi sostiene (Siegel, 2005) che tentativi di aprire trattative secondo una logica paraconcertativa si sarebbero svolti anche in Francia (intorno alla riforma della contrattazione e della rappresentanza). Ma è preferibile ritenere, sulla base delle prassi affermate, che in questo paese la sfera centrale di concertazione non sia concretamente attivabile; la differenza con la Gran Bretagna consiste piuttosto in un minor grado di esclusione del sindacato.

Da questo quadro non viene confermata né la convergenza nei criteri di regolazione tra i paesi di capitalismo avanzato, ma neppure al loro interno la centralità della concertazione, che svolge rispetto al passato un ruolo più parziale o di natura periodica (su questa linea di ragionamento, si veda Regini, 2000). Va piuttosto enfatizzato il dato che la regolazione di puro mercato, o la logica della regolazione, non prevalgono in nessuno di questi casi: nella stessa Gran Bretagna, se si guarda oltre le relazioni industriali, altre *policies* appaiono ispirate a criteri più ampi.

Quindi non solo non c'è convergenza, ma le differenze vanno in direzione della complicazione dei modelli di coordinamento dei capitalismi contemporanei, all'interno dei quali si registra il ricorso, più o meno significativo secondo i casi, alla concertazione. Non c'è continuità, piuttosto una strisciante evoluzione in atto (che sotto la «superficie della stabilità» riguarda sempre più anche le relazioni industriali: Visser, 2005, che ricorda come i dati strutturali non catturino i cambiamenti in atto).

In realtà, da uno scavo in questa direzione può derivare un arricchimento dell'approccio della varietà dei capitalismi, che – come ricordato – insiste

giustamente sulla persistenza di traiettorie diverse tra i paesi più sviluppati e sulla rilevanza delle tradizioni europee di protezione sociale (che condizionano le linee evolutive sulla base dei condizionamenti istituzionali preesistenti: *path dependance*).

A ben vedere, il paradigma neo-liberale della convergenza indotta dalla localizzazione ha un'impronta dinamica, perché spinge verso l'assimilazione al modello dominante (quello statunitense). Invece, sull'altro lato, l'approccio della varietà dei capitalismi legittima le differenze, ma si risolve in un paradigma sostanzialmente difensivo, perché preserva i caratteri originari dei diversi capitalismi, ma nello stesso tempo esclude, o non riesce ad analizzare, parabole evolutive (in realtà Hall, Soskice, 2003, non escludono del tutto evoluzioni e slittamenti, ma li prevedono principalmente in direzione neo-liberale).

Al contrario, è importante notare come nell'ultimo quindicennio molti paesi hanno «cambiato o modificato casella», spinti da fattori esterni (globalizzazione, problemi della finanza pubblica, parametri di Maastricht ed euro), cui hanno dato risposte diversificate. Di conseguenza si sono delineati e sono stati segnati passaggi evolutivi, che hanno portato a un maggiore uso dei meccanismi di coinvolgimento delle parti sociali e, nello stesso tempo, all'uso di criteri regolativi più variegati, che escludono l'appiattimento monodimensionale sul mercato. Un capitolo di riflessione a parte, inoltre, meriterebbe la rimodulazione dell'intervento pubblico in economia, che non scompare affatto anche se in alcuni casi tende a indebolirsi: un neo-interventismo pubblico è peraltro segnalato come effetto dell'attivazione delle procedure previste a livello europeo per il metodo aperto di coordinamento.

Diversi paesi, tra cui l'Italia, hanno fatto ricorso, a differenza che in passato, e in modo più o meno stabile e importante, ad accordi di concertazione, ma con lo scopo principale di compensare gli effetti del mercato nella sfera sociale. Nello stesso tempo non si può neanche sottovalutare l'instabilità o la maggiore labilità dei risultati ottenuti. Lo spostamento nelle «caselle» ha avuto anche effetti regressivi, come dimostrato dai coinvolgimenti oscillanti di alcuni paesi o dal ritorno all'indietro in Italia, Spagna e Austria, motivato principalmente dalla pressione dei governi: questo segnala anche un problema di imperfetto consolidamento o di scarsa istituzionalizzazione di alcune esperienze. La concertazione si è a propria volta complicata e differenziata, ma è stata uno dei pezzi di un mosaico della regolazione più vasto rispetto alle immagini tradizionali delle scienze sociali.

4. Concertazione e nuovo compromesso sociale

Il peso futuro degli accordi di concertazione dipende quindi dalla capacità di aggiornare questo strumento di regolazione per renderlo più in sintonia con la *governance* della società post-fordista (usiamo post-fordismo, come già sopra, in modo semplicemente evocativo e non prescrittivo: per sottolineare la differenza rispetto alla regolazione fordista).

Un primo aspetto di questo aggiornamento riguarda *gli attori* coinvolti, che bisogna immaginare siano più articolati rispetto a quelli classici, quando si mettevano al centro dell'attenzione le organizzazioni «monopolistiche» dei lavoratori e dei datori di lavoro. Va però detto che quelle organizzazioni funzionali, per quanto meno monopolistiche rispetto ai mutamenti sociali post-fordisti, continuano a rimanere le più importanti e a funzionare da principale ossatura di accordi nazionali. Ma, come alcuni accordi hanno mostrato, non è tanto importante il numero e la varietà delle organizzazioni coinvolte (la loro rappresentatività sociologica), quanto piuttosto l'idoneità loro e delle *policies* adottate a produrre impatti sociali diffusivi (la loro ampiezza ed efficacia decisionale).

Quindi la faccia più importante evocata dall'articolazione delle organizzazioni sociali concerne in realtà l'*estensione degli interessi coinvolti*. In altri termini, gli accordi concertativi avranno un'effettiva portata regolativa se saranno in grado di coinvolgere e includere nel tessuto normativo larga parte del sistema produttivo, fornendo una voce e benefici alle imprese piccole e nuove, da un lato, e di produrre impatti e tutele anche sui lavoratori instabili e temporanei, integrandoli nella cittadinanza sociale, dall'altro lato.

L'altra grande sfida riguarda l'*aggiornamento dell'agenda e degli oggetti*. In letteratura prevale la valutazione di una minore rilevanza delle politiche di stabilizzazione e regolazione, come sono state in primo luogo le politiche dei redditi. Ma esse hanno costituito il terreno preferito, e si può dire naturale, di crescita delle esperienze di concertazione. Alle quali si chiede oggi di costituire il canale principale del riaggiustamento del *welfare*, specie dei sistemi pensionistici, che è all'ordine del giorno in molti paesi, oltre che il supporto ai processi di innovazione che sono alla base della capacità competitiva dei diversi paesi. Il *welfare* appare come uno dei luoghi elettivi per l'intervento delle parti sociali, o qualche volta del solo sindacato, nella logica della «concertazione bilaterale» (come è stata definita da Siegel, 2005), che fu propria dell'accordo italiano sulle pensioni del 1995. Ovviamente ci sono ricette diverse, e conseguenze sociali differenziate, per gli accordi di revisione del *welfare*, mentre su altri aspetti, più legati all'innovazione econo-

mica, possono operare con maggiore efficacia esperienze di microconcertazione, anche di ambito locale e aziendale. Bisogna anche rilevare che su molte materie legate allo stimolo all'innovazione e allo sviluppo la concertazione (di vario livello) può dare una mano, ma è tutt'altro che uno strumento primario nell'affrontare i problemi e soprattutto nella messa in opera delle soluzioni. Infine, conterà di più la capacità di *coordinare livelli d'azione diversi* dentro uno (sperabile) ruolo più attivo del dialogo sociale europeo, e una maggiore vitalità e utilità della concertazione locale, più vicina agli operatori sociali ed economici.

Non c'è dubbio, però, che lo spazio per la partecipazione delle parti sociali alle politiche pubbliche sarà maggiore, e inciderà più in profondità, in un quadro di rinnovato compromesso sociale, o, se si vuole, di un patto sociale che tenga sotto controllo le asimmetrie di potere tra i grandi interessi organizzati e mantenga, aggiornandoli, i principali diritti di cittadinanza sociale.

Ovviamente la concertazione, di un compromesso tra i grandi interessi in campo, costituisce la manifestazione, ma anche per certi versi la premessa. Un grande compromesso sociale è secondo molti osservatori necessario, se si vuole dare una risposta congiunta alle ragioni del rilancio dello sviluppo e a quelle della protezione sociale, se si vuole tenere insieme in un equilibrio efficace la spinta alla competitività economica con gli interessi di lungo termine dei lavoratori. Ma ne esistono le condizioni? Esso è praticabile in un ciclo politico nel quale contano meno la sinistra classica e i sindacati, gli attori si sono moltiplicati e le logiche d'azione individualizzate? E non dovrà essere ripensato a livello e dimensione europea? Gli interrogativi sono tanti e lasciano immaginare un percorso pratico tutt'altro che lineare.

Comunque sia, quello che conterà di più nel prossimo futuro è se la concertazione, all'interno di un più ampio *set* regolativo, costituirà non solo il banco di prova per accordi congiunturali, legati alle necessità e alle emergenze del sistema economico e delle imprese, ma anche il canale (o uno dei canali) d'affermazione delle domande di lungo periodo del lavoro dipendente (stabilità dell'occupazione e del lavoro). Un'ottica di lungo periodo servirebbe, tra l'altro, ad aiutare anche le imprese nell'elaborazione e nel perseguimento di strategie meno segnate dalle necessità immediate.

Non ci troviamo di fronte all'affermazione della «politica di classe» immaginata una trentina d'anni fa, e neppure alla gestione leale e anodina del capitalismo esistente, piuttosto al mantenimento e all'evoluzione di una variante di capitalismo «sociale», che si conferma tra le opzioni di regolazione utilizzate dentro una porzione delle economie avanzate. Diversamente da coloro che ne hanno enfatizzato la ciclicità, e in qualche modo la ripetitività

(Schmitter, Grote, 1997), è bene quindi mettere l'accento sull'adattabilità e il mutamento degli strumenti concertativi, come presupposto della loro vitalità. Doti di cui hanno già dato rilevante prova negli anni novanta.

La loro importanza non sembra destinata a essere più così assorbente in quella che abbiamo definito come la regolazione post-fordista, salvo quando vi siano particolari convenienze dei governi e dei sistemi politici. Come la necessità dei governi di poggiare sul consenso delle parti sociali per sopperire alla loro debolezza. O ancora, eventualità da non escludere nel caso di successo elettorale del centro-sinistra in Italia, come il fatto che il ricorso alla concertazione possa supplire, aggirandole, alle difficoltà di decisione presenti in una coalizione eterogenea.

Ma la concertazione bisogna immaginarla, almeno in parte, diversa da quella che abbiamo conosciuto. O dobbiamo ragionare al plurale, parlando di concertazioni?

Bibliografia

- Baccaro L., Simoni M. (2004), *La concertazione irlandese e il fenomeno della Tigre Celtica*, in *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 3, fascicolo 103.
- Bobbio L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Esping Andersen G. (1985), *Politics against market*, Princeton, Princeton University Press.
- Diamanti I., Mannheimer R. (2002), *Le basi sociali del voto: le fratture che attraversano i ceti medi*, in Caciagli M., Corbetta P., *Le ragioni dell'elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, Bologna, Il Mulino.
- Fajertag G., Pochet Ph. (1997), *Social pacts in Europe*, Bruxelles, Etui.
- Hall P.A., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall P.A., Soskice D. (2003), *Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali*, in *Stato e Mercato*, n. 3, vol. 69.
- Koch M. (2005), *Wage Determination Socio-economic Regulation and the State*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 3.
- Lehmbruch G. (1981), *Corporativismo liberale e governo dei partiti*, in Maraffi M. (a cura di) (1981), *op.cit.*
- Leisink P., Hyman R. (2005), *Introduction: The Dual Evolution Of Europeanization and Varieties of Governance*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 3.

- Leonard E. (2005), *Governance and Concerted Regulation of Employment in Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 3.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali*, Bologna, Il Mulino.
- Maraffi M. (a cura di) (1981), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino.
- Megale A. (a cura di) (2003), *La politica dei redditi degli anni 90*, Roma. Ediesse.
- Pizzorno A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C., Pizzorno A., *Conflitti in Europa*, Milano, Etas.
- Regini M. (1996), *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 72.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del nord*, Bari-Roma, Laterza.
- Schmitter Ph. (1981, ed.or. 1974), *Ancora il secolo del neo-corporativismo?*, in Maraffi, *op.cit.*
- Schmitter Ph., Grote J. (1997), *Sisifo corporativa: passato, presente e futuro*, in *Stato e Mercato*, n. 50.
- Schmitter Ph., Streeck W. (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 13.
- Siegel N.A. (2005), *Competitive Concertation and Complex Casualty in Negotiated Welfare State Reform*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 1.
- Soskice D. (1989), *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati*, in *Stato e Mercato*, n. 27.
- Streeck W. (2006), *in questo numero*.
- Visser J. (1997), *Due evviva per il neo-corporativo, uno per il mercato*, in *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 76.
- Visser J. (2005), *Beneath the Surface of Stability; New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 3.

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.

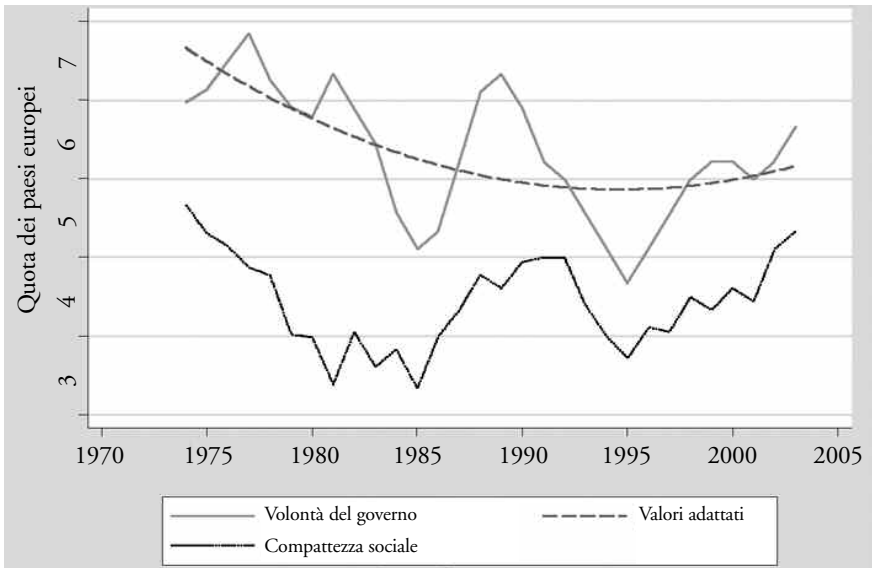
I grafici 1 e 2 illustrano la quota di governi europei che hanno dimostrato la volontà di impegnarsi nelle politiche salariali o nelle politiche di *welfare* negoziate nel corso del tempo⁴.

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).

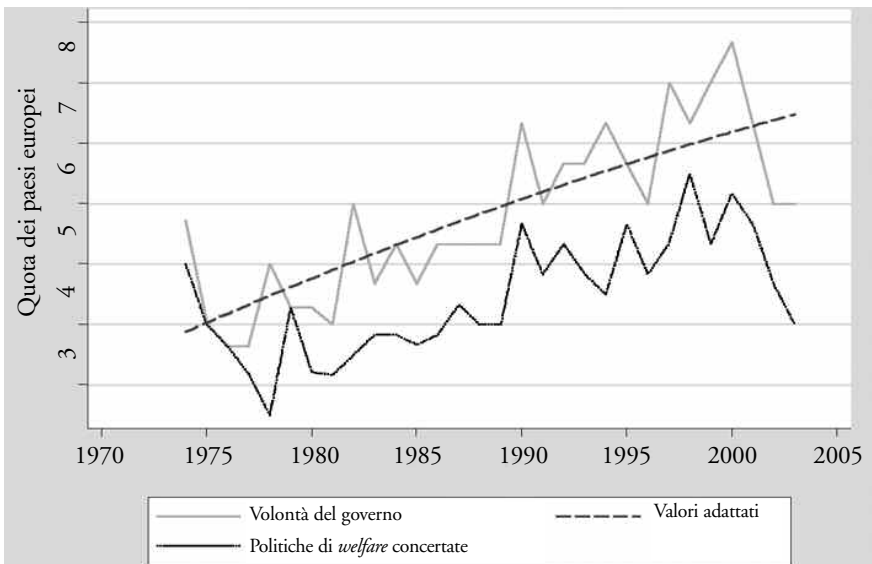
³ A meno che non si verifichi un cambiamento nel processo decisionale o di realizzazione delle politiche, le variabili mantengono le stesse caratteristiche degli anni precedenti. Così, ad esempio, se il governo riforma il sistema pensionistico attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, il suo 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.

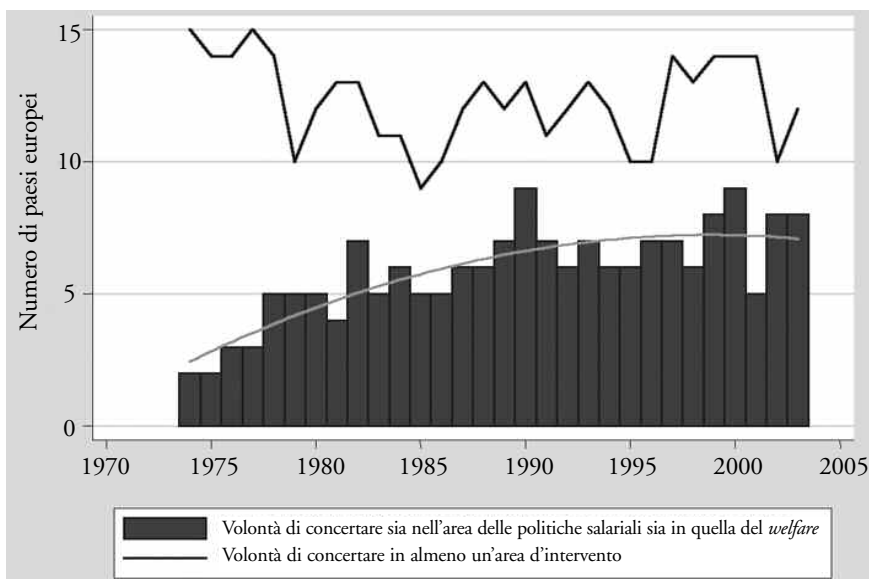
Secondo alcuni autori i cambiamenti delle condizioni macroeconomiche a livello internazionale negli anni novanta avrebbero spinto i governi a ricercare il coordinamento in aree molteplici, piuttosto che per politiche singole (Ebbinghaus, Hassel, 2000; Rhodes, 2001). Ciò si è reso necessario per incrementare 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

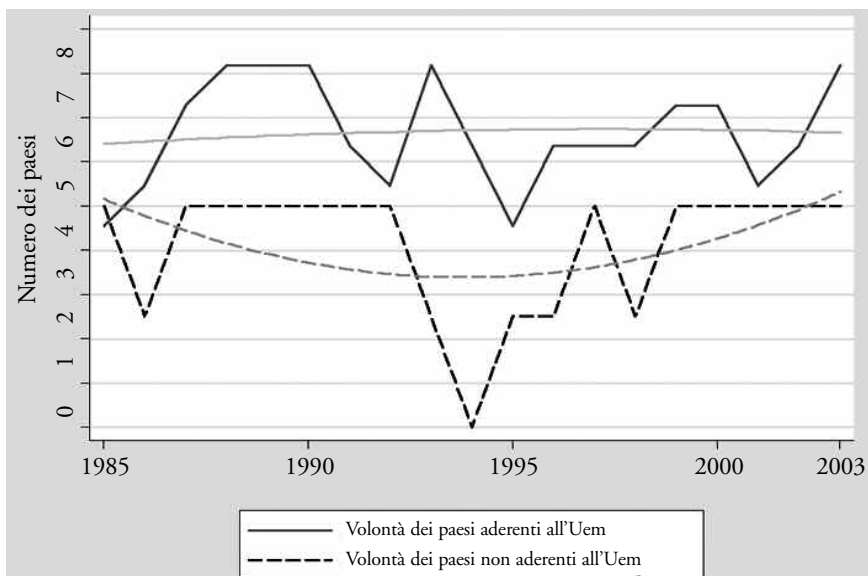


In connessione con il tema dell'accorpamento, alcuni studiosi ritengono anche che specifiche pressioni esterne, derivanti dalla preparazione e dall'introduzione dell'Uem, abbiano accresciuto la propensione dei governi, specie nei paesi in cui le soglie stabilite per l'abilitazione erano più difficili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

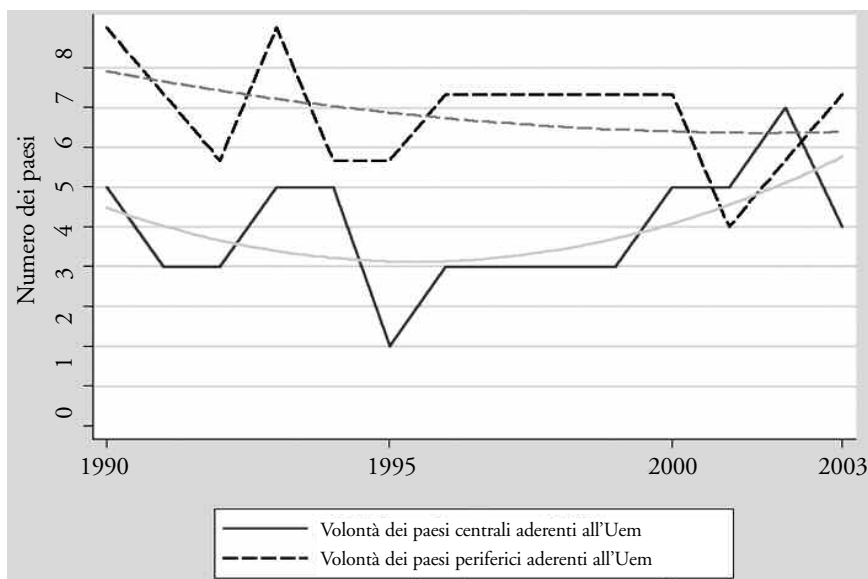
giori gruppi di interesse (Crouch, 2000; Hassel, 2003; Schmitter, Grote, 1997; Rhodes, 2001). Per quanto concerne le politiche salariali i nostri dati non confermano questa ipotesi. Il grafico 4 distingue tra i paesi aderenti all'Uem e quelli non aderenti nel periodo tra il 1985 e il 2003. Mediamente 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



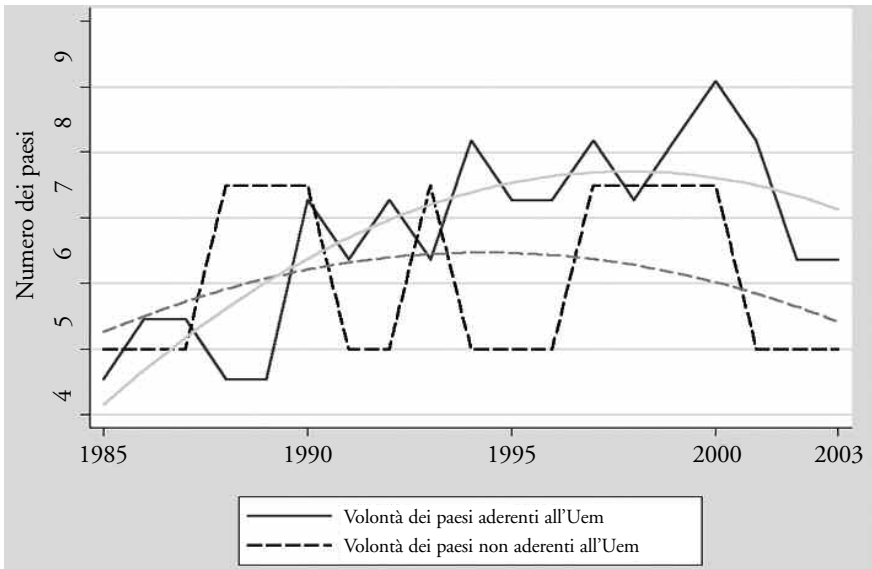
Graf. 5 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche salariali concertate



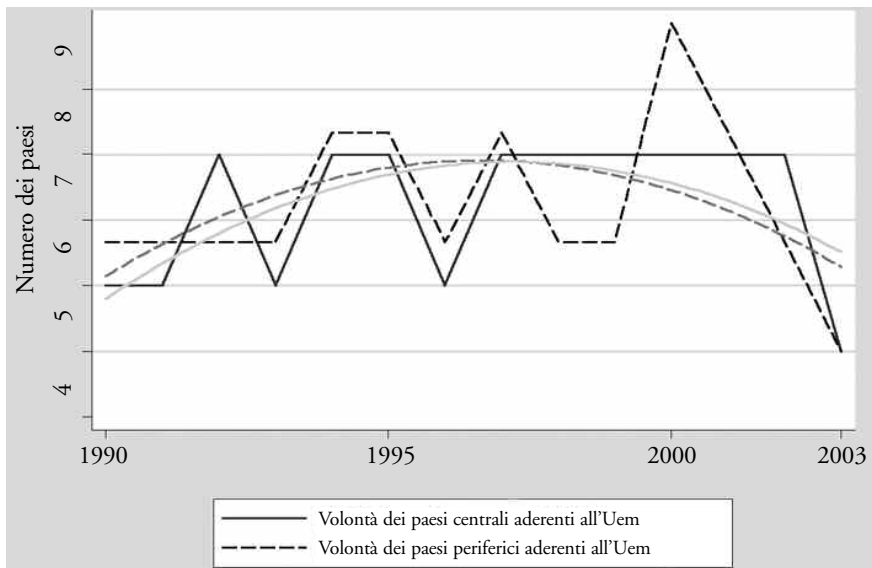
Il quadro cambia leggermente quando si considerano le politiche di *welfare*. Il grafico 6 distingue ancora tra paesi aderenti e paesi non aderenti all'Uem e dimostra che, all'interno della zona euro, vi è una crescita piuttosto evidente della volontà dei governi con l'avvicinarsi dell'euro, e una diminuzione 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.

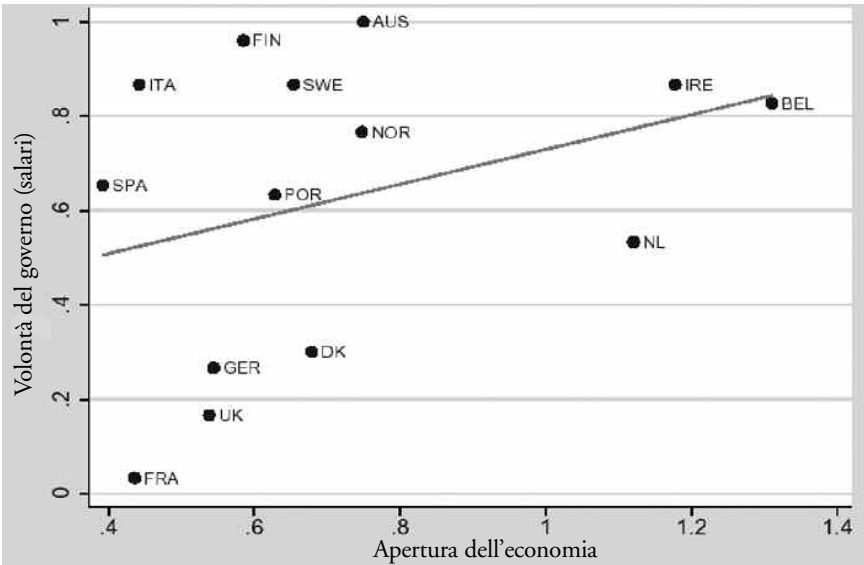
Graf. 6 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche di welfare concertate



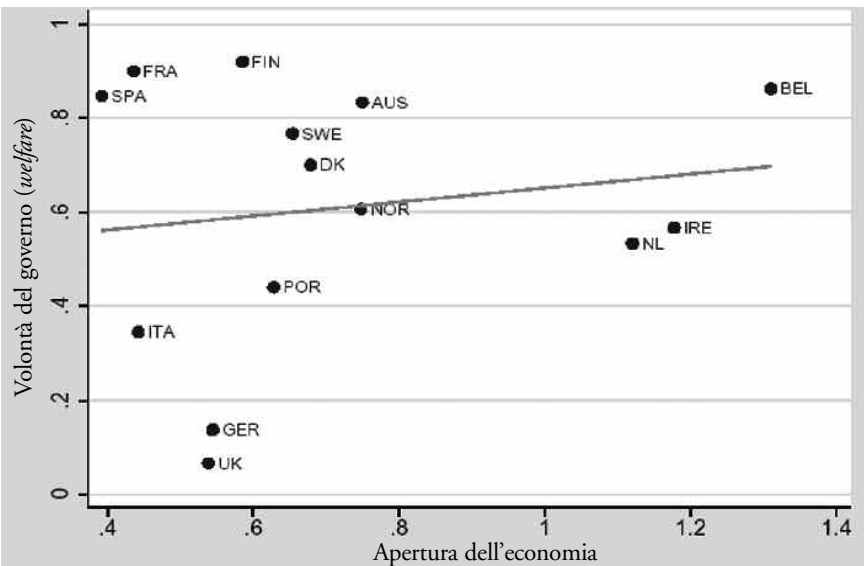
Graf. 7 – Volontà dei governi di impegnarsi in politiche di welfare concertate



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 spazzare 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), *Deaustriification? 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.

Concertazione locale. **Note a partire da una ricerca empirica** *Ida Regalia*

1. Precisazioni preliminari

Da qualche tempo il tema della concertazione locale ricorre di frequente nel dibattito culturale e politico. Fioriscono gli studi volti a documentarne la diffusione e a tentare di valutarne gli effetti. E si moltiplicano i contributi che più o meno apertamente ne propongono l'estensione e il consolidamento come modo per affrontare e provare a risolvere molti dei problemi che affliggono il nostro e altri paesi europei, cui spesso oggi si allude parlando di «declino». Il tema appare rilevante, dunque, sia come oggetto di approfondimento conoscitivo sia come progetto per un auspicato mutamento (Carrieri, 2001; Trigilia, 2005).

Anche chi scrive ha dato qualche apporto sul tema – soprattutto dal primo punto di vista – coordinando ormai una decina di anni fa uno studio sulle relazioni tra attore pubblico e parti sociali a livello locale in alcune regioni italiane ed europee (Regalia, 1997), e svolgendo poi un programma di ricerca europeo, significativamente intitolato *Local Level Concertation* (Concertazione a livello locale)¹.

Appunto per questo, ritengo che sia ora opportuno sviluppare qualche osservazione per chiarire i termini della questione e le sue prospettive, per evitare luoghi comuni, abbagli, attese fuori luogo. Aspettando tuttavia una riflessione sistematica di vasto respiro, il compito che qui mi pongo è limitato e introduttivo. Per svolgerlo, attingerò liberamente ai risultati del programma di ricerca europea che ho appena ricordato.

Preliminarmente, occorre però precisare cosa si intende per concertazione locale. Sul significato del termine concertazione la letteratura è in realtà piuttosto allusiva. Vi è sì una convergenza – spesso peraltro non esplicitata – sull'idea di concertazione come attività di *policy-making* basa-

* Ida Regalia è docente di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.

¹ Tra i risultati che qui più ci interessano, rimando a Regalia (2002; 2006).

ta sulla ricerca/costruzione del consenso tra parti che hanno interessi diversi (Lehmbruch, 1977; Traxler, 1997). Nella letteratura sulla regolazione economico-sociale, la concertazione – basata sull'accordo tra gruppi organizzati – compare come terza via, di tipo orizzontale, rispetto alla regolazione autoritario-gerarchica dello Stato, di tipo verticale, e la regolazione automatica del mercato, di tipo invisibile e impersonale (Streeck, Schmitter, 1985; Cooke, Morgan, 1998; Le Galès, Voelzkow, 2001). Ma poi le definizioni presentano molte sfumature diverse secondo le caratteristiche che dovrebbe avere l'azione e secondo il tipo di attori che vi dovrebbero partecipare.

Specie se ci collochiamo a livello sub-nazionale e locale, il senso con cui si ricorre al termine diviene particolarmente vago e variegato. Non necessariamente si tratta di patti (come per lo più avviene a livello nazionale). A livello locale, è stato osservato (Pichierri, 2002), l'accordo può infatti precedere l'azione concertata, anziché esserne l'obiettivo: pertanto ci si muove di concerto, perché si concorda già sugli obiettivi da perseguire, se mai occorre accordarsi sulle priorità e l'utilizzo delle risorse. E possono acquistare invece particolare rilievo le forme di cooperazione tra più attori volte all'attuazione di programmi (*social partnership*). Si può dire, in altri termini, che a questo livello la concertazione indica sia un modo di *policy-making*, nella forma dei patti sociali, sia un modo di *policy-implementation*, nella forma di *social partnership*. Ed è in questo senso che ne parleremo.

Quanto all'altra parte della definizione – quella che riguarda lo specifico livello della concertazione che ci interessa – va osservato che il termine locale o territoriale non vuole indicare un particolare tipo di area geografica o ripartizione amministrativa definito *a priori*: le dimensioni di ciò che di volta in volta va considerato come locale o territoriale possono anzi variare molto. Sono – è stato detto (Pichierri, 2002, p. 84) – a geometria variabile: da una regione o un'area a cavallo tra più regioni a un distretto, da una città a un quartiere, da un consorzio di comuni a una singola municipalità. Ciò che è comune è che si tratta di aree territoriali di livello sub-nazionale.

Si noti che ciò ha implicazioni rilevanti per il funzionamento di questo genere di concertazione. Rispetto agli altri livelli – nazionale, aziendale – cui si possono sviluppare modi concertati di intervento in materia economico-sociale, qui manca infatti la possibilità di individuare *a priori* in modo soddisfacente l'ampiezza dell'intervento (chi e quanti può riguardare) e gli attori organizzati rilevanti. Sia nel caso dei patti sociali nazionali sia in quello delle forme di concertazione in azienda, invece, la dimensione, l'ampiezza dell'ambito di riferimento (lo Stato nazionale e i cittadini che vi apparten-

gono; l'azienda e i suoi *stakeholders*) sono date e il *range* degli attori organizzati rilevanti sufficientemente noti.

In altri termini, l'azione concertata si sviluppa in questo caso in uno spazio intermedio (tra due poli) e indefinito, quindi da definire. Una prima fase della concertazione riguarderà appunto, allora, l'individuazione e la delimitazione (chiusura) dello spazio (in termini di territorio, di interessi ecc.) che ci si propone di occupare. È evidente che in questo caso non solo saranno particolarmente cruciali le dinamiche iniziali di avvio della concertazione (chi prende l'iniziativa e perché, il ruolo della *leadership* ecc.), ma ci si può anche attendere un processo di allargamento/restrizione dell'ambito di riferimento dell'iniziativa nel tempo, dal momento che tale ambito è largamente definito, e ridefinito, dai partecipanti stessi.

Con ciò non si vuole peraltro dire che in questo caso gli attori si muovono in uno spazio del tutto aperto, senza limiti. Qui la distinzione è tra limiti legati alle caratteristiche degli interessi e dei problemi locali, che strutturano dal di dentro l'azione concertata, e i limiti eventualmente derivanti da programmi e interventi normativi esterni, che la strutturano invece dal di fuori.

2. Aumento dell'importanza o aumento della visibilità?

Concertazione locale non è semplicemente concertazione in formato ridotto, rispetto a quella nazionale. Si caratterizza per la logica d'azione, che può essere estremamente variabile, ma in genere più esplicitamente volta al coordinamento di iniziative, alla costruzione e consolidamento di *networks*, al *problem-solving*; per la platea, che può essere straordinariamente ampia ed eterogenea, di attori; per l'indeterminatezza dell'ambito di riferimento dell'azione, che è da definire, e ridefinire, caso per caso, talvolta in relazione a vincoli e incentivi provenienti dall'esterno.

Uno degli ostacoli principali a una comprensione delle forme di concertazione a livello locale è lo stato frammentario dell'informazione. Non solo per forza di cose non esiste un repertorio, un *data base* completo delle iniziative, che per loro natura sfuggono a un monitoraggio (dal momento che esiste un numero finito di «centri», ma un numero aperto di «terreni locali»); ma soprattutto la documentazione che, in assenza di ricerche campionarie, è possibile ottenerne è fortemente legata a mode, ovvero a ciò che in un momento dato appare meritevole di richiamare l'attenzione, o al lancio di specifici programmi a livello europeo o nazionale, e quindi a ciò che si attendono i promotori politici. Il risultato è che è spesso molto difficile, se

non impossibile, stabilire quanto un aumento delle pratiche di concertazione locale segnalato corrisponda effettivamente a un intensificarsi obiettivo del fenomeno o piuttosto, invece, a un aumento dell'attenzione su di esso da parte degli osservatori.

In genere, l'attenzione di osservatori e politici per forme di concertazione a livello sub-nazionale si intensifica in Europa – in modo particolare in Italia – negli anni novanta. In realtà, l'esistenza di forme di cooperazione tra parti sociali e istituzioni per la soluzione di problemi critici a livello locale è segnalata molto prima.

Può essere opportuno ricordare che il pretesto empirico da cui trae origine la categoria analitica di scambio politico (proposta da Pizzorno alla metà degli anni settanta, e che avrà tanta importanza nel dibattito sulla concertazione) non ha luogo a livello nazionale, ma a quello locale-regionale, quando, in occasione delle crisi di grandi gruppi (a Milano), le organizzazioni locali degli interessi coinvolgono (dal basso) attori pubblici (specie le nascenti Regioni). Il processo si sposta poi verso il centro. Ma in questa forma (di costruzione di *partnership* per affrontare crisi economico-produttive facendo *lobbying* sul centro, in cui l'attore pubblico svolge ampia azione di mediazione) si tratta di iniziative sostanzialmente sub-nazionali.

Tempo fa avevo suggerito che in Italia, tra la metà degli anni settanta e i primi anni ottanta, il fenomeno, che oggi potremmo dire di *partnership* locali e che allora veniva descritto come contrattazione politica basata su relazioni a tre tra parti sociali e governi locali, si sviluppa come esito della nascita delle Regioni, che cercano legittimazione rispetto al centro, con alterne vicende per quanto riguarda chi prende l'iniziativa (Regalia, 1987). Ricerche recenti hanno inoltre indicato che modi di concertazione sotto forma di patto tra attori locali, talvolta deboli e piuttosto embrionali, talvolta molto elaborati, sono emersi anche in altri paesi europei – ad esempio, Spagna o Germania – negli anni settanta e ottanta (Lope, Gibert, 2006; Scherer, 2006). E si potrebbe continuare se ciò non ci conducesse troppo lontano.

È indubbio, tuttavia, che negli anni novanta il fenomeno dell'azione concertata sul territorio, a fini – in senso lato – di sviluppo economico e sociale, viene segnalato in grande crescita in diversi contesti e sotto diverse forme (Bobbio, 2004; Perulli, 2004), mentre si sviluppa un forte nuovo interesse di studiosi e politici per le potenzialità che vi vengono attribuite².

² La letteratura sulla concertazione, com'è noto, ha spesso un carattere fortemente normativo, basandosi sull'assunto che soluzioni che incorporano il punto di vista e la responsabilizzazione degli attori destinatari delle politiche siano più desiderabili di soluzioni basa-

Sulla base di quanto documentato, o anche solo citato, in letteratura, un elenco sommario può comprendere:

- programmi di iniziativa comunitaria: nelle aree rurali (Leader I, Leader II, Leader +); per la rigenerazione urbana (Urban I, e soprattutto Urban II); il progetto delle *local development and employment initiatives* (LDEIs); i patti territoriali europei per l'occupazione (TEPs);

- programmi di origine nazionale: l'esperienza italiana della programmazione negoziata – patti territoriali per lo sviluppo e contratti d'area – degli anni novanta, in parte modificata all'inizio degli anni 2000 accentuandone il controllo da parte delle Regioni; altre analoghe esperienze di tipo pattizio per lo sviluppo e l'occupazione a livello locale previste o incentivate dall'esistenza di programmi o finanziamenti nazionali in diversi paesi europei; i programmi nazionali di rigenerazione urbana che si rifanno a logiche di *partnership* (in Italia, il contratto di quartiere e i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, istituiti nel 1998; i programmi per lo sviluppo locale e la rigenerazione urbana varati in Gran Bretagna dal governo laburista nel quadro di una lunga tradizione di coinvolgimento dei privati nelle politiche locali);

- le molte e variegata iniziative di origine endogena: le iniziative di pianificazione strategica di molte grandi città europee; le svariate esperienze di patti locali per lo sviluppo e l'occupazione, o per la regolazione di aspetti del mercato del lavoro, di origine autonoma, ossia basati sull'autonomia ideativa e negoziale delle parti a livello locale (in Italia, in Germania); le svariate ed eterogenee esperienze di *social partnership* a livello locale documentate in studi recenti (Andersen, Mailand, 2002; Regalia, 2006).

Va subito segnalato che, per quanto ampia e variegata, la documentazione disponibile non consente, se non limitatamente e in via ipotetica, di valutare la diffusione delle forme di concertazione locale e le condizioni che la facilitano³.

3. La varietà delle esperienze

Si tratta dunque di esperienze che variano in base all'origine (vale a dire, secondo che l'iniziativa di costituirle sia prevalentemente da ricondurre ai

te sul principio di autorità (specie da parte dello Stato), o sulla capacità regolativa del mercato, perché più efficienti e/o più eque.

³ Mancano infatti informazioni sufficienti, al di là di singoli *case studies* (per qualche e-

programmi europei, a programmi nazionali, ovvero a una decisione autonoma degli attori coinvolti a livello locale). E in base a molte altre dimensioni: i contenuti dell'azione concertata, le forme che può assumere l'interazione, l'orizzonte temporale di riferimento, i rapporti con altri livelli di *governance*, e altro ancora.

Sulla base dei risultati della ricerca europea citata – in cui si sono esplorate esperienze di concertazione locale volte a intervenire sul mercato del lavoro, in particolare per regolare in modo consensuale il ricorso a forme nuove d'impiego⁴ – di particolare interesse sono le distinzioni in base al numero e alle caratteristiche degli attori che partecipano all'iniziativa, e al carattere, stabile o *ad hoc*, dell'interazione tra essi.

Dal primo punto di vista, si possono innanzitutto individuare le interazioni bi o tripartite tra i tradizionali attori delle relazioni industriali: tra imprese e/o loro associazioni e i rappresentanti dei lavoratori; tra le istituzioni locali e/o ad altro livello e le parti sociali; ma anche tra imprese e istituzioni, o tra sindacati e istituzioni. Entrano poi spesso in gioco altri attori, quali agenzie che operano sul mercato del lavoro, coalizioni di imprenditori (diverse dalle associazioni imprenditoriali), organizzazioni *non-profit*, chiese, organizzazioni ambientaliste e altre organizzazioni della società civile.

Si noti che non si tratta semplicemente dell'ampliamento quantitativo della platea dei possibili attori rispetto alla concertazione centralizzata. Si tratta ancor più del fatto che aumenta l'eterogeneità degli attori: a differenza dei primi, gli ultimi citati non sono infatti organizzazioni di rappresentanza e non hanno da rispondere ai loro rappresentati. La differenza è dunque qualitativa e si ripercuote sulle forme che può assumere l'interazione, e soprattutto sulle logiche di comportamento degli attori.

Storicamente la concertazione centralizzata ha tipicamente assunto la forma snella della coalizione a tre tra governo e rappresentanti degli interessi economici e del lavoro, che a determinate condizioni e in determinate circostanze può permettere di negoziare soluzioni ad alcuni problemi di tipo generale, quali il controllo dell'inflazione o del costo del lavoro, fino alla riforma di politiche in campo economico e sociale (Regini, 2000).

Al contrario, secondo il numero e la natura degli attori che vi partecipano, la concertazione decentrata può assumere più forme: quella ridondante

sempio, vedi la documentazione in Regalia, 2006), sulle situazioni in cui non si sia sviluppata concertazione locale o in cui si siano verificati fallimenti.

⁴ La ricerca ha riguardato alcune regioni più sviluppate dei cinque maggiori paesi dell'Unione prima dell'allargamento recente.

dei patti territoriali, coalizioni inclusive a composizione aperta e da determinare caso per caso; e gli svariati altri tipi di interazione bi-multilaterale in cui i *social partners*, che sono attori rappresentativi, si trovano a cooperare, spesso in posizione secondaria e con ridotta visibilità, con attori che non lo sono e che agiscono secondo logiche di tipo tecnico-operativo più o meno orientate al mercato. Organizzativamente si tratta di ibridi dall'equilibrio difficile e instabile, entro cui gli attori sono chiamati a muoversi su terreni accidentati, che spesso non sono quelli in cui sono meglio attrezzati e legittimati. Ciò vale per le parti sociali, spesso debolmente organizzate a livello territoriale o regionale, e vale per le amministrazioni e le istituzioni locali, che spesso dispongono di risorse limitate o difficili da utilizzare.

Abbiamo osservato in passato (Regalia, 1997) che questa comune incertezza può costituire un vantaggio nella misura in cui favorisce la costituzione di uno spazio «intermedio artificiale», adatto alla sperimentazione e allo sviluppo cooperativo di soluzioni innovative. Ma in ogni caso perché ciò avvenga occorre un sovrappiù di iniziativa per acquisire autonomia, una certa indipendenza, nonché risorse, rispetto al «centro».

Dall'altro punto di vista, quello del carattere – stabile o *ad hoc* – dell'interazione tra gli attori, si possono distinguere i casi in cui la cooperazione tra essi si sviluppa secondo una logica sperimentale e un orizzonte temporaneo definito, venendo attivata per definire misure e specifici programmi di intervento quando occorrono; e quelli in cui l'interazione assume carattere più stabile e permanente. Facendo riferimento agli esempi concreti considerati nella ricerca sulle forme di concertazione locale che agiscono sul mercato del lavoro, quest'ultimo caso è più raro e di norma riguarda progetti dagli obiettivi ben definiti e piuttosto circoscritti. Più diffusi sono gli arrangiamenti di tipo occasionale, sperimentale, a termine.

Validità prefissata, ma che può talvolta essere rinnovata, hanno i patti territoriali per l'occupazione e lo sviluppo, la forma d'interazione più complessa ed eterogenea quanto a composizione dei partecipanti e a obiettivi perseguiti, in cui si sommano una struttura tendenzialmente ridondante dal primo punto di vista, e una struttura composita, quasi a scatole cinesi, dal secondo.

Iniziative di concertazione territoriale multipartita, o patti, basate su accordi formali tra istituzioni, parti sociali e altri attori locali rilevanti per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione sul territorio, sono emerse nel corso degli anni novanta in tutti i casi territoriali considerati. Le esperienze sono però diverse. Abbiamo incontrato patti che godono di un riconoscimento europeo (il patto del Vallés Occidental in Catalonia, il Birmingham-

Solihull-Black Country Territorial Employment Pact nel West Midlands, il patto di Albertville in Rhône-Alpes); essi fanno parte delle iniziative promosse dalla Commissione per coordinare i progetti di sviluppo locale e creare le condizioni per l'utilizzo efficiente dei fondi strutturali: ottenere il riconoscimento europeo permette di avere maggiori risorse e aumenta la visibilità delle iniziative, accrescendone l'importanza. Abbiamo incontrato patti che hanno origine da programmi nazionali (come nel caso della *Joint Venture Partnership* nel West Midlands, costituita per attuare a livello locale programmi di politiche attive del lavoro varati dal governo laburista). E abbiamo incontrato patti che corrispondono a dinamiche di mobilitazione di risorse locali che hanno origine più dal basso, talvolta per distinguersi dalle strategie perseguite a livello centrale (il patto di Mataró in Catalonia, il patto del Veneto Orientale, la Saar Gemeinschaftsinitiative in Saarland – quest'ultima promossa già alla fine degli anni ottanta dal Land in opposizione alle politiche per l'occupazione del governo federale). Altri patti ancora, con caratteristiche peculiari, sono il controverso Patto per il lavoro di Milano, o l'esperienza di concertazione locale costituita dal Forum Nord Milano in Lombardia.

Il dibattito sui patti territoriali è da tempo acceso, specie in Italia (tra i contributi recenti, vedi Cerase, 2005; Trigilia, 2005), e ha dato origine a posizioni contrastanti soprattutto sul piano della valutazione dei risultati. Gran parte dei commenti tende a sottolineare una certa inconcludenza delle esperienze: si metterebbero in campo progetti articolati e complessi dai risultati esigui e sproporzionati rispetto agli ingenti investimenti iniziali in progettazione, ingegneria sociale e risorse; si farebbe più attenzione alla logica della concertazione quale fine in sé che ai problemi da affrontare; in definitiva, i patti spesso non sarebbero che contenitori vuoti, etichette appiccicate a programmi quando va bene già esistenti, per poter accedere alle risorse messe a disposizione.

Si può peraltro osservare che il raggiungimento di un patto territoriale definisce fondamentalmente un nuovo spazio strutturato di interazioni possibili, fornito di risorse esterne (finanziarie, di servizi) e interne (incentivi alla cooperazione), dalla dimensione ampia e variabile, da definire attraverso l'accordo tra un ampio spettro di partecipanti intorno a obiettivi di intervento locale in materia di sviluppo economico e occupazionale: una sorta di area attrezzata, entro cui possono coesistere molti programmi. Il significato e la valutazione dei risultati di un patto sono pertanto da ricondurre alle potenzialità che esso apre e alle iniziative che ne derivano, vale a dire che non si sarebbero avute, o si sarebbero avute con difficoltà, in sua assenza.

Si noti che sulla tematica al centro della ricerca (l'individuazione di soluzioni concertate per la regolazione locale delle nuove forme d'impiego) i patti territoriali osservati non intervengono esplicitamente; ma appunto strutturano uno spazio e aprono la strada a iniziative successive che potranno servire allo scopo. Ciò può avvenire in modo diretto, quando i patti prevedono formalmente misure di intervento che gli attori potranno utilizzare per intervenire sul tema (come nei patti territoriali catalani). O, più frequentemente, in modo indiretto, nei casi in cui i patti fungono da canali attraverso cui accedere a risorse finanziarie e organizzative di cui le parti interessate potranno avvalersi per realizzare propri progetti di intervento sul tema (patto di Albertville, Birmingham-Solihull-Black Country Territorial Employment Pact); o nei casi in cui essi contribuiscono alla creazione di capitale sociale che potrà in seguito facilitare la cooperazione tra gli attori locali intorno a problemi collegati al tema (Saar Joint Initiative, Forum Nord Milano).

Si noti, ancora, che nelle varie iniziative concertate che trovano origine da queste diverse opportunità, e che costituiscono dei sottoprodotti – più o meno intenzionali – dei patti, il numero degli attori effettivamente coinvolti si riduce e il gioco cooperativo diventa una partita più agile giocata per lo più da due o tre parti. Fa eccezione rispetto a questo schema il Patto per il lavoro di Milano. In questo caso, infatti, l'obiettivo perseguito implica la definizione a livello locale di norme che modificano, in parte peggiorandole, le norme stabilite centralmente (vedi Bolocan Goldstein, 2000; Ballarino, 2006). È appunto per questo intento di rottura che diviene quanto mai indispensabile il coinvolgimento di tutti gli attori locali rilevanti. E il fatto che alla fine si giunga invece a un'intesa incompleta, cui aderisce un numero molto elevato di attori locali, ma non il sindacato maggioritario, in forte dissenso per il previsto utilizzo di contratti temporanei in deroga alle norme dei contratti collettivi nazionali, ne decreta il sostanziale fallimento.

Più in generale, come s'è appena detto, sul tema esaminato i patti territoriali rimandano ad altre iniziative. Ciò corrisponde a una logica, non necessariamente consapevole, di segmentazione del campo e specializzazione circoscritta degli interventi, in cui può progressivamente allentarsi il collegamento con il momento della concertazione allargata che aveva caratterizzato la costituzione del patto. Le forme che tendono ad assumere tali interventi sono molteplici: *partnership* tra agenzie e imprese con l'appoggio di istituzioni locali per la creazione di *labour pools* (West Midlands); *partnership* sperimentali tra istituzioni locali, agenzie di lavoro temporaneo, enti di formazione e imprese (Lombardia); accordi bilaterali tra autorità locali e im-

prese, come avviene in casi in cui non esiste ancora una rappresentanza del lavoro (Catalonia); o tra amministrazione municipale e imprese locali con l'appoggio dei sindacati (Saarland); costituzione di agenzie o altri strumenti tecnici di attuazione dei programmi (Veneto Orientale, Albertville). Analoghe forme di coalizione tra più attori a livello locale possono però emergere anche al di fuori del perimetro d'influenza di un patto (come nel caso di una *joint venture* tra istituzioni locali pubbliche e private per il reinserimento di disoccupati di lungo periodo in Germania).

In genere, in tutti questi casi sono la logica sperimentale e l'orizzonte temporale definito a prevalere. Ciò non impedisce che talvolta altre esperienze, istituite per iniziativa di autorità locali e parti sociali, abbiano invece col tempo assunto dimensione più stabile. Esse si presentano oggi sotto forma di consorzi o di infrastrutture locali per la trasformazione produttiva e lo sviluppo (Forum Nord Milano, Coventry Clothing Resource Centre nel West Midlands), o di agenzie privato-pubbliche per lo sviluppo di politiche attive del lavoro e di programmi di formazione (Leccolavoro ancora in Lombardia, Fil in Toscana).

Completa il quadro delle forme di *partnership* locali non tradizionali il caso limite delle coalizioni in cui compare una sola categoria di attori. Il caso più significativo è quello delle coalizioni tra imprenditori, il cui modello più compiuto è costituito dai *groupements d'employeurs* francesi, associazioni locali tra imprenditori per l'assunzione su base collettiva di specifiche risorse umane che essi non potrebbero permettersi di assumere su base individuale⁵.

4. Quali esiti

Quanto meno in base ai risultati dello studio più volte citato, la valutazione degli esiti si rivela tanto più problematica e controversa quanto più le soluzioni su cui si raggiunge l'accordo non costituiscono soluzioni tradizionali e già note, ma sperimentazioni sulla cui desiderabilità o accettabilità non vi è un chiaro punto di vista condiviso a livello sociale.

A queste asimmetrie e discordanze dal lato delle attese di protagonisti e beneficiari, vanno poi aggiunte le difficoltà che derivano dalla sottovaluta-

⁵ Vi si potrebbero aggiungere le intese tra imprese locali sulle condizioni di utilizzo di lavoratori mobili a livello di distretto (Prato). Altro caso-limite è l'attività di promozione e sostegno della qualità del lavoro che può essere svolta dalle singole agenzie temporanee, specie se *non-profit*.

zione dei processi di attuazione delle politiche. Che il raggiungimento di un'intesa tra più parti in merito a questioni problematiche non costituisca che la prima tappa di un processo molto più lungo e dagli esiti per nulla scontati è osservazione tanto ovvia quanto tenuta in non sufficiente considerazione dagli attori coinvolti, specialmente da quelli di tipo politico e dalle organizzazioni di rappresentanza. Ma se si sottovaluta la complessità delle iniziative da impostare, delle risorse da mettere in campo e dei costi da preventivare nella fase di attuazione degli accordi, si finisce per indurre anche una visione distorta – in negativo – dei possibili risultati.

In base alla nostra ricognizione empirica, tra le iniziative con esiti che alla distanza vengono valutati almeno in parte come positivi si possono includere le intese sui programmi per l'inserimento nel mercato del lavoro di disoccupati difficili da collocare (Germania), la costituzione per accordo di agenzie e comitati paritetici per l'offerta di servizi privato-pubblici in materia di incontro domanda-offerta e di formazione professionale (Italia), il Coventry Clothing Resource Centre nel West Midlands con cui si punta, potremmo dire, a trasformare un settore arretrato di piccole imprese in un moderno distretto industriale.

Positive in questo tipo di programmi sono le valutazioni sui reinserimenti nel mercato del lavoro andati a buon fine e su un più efficiente utilizzo della spesa per le amministrazioni locali; o sulle dinamiche dello sviluppo locale facilitate dalla cooperazione tra gli attori, nei casi di distretto; o sulla capacità di durata e consolidamento nel tempo dei progetti, nei casi delle agenzie.

Veri e propri casi di insuccesso nella fase iniziale di costruzione degli accordi o in quella subito successiva all'avvio della loro attuazione non sono molti tra quelli raccolti. Ma ciò dipende da come sono stati selezionati i casi. E qui non vi presteremo attenzione.

La gran parte dei casi si colloca piuttosto in posizioni intermedie tra i due estremi del successo o dell'insuccesso iniziali. Si tratta spesso di situazioni in divenire, le cui criticità e i cui problemi di attuazione diventano evidenti a una certa distanza. Tra i molti esempi, ci soffermiamo in primo luogo su due dei casi territoriali del West Midlands. Nel caso dell'attuazione locale del programma nazionale *New Deal for Young People*, l'aspetto più innovativo originariamente era l'adozione di un modello di *governance*, che prevedeva una *joint venture partnership* tra un ampio *range* di attori locali variamente coinvolti nel campo della formazione e delle politiche attive del lavoro, anche se con l'assenza dei sindacati: l'intento era quello di poter in questo modo adattare meglio il programma in base alle caratteristiche so-

cio-economiche dell'area. A distanza di qualche anno, tuttavia, la *partnership* risulta essere stata smantellata e il programma gestito direttamente e con successo dall'*Employment office* locale. La ragione del mutamento sta nel faticoso funzionamento di una struttura multipartita, che avrebbe dovuto agire con efficienza, ma che si è rivelata nei fatti una coalizione opportunistica, caratterizzata da tensioni acquisitive e irrigidimenti tra i partecipanti. Significativo è il fatto che con la gestione pubblica aumenti la capacità di fornire competenze portabili ai partecipanti ai corsi, aumentandone l'occupabilità e facilitandone le transizioni sul mercato del lavoro.

La vicenda mette in evidenza almeno tre aspetti importanti per il nostro discorso. Uno è quello dell'instabilità e del facile scadimento delle coalizioni localistiche in assenza di una regia riconosciuta e capace di orientare in una prospettiva di medio-lungo periodo gli interessi dei partecipanti nella fase di attuazione dei programmi pur concordati; e ciò tanto più se nella coalizione non sono presenti attori portatori di un'ottica di tipo generale, quali potrebbero essere i sindacati. Un secondo aspetto riguarda il ruolo viceversa positivo che, a differenza di quanto supposto da una retorica dominante, possono svolgere le strutture dell'amministrazione centrale nell'offrire beni pubblici (le competenze di tipo più trasferibile), importanti per i gruppi più svantaggiati e per l'economia locale; il che mette in evidenza che non necessariamente le iniziative locali hanno esiti più positivi quanto più si sviluppano in modo autonomo e al riparo dalle interferenze del centro⁶. Un terzo aspetto è di tipo metodologico e riguarda la problematicità della valutazione delle iniziative: in questo caso la valutazione è sicuramente molto diversa secondo che ci si metta dal punto di vista dei partecipanti alla *joint venture*, che vengono esautorati, dal punto di vista dell'amministrazione pubblica (l'*Employment office*), che ne risulta rafforzata, dal punto di vista dei destinatari degli interventi, che possono trarre maggiori vantaggi dal cambiamento.

L'altro caso è quello dell'agenzia *non-profit Jobs Junction*, nel quadro del patto territoriale di Birmingham-Solihull-Black Country: impostata come esperimento originale e ambizioso di coordinamento locale dell'offerta di lavoro, che sulla carta dovrebbe permettere modalità innovative di ricorso al lavoro temporaneo adatte alle particolari esigenze della domanda e dell'offerta locali, a distanza di qualche tempo è però divenuta una struttura fortemente ridimensionata, con poco personale e risorse scarse, il cui compito

⁶ Si noti che un'analogha conclusione è suggerita anche dalla migliore *performance* dei casi collegati al patto territoriale di origine europea rispetto a quelli del patto di origine endogena in Catalonia.

si è ridotto a quello di selezione e controllo, come previsto dalle nuove norme per la sicurezza del trasporto aereo, del personale per il locale aeroporto. Che tuttavia il progetto originario, molto più ambizioso, possa avere successo è dimostrato dal fatto che si è successivamente scoperto che un programma del tutto analogo (nel quadro del Tottenham Territorial Employment Pact) è invece operante con notevole successo in un'altra area vicino a Londra. Ciò che sembra fare la differenza è il diverso grado di impegno degli attori pubblici locali.

Alcune conferme e ulteriori elementi di riflessione provengono da tre casi studiati in Rhône-Alpes. Due sono dei *groupements d'employeurs*. Entrambi considerati inizialmente come casi particolarmente promettenti e ben avviati di coalizioni tra imprenditori, per l'assunzione su base collettiva di risorse umane qualificate che essi non potrebbero permettersi di assumere su base individuale, a distanza di qualche anno mostrano diversi seri problemi, nonostante forti investimenti ideativi e di risorse iniziali. Anche se con notevoli differenze tra i due casi, in entrambi la difficoltà principale si è rivelata alla distanza quella di dar vita a forme stabili di cooperazione tra imprenditori. Si sarebbe portati a concludere che ciò semplicemente conferma le difficoltà dell'azione collettiva degli imprenditori (Streck, Schmitter, 1985). Che tuttavia l'interpretazione debba essere più articolata è suggerito da uno sviluppo imprevisto e sorprendente in uno dei due casi esaminati: nella zona in cui esso aveva in pratica cessato di funzionare, alcune imprese hanno infatti più avanti deciso di associarsi, mettendo direttamente in comune l'utilizzo di alcuni lavoratori: in pratica hanno attuato informalmente la logica di un *groupement d'employeurs*, evitandone i costi burocratici e il prezzo per sostenere una struttura organizzativa formale.

Il terzo caso è quello di un accordo territoriale tripartito sul lavoro stagionale. Esso ha esiti molto positivi dal punto di vista della capacità di ridurre la precarietà del lavoro stagionale con vantaggio anche per le imprese, ma fallisce quando più avanti i promotori cercheranno di ottenere l'estensione dell'accordo da parte del ministro del Lavoro, previa approvazione delle parti sociali a livello nazionale. La vicenda ripropone due dei limiti principali che possono pregiudicare il successo di iniziative concertate a livello locale: quello dell'incompletezza della coalizione e quello del localismo. Nel caso in esame, entrambi questi limiti non sono evidenti sin da subito: all'inizio l'accordo funziona infatti secondo la logica della microconcertazione appartata (Regini, 1991), che prevede coalizioni circoscritte tra i soli attori immediatamente interessati alla cooperazione, al riparo da interferenze esterne. È poi, quando si intende cambiare logica, per ottenere al

contrario un riconoscimento che non può più essere limitato al livello locale, ma richiede l'approvazione di tutti gli attori rilevanti al livello centrale, anche di quelli (sia di parte sindacale sia di parte imprenditoriale) che non era stato necessario coinvolgere localmente, che la dimensione circoscritta della coalizione diventa un ostacolo insormontabile, rivelando come la caratterizzazione locale possa diventare una trappola. È vero, d'altro lato, che nel caso in esame gli esiti non sono poi traumatici, dal momento che nel frattempo un cambiamento della normativa nazionale stabilirà per legge ciò che era stato in precedenza previsto per accordo.

Un ultimo cenno, infine, al caso dell'accordo tra la Regione Toscana e i sindacati per la promozione e regolazione del lavoro non *standard* – in particolare delle nuove forme di lavoro autonomo. Come un analogo accordo raggiunto in Emilia Romagna, l'intesa è straordinariamente innovativa e ricca di programmi particolarmente adatti a questo genere di lavoratori. Ma l'attuazione si rivela lenta e faticosa, dal momento che richiede la mobilitazione di altri attori (le amministrazioni locali, le banche, gli istituti di formazione professionale). E quanto più l'attuazione di un accordo dilata la platea degli attori che devono partecipare attivamente perché esso possa diventare operativo, al di là di quelli che avevano partecipato al suo raggiungimento, tanto più aumenta il rischio di un suo sostanziale fallimento.

5. Quale concertazione dunque?

Tentando ora un bilancio più generale, è indubbio che di primo acchito – quanto meno con riferimento al tema di una miglior regolazione del mercato del lavoro – si sia portati a concludere la rilettura degli esperimenti di concertazione considerati con un'impressione di scarsa efficacia, se non di fallimento, dei programmi. Se ci concentriamo, tuttavia, non tanto sulla congruenza un po' statica tra obiettivi iniziali ed esiti ottenuti, ma sull'evoluzione delle iniziative nel tempo, ne ricaviamo un quadro più articolato e interessante. In effetti, questo genere di iniziative, basate come sono sulla disponibilità di attori locali a cercare liberamente e volontaristicamente d'individuare soluzioni concordate a qualche problema critico d'interesse comune (in questo caso sul terreno occupazionale), sono spesso mutevoli, possono trasformarsi rapidamente e avere esiti impreveduti.

Se ripensiamo a quanto osservato, vediamo che alla distanza raramente è la logica del consolidamento e dell'istituzionalizzazione dei processi a prevalere.

Ci sono senza dubbio casi in cui è stato individuato un terreno appropriato d'azione su cui si ottengono risultati positivi e che col tempo possono assumere forma durevole: è così che coalizioni originarie tra più attori possono dar luogo alla costituzione di agenzie od organismi stabili, specializzati in specifici campi d'intervento sul territorio, come s'è detto. Ed è ancora così che embrioni di auto-organizzazione possono dar vita a organizzazioni di rappresentanza dotate di durata. Si noti che anche in queste circostanze favorevoli i vari casi sono tanto più in grado di durare quanto più riescono a rivedere periodicamente obiettivi, programmi e modalità organizzative.

Nella maggior parte dei casi si osservano invece traiettorie diverse e niente affatto lineari. Ci sono casi che evolvono attraverso processi di apprendimento per prova ed errore, che portano a modificare gli obiettivi originari o i modi per perseguirli, al punto che a distanza di qualche tempo l'iniziativa iniziale non è più facilmente individuabile, benché in realtà possa non essere venuta meno (come s'è visto nel caso di uno dei due *groupements d'employeurs* ricordati prima). O vi sono casi di innovazione locale che giungono a risultati interessanti, ma il cui senso finisce per esaurirsi in seguito a modifiche della normativa nazionale che rendono superflua o non più adeguata la logica originaria dell'intervento concertato locale. O, in modo non molto diverso, vi sono casi in cui a livello locale vengono ideate e sperimentate su scala ridotta nuove norme o nuovi modi di intervenire che vengono successivamente assunti e generalizzati a livello nazionale. In altri casi ancora il progetto originario non ha successo nel luogo in cui era stato inizialmente immaginato, ma lo si ritrova in forma analoga altrove, senza che sia dato sapere se si tratti di una coincidenza o di una qualche forma di esportazione più o meno intenzionale dell'idea in ambiente più favorevole.

Una conseguenza di questo modo di riguardare ai nostri dati è che diviene più chiaro come i risultati osservabili possano essere inferiori alle attese, o poco visibili, senza che ciò segnali necessariamente l'irrelevanza delle esperienze osservate. L'iniziativa locale può infatti perdere di rilievo anche perché, per il suo stesso successo, viene soppiantata da programmi di livello più ampio e generale, o perché si è progressivamente trasformata in un altro programma, o perché è servita soprattutto a preparare il terreno per altre esperienze successive. Si può forse concludere che più che costituire un terreno di intervento con una propria autonomia, destinato a stabilizzarsi e consolidarsi, quello osservato è soprattutto un luogo di sperimentazioni, dall'esito aperto, che possono lasciare tracce e sollecitare l'emergere di altre iniziative, per intervento di altri attori, anche ad altro livello.

Alla lunga, è forse questa funzione di fertilizzazione del campo e di promozione di processi di innovazione successivi a contare, più del successo di singole misure di intervento dagli esiti necessariamente circoscritti: una fertilizzazione del campo da cui ci si può aspettare che emerga una più diffusa consapevolezza della problematicità e della specificità di temi di volta in volta importanti a livello locale e dei possibili vantaggi di concordarne misure appropriate di regolazione.

Bibliografia

- Andersen S.K., Mailand M. (2002), *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*, Copenhagen, The Copenhagen Centre.
- Ballarino G. (2006), *Between institutionalized concertation and experimentation: the regulation of new forms of employment in Lombardy*, in Regalia I. (2006) (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Bobbio L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Bolocan Goldstein M. (2000), *La via milanese alla concertazione. Il Patto per il lavoro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, E-diesse.
- Cerese F.P. (2005) (ed.), *Lo sviluppo possibile*, Milano, Franco Angeli.
- Cooke Ph., Morgan K. (1998), *The Associational Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Le Galès P., Voelzkow H. (2001), *Introduction. The Governance of Local Economies*, in Crouch C., Le Galès P., Voelzkow H. (eds), *Local Production Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Lehmbruch G. (1977), *Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, n. 10.
- Lope A., Gibert F. (2006), *Catalonia: the difficulty of transferring locally concerted solutions into firms*, in Regalia I. (ed), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Perulli P. (2004), *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (1987), *Non più apprendisti stregoni? Sindacati e istituzioni in periferia*, in *Stato e Mercato*, n. 19.

- Regalia I. (1997) (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I. (2002), *Politiche di protezione del lavoro. Esperienze a livello territoriale in Europa*, in *Stato e Mercato*, n. 65.
- Regalia I. (2006) (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Regini M. (1991), *Confini mobili*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza.
- Scherer S. (2006), *Non-standard employment. Experiments in regulation at the local level in Germany*, in Regalia I. (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Community, Market, State-and Associations? The Perspective Contribution of Interest Governance to Social Order*, in Streeck W., Schmitter P.C. (eds.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London, Sage.
- Traxler F. (1997), *The Logic of Social Pacts*, in Fajertag G., Pochet P. (eds.), *Social Pacts in Europe*, Bruxelles, Etui, pp. 27-36.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza.

Il dialogo sociale in Europa: verso una convergenza funzionale nella regolazione del lavoro?

Franca Alacevich

Condividere le decisioni di interesse generale, o quanto meno confrontarsi con i portatori degli interessi diffusi nella società, costituisce una scelta delle istituzioni europee fin dall'immediato secondo dopoguerra. Gli assetti istituzionali previsti e concretamente adottati sono mutati nel tempo, e sono stati anche molto diversi tra loro. Alla ricostruzione di questa *continuità nella diversità* è dedicata la prima parte di questo articolo. Cercherò poi di discutere brevemente alcuni effetti di questo approccio, a livello europeo e a livello nazionale. Sul piano europeo, la strategia del dialogo sociale ha prodotto scarsi effetti concreti. Non si è affermata una nuova regolazione europea nel campo del lavoro (un «nuovo diritto del lavoro europeo», come proponeva il Gruppo di Madrid guidato da Alain Supiot) e la politica sociale resta ancora molto più debole di quella economica e monetaria. Presenta peraltro molti problemi di funzionamento, legati anche al succedersi di sempre nuovi assetti non sufficientemente definiti e sedimentati. Tuttavia, mette anche in evidenza lo sviluppo di un processo di *apprendimento politico* che, almeno sul piano della regolazione del lavoro, produce risultati a oggi sottovalutati. Negli stati membri dell'Unione, d'altra parte, nonostante lo scetticismo diffuso in proposito abbia qualche fondamento, si sta manifestando una sorta di *convergenza funzionale* di assetti istituzionali che restano profondamente diversi tra loro. Si rintraccia, in altre parole, un processo di crescente «isomorfismo», debolmente coercitivo e semmai più normativo, non tanto degli assetti istituzionali appunto, quanto dei principi di regolazione e dei comportamenti ritenuti più appropriati, che non mi pare irrilevante. Le opportunità per l'irrobustimento di un modello europeo capace di conciliare le esigenze dettate dalla nuova, sempre più intensa, competitività internazionale con la tradizione solidaristica europea, o quanto meno di mitigarne le conseguenze più pesanti, non sono dunque irrilevanti. Perché queste opportunità non si perdano,

* Franca Alacevich è docente di Sociologia del lavoro e di Relazioni industriali presso l'Università di Firenze.

però, vanno superati alcuni degli aspetti più critici della regolazione congiunta del lavoro. Il dibattito e la riflessione teorica sugli assetti partecipativi sono, in questo processo, particolarmente utili. Nelle conclusioni vorrei quindi proporre qualche considerazione più generale che suggerisce di tenere conto della particolarità delle diverse arene del *policy-making*. Nell'arena della regolazione del lavoro, in particolare, la condivisione dello spazio politico in Europa cresce, e può ragionevolmente tendere a crescere ancora di più, non tanto per l'inerzia dei sistemi sociali, ma, al contrario, se tutti gli attori sociali coinvolti (istituzioni europee e nazionali, parti sociali e società civile organizzata) investiranno nel dialogo sociale, con capacità di innovazione, nelle forme e nelle procedure.

1. Continuità nella diversità: il ruolo delle parti sociali in Europa

L'idea che il partenariato sociale debba giocare un ruolo rilevante nella politica europea si afferma fin dai primi anni cinquanta, e si traduce subito in pratica, coniugandosi all'obiettivo di costruire un'*Europa sociale*, che affonda anch'esso le radici nei primi esperimenti d'integrazione europea. Partecipazione e dimensione sociale sono elementi essenziali del tentativo di combattere la decadenza del vecchio continente e affermarne l'identità, distinta da quella delle due grandi potenze in conflitto, Stati Uniti e Unione Sovietica. Un embrione di dialogo e di politica sociale sono già presenti nella discussione e poi nella stesura del Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) del 1952. Il Comitato consultivo della Ceca comprendeva allora rappresentanti delle imprese e dei lavoratori ma anche dei consumatori, con una significativa apertura del concetto di parti sociali alla società civile organizzata, che si rivedrà solo alla fine degli anni novanta. Il Trattato di Roma del 1957, che ha istituito la Comunità europea, riprende questa impostazione e dà vita a primi organismi di consultazione: il Comitato economico e sociale e il Fondo sociale europeo, tra i più rilevanti¹. Tuttavia, il ruolo delle parti sociali resta confinato alla mera consultazione, e la selezione degli attori si affida a un processo di autopromozione e di mutuo riconoscimento che necessaria-

¹ I lavori degli storici dell'integrazione europea sono molto numerosi. In particolare per questo aspetto, basti qui ricordare Mechi (1994; 2000) e Gibellieri (2005) sulla Ceca; Vand der Voort (1999), Varsori (2000) e Magone (2005) sul Comitato economico e sociale istituito dal Trattato di Roma.

mente favorisce le principali organizzazioni di rappresentanza degli interessi, e che sarà destinato a durare nel tempo².

Dagli anni sessanta alla prima metà degli anni ottanta il numero delle sedi di dialogo sociale e di confronto cresce progressivamente. Nell'arena del lavoro si contano almeno una ventina di organismi, più o meno strutturati (dai gruppi informali ai gruppi di lavoro, dai numerosi comitati paritari di settore ai comitati consultivi interprofessionali, fino agli organismi a composizione mista e al primo comitato permanente per l'occupazione), su una quantità di temi sempre più ampia, che riguardano problematiche di settore o questioni più trasversali, come formazione professionale, circolazione dei lavoratori, salute e sicurezza, condizioni di lavoro, pari opportunità.

Come avveniva in molti paesi negli anni settanta, anche in Europa un orientamento più deciso verso l'azione politica collettiva e verso un coinvolgimento attivo delle parti sociali prende il via dall'esigenza di affrontare situazioni di emergenza³. A metà anni ottanta, l'Europa si trova ad affrontare sfide sempre più difficili, sul piano economico per la competizione crescente con Stati Uniti e Giappone, sul piano sociale con la crescita esponenziale della disoccupazione. Il modello del confronto con le parti sociali appare, pertanto, appropriato al perseguimento del rilancio di una competitività socialmente sostenibile. Il presidente della Commissione europea, Jacques Delors, convocando le parti sociali al primo incontro di Valduchesse (1985)⁴ – che avvia la stagione del «dialogo sociale» – chiede loro di mobilitarsi, appoggiare il rilancio dell'integrazione europea, divenirne protagoniste. Crescono (si raddoppiano) i gruppi informali, i gruppi di lavoro e i comitati paritari, su temi e settori sempre più numerosi e diversi.

² Per un approfondimento, vedi Alacevich (2004; specialmente il primo capitolo).

³ La percezione di un'emergenza rende le parti sociali disponibili a rinunciare alle loro prerogative di regolazione e a condividerle con le istituzioni, come nota Regini (2003) riferendosi ai patti sociali nazionali degli anni ottanta e novanta. Nella regolazione del lavoro, gli accordi che ne scaturiscono sono efficaci, ma instabili, perché «un'emergenza non può durare all'infinito» (p. 95).

⁴ A Valduchesse, presso Bruxelles, si tiene il primo incontro con le parti sociali, dopo una lunga fase di stallo delle esperienze precedenti. Sugli incontri di Valduchesse, su quelli successivi (sempre ricordati col nome del luogo dove si tengono dal 1989 al 1993, il Palais d'Egmont), e sul nuovo Comitato del dialogo sociale comunitario, vedi la voce «dialogo sociale» nel Glossario del sito dell'Unione Europea (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cig/g4000.htm>), il documento che ne ricostruisce le tappe principali (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/s02208.htm>), e la Comunicazione della Commissione al Consiglio (Commissione Europea, 2002).

L'impressione generale è che i risultati concreti di questa fase siano tutto sommato piuttosto modesti. Tuttavia, come discuterò più avanti, costituiscono le basi per i successivi sviluppi, perché rafforzano l'azione a livello sopranazionale europeo, favoriscono orientamenti meno sospettosi nei confronti dell'Europa e l'idea che si possa costruire un modello europeo di capitalismo, e abitmano all'interazione tra rappresentanti di interessi diversi. All'inizio degli anni novanta si può rintracciare, infatti, una nuova svolta, simbolicamente e praticamente rappresentata dall'istituzione nel 1992 del Comitato permanente per il dialogo sociale comunitario. L'esperienza maturata nei decenni precedenti spinge le parti sociali a proporre un documento sulle funzioni del dialogo sociale europeo e sulle regole del gioco per la consultazione, la concertazione e la contrattazione (accordo del 31 ottobre 1991). Questo testo, successivamente allegato al Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) e quasi integralmente recepito nell'Accordo sulla politica sociale (artt. 3, 4), è sostanzialmente accolto nelle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam del 1997. Prevede che la Commissione debba consultare le parti sociali e sostenere il dialogo sociale. La consultazione è obbligatoria in caso di proposte nell'ambito della politica sociale, raccomandazioni e/o pareri congiunti devono essere recepiti. Alle parti sociali si affida anche un ruolo attivo: possono avocare a sé la regolazione, e l'eventuale accordo raggiunto deve essere fatto proprio integralmente dalla Commissione nella proposta di Direttive. All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, si afferma così un vero e proprio «ruolo para-normativo» (Biagi, 1998) della negoziazione collettiva a livello comunitario. Il Trattato di Amsterdam, poi, include l'accordo sociale⁵; il nuovo Titolo sull'occupazione promuove il lavoro a «questione d'interesse comune» e attribuisce agli attori delle relazioni industriali considerevoli responsabilità e poteri, associandoli ai processi di definizione delle politiche (Sciarra, 2000). Le parti sociali, dal canto loro, mostrano di saper passare da temi specifici e circoscritti alle grandi questioni di politica economica, e durante i lavori per la stesura del Libro Bianco di Delors (Commissione Europea, 1993) presentano un avviso comune, in cui si assumono responsabilità dirette⁶.

⁵ Vedi Bollettino EU (1997), *Implementation of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment and the «Action for Employment. A Confidence Pact Initiative»*, n. 6.

⁶ *Schema generale per i grandi orientamenti di politica economica* (1993), 5 dicembre. Le parti si impegnano a evitare il conflitto e a tenere comportamenti conformi agli obiettivi nelle politiche salariali e del lavoro.

Dal pluralismo consultivo, caratteristico delle prime fasi, si passa all'istituzionalizzazione crescente della partecipazione e dell'inclusione delle parti sociali nello «spazio politico» (Crouch, 1993), che assume caratteri di trilateralismo nelle consultazioni, e bilateralismo nella contrattazione, soprattutto in materia di politica del lavoro e in altre arene specifiche di *policy*. A livello europeo non si realizza una vera e propria concertazione sociale come quella che caratterizza l'esperienza di alcuni paesi, non si sperimenta una sorta di euro-corporativismo, ma il gioco combinato di consultazione, contrattazione e coinvolgimento produce effetti non trascurabili. Le parti sociali svolgono sempre più una funzione pubblica, dunque, ma in un sistema segnato da un duplice volontarismo: infatti, al volontarismo del coinvolgimento nel processo decisionale, che resta solo una possibilità e un'opportunità, si aggiunge un processo di selezione degli attori basato ancora sul volontarismo, sull'autopromozione e sul mutuo riconoscimento. Questo comporta una bassa legittimazione degli attori sociali, prevalentemente informale. La consapevolezza di questo limite spinge le stesse parti sociali a siglare un Accordo con proposte sulle procedure da seguire e per l'identificazione degli attori collettivi protagonisti del dialogo sociale comunitario (per intervenire legittimamente devono essere assicurate sei condizioni⁷). In base all'art. 138 del Trattato – che riprende le disposizioni contenute nell'Accordo sulla politica sociale – l'elenco delle parti sociali da coinvolgere diviene così più ampio e definito⁸.

La Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*, Ees) costituisce il primo esperimento concreto di questo modello di *policy-making* inclusivo. Il nuovo presidente della Commissione, Jacques Santer, dà ulteriore impulso alla partecipazione delle forze sociali e propone, nel giugno 1996, il «Patto di fiducia per l'occupazione» (Commissione Europea, 1996), che prevede una *partnership* aperta e flessibile, in cui ogni parte possa trovare liberamente il suo ruolo e ogni paese possa adattare i pro-

⁷ L'Accordo relativo all'attuazione dell'Accordo allegato al Protocollo sulla Politica Sociale del Trattato dell'Unione Europea (29 ottobre 1993) prevede che debbano avere diffusione in tutti i paesi un assetto interno democratico, basato sull'adesione libera e volontaria, e un mandato a rappresentare nel dialogo sociale europeo gli associati che, a loro volta, devono essere rappresentativi a livello nazionale e partecipare alla contrattazione collettiva nazionale.

⁸ Associazioni delle imprese private e pubbliche (Unice e Ceep) e sindacali (Ces-Etuc), di particolari categorie di imprese e lavoratori (Ueapme, Cec, Eurocadres), Camere di commercio (Eurochambres), 38 associazioni di settore dei lavoratori e 12 federazioni sindacali europee (tre sole affiliate a Ces-Etuc). L'elenco (Commissione Europea, 2002, allegato n. 1) viene adeguato in relazione alla creazione di nuovi comitati di dialogo sociale settoriale.

grammi alle sue caratteristiche istituzionali e socioeconomiche. Sulla base delle previsioni del Trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenuto a Lussemburgo nel novembre 1997, decide di avviare la sperimentazione della Ees fin dal 1998⁹. Il modello di *policy-making* in sperimentazione è iterativo, circolare, si basa sull'aggiustamento costante delle strategie e delle politiche, e favorisce l'apprendimento politico. Definiti di concerto gli obiettivi, la Commissione propone le linee guida da seguire nella predisposizione dei Piani nazionali d'azione per l'occupazione (*National Action Plan for Employment – Nap*), dopo un confronto con le parti sociali nei Comitati economico e sociale, e delle Regioni, e acquisito il parere obbligatorio del Comitato per l'occupazione. Il Consiglio dei ministri degli Affari sociali e dell'occupazione ed Ecofin le votano, a maggioranza qualificata, e ogni Stato membro predispone il suo Nap, e un Rapporto intermedio sulla sua realizzazione (*Implementation Report*). Le linee guida indicano anche le forme del coinvolgimento delle parti sociali: indispensabile per alcuni obiettivi, di consultazione sul contenuto generale dei Nap. Il Consiglio europeo, con il contributo tecnico del Comitato per l'occupazione, è chiamato a esaminare i Nap, può inviare Raccomandazioni agli Stati membri per l'eventuale revisione, e presenta poi un Rapporto congiunto all'esame del Comitato per l'occupazione sullo stato del mercato del lavoro e dell'occupazione in Europa, sulla realizzazione delle politiche nazionali e sul grado di raggiungimento degli obiettivi comuni (*Joint Employment Report*). Questo Rapporto costituisce il punto di partenza per il nuovo ciclo annuale della Ees.

Dopo i primi anni di sperimentazione, al vertice di Lisbona del 2000 inizia un'ulteriore nuova fase, con la codificazione di questo procedimento nel nuovo Metodo aperto di coordinamento (*Open Method of Co-ordination – Omc*)¹⁰, che viene progressivamente esteso anche ad altre aree di *policy*: dall'inclusione sociale alle pensioni, dalla salute all'istruzione scolastica e professionale, dalla ricerca all'immigrazione, fino alle politiche macroeconomiche, dei mercati del capitale, dei beni e del lavoro. L'Omc è una forma di regolazione più leggera del tradizionale approccio legalistico, ma, prevedendo il coinvolgimento della società civile e degli *stakeholders* nel processo

⁹ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, sarebbe entrato in vigore solo dopo il 1° maggio 1999, dopo la necessaria ratifica da parte degli Stati membri. Non a caso, infatti, la politica del lavoro europea viene anche spesso chiamata Processo di Lussemburgo.

¹⁰ Sull'Omc vedi, tra gli altri, Hodson, Maher (2001), De la Porte, Pochet (2002), Scharpf (2002), Chalmers, Lodge (2003), Best (2003), Zeitlin, Trubek (2003), specialmente Introduzione, e parti I e III), Alacevich (2004), Zeitlin, Pochet (2005).

decisionale e di gestione delle politiche, rappresenta qualcosa di più di semplici raccomandazioni non vincolanti o dichiarazioni politiche (De la Porte, Pochet, 2002). Il modello si caratterizza, dunque, come metodo di governo che combina l'azione coordinata di più livelli (*multi level*), e di più attori (*multi players*) a tutti i livelli. Nel dialogo sociale, le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori giocano un ruolo fondamentale e privilegiato, e gli esiti della loro contrattazione bilaterale sono in grado di produrre norme.

I numerosi temi progressivamente incorporati nella Ees, da Lisbona in poi, portano l'attenzione sul ruolo potenzialmente cruciale di numerosi altri attori. Porre l'accento sulla coesione e l'inclusione sociale, riportare al centro il modello sociale europeo, impone infatti di perseguire obiettivi più qualitativi (miglioramento delle condizioni di lavoro, formazione continua, conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare, politiche di inclusione e contro ogni forma di discriminazione ecc.) che rendono necessaria l'interazione con nuovi attori collettivi, con nuovi soggetti della società civile, che rappresentano interessi diversi. Per fare solo qualche esempio, associazioni locali o etniche rappresentano – spesso più dei sindacati tradizionali – i disoccupati e, soprattutto, gli immigrati; associazioni religiose o laiche – più di quelle imprenditoriali – le imprese *non profit* e il volontariato, cruciali nell'ambito dei servizi alla persona. Combattere il lavoro nero, creare occupazione e integrare categorie sociali svantaggiate richiede inoltre di coinvolgere le amministrazioni locali, le associazioni di disabili o altri attori della società civile locale. Per conciliare vita familiare e di lavoro può essere opportuno includere l'associazionismo femminile. La tradizionale nozione di «parti sociali» tende dunque ad allargarsi e va, pertanto, riconsiderata.

In queste fasi si usano, infatti, termini diversi per qualificare il modello inclusivo di *policy making*. All'espressione *dialogo sociale*, peraltro mai abbandonata e a lungo dominante nei documenti comunitari, con il Libro Verde sull'organizzazione del lavoro del 1997 (Commissione Europea, 1997) si utilizza di più invece il concetto più generale di *partnership*¹¹, e nel Duemila si fa strada un altro termine ancora: *dialogo civile*, più ampio e comprensivo. La scelta dei termini – che pure ricorrono costantemente e il cui uso è anche concomitante – segnala il passaggio all'estensione della partecipazione: dalla cerchia ristretta dei sindacati e delle associazioni

¹¹ Sul significato di questo cambiamento nel linguaggio comunitario, vedi Caruso (2002).

imprenditoriali a nuovi attori sociali, sempre più numerosi, diversi tra loro, in grado di rappresentare interessi diffusi. Da un modello di tipo neo-corporativo, con poche e grandi organizzazioni di rappresentanza fortemente strutturate e coinvolte nel *policy-making*, si passa a un modello più inclusivo, ma a un tempo più flessibile, e necessariamente a legame più debole.

Le forme per includere tutte queste componenti della società civile restano però ancora non sufficientemente definite (Sciarra, 1999), come viene in evidenza quando il Libro Bianco *European Governance* propone di avviare una riforma del modello di governo (Commissione Europea, 2001). Insieme all'obiettivo di avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle politiche europee – in una fase in cui si risente di problemi di legittimazione dell'operato comunitario¹² – si propone una maggiore partecipazione nell'elaborazione delle politiche, attraverso azioni concertate delle istituzioni europee, e diffuse a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale). La definizione di società civile è quella offerta l'anno prima dal Comitato economico e sociale (1999; 2002), che tiene insieme la vecchia categoria di parti sociali (sindacati e associazioni dei datori di lavoro), cui viene riconosciuto un ruolo e uno spazio particolare in conformità con quanto previsto dai Trattati, con le nuove e diverse forme di rappresentanza degli interessi: organizzazioni non governative (ong), associazioni professionali, organizzazioni di base, di volontariato, religiose ecc.

Nel Libro sulla *Governance* traspare una certa preoccupazione nei confronti di un modello inclusivo così esteso. Si prevede, infatti, una semplificazione delle procedure di consultazione, volta a render più efficace il confronto, senza però arrivare a una regolazione positiva, per via legislativa, delle procedure e della selezione degli attori, che restano dunque entrambi volontaristiche¹³. Tuttavia, proprio il principio della partecipazione, tra i cin-

¹² Per una lettura dell'Omc in chiave di ricerca di legittimazione da parte dell'Unione, vedi Hodson, Maher (2001), Chalmers, Lodge (2003).

¹³ Le organizzazioni che intendono coinvolgersi devono rispettare i principi di apertura e responsabilità al loro interno. La base di dati Coneccs (Consultazione, Commissione europea e società civile), operativa dal 2002, informa sulle organizzazioni attive a livello europeo e sulle consultazioni formali della Commissione. I Centri d'informazione e di documentazione europea rafforzano le reti di comunicazione, e l'*Interactive policy making* (Ipm, Elaborazione interattiva delle politiche, http://europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm) consente la partecipazione *on line*, per ora, della Rete europea dei centri dei consumatori (Ecc Network, European Consumer Centre Network, che comprende 14 centri europei dei consumatori dislocati in 12 Stati, ma è in costante sviluppo).

que proposti nel Libro Bianco¹⁴, raccoglie l'interesse degli intervenuti nelle consultazioni, e quasi la metà dei pareri espressi riguardano questo aspetto (Commissione Europea, 2003). Nello stesso tempo, le parti sociali presentano una Dichiarazione congiunta al vertice di Laeken (dicembre 2001), in cui propongono l'istituzione di un nuovo Comitato, al più alto livello politico, che si riunisca ogni anno prima del vertice di primavera, in modo che possa essere effettivamente sentito prima che il Consiglio europeo prenda decisioni¹⁵. Alla fine del 2002 si ribadisce il diritto dei cittadini di associarsi per perseguire interessi comuni (sancito dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e si definiscono i criteri per le procedure di consultazione (Commissione Europea, 2002a). Il processo è a tre stadi: la Commissione identifica le parti da consultare in relazione all'area di *policy*; le informa, definendo anche i tempi e modi della consultazione; tiene poi conto delle loro opinioni ed eventuali suggerimenti ma prende le sue decisioni in autonomia. Il primo passo, di definizione dei *target groups*, mira a includere le organizzazioni della società civile che rappresentano gli interessi immediatamente coinvolti dalla politica o che ne verranno coinvolti indirettamente (ad esempio, consumatori), oltre a esperti e paesi non europei (candidati o in relazioni commerciali, economiche, o finanziarie, con i paesi europei). Si lamenta ancora, però, la mancanza di una definizione comunemente accettata, anche se non normativa, di «organizzazioni della società civile». L'indicatore principale della capacità di rappresentanza, e persino della rappresentatività, resta l'autonoma capacità di costituirsi come intermediari a livello europeo. Nel 2003 il Consiglio europeo, su richiesta delle parti sociali, dà vita al Vertice sociale tripartito su crescita e occupazione, che si tiene per la prima volta nel marzo dello stesso anno. La concertazione a livello europeo ha dunque un nuovo assetto.

Il testo della Costituzione europea licenziato dalla Convenzione (2003) raccoglie gli esiti di queste elaborazioni. Tre articoli sono dedicati al modello inclusivo di *policy-making*, da promuovere a norma costituzionale: l'art. 14, sul *Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione* tra gli Stati membri, secondo il Metodo aperto di coordinamento; l'art. 46, sul *Prin-*

¹⁴ Gli altri quattro sono: apertura (informazione, comunicazione, trasparenza, linguaggio accessibile e comprensibile), responsabilità (chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità di istituzioni comunitarie, Stati membri e altri partecipanti), efficacia (chiarezza degli obiettivi, monitoraggio, tempestività), e coerenza (tra le politiche e i loro diversi livelli di implementazione). Vedi Commissione Europea (2001).

¹⁵ Proposta fatta propria dal Gruppo di alto livello sulle relazioni industriali, nel Rapporto steso nel gennaio 2002.

cipio della democrazia partecipata attraverso procedure di consultazione di cittadini e associazioni di rappresentanza della società civile, che affida loro anche competenze d'iniziativa normativa; e l'art. 47, sul *Dialogo sociale autonomo* delle parti sociali, riconosciuto, promosso e facilitato dall'Unione¹⁶. Com'è noto, il testo costituzionale non è stato approvato in numerosi Stati membri e non è entrato in vigore. Tuttavia, qui preme notare soprattutto la definizione dei concetti. La strategia di inclusione nel processo di *policy-making*, iniziata da almeno venti anni, sposta ulteriormente l'accento: dal dialogo sociale, passando attraverso *partnership* e dialogo civile, si approda al *coordinamento* attraverso la *democrazia partecipata*, e si qualifica il *dialogo sociale* come prevalentemente bilaterale.

Istituzioni comunitarie e sempre più anche le stesse parti sociali, in un autonomo disegno, fanno convergere i loro sforzi nell'ampliamento del dialogo sociale e in direzione di un potenziamento della sua efficacia. Gli indicatori di questo sforzo sono diversi. Anzitutto, il dialogo sociale intersettoriale è sempre più costante, attivo, ampio e comprensivo. Le nuove linee della Commissione sul dialogo sociale (Commissione Europea, 2004) e gli stessi programmi di lavoro autonomamente prodotti dalle parti sociali segnalano uno sforzo verso l'integrazione sinergica tra i diversi tavoli di concertazione sociale. Le materie trattate sono sempre più numerose ed estese (fino a quelle legate alle politiche macroeconomiche). Si ricercano strumenti per rendere più efficace l'azione concertata¹⁷. I testi congiunti prodotti sono molti. In secondo luogo, il dialogo sociale di settore si espande significativamente. I settori oggi interessati sono più di trenta¹⁸. I testi congiunti sono diverse centinaia. Tra questi, cresce l'importanza dei testi di «nuova generazione», rivolti non più solo alle istituzioni europee e/o nazionali, ma alle organizzazioni affiliate alle associazioni europee di rappresentanza degli interessi, con l'obiettivo di rendere più coerente la loro azione ai diversi livelli¹⁹. Le attività promosse non sono soltanto quelle previste nell'ambito del dialogo sociale, di confronto e discussione nel tentativo di rag-

¹⁶ Sul recepimento dell'Omc nel testo costituzionale, vedi Zeitlin (2005).

¹⁷ Il Rapporto Kok (Employment Taskforce, 2003) aveva segnalato il rischio del mancato raggiungimento degli obiettivi di politica sociale e del lavoro definiti a Lisbona, e proposto riforme concrete.

¹⁸ I tavoli attualmente istituiti sono 31. Vedi, per la lista e gli eventuali aggiornamenti, il sito della Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/sectors_en.htm.

¹⁹ Nel 2004 si contano 40 testi di livello intersettoriale, e più di 300 testi a livello di settore; vedi Commissione Europea (2004), specialmente cap. 3.

giungere accordi, eventualmente basati su studi comuni. Sempre più comprendono anche l'organizzazione di convegni e tavole rotonde, la promozione di studi e ricerche e la loro pubblicazione, la messa a punto di veri e propri manuali per la diffusione delle pratiche più efficaci in diversi terreni di *policy*. Tutte queste attività indicano il passaggio da dichiarazioni di intenti verso azioni più concrete e, insieme, il tentativo di promuovere un effettivo coordinamento delle strategie (europee e nazionali, regionali e locali; intersettoriali e di settore) e la consapevolezza dell'importanza dell'apprendimento politico attraverso il dialogo sociale.

L'allargamento dell'Unione Europea, nel 2004, a dieci nuovi Stati membri e in prospettiva a ulteriori Stati, rappresenta una delle principali motivazioni di questo nuovo orientamento verso azioni più concrete e incisive e, a un tempo, una sfida difficile da affrontare. Nonostante le iniziative sempre più numerose della Commissione e delle stesse parti sociali per preparare il terreno in questi paesi al dialogo sociale nazionale ed europeo²⁰, le loro condizioni strutturali e le loro esperienze concrete sono molto distanti da quelle richieste: i salari e i redditi sono spesso sotto la media europea, e polarizzati all'interno dei paesi; la povertà e l'esclusione sociale di quote consistenti della popolazione creano problemi all'interno e nel contesto europeo; le condizioni di lavoro sono generalmente meno favorevoli; le esperienze di partecipazione dei lavoratori nelle imprese sono poco diffuse e la copertura contrattuale generalmente bassa (Commissione Europea, 2004, specie cap. 1, 6). Nonostante ciò, la concertazione nazionale tripartita si è sviluppata progressivamente anche se spesso resta scarsamente coordinata con il dialogo sociale di settore a livello nazionale e con quello bilaterale e decentrato, entrambi poco sviluppati.

Come si vede da questa veloce ricostruzione, si può dunque rintracciare una continuità di fondo circa il principio dell'inclusione nello spazio politico, pur nella diversità degli approcci e delle soluzioni adottate nel tempo. L'idea che le parti sociali debbano giocare un ruolo attivo e partecipe è presente sin dall'inizio del disegno comunitario europeo. Un altro elemento di continuità risiede nella permanenza di un'impostazione marcatamente volontaristica del processo di partecipazione e inclusione nel *policy-making*. La

²⁰ La Conferenza di Varsavia del 1999 ha avviato la riflessione comune sul ruolo delle parti sociali nel processo di allargamento e costituito l'avvio del dialogo sociale in molti paesi candidati e di numerose iniziative volte a favorirlo. Due anni dopo, a Bratislava, si sono riunite le parti sociali di 13 paesi candidati per discutere i risultati di uno studio e le proposte operative ivi avanzate (European Social Dialogue Newsletter, 2000).

specificazione di questo ruolo e più in generale l'identificazione stessa delle parti da coinvolgere, invece, mutano nel tempo, adattandosi alle esigenze congiunturali e di contesto, sulla scorta delle esperienze realizzate, con i loro pregi e limiti. Possiamo a questo punto interrogarci sul grado di efficacia dei diversi assetti proposti e realizzati, spostando l'attenzione sugli effetti del modello inclusivo nelle diverse fasi.

2. Apprendimento politico e convergenza funzionale

Valutare gli effetti del modello inclusivo di *policy-making* è compito difficile. Generalmente lo si cerca di fare misurando i risultati concreti ottenuti sul piano della regolazione del lavoro in Europa. Questo procedimento presenta però dei limiti. Da un lato, manca ancora uno sforzo adeguato di ricerca empirica su questo terreno²¹. Dall'altro, più in generale, tentare di misurare i risultati delle politiche pone comunque problemi di ordine metodologico. Le politiche, e quelle del lavoro in particolare, non sono autonome all'interno del vasto campo delle politiche pubbliche. Sono profondamente influenzate dalla politica macroeconomica del governo e legate ad altre politiche settoriali: è molto elevato il loro grado di apertura rispetto ad altri settori dell'azione pubblica, anche apparentemente lontani, come la politica fiscale, della casa o regionale ecc. (Reyneri, 2002). Richiedono perciò tempi lunghi di impostazione e non portano risultati nell'immediato. Va dunque considerata anche la stabilità del quadro politico-istituzionale, che assume rilevanza in quanto consente di operare con i margini di ampio respiro necessari per interventi non marginali. Nel caso della regolazione europea del lavoro, in terzo luogo, questi problemi sono ulteriormente aggravati dal fatto che non si tratta propriamente di una politica, ma di un procedimento entro il quale si realizzano le politiche nazionali, in relativa autonomia. Anche a prescindere dalla maggiore o minore quantità e qualità dei risultati concreti raggiunti, che generalmente richiedono tempi ben più lunghi per manifestarsi, si può tuttavia cercare di apprezzare la qualità dei processi di apprendimento politico sviluppati, consideran-

²¹ Un vero e proprio lavoro di ricerca è ancora carente. Sul punto, e per una sintesi dei problemi metodologici, vedi soprattutto Zeitlin, Pochet (2005). Per il caso del lavoro, si possono consultare i *Joint Reports* annuali della Commissione Europea e i materiali della *Impact Evaluation* condotta a cinque anni dall'introduzione della Ees. Vedi anche la bibliografia *Online Research Forum on the Open Method of Co-ordination*, dell'Università del Wisconsin, Madison, (<http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>).

do aspetti quali la diffusione delle procedure promosse a livello europeo, le caratteristiche delle reti di relazione tra gli attori, i linguaggi adottati e la loro maggiore o minore condivisione, le materie trattate, gli accordi raggiunti. Cercherò qui di seguire soprattutto questa strada, integrandola ove possibile con la prima, per mostrare come il modello europeo, pur con tutti i suoi limiti, abbia comunque consentito di raggiungere già alcuni risultati concreti e apprezzabili.

Fino all'entrata in vigore della Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*, Ees) alla fine degli anni novanta, è impressione generale che i risultati concreti della politica comunitaria siano tutto sommato piuttosto modesti. Si osserva che gli accordi raggiunti a livello europeo sono relativamente pochi, e che, per di più, spesso si tratta di testi generici e poco efficaci, che si limitano a dettare disposizioni minime e di compromesso tra orientamenti difficilmente conciliabili. Si può ritenere, tuttavia, che passare per risoluzioni dai contenuti poco conflittuali rappresentasse un percorso – per così dire – obbligato per introdurre e accreditare il processo decisionale partecipato. Affermare *standard* minimi sotto i quali nessun paese può scendere rappresenta un obiettivo prioritario, anche se non in grado di modificare significativamente l'ordinamento giuridico dei paesi membri. Infatti, questo processo lento e graduale consente di ottenere almeno altri tre effetti rilevanti per i successivi sviluppi.

Anzitutto, questo tipo di dialogo sociale favorisce lo sviluppo di orientamenti meno sospettosi nei confronti dell'Europa da parte degli attori istituzionali e sociali. I sindacati, in particolare, inizialmente guardano con scetticismo al processo d'integrazione europea, temono un'influenza troppo marcata del modello statunitense, se non addirittura una dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti. Le imprese, dal canto loro, osteggiano una regolazione sopranazionale potenzialmente lesiva dei loro interessi e che, soprattutto, riduce la loro capacità di influenza sui governi nazionali. Anche il Consiglio europeo è riluttante nei confronti di una legislazione europea del lavoro che necessariamente riduce la sovranità nazionale. L'idea che si possa costruire un modello europeo di capitalismo si diffonde lentamente e con difficoltà, ma trova in questi primi esperimenti un terreno su cui poggiare. In secondo luogo, le organizzazioni di rappresentanza sono stimolate a muoversi sul piano sopranazionale. La partecipazione nel contesto europeo favorisce l'istituzione, ove manca, e comunque l'irrobustimento progressivo delle associazioni europee: nuovi o sempre più importanti attori sociali si muovono ora nell'arena europea. Queste associazioni divengono col tempo sede privilegiata del confronto tra le associazioni nazionali affiliate, di me-

diazione tra i loro interessi spesso divergenti, ma soprattutto di elaborazione di un linguaggio, di orientamenti e proposte comuni. Infine, il confronto ripetuto nel tempo consente un'intensa interazione tra rappresentanti di interessi diversi, tesse reti di rapporti spesso anche di tipo personale, affina progressivamente linguaggi, procedure per lo scambio e la discussione tra le parti, e comuni orientamenti *problem-solving*.

Un processo decisionale partecipato, in altre parole, richiede il consenso di tutti gli attori, portatori di interessi diversi e spesso configgenti, e costruirlo può essere lungo e faticoso. Consenso, da un lato, tempestività e incisività delle decisioni, dall'altro, costituiscono i due poli di un dilemma circa l'efficacia delle riforme. Il primo impone processi decisionali complessi e di lunga durata, i secondi rischiano però di produrre riforme senza il consenso necessario perché siano anche efficaci. La tentazione di ricorrere all'azione unilaterale si affaccia periodicamente, specie in ambienti più orientati in direzione neoliberista. In alcuni paesi si segue questa strada per controllare più efficacemente la spesa pubblica (oggi, in particolare, la spesa pensionistica) e per deregolare più decisamente il mercato del lavoro (Regini, 2002), o per riappropriarsi delle leve sottratte alle politiche nazionali dal processo d'integrazione europea (Scharpf, 2002a), ma in tutti questi casi generalmente con scarso successo.

Le critiche alla scarsa incisività dei primi risultati del dialogo sociale europeo hanno dunque una spiegazione ragionevole. Meno plausibile mi pare, invece, mantenere questo giudizio negativo per la fase successiva, e più recente, avviata con la Ees e l'istituzionalizzazione dell'Omc. Ho ricordato sopra come la produzione di accordi, intese, testi congiunti sia venuta crescendo nel tempo, e come i testi «di nuova generazione» manifestino un salto di qualità: da un atteggiamento più rivendicativo, rivolto soprattutto a richiedere interventi alle istituzioni comunitarie e nazionali, ci si muove verso un orientamento più partecipe e attivo, con l'assunzione di responsabilità in proprio da parte degli attori sociali. Guardando solo agli ultimi anni (2003-2005), l'attività congiunta delle parti sociali riguarda diversi aspetti della regolazione del lavoro. Si organizzano numerosi seminari di approfondimento su diverse materie, volti a promuovere azioni comuni o siglare accordi: dall'emersione del lavoro nero all'invecchiamento attivo; dalle pari opportunità alla questione dello *stress* e della violenza sui luoghi di lavoro; dalla mobilità dei lavoratori, specie dei *manager*, alle pensioni. Si provvede al monitoraggio congiunto degli accordi precedenti: sul telelavoro, la discriminazione razziale, la questione dei disabili, la formazione continua. Si avviano programmi per favorire lo sviluppo delle competenze scientifiche

e tecnologiche, specialmente tra i giovani; per governare il cambiamento e affrontare le conseguenze sociali delle ristrutturazioni aziendali; per valutare il ruolo delle parti sociali all'interno dei paesi membri nella Ees. I piani di attività riguardano anche vari aspetti legati all'allargamento dell'Unione Europea, oggetto di impegni diretti delle parti sociali: seminari sulle relazioni industriali, in generale e con particolare riferimento ai comitati aziendali europei; studi sui processi di ristrutturazione nei paesi candidati; coinvolgimento nelle azioni per la formazione continua e il loro monitoraggio; analisi degli effetti dell'allargamento in termini di accrescimento delle diversità, aumento delle migrazioni interne ed esterne ecc.; istituzione di due sessioni l'anno del Comitato per il dialogo sociale allargato ai paesi candidati. Più in generale, il contributo delle parti sociali alla definizione delle Direttive europee non è di poco conto. In alcuni casi non si raggiunge un accordo, ma in molti altri la Direttiva nasce sulla base del testo congiunto approvato al tavolo del dialogo sociale. Così è, ad esempio, per le Direttive sui congedi parentali (1996), sull'orario di lavoro (1997 e 1999), sul telelavoro (2002), sullo *stress* e le sue conseguenze su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (2004). Nei casi di mancato accordo, comunque, vi è consultazione, e spesso la presentazione di documenti separati che contribuiscono alla formazione delle decisioni comunitarie.

Nel dialogo sociale di settore, poi, si producono circa duecento testi congiunti. I settori più attivi sono poste e telecomunicazioni, commercio, ferrovie, tessile abbigliamento, zucchero, pesca (tutti con più di dieci testi congiunti nel periodo 1997-2003). Seguono i settori pelletteria, turismo e ristorazione, sicurezza privata, trasporto su strada e marittimo, pulizie, miniere, agricoltura, elettricità, assicurazioni (tutti con più di cinque). In numero minore sono i testi siglati nei tavoli di dialogo sociale dei settori costruzioni, legno e mobilio, banche, aviazione, lavoro temporaneo, audiovisivi, servizi alla persona, navigazione e cantieristica navale, anche in relazione alla loro più recente istituzione. Le materie affrontate riguardano aspetti del processo d'integrazione europea, come il dialogo sociale di settore, le implicazioni sociali delle politiche europee, l'allargamento; ma anche altri dalle ricadute più concrete, come le politiche di settore, le condizioni di lavoro, la formazione, l'occupazione, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'orario di lavoro, le politiche antidiscriminatorie e lo sviluppo sostenibile²². Interessante, da que-

²² I temi sono indicati, nelle due categorie, in ordine di importanza relativa per numero di testi congiunti prodotti. Per una buona ricostruzione, anche se non esaustiva, vedi Commissione Europea (2004), p. 78.

sto punto di vista, è anche l'adozione di codici di condotta, o la sigla di documenti comuni, in materia di responsabilità sociale delle imprese (*Corporate social responsibility – Csr*). In sei settori (calzature, commercio, tessile e abbigliamento, pelletteria, legno e zucchero) si tratta di almeno una dozzina di testi che riguardano tutti gli aspetti o che sono dedicati in particolare al lavoro minorile e alle politiche di non discriminazione.

Si può obiettare che dall'assunzione di responsabilità dirette a livello europeo non discende sempre un'analoga assunzione di responsabilità di tutte le organizzazioni affiliate negli Stati membri, nell'azione di contrattazione e concertazione nazionale e di settore, o decentrata. Tuttavia, i meccanismi di recepimento delle decisioni prese a livello europeo e d'integrazione nei processi di negoziazione nazionale sono progressivamente più solidi, mettendo le basi per una crescente copertura contrattuale. Le differenze nei gradi di copertura nei paesi membri dell'Unione restano però elevate. Si va dalla copertura totale assicurata in Belgio, dove gli accordi raggiunti nel Consiglio nazionale del lavoro sono estesi automaticamente a tutti, alla definizione di accordi bilaterali per l'estensione della copertura anche alle imprese e ai lavoratori precedentemente non coperti, come mostra l'accordo raggiunto nel caso danese nel 2004²³.

Inoltre, nonostante i sistemi di relazioni industriali dei paesi europei non presentino al loro interno gradi di coerenza sempre elevati, si può notare un progressivo sforzo per aumentare il coordinamento tra i diversi livelli negoziali europeo, nazionale e decentrato. Per farlo, bisogna passare a considerare le ricadute delle politiche europee nei paesi membri. Qui è possibile solo presentare alcune considerazioni, seguendo una tipologia che identifica tre ordini di cambiamenti prodotti dall'apprendimento politico (Visser, Hemerijck, 1997, pp. 58-62)²⁴. A un primo livello, di minore influenza, i cambiamenti indotti sono semplici aggiustamenti dello strumentario utilizzato nelle politiche. Nel caso delle politiche del lavoro, si può fare l'esempio dell'adozione di nuove procedure nei servizi per l'impiego, o dell'aumento dei sussidi (in quantità o estensione). A un livello intermedio, si verificano cambiamenti nell'introduzione di misure nuove per realizzare obiettivi già definiti e presenti nell'ambito delle politiche. Nel nostro caso, un esempio può

²³ Sindacato (Lo) e associazione datoriale (Da) siglano un accordo per il recepimento della Direttiva europea del 2002 sul telelavoro in cui stabiliscono le procedure per la copertura della Direttiva anche in quelle aree e quei settori che non hanno copertura negoziale, e che rappresentano il 50 per cento circa delle imprese e del lavoro.

²⁴ La tipologia riprende criticamente quella elaborata da Hall (1993).

essere l'introduzione di nuovi incentivi per favorire l'inserimento occupazionale di categorie svantaggiate. Al livello superiore, invece, si verifica un cambiamento nel disegno stesso degli obiettivi, o quanto meno nella loro scala di priorità. Esempi ne sono l'orientamento delle politiche verso nuovi obiettivi, e le misure conseguenti a favore dell'invecchiamento attivo, della conciliazione tra lavoro e sfera privata, o dell'emersione del lavoro nero. I tre livelli non si escludono a vicenda, generalmente i livelli superiori comportano anche l'adozione delle innovazioni identificate come tipiche di quelli inferiori.

Quali tipi di cambiamenti promuovono le Direttive europee e le scelte nel campo della Ees, entrambi spesso frutto della concertazione e del dialogo sociale? A questo interrogativo, di non facile soluzione, si danno diverse risposte. Vorrei qui sostenere, in sintesi, che il modello di *governance* promosso in Europa favorisce un apprendimento politico del primo e del secondo livello, in qualche caso anche del terzo²⁵. Anche se non si sviluppa un nuovo diritto del lavoro europeo o una politica sociale comune a tutti i paesi membri, il dialogo sociale e i procedimenti della Ees e dell'Omc favoriscono un processo di relativa convergenza «funzionale» di sistemi nazionali che restano differenziati. L'integrazione europea non produce, in altre parole, una progressiva omogeneizzazione tra diversi sistemi istituzionali di regolazione, e le differenze tra i paesi restano marcate. Non si realizza nemmeno la convergenza verso un modello istituzionale dominante, o intermedio. Le soluzioni istituzionali adottate in Europa non tendono ad assomigliarsi progressivamente. I paesi europei, tuttavia, stanno progressivamente concentrandosi su obiettivi comuni, condividono sempre più alcuni principi essenziali del *policy-making*, perseguono strategie convergenti attraverso modelli istituzionali diversi, anche con coalizioni politiche di diverso orientamento²⁶.

²⁵ Riprendo qui i risultati di una ricerca condotta per la Commissione europea. Ulteriori dati sono reperibili in Ist (2001; 2002) e Alacevich (2004). Vedi anche Commissione Europea (2004), Zeitlin, Trubek (2003), Zeitlin, Pochet (2005).

²⁶ Giugni ha più volte sottolineato (1985; 2003) come il colore politico del governo in carica non influenzi la scelta di un «metodo politico di decisione congiunta», e conti piuttosto l'interesse a comprendere il modello del confronto tra i modi dell'azione politica, la convenienza a ricercare il consenso delle parti sociali per attuare programmi realizzabili anche per via autoritaria e non negoziale. L'esistenza di governi *pro labour* non è condizione necessaria. Altri hanno messo in evidenza come in molti paesi la cooperazione sia stata «quasi necessitata» per perseguire beni comuni, in assenza di alternative migliori (Treu, 2001, p. 63). A casi in cui cambiamenti di colore politico suscitano incertezze sulla tenuta del dialo-

Considerando, anzitutto, l'estensione del modello partecipativo, l'esperienza dei Nap per l'occupazione mostra un crescente processo di confronto tra governi e parti sociali nei paesi europei. Questa tendenza è ovviamente più visibile nei paesi che ne avevano minore tradizione, in cui si promuovono esperimenti di collaborazione tra governi e principali soggetti interessati, più e meno efficaci, più e meno istituzionalizzati, comunque importanti per l'avvio di un'esperienza poco conosciuta e praticata. In Portogallo, ad esempio, si istituisce un Consiglio permanente tripartito per la concertazione sociale (Cpcs) a livello nazionale. In Francia, ove precedentemente la collaborazione era limitata ad alcune materie (soprattutto la formazione professionale), e le relazioni erano di tipo più antagonistico, le strutture di confronto e di coinvolgimento delle parti sociali si rafforzano, a livello nazionale, e sono promosse anche a livello decentrato. Persino in paesi in cui il dialogo sociale era un'esperienza sconosciuta (come Grecia, ma anche Gran Bretagna) si avviano esperienze nuove, inusuali, seppur ancora debolmente affermate, di concertazione delle politiche. Nei paesi nuovi membri dell'Unione, o candidati, l'integrazione europea e i programmi dell'Unione, come anche delle grandi associazioni di rappresentanza europee, danno un notevole impulso, e si vedono già affermarsi pratiche di dialogo sociale precedentemente inesistenti, soprattutto a livello nazionale²⁷. Un'influenza positiva si rintraccia, però, anche nei paesi in cui la regolazione congiunta costituiva una pratica già solidamente affermata. In questi casi, spesso le istituzioni esistenti vengono rafforzate, le tematiche affrontate si estendono, i procedimenti ricevono una maggiore istituzionalizzazione. Le parti sociali sono sollecitate a mantenere il dialogo e a trovare soluzioni consensuali anche nelle fasi più critiche: ad esempio, in Svezia, ma anche in Finlandia, dopo fasi più o meno lunghe di difficoltà, si ricostruisce la tela del dialogo e si rinnova la collaborazione. La partecipazione si estende spesso alla gestione e al monitoraggio delle politiche, affidato a istituzioni tripartite (come in Portogallo, Irlanda, Belgio) o assunto in proprio dalle parti socia-

go sociale e di assetti partecipativi (Austria e Italia) si contrappongono quelli di paesi a guida socialdemocratica (ad esempio, la Germania di Schroeder) che incontrano difficoltà, o di coalizioni di centro-destra che promuovono la concertazione e la collaborazione (Francia, Portogallo, Spagna, Danimarca, Irlanda), o la sostengono (Belgio).

²⁷ In tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale coinvolti, ma anche a Cipro e Malta, sono create sedi tripartite di confronto, che hanno progressivamente esteso il dialogo a nuovi temi, in qualche caso superando il mero confronto formale e acquisendo maggiore autorità. In particolare, sono esemplificativi i più recenti sviluppi in Ungheria, Slovenia e Estonia (Commissione Europea, 2004).

li (come in Svezia), che segnala un coinvolgimento ben più rilevante della mera partecipazione alla definizione degli obiettivi. Spesso, poi, le procedure di collaborazione ricevono maggiore strutturazione: ad esempio, in Olanda, la Fondazione per il lavoro (*Stichting van de Arbeid*, Star), bilaterale, viene rafforzata, e si prevedono incontri periodici con il governo.

Particolare interesse riveste qui il ruolo crescente delle istituzioni partecipative, generalmente centrali ma spesso presenti anche a livello decentrato, che si rileva in tutti i paesi, pur se con differenze significative: in alcuni casi si tratta di istituzioni tripartite, in altri bilaterali ma in grado di contare anche nel *policy-making*; in certi casi sono più solide e di più lunga tradizione, in altri sono più recenti, spesso nate sotto la spinta del modello comunitario. In una fase di crescente decentramento delle relazioni industriali, questa tendenza può sorprendere e va, in ogni caso, spiegata. Si può utilmente riprendere il concetto di «decentramento organizzato» proposto da Traxler (1995). Gli accordi e la contrattazione decentrata consentono aggiustamenti e anche una crescente differenziazione delle condizioni d'impiego, adattamenti alle specifiche esigenze locali e congiunturali, che aumentano la variabilità interna ai sistemi nazionali, ma in un quadro di processi di regolazione che cercano di conciliare gli interessi di tutti i soggetti (Streeck, 1987)²⁸. Questa variabilità, tuttavia, è coordinata, più o meno efficacemente, all'interno di processi di regolazione di settore, attraverso la concertazione e la contrattazione, o anche per via legislativa; ed è, in ogni caso, frutto della cooperazione tra i rappresentanti dei diversi interessi coinvolti. La crescente differenziazione entro un quadro coordinato può così divenire addirittura una risorsa per la regolazione del lavoro. Il ruolo affidato alle strutture di base delle organizzazioni di rappresentanza aumenta la loro importanza e le rafforza. Il sistema diviene più «articolato», dunque in grado di favorire l'efficacia e il successo di modelli inclusivi di *policy-making* in quanto tende a rendere coerenti le strategie degli attori ai diversi livelli. Il dialogo sociale consente l'introduzione di molta flessibilità in materia di orario, condizioni di lavoro, tipologie contrattuali, salari ecc. Si aprono spazi per soluzioni diversificate a livello de-

²⁸ Un esempio interessante sono le soluzioni date alla questione salariale, che sta generando crescente conflitto nelle relazioni industriali e che è più difficile regolare consensualmente. Il dialogo sociale ha giocato un ruolo rilevante, volto a evitare che l'integrazione europea generi troppo *dumping* retributivo. Basti ricordare la Commissione irlandese sui salari (Nmwc), il sistema *Verteilungsoption* in Austria, i Comitati svedesi e danesi per la determinazione di indicatori di riferimento accettati da tutte le parti per la contrattazione degli incrementi salariali, o gli aggiustamenti trovati in Olanda con l'impegno di tutte le parti sociali (Alacevich, 2004).

centrato, territoriale o di settore o anche d'impresa, che non coincidono con la deregolazione. Decentramento delle relazioni industriali non è sinonimo di ridotta regolazione del lavoro.

I rapporti predisposti nel 2002 dagli Stati membri e i materiali prodotti dalla Commissione per la verifica della Ees, a cinque anni dalla sua messa in opera, offrono ulteriori conferme²⁹. Pur fornendo diverse valutazioni sulle procedure previste nell'ambito della Ees e sul ruolo assegnato alle parti sociali – che purtroppo non viene preso in considerazione in tutti i rapporti nazionali – in quasi tutti i paesi si segnalano innovazioni del primo, del secondo e persino del terzo livello sopra richiamato. Anche i paesi più critici (Italia, Portogallo e Spagna) mostrano particolare insoddisfazione circa il coinvolgimento delle parti sociali, ma ritengono che la Ees abbia dato un impulso decisivo alle loro politiche nazionali e stimolato la definizione di nuovi strumenti, nuove misure e spesso anche nuovi obiettivi³⁰.

Altri paesi, al polo opposto, danno un giudizio molto positivo degli effetti a livello nazionale della Ees. In Francia, ad esempio, si sostiene che le politiche del lavoro non siano più le stesse dopo il processo di Lussemburgo. Precedentemente le sole esperienze di regolazione congiunta si avevano nell'ambito delle politiche di formazione professionale e riduzione dell'orario di lavoro (legge Aubry); la stesura dei Nap per l'occupazione vede crescere il coinvolgimento, con formule che si modificano e migliorano di anno in anno, e restituire vitalità a istituzioni partecipative che non erano riuscite a giocare un ruolo significativo³¹. Cresce il coinvolgimento degli attori sociali, che mostrano anche capacità d'iniziativa, soprattutto sui temi dello sviluppo locale, della lotta all'esclusione sociale e della promozione dell'occupazione, della formazione continua e della qualità del lavoro. La Ees introduce dunque nuovi temi nel dialogo sociale nazionale (terzo livello), contribuisce a creare un «nuovo vocabolario» e a far superare almeno in parte le tradizionali relazioni conflittuali, che vertevano sui temi classici del salario, delle condizioni di lavoro, delle pensioni. Analoghi giudizi sono espressi in Grecia, Lussemburgo, Belgio, Gran Bretagna e Irlanda. Gli ultimi due casi meritano attenzione per la loro tradizione di relazioni industriali e di minor coinvolgimento nelle politiche sociali e del lavoro. In Gran Breta-

²⁹ Vedi Bossaert, Best (2002), Trubek, Mosher (2003, pp. 41 ss.) e Commissione Europea (2002a; 2003a), oltre che il sito http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm.

³⁰ In Portogallo, si segnala come l'obiettivo della formazione continua sia stato inserito proprio per impulso della Ees.

³¹ È il caso del Comitato per il dialogo sociale sui problemi europei e internazionali (Cdsei).

gna, la Ees coincide con l'avvio del governo laburista, dopo la lunga stagione di governi conservatori, contribuendo alla formazione delle sue politiche e a promuovere un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei Nap e nella realizzazione stessa delle politiche³². In Irlanda l'adozione di misure di prevenzione, formazione continua e per le pari opportunità è possibile con il contributo crescente delle parti sociali.

Tra questi due poli si collocano altri paesi che assegnano alla Ees un ruolo meno rilevante, soprattutto perché le politiche europee coincidono sostanzialmente con quelle già diffuse a livello nazionale precedentemente. È il caso dell'Olanda, ad esempio, in cui tuttavia si sottolinea come si siano comunque avuti cambiamenti di primo e secondo livello: alcune politiche già definite ma poco praticate sono rafforzate (formazione continua e politiche di genere), si realizza una maggiore integrazione tra politiche del lavoro e sociali, soprattutto si dà nuovo e forte impulso al monitoraggio delle politiche. Anche in Svezia, Finlandia, Austria, Danimarca e Germania si condivide questa valutazione, sempre sottolineando anche alcuni aspetti positivi³³.

Una ricostruzione dei temi inseriti tra gli obiettivi della contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con le politiche nazionali ed europee del lavoro, può aiutare a completare questo quadro sugli effetti della Ees. Un numero consistente d'iniziative congiunte delle parti sociali riguarda, ad esempio, il nuovo obiettivo dell'invecchiamento attivo, in particolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata. Cresce quasi ovunque l'attenzione nei confronti di politiche dell'orario di lavoro che coniughino esigenze di produttività delle imprese e competitività dei sistemi nazionali, dunque anche tenuta e crescita del volume dell'occupazione, con le esigenze di vita e lavoro dei soggetti, favorendo l'occupazione delle persone con carichi di cura familiare, soprattutto le donne³⁴. Politiche per la formazione, specie

³² Ha fornito uno stimolo a sottoscrivere il Protocollo sociale, che la Gran Bretagna non aveva sottoscritto a Maastricht, e a promuovere politiche più attente a combinare flessibilità (ampiamente presente nel paese) con *standard* minimi di *fairness at work* (vedi il Libro Bianco inglese del 1998). I sindacati hanno ampliato il loro ruolo nelle politiche di formazione continua (numerosi *Union Learning Fund*, Ulf, sono esempi di «buone pratiche») e di *flexicurity*. Si sono sviluppate le relazioni bilaterali (attraverso il *Partnership Institute*) e il *Partnership at Work Fund*, istituito nel 1998, finanzia progetti per migliorare la produttività e la qualità del lavoro.

³³ Ad esempio, si ritiene frutto della Ees l'impulso dato alle politiche locali del lavoro in Svezia, a quelle per le pari opportunità in Finlandia.

³⁴ Sulla questione delle pari opportunità, solo in Svezia e Finlandia non si registrano programmi comuni. Ma bisogna tenere conto che la posizione delle donne nel mercato del lavoro è decisamente migliore in questi paesi.

continua, e per le nuove tecnologie sono diffuse quasi ovunque. Numerosi sono gli interventi congiunti per favorire l'occupazione e ridurre la disoccupazione. In alcuni paesi è forte anche l'attenzione nei confronti dell'inserimento occupazionale dei giovani, a prescindere dal fatto che i tassi di disoccupazione giovanile siano tra i più bassi (Olanda e Germania) o tra i più elevati (Belgio). Relativamente diffusi sono anche interventi sulle condizioni di lavoro. Meno presenti, ma rintracciabili in vari paesi, sono quelli rivolti ai lavoratori disabili e immigrati, o per l'auto-impiego, lo sviluppo di programmi integrati a livello territoriale ecc.

Per fare solo qualche esempio, i capitoli sociali introdotti nei contratti collettivi di lavoro in Danimarca affrontano larga parte di questi aspetti: prevedono contratti di lavoro flessibile e lavori socialmente utili per disoccupati di lunga durata e anziani, con deroghe sulle condizioni salariali e di lavoro; progetti di formazione mirata e sul lavoro per favorire l'impiego per tutti, e per le categorie più svantaggiate; progetti di formazione rivolti ai giovani per lo sviluppo delle competenze di più alto livello; programmi di *job rotation* e sostituzione dei lavoratori in formazione con disoccupati, con sussidi per le imprese; interventi sui servizi per l'impiego. In Finlandia si realizzano molti interventi integrati, a responsabilità congiunta: per l'adeguamento dei servizi per l'impiego e l'orientamento, l'aumento delle forme d'assistenza (sussidi) ai disoccupati, la formazione professionale (col progetto *New Start* di formazione continua per anziani e disoccupati di lunga durata); la diffusione delle nuove tecnologie, la sicurezza (con riferimento soprattutto ai lavoratori con contratti atipici), e l'organizzazione del lavoro, il sostegno all'auto-impiego e all'auto-imprenditorialità, con forme d'assistenza nei confronti delle nuove imprese. In Irlanda, i grandi accordi centrali e il programma *Back to Work Allowance Scheme* costituiscono la cornice entro cui si sviluppano azioni integrate: per tutte le categorie svantaggiate sul mercato del lavoro, tramite l'adeguamento delle competenze (nei settori delle costruzioni, dell'assistenza alle persone e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione); l'eguaglianza delle opportunità nei luoghi di lavoro (con forte attenzione alla questione salariale e contro le discriminazioni razziali nelle imprese, che coinvolgono anche le istituzioni bilaterali) e lo sviluppo di politiche *family-friendly*, basate su servizi alle famiglie e nuovi contratti di lavoro (*job sharing*, a termine); nuove forme d'articolazione dell'orario (*flexitime*); e forte attenzione alla formazione come centrale per la competitività del sistema economico e produttivo e per la vita lavorativa dei singoli soggetti³⁵. In Austria, in-

³⁵ Gruppi di lavoro tripartiti sono istituiti per l'analisi dei fabbisogni formativi, *Natio-*

terventi di deregolazione (nel settore del commercio) e introduzione del lavoro nei *week-end* si accompagnano a misure per «compensare» la flessibilità, con aumenti del salario reale; s'introduce la settimana sabbaica per gli occupati, non necessariamente collegata a esigenze professionali individuali e/o dell'impresa, ma fruibile liberamente anche per interessi personali; si incentivano gli interventi di formazione in azienda con esoneri fiscali e contributivi; il programma *Qualifizierungsverbände* sostiene le imprese che legano formazione e introduzione d'innovazioni in cooperazione tra loro (in reti di almeno tre imprese).

Molti altri esempi si potrebbero fare, e questa breve rassegna delle tematiche promosse a partire dalle politiche del lavoro europee, assunte all'interno dei Nap nazionali e divenute patrimonio comune di azione anche da parte delle parti sociali, non è certamente esaustiva. Tuttavia, si può già cogliere come l'assunzione di responsabilità da parte delle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale europeo e nazionale stia producendo qualche effetto anche sulla loro autonoma attività di negoziazione bilaterale, si traduca in politiche specifiche, da realizzare a livello nazionale, di settore e decentrato.

Vediamo infine alcuni aspetti più legati al costo del lavoro, che è ovviamente uno dei contenuti più tradizionali, e conflittuali, del confronto tra le parti nella contrattazione collettiva e (dagli anni novanta in poi in modo sempre più diffuso) nella concertazione sociale delle politiche dei redditi. Il governo della flessibilità passa anche attraverso la questione salariale, strettamente legata alla diffusione dei nuovi rapporti di lavoro con contratti flessibili. La riduzione del costo del lavoro impone nuove forme d'organizzazione del lavoro e dell'orario (contenimento dello straordinario, introduzione della banca delle ore o altri sistemi di flessibilità oraria, flessibilità interna alle imprese). In molti paesi si registrano cambiamenti anche in questo campo, che segnalano una svolta nel comportamento e nelle strategie degli attori, anche se spesso suscitano dissenso e provocano difficoltà alla regolazione congiunta.

In Irlanda, paese con differenziali salariali elevati e costo del lavoro particolarmente basso, alcuni grandi accordi centrali affrontano il tema della crescita dei salari reali e del controllo del costo del lavoro. Nel settore privato

nal Steering Groups, e sul tema dell'apprendistato, *Special Task Team*; il Fondo nazionale per la formazione sostiene esperienze di tirocinio, apprendistato e reti di formazione; la rete *Skillnets*, finanziata dallo Stato ma gestita in modo paritario a livello tripartito, sostiene la formazione dei lavoratori all'interno delle imprese, specie sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

gli aumenti salariali sono legati alla produttività, tramite la promozione della componente variabile e l'azionariato dei dipendenti. Nel settore pubblico si promuove la cooperazione, istituendo presso il ministero delle Finanze un *Benchmarking Body*, bilaterale, per la determinazione del salario, un Gruppo di monitoraggio sul controllo della realizzazione degli accordi, nell'ambito del *Programme for Prosperity and Fairness* (Ppf), e la Commissione nazionale sui salari (Nmwc), che introduce il salario minimo nazionale³⁶. In Austria non c'è tradizione di eguaglianza salariale, la flessibilità salariale è molto ampia, ma la contrattazione di categoria tiene conto delle esigenze macroeconomiche e il sistema della *Verteilungsoption*³⁷ realizza una flessibilità anche a livello micro (aziendale).

In Svezia, il consenso diffuso sulla necessità di differenziare condizioni di lavoro e salariali non entra in contrasto con un maggiore coordinamento del sistema di relazioni industriali, anzi è la base del nuovo «compromesso sociale», volto a conciliare esigenze delle imprese e dei lavoratori, sostenere la piena occupazione e la crescita dei redditi delle famiglie. L'accordo di cooperazione per lo sviluppo industriale e la formazione del salario (marzo 1997) istituisce il Comitato economico dell'industria, che offre informazioni sugli indicatori macroeconomici e controlla gli effetti degli accordi raggiunti (Ist, 2001, in particolare Anxo). In Danimarca, il Forum tripartito e il preesistente Comitato statistico promuovono dal 1998 accordi sul sistema di calcolo per gli incrementi salariali, con indicatori concordemente accettati per la contrattazione (Ist, 2001, in particolare Jorgensen). In Francia la questione salariale è affrontata soprattutto a livello decentrato, aziendale, e legata alla riduzione dell'orario di lavoro e alla flessibilità interna.

In altri paesi si verificano invece crescenti tensioni, a prescindere dalla tradizione di confronto sulle questioni economiche. In Germania, la riduzione del costo del lavoro si lega a politiche dell'orario di lavoro. L'Alleanza per

³⁶ I lavori della Commissione non sono senza conflitti. I sindacati giudicano i tassi d'incremento salariale non allineati con la crescita economica e l'inflazione. Tuttavia, gli aggiustamenti proposti sono poi accettati da tutti.

³⁷ Letteralmente, opzione distributiva, in realizzazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta, e oggetto di un accordo nel 1999. I contratti di categoria consentono di scegliere tra aumenti per tutti senza flessibilità, oppure una parte generale per tutti e una variabile legata alle *performance* e basata su accordi aziendali. Questa ultima soluzione sta progressivamente sostituendo gli aumenti automatici, legati all'anzianità di servizio (*Werwendungsgruppen*), con l'accordo dei sindacati, che mirano a tutelare contro la disoccupazione i lavoratori più anziani e a consentire ai più giovani livelli salariali iniziali più alti, e delle imprese, che collegano il costo del lavoro ai risultati aziendali (Ist, 2001; 2002, in particolare Traxler).

il lavoro raggiunge, nel 2000, un accordo per ridurre lo straordinario e sostituirlo con crediti d'orario (*Zeit-Wertpapiere*) da utilizzare per il prepensionamento, e da contrattare in azienda³⁸. Un crescente conflitto su pensioni, salario, riduzione del tempo di lavoro e straordinario manda però in crisi l'Alleanza. Il costo del lavoro sta divenendo dunque fonte di crisi della regolazione congiunta del lavoro (Ist, 2002, in particolare Sadowski *et al.*). In Italia crescono le tensioni tra le parti, soprattutto nel pubblico impiego e nei servizi di pubblica utilità. Nel settore privato il salario variabile legato alla produttività è oggetto di contrattazione da tempo, così come la riduzione dello straordinario e nuove forme di organizzazione del tempo di lavoro. Nel pubblico, invece, la «privatizzazione» del rapporto di lavoro trova spesso l'opposizione dei sindacati.

Qualche segnale di difficoltà si vede anche in Olanda dal 1999, dove si paventa la «fine delle politiche salariali responsabili» (Ist, 2002, in particolare Van der Meer, Benedictus e Visser). Il governo chiede moderazione salariale e maggiore individualizzazione dei trattamenti, ma le parti sociali rifiutano questa interferenza nella loro autonomia negoziale. I sindacati rivendicano incrementi salariali, agganciati alla sostenuta crescita economica del paese, del costo della vita e dell'inflazione (addebitata alle politiche fiscali ed energetiche del governo). Le imprese, che offrono alte retribuzioni ai *manager* e ai lavoratori qualificati (in un paese in cui la forza lavoro specializzata è carente), rendono difficile la moderazione salariale³⁹. Molti contratti di categoria tuttavia accettano le richieste sindacali, rafforzano il salario variabile⁴⁰ e riducono la durata dei contratti per consentire aggiustamenti più rapidi.

Si potrebbero portare ancora altri esempi: la legge belga sulla competitività che istituisce un «corridoio salariale» entro cui contenere gli incrementi, che tuttavia secondo i sindacati non tutela sufficientemente il potere d'acquisto dei lavoratori⁴¹, per cui si sono avute intese che collegano salario e flessibilità dei lavoratori (prevedendo *bonus* per la mobilità, nel settore delle costruzioni; riduzione dell'orario notturno, nell'editoria ecc.);

³⁸ Il caso Volkswagen ne è un esempio. Altri esempi sono rintracciabili nei settori e nelle aziende in cui è più diffuso il lavoro flessibile e meno garantito, soprattutto interinale.

³⁹ Con l'Accordo di Gardenen, dal nome del luogo della firma, le imprese accettano una moderazione delle retribuzioni dei *managers*.

⁴⁰ L'attenzione al salario variabile cresce significativamente in seguito all'Accordo del 2000 («Bisogna fare di più»).

⁴¹ Gli indici utilizzati dal Cec non tengono conto, infatti, del prezzo del petrolio, e si sarebbe registrato pertanto un decremento sensibile del potere d'acquisto dei salari (Ist, 2002, in particolare Arcq).

lo spostamento nella contrattazione collettiva in Spagna dai sistemi automatici d'incremento salariale, legati all'anzianità, verso il salario variabile legato alle *performance* aziendali, che però lascia distanti le strategie delle imprese (che chiedono il rinnovamento della struttura salariale per legarla alle *performance* aziendali, ai livelli salariali delle imprese competitive, e l'introduzione di clausole di salvaguardia per le imprese non in grado di aumentare i salari) e dei sindacati (che chiedono la salvaguardia del potere d'acquisto, l'eliminazione delle disuguaglianze di genere, l'introduzione del salario minimo). Nonostante persistano, specie su questo tema, situazioni di disaccordo e di conflitto, vi sono segnali di un crescente confronto, un rafforzamento delle istituzioni partecipative e il raggiungimento di accordi innovativi.

3. Regolazione del lavoro nella condivisione dello spazio politico

Le tendenze richiamate segnalano, dunque, una diffusione del modello inclusivo di *policy-making* a livello europeo, una estensione delle pratiche di dialogo sociale a livello nazionale nei paesi membri e, infine, un crescente impegno delle parti sociali nella regolazione congiunta del lavoro, che si traduce spesso nell'assunzione di responsabilità nella loro autonoma contrattazione collettiva (bilaterale). Si può riassumere la situazione concentrando l'attenzione sul grado di congruenza tra concertazione sociale e contrattazione collettiva, e sul grado di coordinamento all'interno dei paesi. Sin dai primi anni della Ees si è registrata una crescente propensione alla regolazione congiunta tra governi e parti sociali, la diffusione di processi e meccanismi volti a coordinare l'azione a livello nazionale e intersettoriale con i comportamenti effettivi degli attori a livello di settore e decentrati. Mettendo in relazione il grado di coinvolgimento nella concertazione sociale tripartita delle politiche del lavoro con il grado di inclusione nella negoziazione bilaterale dei temi legati all'occupazione, si vede che le soluzioni adottate sono diverse, ma quasi tutte convergenti in direzione della regolazione congiunta, e si possono identificare quattro modelli prevalenti di regolazione del lavoro⁴².

⁴² Si riprende qui la tipologia di Léonard (2001), con qualche aggiustamento legato agli sviluppi successivi. Per un approfondimento, vedi Alacevich (2004, specialmente par. 5.3). Un analogo lavoro sui nuovi Stati membri non è ancora disponibile, anche se utili elementi sono rintracciabili in Commissione Europea (2004).

Tab.1 Quattro modelli di regolazione del lavoro

		<i>Concertazione sociale tripartita delle politiche del lavoro</i>	
		<i>Presente</i>	<i>Assente o marginale</i>
<i>Presenza dei temi legati all'occupazione nella negoziazione</i>	<i>Significativa</i>	Regolazione congiunta del lavoro – Coordinata: Germania, Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia – Meno coordinata: Belgio, Italia, Spagna	Prevalenza della contrattazione collettiva – Di settore: Austria – Aziendale: Francia
	<i>Marginale</i>	Concertazione delle politiche nazionali del lavoro Irlanda, Lussemburgo, Portogallo	Regolazione prevalentemente affidata al mercato Gran Bretagna, Grecia

Una «regolazione congiunta del lavoro» si manifesta nei paesi in cui le politiche sono concertate a livello nazionale e le parti sociali nelle loro relazioni bilaterali, dal livello nazionale a quelli decentrati, assumono responsabilità dirette nei confronti del lavoro e dell'occupazione. Questa continuità tra dialogo sociale e contrattazione caratterizza otto paesi, pur se con diversi livelli di coordinamento interno⁴³. Una «concertazione delle politiche del lavoro» più centrale, meno coordinata con la negoziazione bilaterale, di settore e aziendale, è comunque presente in Portogallo, in Irlanda e in Lussemburgo⁴⁴, ove vi sono tuttavia segnali di cambiamento

⁴³ Tra i casi a maggior coordinamento, anche in Finlandia e Svezia la regolazione congiunta si riafferma dopo un periodo di difficoltà. In Svezia, l'Istituto nazionale di conciliazione (*Medlingsinstitut*) e l'Istituto di mediazione (*Statens förlikningsmännaexpedition*), insieme a quelli autonomi delle parti sociali, favoriscono la «flessibilità contrattata» (Ist, 2001; 2002, in particolare Anxo). Tra i casi di minore coordinamento, specie in Italia e Spagna si registrano discontinuità e tensioni, e una minore stabilità del sistema.

⁴⁴ In Portogallo, le relazioni bilaterali sono molto tradizionali, ma si registrano segnali di cambiamento: un terzo circa dei contratti trattano questioni legate alle politiche del lavoro e danno seguito agli accordi siglati al centro, come l'Accordo sulle politiche del lavoro, il mercato del lavoro e la formazione (Ist, 2001; 2002, in particolare Pires de Lima e Rego). In Irlanda, i grandi accordi centrali, *Partnership 2000* e *Ppf*, stimolano la cooperazione, ma gli accordi aziendali sono ancora pochi. Inoltre, la contrattazione di cate-

in atto. La «prevalenza della contrattazione collettiva» rispetto alla concertazione nazionale caratterizza due paesi molto diversi, Francia e Austria, in cui il coordinamento è assicurato in modo opposto: più «amministrato» dallo Stato, ma in cui cresce l'orientamento alla regolazione congiunta, o più affidato all'autonomia negoziale, ma in grado di assicurare coerenza e coordinamento⁴⁵. Solo in due paesi, Grecia e Gran Bretagna, la concertazione nazionale è debole e la contrattazione decentrata poco coordinata, e non affronta questioni legate all'occupazione, che restano così «regolate prevalentemente da meccanismi di mercato»⁴⁶. Dunque, con due sole eccezioni, in tutti i paesi gli attori sociali assumono responsabilità crescenti nella regolazione del lavoro, coniugandola con le esigenze di competitività. Il modo in cui questo avviene è però variabile, più o meno solido e duraturo, e dipende anche dal ruolo dello Stato. Tuttavia, gli aggiustamenti nelle forme di definizione e realizzazione delle politiche, nel monitoraggio *in itinere* e nelle soluzioni adottate per un maggior coordinamento interno tra politiche pubbliche e contrattazione collettiva, sembrano suggerire che sistemi così diversi tra loro stiano imboccando la strada di una qualche convergenza funzionale.

Non c'è dunque una convergenza di tipo «strutturale», ma piuttosto di tipo «funzionale» e «normativa», almeno nel campo della regolazione del lavoro ben visibile. Ciascun paese affronta i problemi posti dalla competizione economica e dall'integrazione europea facendo ricorso al patrimonio di norme e pratiche consolidate nel tempo, ricombinandole per rispondere alle nuove sfide. Il gioco comunitario e la strada perseguita nell'integrazione

goria ha scarso peso, e persiste una forte variabilità tra settore e settore (Ist, 2002, in particolare Kenny e Geary).

⁴⁵ In Francia, la contrattazione aziendale riceve deleghe dalla legislazione (Ist, 2002, in particolare Jacquier e Plassard). In Austria, Stato e istituzioni tripartite non influenzano le relazioni bilaterali. Spesso si enfatizza il ruolo della Commissione paritetica, tripartita, su prezzi e salari (Pklp), che però sorveglia solo i tempi delle tornate contrattuali e non ne influenza i contenuti. I contratti stipulati ogni anno (più di 400) sembrano segnalare una frammentazione del sistema, che invece è più coordinato per il ruolo pilota del settore metalmeccanico, e gli stretti legami interpersonali tra i protagonisti di concertazione e contrattazione (Traxler, 1998; Ist, 2001; 2002, in particolare Traxler)..

⁴⁶ In Grecia, il dialogo sociale al centro resta più rituale e poco legato con la contrattazione, anche per l'arretratezza delle relazioni industriali. I sindacati chiedono più regolazione, le imprese invece più deregolazione. Tuttavia il processo avviato può favorire la concertazione delle riforme (Ist, 2001; 2002, in particolare Mouriki). In Gran Bretagna, autonomia negoziale, decentramento e volontarismo delle relazioni industriali si sono accentuati nel ventennio dei governi conservatori (Ist, 2001; 2002, in particolare Marsden).

europea si inseriscono in questi processi di riadattamento, tuttavia, con un ruolo non trascurabile, promuovendo un isomorfismo «debolmente coercitivo» e «normativo» (Powell, DiMaggio, 1991)⁴⁷. Gli obiettivi, i principi di regolazione e le forme di relazione tra gli attori sono sempre più comuni.

La capacità impositiva diretta delle istituzioni comunitarie sul terreno delle politiche del lavoro e sociali è infatti limitata: non hanno competenze dirette né capacità di «direzione gerarchica» (Scharpf, 2002); anche il Trattato di Amsterdam, con il nuovo Titolo sull'occupazione, opta per una «integrazione negativa» e una debole «integrazione positiva» (Scharpf, 1998). Si sviluppa però un approccio di tipo progressivo e procedurale, basato su *soft law*⁴⁸ e regole generali, negoziazioni intergovernative e decisioni congiunte, processi non vincolanti di coordinamento, e sostegno al mutuo accomodamento e all'apprendimento politico. Le istituzioni comunitarie non possono cioè obbligare gli stati nazionali ad adottare determinati comportamenti, ma non per questo l'influenza dell'integrazione europea è irrilevante, è semmai solo «debolmente coercitiva». Al centro del Metodo aperto di coordinamento vi è, infatti, una forte attenzione agli aspetti procedurali⁴⁹: dal «controllo tra pari» alla possibilità delle istituzioni comunitarie di segnalare le buone pratiche, di valutare i piani nazionali e di emettere eventuali raccomandazioni agli Stati membri. Il peso politico delle valutazioni comunitarie sulle vicende interne ai diversi paesi è più forte di quanto ci si potrebbe aspettare, nonostante la carenza di vere e proprie sanzioni (Treu,

⁴⁷ Secondo Powell e DiMaggio (1991) la diffusione di modelli simili può avvenire per via «coercitiva», per l'azione di un'autorità sovraordinata che pone vincoli e costrizioni; per via «mimetica», adeguandosi a modelli capaci di affrontare meglio le sfide cui non si è in grado di rispondere efficacemente secondo la tradizione o che s'impongono per la difficoltà di contrapporvi adeguate alternative; ma anche per via «normativa», attraverso la diffusione di *standard* di comportamento e idee condivise da una pluralità di soggetti, specie nelle comunità professionali degli addetti ai lavori che ne informano l'azione.

⁴⁸ Il concetto di *soft law* si riferisce a un tipo di regolazione dai contenuti più generali e da adattare a diversi contesti istituzionali, una sorta di «minimalismo regolativo» (D'Antona, 1992), visto da molti come insufficiente. Emblematiche, da questo punto di vista, restano le proposte avanzate dal Gruppo di Madrid (Supiot, 1999), che individuano una serie di temi (rapporto d'impiego privato, *status* professionale, tempi di lavoro, contrattazione collettiva) sui quali appare necessario un intervento legislativo europeo decisamente più forte. Altri lo ritengono invece un approccio necessario, per la difficoltà di una legislazione positiva uniforme per tutta Europa, e anzi favorevole alla costruzione di un'Europa sociale libera dai vincoli e dai pregiudizi della tradizione (Trubek, Mosher, 2003; Ichino, 1999).

⁴⁹Vedi Mückenberger (2002). Al proposito si è parlato anche di una «tendenziale transizione dal diritto (sociale) sostanziale a quello procedurale» (Giubboni, 2003, p. 271).

2001): buone valutazioni rafforzano le coalizioni di governo; valutazioni negative, raccomandazioni (individuali) del Consiglio, o anche la mancata menzione tra le buone pratiche di esperienze nazionali sono strumenti per le opposizioni (Biagi, 2000).

La sollecitazione al dialogo sociale e a stipulare accordi, seppur non vincolanti, favoriscono un avvicinamento delle posizioni, l'analisi congiunta dei problemi, lo sviluppo di un linguaggio comune. L'ampiezza delle materie di dialogo, nella Ees e nelle altre sfere di *policy*, produce una «estensione tematica» e una «estensione numerica» (Salvati, 2000) delle politiche affrontate congiuntamente, sostenendo anche processi di responsabilizzazione delle organizzazioni degli interessi. Numero e tipo degli attori coinvolti crescono in relazione alla necessità di mobilitare tutti gli interessi, stimolandoli a agire in modo non isolato. Ne discende qualche difficoltà operativa, da affrontare comunque per aumentare l'efficacia delle politiche. Si favoriscono processi di convergenza che poggiano sul «mutuo accomodamento» (Scharpf, 2002). L'apprendimento politico e la diffusione delle «buone pratiche» consentono meno lo sviluppo di politiche del tipo *beggar my neighbour* anche sui terreni in cui la concorrenza tra gli Stati è più forte. Regole condivise, principi di riferimento comuni, procedure comunemente accettate, fanno ormai parte dell'*acquis communautaire* e contribuiscono a mantenere e rafforzare le regole del gioco nei paesi europei, anche a fronte di cambiamenti delle coalizioni politiche di governo.

Inoltre, si sviluppa un comune «linguaggio sociale e del lavoro» europeo che, pur con i limiti ben noti, genera un isomorfismo normativo. Nel linguaggio comune entrano termini che esplicitano la condivisione di obiettivi comuni: «investire sul lavoro», perseguire la piena occupazione, promuovere la qualità del lavoro, porre attenzione alla coesione sociale e all'inclusione delle categorie più svantaggiate, sviluppare i servizi alle famiglie e alle persone, favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Entrano nuovi termini, come *workfare* o *flexicurity*, che esprimono i fondamenti del modello sociale europeo: conciliare esigenze diverse, assicurare competitività e coesione sociale. E ancora, si sta affermando poi una vera e propria «comunità professionale transnazionale», formata da politici e funzionari pubblici, ma anche da rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali che partecipano al dialogo sociale europeo e alla definizione delle strategie comunitarie. Questa comunità professionale intrattiene, peraltro, stretti e costanti rapporti con le realtà dei propri paesi, favorendo così la diffusione dei linguaggi, delle regole del gioco, dei principi che informano l'azione comunitaria.

Si può obiettare che questo processo non ha la coerenza «coercitiva» e «normativa» di quello che sostiene l'integrazione economica, ma i cambiamenti avviati nella dimensione «sociale» dell'integrazione europea non sono di poco conto, e potrebbero intensificarsi e crescere. Certamente, la particolarità della regolazione del lavoro assume qui rilevanza. Altre sfere della politica sociale sono ancora poco interessate da questi cambiamenti, e forse lo resteranno ancora a lungo. Da un lato, infatti, il nuovo Titolo sull'occupazione del Trattato sostiene questo processo in modo ben più forte di quanto non avviene per altre *politics*. Dall'altro, la natura stessa di quest'area impone in modo più forte e cogente la cooperazione tra attori pubblici e privati, pena l'inefficacia delle politiche. Sono, comunque, necessari aggiustamenti costanti per affrontare le sempre nuove sfide che si pongono, e agli attori coinvolti sono richieste capacità di adattamento (reciproco e ai mutamenti esterni) e di innovazione. Tuttavia, i risultati sin qui ottenuti non sono irrilevanti, e l'esercizio affrontato con la Ees dal 1998 costituisce un banco di prova importante, da estendere ad altre politiche sociali per irrobustire l'integrazione sociale europea.

Bibliografia

- Alacevich F. (2004), *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*, Firenze, Firenze University Press.
- Baglioni G., Squarzon C. (a cura di) (1987), *Stato, politica economica e relazioni industriali in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Best E. (2003), *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance*, Maastricht, Eipa, <http://www.eipa.nl>.
- Biagi M. (1998), *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in Cella G.P., Treu T. (a cura di), pp. 495-525.
- Biagi M. (2000), *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 16, n. 2, pp. 155-173.
- Bollettino EU (1997), *Implementation of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment and the «Action for Employment. A Confidence Pact Initiative»*, n. 6.
- Bossaert D., Best E. (eds.) (2002), *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, Eipa.
- Caruso B. (2002), *Decentralized Social Pacts, Trade Unions and Collective Bargaining (How Labour Law is Changing)*, Università degli Studi di Catania, Facoltà

- di Giurisprudenza, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo Massimo D'Antona, Working Papers, n. 2.
- Cella G.P., Treu T. (a cura di) (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino.
- Chalmers D., Lodge M. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, London School of Economics and Political Science, Esrc Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper n. 11.
- Comitato Economico e Sociale (1999), *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, GU C 329, 17 novembre.
- Comitato Economico e Sociale (2002), *Opinion European Governance – a White Paper*, Ces 357/2002, 20 marzo.
- Commissione Europea (1993), *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, 94/C 295/09.
- Commissione Europea (1996), *Action for Employment in Europe. A Confidence Pact*, SEC (1996).
- Commissione Europea (1997), *Green Paper. Partnership for a New Organisation of Work*, COM (97) 128 final.
- Commissione Europea (2001), *European Governance. A White Paper*, comunicazione, 25 luglio, COM (2001) 428 final.
- Commissione Europea (2002), *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, comunicazione, 16 giugno, COM (2002) 341 def.
- Commissione Europea (2002a), *Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*, comunicazione, 17 luglio, COM (2002) 416 final.
- Commissione Europea (2003), *Relazione della Commissione sulla governance europea*.
- Commissione Europea (2003a), *The Future of the European Employment Strategy (EES) «A strategy for full employment and better jobs for all»*, comunicazione, 14 gennaio, COM (2003) 6 final.
- Commissione Europea (2004), *Industrial Relations in Europe 2004*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit D.1.
- Convenzione Europea (2003), *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, 18 luglio, CONV 850/03.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Tradition*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse, 1996.
- Crouch C., Traxler F. (eds.) (1995), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot, Avebury.
- D'Antona M. (1992), *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, pp. 49-64.

- De la Porte C., Pochet Ph. (eds.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, Peter Lang.
- Employment Taskforce (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more Employment in Europe*, Rapporto Kok, http://europe.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.
- European Social Dialogue Newsletter (2000), *Preparing for Enlargement*, ediz. speciale, settembre, http://europa.eu.int/comm/employment_social/enlargement-socialdialogue_front_en.htm.
- Fajertag G., Pochet Ph. (eds.) (2000), *Social pacts in Europe. New dynamics*, Brussels, Etui.
- Ferner A., Hyman R. (eds.) (1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, London, Blackwell.
- Gibellieri E. (2005), *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, in Varsori A., Leonardi L. (a cura di), pp. 19-30.
- Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Giugni G. (1985), *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 25, pp. 53-64.
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, conversazione con Paola Ferrari e Carmen La Macchia, Bologna, Il Mulino.
- Hall P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State, The case of economic policymaking*, in *Britain, Comparative Politics*, april, pp. 275-96.
- Hodson D., Maher I. (2001), *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n. 4, pp. 719-746.
- Ichino P. (1999), *Diversità di ispirazione e contenuti normativi fra l'organizzazione internazionale del lavoro e l'ordinamento comunitario europeo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, pp. 295-299; ora in Ichino P. (2004), *Lezioni di diritto del lavoro. Un approccio di labour law and economics*, Milano, Giuffrè, cap. II, sez. II.
- Ist, Institut des Sciences du Travail (2001), *Employment: the Focus of Collective Bargaining in Europe. Themes, Procedures and Issues*, Ucl Presses Universitaires de Louvain, Ist, Dossier n. 20.
- Ist, Institut des Sciences du Travail (2002), *Collective Bargaining and Employment in Europe. 2001-2002*, Ucl Presses Universitaires de Louvain, Ist, Dossier n. 21.
- Léonard E. (2001), *Employment Bargaining in Europe: Towards Co-responsibility for the Labour Market?*, in Ist, pp.19-38.
- Magone J.M. (2005), *The Economic and Social Committee and Social Europe: Structuring European Civil Society*, in Varsori A., Leonardi L. (a cura di), pp. 31-55.

- Mechi L. (1994), *Una vocazione sociale? Le azioni dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e di René Mayer*, in *Storia delle Relazioni Internazionali*, anno X-XI, pp. 147-184.
- Mechi L. (2000), *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in *Journal of European Integration History*, n. 1, pp. 63-88.
- Mückenberger U. (2002), *Un'Europa senza regolazione sociale? Il dialogo sociale e l'importanza crescente della sfera procedurale*, in Frieze H., Negri A., Wagner P. (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, Manifestolibri.
- O' Keeffe D., Twomey P. (eds.) (1999), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing.
- Powell W., DiMaggio P. (1991), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in Powell W., DiMaggio P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, New Haven, Yale University Press, pp. 63-82.
- Regini M. (2002), *Modelli di capitalismo: una nuova agenda di ricerca sulla regolazione concertata dell'economia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3, pp. 13-23.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e Mercato*, n. 67, pp. 83-107.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Scharpf F.W. (1998), *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in *Stato e Mercato*, n. 52, pp. 21-52.
- Scharpf F.W. (2002), *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 11-42.
- Scharpf F.W. (2002a), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 02/8, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8>.
- Sciarra S. (1999), *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A Multi-language Legal Discourse*, in O' Keeffe D., Twomey P. (eds.) (1999), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, pp. 157-170.
- Sciarra S. (2000), *Integration through Co-ordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in *The Columbia Journal of European Law*, n. 6, pp. 209-229.
- Streeck W. (1987), *La gestione dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi*, in Baglioni G., Squarzon C. (a cura di), pp. 123-159.
- Supiot A. (a cura di) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion; trad. it. *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci, 2003.

- Traxler F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in Crouch C., Traxler F. (eds.), pp. 23-44.
- Traxler F. (1998), *Austria: Still the Country of Corporatism*, in Ferner A., Hyman R. (eds.), pp. 239-261.
- Treu T. (2001), *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, Il Mulino.
- Trubek D.M., Mosher J.S. (2003), *New Governance, Employment Policy, and the European Social Model*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds.), pp. 33-58.
- Van der Voort W. (1999), *The Economic and Social Committee*, in Van Schendelen M.P. (eds.), *EU Committees as Influential Policy Makers*, Aldershot, Ashgate, pp. 250-273.
- Varsori A. (a cura di) (2000), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio.
- Varsori A., Leonardi L. (2005), *Lo spazio sociale europeo*, Firenze, Firenze University Press.
- Visser J., Hemerijck A.C. (1997), *A Dutch miracle; Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Zeitlin J. (2005), *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, European Governance Papers, Eurogov, n. C-05-04, <http://www.connex-network.org/eurogov>.
- Zeitlin J., Pochet Ph. (eds.) (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang.
- Zeitlin J., Trubek D.M. (eds.) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Uno scambio senza contropartite

Eliana Como

1. Il dibattito sulla concertazione tra sostenitori e critici

Il dibattito sulla concertazione in Italia si è spesso polarizzato tra chi la propone come strumento per la difesa dei redditi e chi invece la rifiuta, perché vi intravede una deriva verticistica dell'organizzazione sindacale, con conseguenze sull'autonomia rivendicativa del sindacato e sul suo ruolo di rappresentante degli interessi di classe. Questo ha portato, molto spesso, a un uso mistificato e propagandistico del termine concertazione, sia da parte di coloro che la hanno criticata sia da parte di coloro che invece la hanno celebrata¹. La discussione, soprattutto all'interno del sindacato, è stata infatti spesso ingessata in una contrapposizione, a volte ideologica, del binomio conflitto-concertazione, che ha sottovalutato gli elementi di contesto che hanno determinato e condizionato la storia sindacale degli ultimi trenta anni e che hanno reso atipica l'esperienza della concertazione italiana.

La storia di altri paesi europei porta a ritenere che la concertazione sia uno strumento di forza dell'azione sindacale, cui arrivano le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi proprio in virtù del loro radicamento e della loro capacità di rappresentanza. Un sistema neo-corporativo si instaura, di fatto, quando il governo e la classe imprenditoriale di un paese considerano le organizzazioni sindacali talmente forti da ritenere più conveniente trovare con loro un accordo preventivo piuttosto che perseguire una strategia di esclusione e di conflitto². Il fatto che le grandi associazioni di rappresentanza degli interessi siano coinvolte nelle scelte di politica econo-

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

¹ Vedi Rieser (2000).

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

mica e sociale implica un certo esercizio di controllo su di esse da parte dello Stato, e un impegno da parte loro alla responsabilità e dunque alla auto-limitazione delle rivendicazioni salariali. In uno Stato democratico ciò non dovrebbe, tuttavia, arrivare a comprometterne l'autonomia organizzativa e strategica³.

Nei paesi capitalistici che hanno avviato e consolidato strategie neo-corporative la politica economica non è più basata sul mercato come meccanismo naturale e automatico di regolazione sociale e di redistribuzione delle risorse, ma è sempre più dipendente dalla creazione di un vasto consenso tra le parti all'interno del sistema politico e sociale⁴. La mediazione tra i più importanti gruppi di interesse organizzati ha garantito per anni in questi paesi la stabilità del sistema politico⁵. Negli anni settanta, mentre paesi come

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

duttivi e delle strutture istituzionali esistenti. Sono anni caratterizzati da un feroce scontro politico e culturale e da crescenti livelli di disoccupazione, con il sindacato strutturalmente debole e in ritardo sulla lettura delle trasformazioni che stanno avvenendo nell'organizzazione del lavoro in fabbrica. Tuttavia, attraverso il *Piano per il lavoro*, presentato da Di Vittorio nel 1949 al II congresso della Cgil, il sindacato si impegna a sostenere – anche a costo di sacrifici da parte dei lavoratori⁶ – un programma nazionale di occupazione di stampo keynesiano, che prevede la nazionalizzazione dell'industria elettrica, l'avvio di un programma di bonifica e irrigazione di vasti terreni, un piano edilizio per far fronte alla drammatica carenza di case, scuole e ospedali. Il Piano non verrà mai attuato e la strategia del sindacato si risolverà in un fallimento, poiché, da un lato, il governo non ha alcun bisogno di accettare offerte di collaborazione del sindacato potendo utilizzare la disoccupazione e la repressione in fabbrica per escludere la classe operaia da ogni concreta possibilità di partecipazione⁷, dall'altro, il sindacato stesso, ancora molto debole e pressoché privo di radicamento organizzativo, non ha la capacità di mobilitazione necessaria a coinvolgere la propria base, soprattutto nel nord del paese, che poco o niente ha a che fare con i contenuti proposti nel Piano⁸.

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

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

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

La discussione sulla possibilità che il sindacato assuma un ruolo di maggior rilievo nella programmazione economica e nella politica dei redditi del paese viene proposta nuovamente nei primi anni sessanta, questa volta in un quadro economico in piena espansione e su proposta delle prime coalizioni governative di centro-sinistra⁹. Si tratta di una possibilità politica inedita rispetto alla strategia di isolamento e di esclusione portata avanti durante tutti gli anni cinquanta, motivata soprattutto dalla preoccupazione che di fronte alla forte tendenza inflattiva gli strumenti monetari e creditizi non siano sufficienti, se non accompagnati da interventi strutturali e da misure di politica economica espansiva attuati con il consenso delle parti.

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

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

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

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

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

Peraltro le posizioni all'interno del sindacato sono assai differenti: mentre già da qualche anno la Cisl ha dichiarato la propria disponibilità a un approccio negoziale con lo Stato, la Cgil mantiene un atteggiamento critico durante tutta la fase. D'altra parte, lo stesso modello di programmazione proposto dallo Stato, al di là dei presupposti innovativi e delle indicazioni formali, non sembra prefigurare una concezione realmente corresponsabile e concertata della programmazione¹¹.

Come negli anni cinquanta, la politica economica nazionale finisce per rimanere sostanzialmente estranea alla logica neo-corporativa e i sindacati restano relegati a un ruolo marginale, deboli sul piano della rappresentanza e dell'organizzazione, sia dentro sia fuori dai luoghi di lavoro. Piuttosto che intraprendere la strada della politica dei redditi, il governo preferirà, anche in questa occasione, frenare la breve fiammata inflazionistica che segue il *boom* economico (1962-1964) con misure tradizionali, come quelle monetarie e fiscali¹².

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

Dopo la stagione del 1968-1973, caratterizzata da una forte ripresa della conflittualità e da un rafforzamento organizzativo e contrattuale impensabile fino a pochi anni prima¹³, i rapporti tra Stato e sindacato giungono a una svolta. Alla fine degli anni settanta, durante il governo di solidarietà nazionale, il sindacato italiano affronta per la prima volta in maniera organi-

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

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

¹² Vedi Salvati (2000a).

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

ca la possibilità di essere coinvolto nei problemi che riguardano lo sviluppo economico e produttivo del paese, come l'inflazione, la produttività e la competitività internazionale. La cosiddetta «svolta dell'Eur» nel 1978 sancisce un'inversione di rotta nelle scelte strategiche del sindacato e una redistribuzione di potere all'interno dell'organizzazione a vantaggio del livello confederale¹⁴.

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

D'altra parte, all'inizio degli anni ottanta continuano a non esserci le condizioni strutturali e congiunturali perché si attui un sistema propriamente neo-corporativo. Mancano, infatti, sia una rappresentanza forte e centralizzata sia l'appoggio istituzionale da parte di governi *pro-labour*. Chiusa la parentesi dei governi di solidarietà nazionale, con l'opposizione comunista rimasta isolata e in aperto conflitto con la maggioranza, infatti, il movimento sindacale è ancora tutt'altro che unanime rispetto alla scelta della concertazione e, comunque, non ha la forza per sostenere questa scelta, né, d'altra parte, per imporla alle proprie controparti. In grave ritardo sulla lettura delle trasformazioni dell'organizzazione del lavoro, dell'apparato produttivo e della società, il sindacato di quegli anni è, infatti, uscito stremato dalla crisi Fiat del 1980 e dalla più generale offensiva dei datori di lavoro che hanno avviato numerosi processi di ristrutturazione e di decentramento organizzativo¹⁵.

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

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

È pur vero che in molti altri paesi d'Europa in quel periodo le prospettive della concertazione appaiono incerte e instabili. Anche nei paesi tradizionalmente socialdemocratici, in cui gli assetti neo-corporativi sembravano ormai consolidati, la logica della concertazione subisce infatti forti tensioni¹⁶.

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

Cominceranno, da allora, a manifestarsi tra i lavoratori i primi segni di insoddisfazione nei confronti della politica sindacale e di opposizione alle scelte della dirigenza, che daranno avvio a un lungo calo delle iscrizioni (soltanto apparentemente mascherato dall'aumento dei pensionati) e alla diffusione del sindacalismo autonomo, soprattutto in alcuni settori del pubblico impiego e tra i lavori più professionalizzati¹⁷.

Nel caso dell'esperienza degli anni ottanta non si è parlato, peraltro, di concertazione né tanto meno di sistema neo-corporativo, ma piuttosto di «stabilizzazione *incompleta e semi-conflittuale*» (Salvati, 2000a, p. 61). I governi si limitarono infatti ad affrontare soltanto il problema dell'inflazione – peraltro con scarsi risultati¹⁸ – e tralasciarono quasi completamente quello del debito pubblico, che, in assenza di interventi di contenimento, continuò a crescere ben oltre la metà degli anni ottanta¹⁹.

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

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

¹⁶ Vedi Lange (1988).

¹⁷ Vedi Carrieri (1995); Carrieri, Tatarelli (1997).

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

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

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

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

4. La concertazione negli anni novanta: uno scambio ineguale

È soltanto negli anni novanta che, quasi inaspettatamente e cogliendo di sorpresa gli osservatori del modello neo-corporativo, il sindacato italiano viene formalmente e organicamente coinvolto in una serie di patti triangolari con le istituzioni su temi di politica economica. È un periodo di grande tensione, nel più generale clima di rigore imposto dall'ingresso in Europa e con la classe politica e imprenditoriale uscita delegittimata da Tangentopoli²¹. Non si tratta in questo caso soltanto di contenere l'inflazione, determinata dalle pressioni salariali in un contesto di pieno impiego e di politiche di sviluppo di stampo keynesiano, come avveniva nelle esperienze socialdemocratiche del nord Europa. Oltre alla politica dei redditi, i problemi in agenda riguardano, infatti, sempre più il problema della disoccupazione e della spesa pubblica, del contenimento dei costi del lavoro e della flessibilità nell'utilizzo della manodopera, in un contesto macro-economico vincolato dall'ingresso in Europa e dalla internazionalizzazione dell'economia.

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

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

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

mente concessi. Questa fiducia dipende da fattori storici e strutturali che erano presenti nei paesi a sistema neo-corporativo, ma che sono invece assenti nel sistema italiano di quegli anni²². I governi tecnici che danno vita in Italia al Protocollo del 1993 e alla riforma delle pensioni del 1995 non possono di fatto garantire fiducia ai sindacati; anzi, da questi hanno bisogno di essere sostenuti, in mancanza di un'investitura elettorale vera e propria. È proprio la loro neutralità rispetto alle parti e il fatto di non essere esplicitamente *pro-labour* né *anti-labour* a consentire loro di svolgere una funzione di emergenza nazionale.

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

D'altra parte, il sindacato italiano negli anni novanta è soltanto apparentemente in salute e le sue scelte appaiono dettate da una valutazione di riduzione del danno piuttosto che da un'opzione strategica vera e propria. I tre sindacati italiani partecipano, infatti, in questi anni a una vera e propria ristesura del patto sociale basato sul compromesso keynesiano, procedendo per tappe a un nuovo disegno delle relazioni industriali e della politica dei redditi, a una riduzione della spesa previdenziale e all'introduzione di significative dosi di flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro, prevalentemente a svantaggio dei lavoratori e delle garanzie ottenute dalla legislazione del lavoro nei decenni precedenti²³.

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

²² Vedi Regini (1981).

²³ Vedi Salvati (2000b).

l'unica soluzione possibile, tanto più che con esso il sindacato sembra difendere il salario reale dall'inflazione e confermare l'articolazione su due livelli della contrattazione. Tuttavia, se questo sistema consente al sistema produttivo italiano di recuperare in termini di controllo dell'inflazione e contenimento del debito pubblico, di fatto esso dà vita a una dinamica retributiva inferiore a quella dei principali paesi europei e comunque inferiore a quella della produttività. Alla prova dei fatti, il modello previsto dall'accordo si dimostra al di sotto delle aspettative e finisce per andare a svantaggio dei lavoratori, nonostante la produttività torni a crescere nel decennio a livelli superiori a quelli dell'inflazione²⁴. Al recupero dell'inflazione al primo livello (peraltro modesto, se si considera che tra il 1994 e il 1997 la retribuzione *pro capite* è diminuita dello 0,3 per cento l'anno e tra il 1998 e il 2002 dello 0,1), non ha corrisposto infatti un adeguato recupero degli aumenti di produttività al secondo, a causa della scarsa diffusione della contrattazione aziendale, soprattutto al sud, nelle piccole e medie imprese e in alcuni settori meno sindacalizzati. I lavoratori dipendenti interessati da questo livello di contrattazione sono stati infatti, nel biennio 1995-96, soltanto il 38,5 per cento, compresi tra il 3,2 delle imprese da 10 a 19 addetti e il 51,7 di quelle oltre i 500, con appena il 15 per cento delle imprese del sud e differenziali settoriali che vanno da oltre il 50 per cento nei settori chimico e metalmeccanico fino a poco più del 20 in quello tessile e del commercio. D'altro canto, alla scarsa e disomogenea diffusione della contrattazione aziendale non ha fatto adeguato riscontro lo sviluppo della contrattazione territoriale, nonostante la vocazione della struttura produttiva italiana e la prevalenza di piccole e piccolissime imprese diffuse nel territorio.

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

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

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

processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, accettata come condizione *quasi* inevitabile per sostenere i livelli occupazionali e ridurre gli allarmanti livelli di disoccupazione degli anni ottanta²⁵. Nel corso degli anni novanta è stato così portato avanti un processo, già avviato nel precedente decennio, di trasformazione del mercato del lavoro e di riduzione del modello di lavoro tipico, con effetti sui meccanismi di regolazione dei rapporti d'impiego, sull'organizzazione del lavoro e sullo stesso sistema della rappresentanza. Nonostante il coinvolgimento dei sindacati e la prerogativa della contrattazione nazionale di individuare i limiti di utilizzo del lavoro atipico, si è così venuta a cristallizzare una balcanizzazione del mercato del lavoro, diviso in lavoratori di serie A, tutelati e rappresentati dal sindacato, e lavoratori di serie B, senza diritti né garanzia di continuità del posto di lavoro, difficilmente rintracciabili dal sindacato ed esclusi da un sistema di *welfare* e di protezione sociale ancora pensato sul precedente modello occupazionale.

Il metodo consensuale e controllato ha sì reso accettabili le soluzioni introdotte²⁶, ma ha finito per privilegiare il coinvolgimento delle parti sociali rispetto al contenuto dei provvedimenti da introdurre. La concertazione ha così contribuito – con il consenso dei sindacati – a un ripensamento del patto sociale, che ha peggiorato i rapporti di forza tra imprese e sindacati a svantaggio della classe lavoratrice, privilegiando il coinvolgimento delle parti sociali rispetto al contenuto dei provvedimenti da introdurre²⁷. L'operazione ha finito per apparire un tentativo di imbrigliare il conflitto e riportare la contrattazione al livello centrale, determinando in modo leaderistico e verticistico soluzioni e decisioni strategiche, senza tuttavia garantire sui risultati²⁸.

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

²⁶ Vedi Regini (1998).

²⁷ Vedi Salvati (2000b).

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

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

È stato tuttavia il blocco politico costituito nel 2001 dal governo di centro-destra e dalla classe imprenditoriale legata alla piccola e media impresa del nord-est a decidere di chiudere con l'esperienza della concertazione. Con l'alternativa di un «dialogo sociale» pressoché unilaterale e la pratica degli accordi separati, la nuova coalizione di governo ha diviso i sindacati, decretando nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* e con la successiva campagna intrapresa contro l'articolo 18, la fine delle politiche di concertazione e degli equilibri politici e sociali determinati negli anni novanta²⁹. Contestualmente, l'introduzione della legge 30 e dei relativi decreti attuativi hanno portato a termine il percorso di flessibilizzazione senza regole del mercato del lavoro e di individualizzazione dei rapporti di lavoro.

È soltanto in questo periodo che si riapre, dopo più di un decennio di moderazione delle strategie rivendicative, una rinnovata stagione di conflitto – nella società e nei luoghi di lavoro – di cui la Cgil diventa uno tra i principali protagonisti. Basti pensare alla contro-offensiva in difesa dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ma anche, ad esempio, ai conflitti in singoli settori del mondo del lavoro, dagli autoferrottranvieri, a Melfi³⁰, alla difesa di grandi aziende come l'Alitalia e Terni, fino alla mobilitazione della Fiom per i pre-contratti in molte aziende metalmeccaniche.

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

CONFRONTO

Il lavoro nel mondo che cambia
di Ronald Dore

Lavoro e individualismo di mercato

Serafino Negrelli

Perché l'enorme crescita di produttività nell'ultimo secolo non si è tradotta in un significativo aumento del tempo libero per gli esseri umani, e nel paese più ricco del mondo, gli Stati Uniti, si registrano addirittura negli ultimi decenni quantità più elevate di ore lavorate? Perché in Francia e in Germania leggi e accordi collettivi sugli orari di lavoro sono diventati carta straccia nel tentativo disperato di far fronte alla nuova competizione globale, mentre il lavoro straordinario continua la sua «crescita secolare», anche nelle più aggressive economie asiatiche? Perché non si è realizzata la profezia di Keynes¹ che non avremmo lavorato più di 15 ore settimanali, con turni di tre ore al giorno? Oppure l'utopia di Marx che ci saremmo sempre più allontanati dal «regno della necessità» del lavoro per entrare nel regno della libertà?

Sono queste alcune importanti questioni sulla trasformazione del lavoro che pone Ronald Dore nel suo ultimo libro, *Il lavoro nel mondo che cambia* (Il Mulino, 2005). Si tratta di un contributo che merita particolare attenzione da parte degli scienziati sociali perché, oltre a essere ricco di suggestioni, contiene un'idea convincente, una tesi forte, quasi una risposta univoca a tali interrogativi. Tale tesi, se da un lato contribuisce a evidenziare alcune ragioni delle errate previsioni di Keynes e Marx, dall'altro lato risulta in netto contrasto con le più recenti ipotesi sulla «fine del lavoro» o su una supposta era di «ozio creativo».

La tesi principale di Dore è che all'origine della propensione produttivistica delle nostre società capitalistiche vi sia una «infinita intensificazione dei bisogni: quando il tenore di vita cresce, aumentano anche gli *standard* di vita, a un ritmo più veloce» (p. 21). Questa sarebbe innanzitutto la spiegazione del fenomeno dal lato dell'offerta di lavoro: il consumismo. I bisogni infiniti e lo spirito di emulazione dispongono gli individui a lavorare di più e sono perciò positivamente correlati alla crescita del monte ore di lavoro.

* Serafino Negrelli è docente di Sociologia del lavoro, Università degli Studi di Brescia.

¹ *Prospettive economiche per i nostri nipoti* (1930), in Keynes J.M. (1968), *Esortazioni e profezie*, Milano, Il Saggiatore.

Fondamentale appare ovviamente il ruolo svolto dalle capacità di sviluppo dei prodotti e dalle capacità di *marketing* che, cresciute «ancor più velocemente della produttività», sono in grado di creare sempre nuovi prodotti e marchi e di convincere le persone ad acquisirli pena la loro esclusione sociale. È in tal modo che si manifesta «la ritraduzione continua del concetto di utilità» così scontato e caro agli economisti.

Questa prima spiegazione del fenomeno produttivistico del lavoro è accompagnata da un secondo livello di spiegazione, dal lato della domanda di lavoro, ovvero dalla contemporanea «intensificazione della concorrenza», a propria volta all'origine dei cambiamenti che si registrano nelle strategie manageriali e nei contratti di lavoro. La spiegazione dal lato della domanda risiede in alcuni importanti fattori indicati dall'autore: l'affermarsi del valore dell'efficienza, che si realizza mediante la competizione di mercato ed è strettamente connesso all'affermarsi della «dottrina del valore per gli azionisti»; la deregolamentazione dei mercati nazionali dei prodotti, finanziari e del lavoro; il processo accelerato di globalizzazione. Queste tendenze di cambiamento nelle priorità del *management* hanno portato, a propria volta, a cambiamenti nelle priorità dei governi, che hanno promosso leggi e provvedimenti in grado di accompagnare/favorire le nuove politiche del personale delle imprese, ovvero l'intensificazione del lavoro, terzo e ultimo passaggio che completa il quadro esplicativo proposto da Dore.

Alla analisi delle politiche aziendali e statali di flessibilità dei mercati del lavoro interni ed esterni viene dedicata una parte consistente del libro. Il secondo capitolo è interamente orientato a definire il concetto di flessibilità del lavoro. Vengono richiamati in particolare due tipi di flessibilità: quella interna, che fa riferimento alla nozione di «efficienza produttiva», ovvero alla disponibilità dei lavoratori a impiegare le loro abilità nel modo ritenuto migliore dai *manager*; quella esterna, che si collega invece alla nozione di «efficienza allocativa», cioè all'obiettivo di «ottimizzare l'allocazione di lavoro all'interno del sistema economico, attraverso una maggiore libertà di assumere e licenziare». Vengono anche richiamate le tesi di due precedenti fortunati libri dell'autore (*Bisogna prendere il Giappone sul serio*; *Rigidità flessibili*) a sostegno dell'idea che il *trade-off* giapponese tra efficienza allocativa ed efficienza produttiva resti ancora valido ovunque, anche se lo stesso autore riconosce (oggi) che «c'è qualcosa di differente» nel caso giapponese, un'ammissione che lo porta anche a chiedersi se tale caso «può o dovrebbe rimanere differente».

Fallito in buona sostanza, e anche poco praticato, il tentativo di combinare questi due tipi di flessibilità attraverso le politiche aziendali *core-non co-*

re di gestione delle risorse umane, occorre dunque chiedersi perché la legislazione del lavoro dagli anni ottanta in poi è stata dominata dalla visione «mercatista», invece che da quella «organizzativa» del lavoro a vita e del consolidamento della risorsa umana? Con il ricorso ad alcune evidenze empiriche nei vari paesi, vi sarebbero almeno cinque ragioni o ide(ologi) e a giustificazione di tale tendenza, alcune delle quali si ritrovano anche in molti contributi di altri autori²: solo la flessibilità sarebbe in grado di ridurre la disoccupazione; la filosofia manageriale «azionista»; la «lotta di classe» dei governi neo-liberisti per ridurre il potere sindacale; la legittimazione degli economisti prevalentemente influenzati dalla tradizione neo-classica; le istanze di maggior libertà di scelta che deriverebbero dal cambiamento sociale in atto. Si può concordare in misura maggiore o minore con questa analisi, peraltro supportata da molte evidenze empiriche, ma non si può non osservare con Dore che «i *manager*, incalzati da una pressione sempre maggiore a sopravvivere alla concorrenza e a innalzare il valore delle quotazioni delle loro azioni, hanno cercato di ridurre le paghe all'osso... e oltre ad accrescere il numero di ore lavorate per lavoratore, si è tentato di aumentare la quantità di lavoro per ora lavorata».

Questa parte relativa alle modalità in cui può avvenire la «intensificazione del lavoro» è forse la più interessante e originale del libro, poiché ci offre una distinzione o un nuovo dualismo, trascurato solitamente dalle *business school*, negli strumenti o nei modi di migliorare l'efficienza del lavoro, tra la *motivazione di appartenenza* e la *motivazione di mercato*. La prima fa riferimento agli strumenti utilizzati da «*manager* che condividono con i loro dipendenti un senso di appartenenza a un'azienda come comunità, cui possono fare appello per motivare gli sforzi tesi a ottenere quote di mercato sottraendole ai loro diretti concorrenti». La seconda esprime modalità di «*manager* che si sono dedicati ad accrescere i profitti per i loro azionisti e che possono manipolare soltanto gli incentivi auto-interessati» (p. 31). Secondo Dore, sarebbe in atto un'ibridazione delle due modalità. Da un lato, sostiene infatti che lo strumento del lavoro in *team*, centrale nelle politiche giapponesi del personale, torna utile anche al *management* occidentale in quanto evoca «l'obbligo morale come complemento dell'auto-interesse», ricreando così dal basso la motivazione di appartenenza vista anche come spinta verso l'autonomia decentrata. Dall'altro lato, vede il passaggio verso la motivazione di mercato favorito dallo sviluppo di sistemi sempre più sofisticati

² Ad esempio, quelle richiamate in Gallino L. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Bari, Laterza, che ne svela la natura prevalentemente ideologica.

ti di remunerazione e misurazione delle *performance* di lavoro che hanno influenzato le politiche del personale e che coincidono, e sono accelerate, dai cambiamenti di lungo termine nella struttura sociale, in particolare nei modelli tradizionali di famiglia e di disuguaglianza di genere.

L'argomentazione proposta da Dore – come si è detto – è convincente, oltre che brillante e – come si dice – «microfondata». Si veda, ad esempio, quando a supporto del passaggio alla motivazione di mercato fa riferimento appunto ai cambiamenti del tradizionale modello di famiglia che perde la sua «forza normativa», al movimento femminista che chiede più uguaglianza di genere, alla diminuzione della fertilità, alla crescita generale di individualismo evidenziata dall'aumento dei tassi di divorzio ecc. (p. 31). Oppure il riferimento alla enorme crescita delle opportunità di istruzione e al ricorso ai titoli scolastici come segnale di competenza professionale in un sistema sempre più meritocratico di selezione del personale, per spiegare come membri brillanti delle famiglie povere non diventino più abili *leader* sindacali o della sinistra ma entrino con successo nella classe media. O, ancora, l'indebolimento della solidarietà sociale per effetto della maggior diversità etnica generata dalla immigrazione dei «lavoratori provenienti dai paesi in via di sviluppo per svolgere le mansioni che i cittadini dei paesi ricchi non sono più disposti a esercitare» (p. 82).

Eppure, dopo aver letto il libro, resta l'impressione che ci sia stata offerta solo una parte di spiegazione della crescente propensione produttivistica dell'umanità. Ciò solleva il dubbio che questa propensione sia davvero motivata solo dal comportamento «utilitarista» degli individui, ovvero dalla spinta consumistica dell'offerta cui si adegua la dinamica concorrenziale esasperata della domanda che crea nuovi bisogni, alimentando un sempre più vorticoso processo circolare. La matrice neo-smithiana della tesi di Dore appare abbastanza evidente, la funzione svolta dalla propensione naturale al consumo per far lavorare di più gli esseri umani non sembra infatti molto dissimile da quella svolta dalla propensione naturale al baratto per la divisione del lavoro e quindi per la produttività. Ricerche sociologiche importanti, come ad esempio quelle sugli *affluent workers*, avevano certamente già rilevato l'esistenza di diffusi orientamenti strumentali e individualisti verso il lavoro³. Ma da esse e dai risultati di altre indagini empiriche suc-

³ Si possono ricordare, ad esempio le ricerche di Goldthorpe J.H., Lockwood D., Bechofer F., Platt J. (1973), *Classe operaia e società opulenta*, Milano, Franco Angeli, i cui risultati sollevavano il dubbio che i comportamenti dei lavoratori fossero orientati esclusivamente ai valori dell'identità di classe e della solidarietà.

cessive non si può dedurre che siano assenti altre motivazioni di propensione al lavoro, altrettanto se non più importanti di quella consumistica o di natura strettamente economicistica. Lo stesso Keynes, nel 1930, alla fine del saggio citato invitava a non «sopravalutare l'importanza del problema economico o sacrificare alle sue attuali necessità altre questioni di più profonda e più duratura importanza», pur ammettendo che per ancora cento anni l'umanità doveva fingere di preferire l'«utile» al «bene»... ovvero «che il giusto è sbagliato e che lo sbagliato è giusto, perché quel che è sbagliato è utile e quel che è giusto no» (p. 282), intendendo per sbagliato l'avarizia e l'usura, e per giusto la rivalutazione dei fini sui mezzi.

L'invito di Keynes tendeva ad allontanarci dall'approccio funzionalista che, almeno in parte, emerge in una ricostruzione che lega i «bisogni infiniti» degli individui alla «intensificazione del lavoro» promossa da imprese e *policies*. È ancora Keynes a ricordarci che sono inesauribili solo i «bisogni relativi», quelli cioè che esistono in quanto soddisfano ciò che i sociologi hanno definito come *relative deprivation*. Questi bisogni crescono davvero all'infinito all'aumentare del tenore di vita. Mentre Keynes legava la soluzione del «problema economico» dell'umanità alla soddisfazione dei «bisogni assoluti» che tutti gli esseri umani sentono quali che siano le loro condizioni. Ma era anche conscio del fatto che «per chi suda il pane quotidiano il tempo libero è un piacere agognato: fino al momento in cui l'ottiene». Così conscio da ritenere che nessun paese o popolo, a partire dalle classi più ricche, potesse guardare senza terrore all'era del tempo libero e dell'abbondanza, essendo l'umanità da troppo tempo abituata a faticare anziché dedicarsi a «scopi non economici». Cosicché il «tragico dono» del tempo libero resta una minaccia tuttora valida, come già avevano avvertito gli autori della ricerca sui disoccupati di Marienthal.

Nel libro viene affrontato in termini spesso propositivi il tema delle trasformazioni del lavoro, tema peraltro centrale nel titolo dell'edizione originale (*New Forms and Meanings of Work in an Increasingly Globalized World*), soprattutto laddove si prendono in considerazione le molteplici forme della soddisfazione del lavoro. Bella è la citazione da Primo Levi che amare il proprio lavoro è la cosa che si avvicina di più e più concretamente alla felicità sulla terra, ma che resta privilegio di pochi. In questo modo l'autore introduce la dimensione qualitativa, non economica, del lavoro, che contribuisce a rendere non «faticosa» qualsiasi prestazione, anche quelle dei *manager*, dei lavoratori professionisti e dei colletti bianchi che risultano spesso i più «drogati di lavoro». Tale dimensione qualitativa del lavoro prevede innanzitutto le *ricompense intrinseche*, tipiche del lavoro intel-

lettuale, artistico, della conoscenza e della creatività. Vi sono quindi le *ri-compense estrinseche* della socialità e del prestigio sociale. Si tratta di una dimensione qualitativa del lavoro che potrebbe essere definita come equilibrata combinazione di «saper fare» e «saper essere»⁴. Da John Locke ad Amartya Sen questa tendenza è stata intesa come progressiva espansione delle libertà degli individui.

In conclusione, il libro di Dore mantiene la tensione tra la visione pessimista di un attore razionale e utilitarista, che si muove nel contesto di una società il cui solo criterio valido è l'utilità («in democrazia, dove un cittadino ha un solo voto, e nel mercato, dove ha una sola tasca»), e la visione più aperta di un attore «ragionevole» e più propenso agli scopi non economici, in un contesto sociale orientato alla solidarietà ma anche al maggior equilibrio tra lavoro e vita. I due scenari proposti quasi alla fine del libro per un «un possibile ripensamento?» ben esemplificano questa tensione. Il primo è lo scenario della «depressione mondiale», alla quale può portare l'individualismo di mercato, con l'effetto di allontanare ancor più dalla *Gemeinschaft* e con rinnovate forme polanyiane di «sradicamento» dell'economia dalla società. Questo scenario potrebbe «darci una seconda opportunità per sperimentare nuovamente un sistema in cui le relazioni di lavoro sono radicate nel tessuto sociale delle organizzazioni e una parte delle relazioni di scambio nelle istituzioni dello stato sociale» (p. 85). Nel secondo scenario tenderebbe invece a prevalere il motto «il tuo malessere minaccia la mia tranquillità», con il risultato di privilegiare le forme private di protezione e le leggi contro i comportamenti antisociali. La capacità riflessiva degli esseri umani dovrebbe indurli a essere più ragionevoli che razionali per evitare nuove forme di egoismo e di depressione economica.

⁴ Sia consentita la citazione di Negrelli S. (2005), *Sociologia del lavoro*, Roma-Bari, Laterza, oggetto del quale è proprio questa tendenza di trasformazione del lavoro e, in particolare, della crescente dimensione del «saper essere».

Nuove disuguaglianze nelle fatiche e nelle soddisfazioni del lavoro

Marcello Pedaci

Nel secolo scorso, e ancor più in quello precedente, la maggior parte delle utopie prefiguravano radicali trasformazioni della natura del lavoro; non tanto la sua abolizione, quanto una sua progressiva riduzione, in particolare della parte determinata dalla necessità, e per tale via prospettavano crescenti possibilità di liberazione, autodeterminazione e realizzazione di sé per tutti gli individui. Ronald Dore comincia la sua riflessione (*Il lavoro nel mondo che cambia*) proprio rammentando quelle «utopie varie»; una rievocazione che permette all'autore di sottolineare, ancora una volta, la pluralità eterogenea delle possibili direzioni del cambiamento sociale. Quelle visioni magari non puntualizzavano specifiche iniziative di amministrazione, ma suggerivano una traiettoria ai mutamenti della società; tratteggiavano una prospettiva ideale in relazione alla quale considerare le condotte. Proprio in questo stava – e sta tuttora – il loro scopo pratico: nello stabilire un discrimine, nel rappresentare una delle opzioni disponibili. Ben altra è la traiettoria sui cui procedono gli attuali mutamenti. E Dore ne misura le distanze. La realtà – osserva – «è notevolmente diversa»: i cambiamenti sociali seguono una direzione opposta a quelle prospettive ideali. Lo dimostrano le trasformazioni in atto nella natura del lavoro, nelle sue fatiche e nelle sue soddisfazioni.

Di lavoro ne esiste ancora tanto. Più volte è stato detto dei cambiamenti nei tempi di lavoro, della loro differenziazione, de-sincronizzazione, dell'aumento di orari e calendari anomali, del moltiplicarsi dei sistemi di tur-nazione, delle forme di flessibilità temporale ecc. Dore si sofferma però sull'intensificazione del lavoro, sul fatto che le ore lavorate tendono a crescere e spesso sono di più di quelle che si contavano all'inizio degli anni trenta (quando John Maynard Keynes descriveva le prospettive per i nipoti); non solo negli Stati Uniti, ma anche nei paesi europei, dove si aboliscono feste nazionali, si torna a vecchie regolazioni, si pretendono nuove de-regolazioni pur di incrementare il monte ore dei lavoratori. Inoltre, accanto ai lavo-

* Marcello Pedaci è dottorando in Sociologia economica e processi della nuova economia presso l'Università degli studi di Teramo.

ri che diventano più vari, intellettuali e interessanti, persistono quelli con caratteristiche di elevata specializzazione, ripetitività, manualità e nocività. Infine, non si può non considerare che nei bastioni occidentali della società della piena occupazione – per dirla con Ulrich Beck – ha fatto irruzione anche la precarietà. Si assiste alla crescita della mobilità dei rapporti di lavoro, delle carriere professionali. I tragitti lavorativi tendono a frammentarsi. Si definiscono sempre più come sommatorie di spezzoni di lavoro, spesso differenti l'uno dall'altro per condizioni, diritti riconosciuti, livelli di tutela. E in tale sommatoria si avvicendano momenti di iper-occupazione, di sotto-occupazione, ma anche di disoccupazione.

Tuttavia l'aspetto che appare più importante è che il lavoro, che pure non ha perso la sua pregnanza e continua a svolgere un ruolo essenziale nella costruzione di identità della più parte della popolazione, va perdendo molta della sua *consistenza*, cioè del suo potere di protezione. Non sempre, in altri termini, nelle società fondate sul lavoro, *il lavorare* costituisce un mezzo sufficiente per assicurarsi una posizione di sicurezza e di benessere socio-economico; non sempre il lavorare riesce a garantire adeguati *entitlements*, ovvero diritti effettivi di accesso ai beni e alle risorse – immateriali e materiali – disponibili nella società. Ciò è prima di tutto conseguenza delle schizofreniche evoluzioni delle condizioni di lavoro: dei bassi e bassissimi livelli delle retribuzioni. Ma anche delle metamorfosi nei sistemi di *welfare*, del loro progressivo smantellamento. A tali fenomeni si aggiunge poi – almeno per alcune persone – la precarietà dell'occupazione, intesa come discontinuità del lavoro, del reddito, dei diritti, delle tutele.

Le trasformazioni descritte non impattano però allo stesso modo sui diversi segmenti della popolazione. Dore interpreta i loro effetti soprattutto come rischi di rinnovate e più marcate polarizzazioni all'interno della società. Nonostante la crescente diversificazione della struttura sociale, gli individui tenderebbero a concentrarsi intorno a due poli principali, o macrotipologie, notevolmente diverse per quantità e qualità delle risorse disponibili, per condizioni di esistenza, per opportunità di vita. Le de-regolazioni che vanno attuandosi nelle società capitalistiche hanno dunque una caratteristica fondamentale: i loro benefici (e le loro perdite) si distribuiscono in modo differenziato e differenziante rispetto ai diversi gruppi, dimostrando un'elevata sensibilità, oltre che alle variabili di classe e ceto sociale, anche a quelle di genere, età e origine etnica. A esserne avvantaggiati, in termini di aumento del reddito e delle ricchezze, sono sempre gli stessi, coloro che erano già ricchi. Il «mondo che cambia» si va definendo allora per una «maggiore disuguaglianza», «più o meno universale e inevitabile».

Anche Dore inquadra le attuali trasformazioni del lavoro e dei sistemi di *welfare* nel contesto più ampio dei cambiamenti che interessano i modi di produzione. Alla base della sequenza esplicativa ci sono la globalizzazione, la crescita della concorrenza internazionale, in particolare dei paesi di nuova industrializzazione, con un più basso costo del lavoro, la saturazione dei mercati e la sofisticazione dei gusti dei consumatori, l'instabilità e la turbolenza della domanda. Ma vi è pure la modificazione delle priorità dei *manager*. I nuovi stili di *management* appaiono orientati esclusivamente alla realizzazione degli interessi degli *shareholder*. Gli interessi dei lavoratori, delle comunità locali, dei fornitori, svaniscono dalle preoccupazioni e dagli sforzi decisionali dei *manager*. Si ha l'affermazione della dottrina della massimizzazione del valore per gli azionisti. Viene dimessa la concezione dell'impresa quale istituzione che crea profitti attraverso la produzione di beni o servizi; l'impresa viene invece concepita come un'entità che deve accrescere il suo capitale tramite varie modalità, tra le quali la produzione è solamente una di quelle possibili, anzi è spesso quella considerata meno attraente; a essa è preferito il gioco sull'eccedenza del valore di borsa. Le imprese che hanno come priorità la massimizzazione del valore per gli azionisti seguiranno una strategia organizzativa volta in prevalenza all'efficienza allocativa, al contenimento del costo del lavoro, alla flessibilità esterna. Ecco perché, in una sorta di coazione a ripetersi, pongono ossessivamente la richiesta di sempre minori vincoli alla loro azione, di progressive de-regolazioni del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. E i governi della maggior parte dei paesi occidentali hanno assecondato tali richieste. Sia pure con livelli differenti e seguendo approcci di *policy-making* diversi, si è de-regolato ovunque. Ovunque si è ridotto il grado di protezione legale contro i licenziamenti ingiusti, si sono rimossi i controlli sul ridimensionamento degli esuberanti, si sono moltiplicate e rese convenienti le varie forme di lavoro temporaneo.

Ma per comprendere come ciò sia stato possibile non si può prescindere da un altro cambiamento del mondo: il «cambiamento ideologico» verificatosi negli ultimi decenni. Dore insiste sul potere di tale fattore *soft*, relativo a principi, idee e concetti, nell'influenzare le trasformazioni in atto. Il nuovo spirito del capitalismo è quello dell'«individualismo di mercato», che restituisce al singolo individuo buona parte delle responsabilità – e delle possibilità – di protezione dai rischi. Va erodendosi il consenso ai sistemi collettivi di protezione, a quelle forme macro-sociali di organizzazioni che avevano permesso di conciliare l'individualismo con la solidarietà sociale: le pensioni, la regolazione in materia sanitaria, in materia di istruzione, lavo-

ro ecc. Questo era il compromesso – o il «punto di conciliazione» – della società fordista, che pretendeva un intenso sfruttamento nei luoghi di lavoro, ma collettivizzava, o de-individualizzava, i rischi e le protezioni, assicurando ai lavoratori (o meglio, alla maggior parte di essi) una condizione di relativa sicurezza e al capitalismo la sua riproduzione.

Nell'attuale fase della modernizzazione si assiste a una de-collettivizzazione delle protezioni: *chance*, pericoli e insicurezze della biografia, che prima venivano definiti in ambiti comunitari/collettivi devono essere percepiti, interpretati ed elaborati dai singoli. E in questo contesto si rileva un cambiamento del carattere dei tipici eventi che mandano l'individuo fuori strada: se prima erano un «colpo del destino», oggi sono considerati sempre più frequentemente un fallimento personale. Sull'individuo precipitano, in altri termini, nuove forme di attribuzione di colpa. E tornano a pesare in modo considerevole le risorse (economiche, di capitale sociale) di carattere ascrittivo, ereditate dalla famiglia e dalla classe sociale di appartenenza. Nella società dell'individualismo di mercato si modificano dunque i criteri della giustizia sociale, i codici «che determinano cosa viene considerato accettabile, in che misura si possa tollerare la coesistenza all'interno della società tra la ricchezza più sfacciata e la miseria più nera». Ecco che si può osservare non solo una maggiore disuguaglianza, ma anche una tolleranza crescente nei confronti della disuguaglianza, nei confronti della sua esistenza e del suo incremento.

Spesso le trasformazioni nel lavoro e nei sistemi di *welfare* sono giustificate e legittimate con l'argomento della crescita della libertà individuale. Le «vecchie» regolazioni – si sostiene – contengono elementi di compressione della libertà individuale. In tal senso confliggono con quel movimento della società, inarrestabile, che non cessa di progredire verso l'autodeterminazione. Qui la riflessione di Dore entra nell'attualissimo dibattito sul processo di individualizzazione; lo fa tuttavia con un approccio non banalmente celebrativo, bensì lucido, accorto all'ambivalenza del processo e alle sue contraddizioni. Non certo ne sottovaluta la realtà e le potenzialità in termini di progressiva autodeterminazione, autocoscienza e autorealizzazione (così come ne parla Jürgen Habermas), ma con la consapevolezza che la libertà senza l'uguaglianza si risolve nella «libertà dei datori di lavoro di licenziare a proprio piacere, di scegliersi il proprio piano pensionistico e rinunciare a tutte le garanzie di un sistema collettivo di condivisione dei rischi». Ricorrerebbe allora la situazione di una libertà universale in linea di principio, ma con un'applicazione parziale nei fatti, godibile soltanto da una frazione assai limitata della popolazione: soltanto da quelli che dispongono di pro-

prietà private. Per gli altri si determinerebbe invece un aggravarsi delle deprivazioni e dell'insicurezza; e quest'ultima è la negazione della libertà, poiché vuol dire non poter padroneggiare il presente né anticipare positivamente il futuro. La riflessione di Dore fa propria la nozione di libertà sostanziale di Amartya Sen, che va oltre la rivendicazione dei diritti formalmente sanzionati e insiste piuttosto sulla possibilità concreta dei cittadini di implementazione e di agibilità di tali diritti: la libertà è condizionata dall'avere *capacitazioni*, intese come capacità di acquisire beni e risorse per il raggiungimento del proprio benessere sociale, per procedere verso obiettivi ritenuti importanti.

Resta da comprendere quali siano le possibilità di mutare la direzione del cambiamento sociale e se nelle varie società possano esservi culture, istituzioni, valori diversi. Dore non si nasconde un'accentuata tendenza alla convergenza dei modelli di capitalismo. Ovunque, ripete, si de-regolamenta il mercato del lavoro, si smantellano i sistemi di protezione sociale, si ha un incremento della disuguaglianza e della sua tolleranza. Due sono i meccanismi che sembrano promettere un'omogeneità caratterizzata dall'individualismo di mercato. C'è innanzitutto l'elevata integrazione economica su scala globale, in particolare dei mercati finanziari, favorita dalle trasformazioni tecnologiche che hanno attraversato il campo dei trasporti, delle comunicazioni, dell'informazione; ma favorita anche dalla crescente liberalizzazione del commercio internazionale e degli investimenti all'estero. In tale contesto le imprese transnazionali hanno visto accrescersi le possibilità di spostare capitali, pezzi di produzione, posti di lavoro dove le condizioni (fiscali, di prestazioni infrastrutturali, di impiego della manodopera) sono più convenienti. E su questo si fonda il loro nuovo potere; la loro capacità di ricatto e di condizionamento «politico» sugli stati nazionali. Qualunque norma che determina uno svantaggio competitivo per le attività localizzate sul territorio può tradursi in un incentivo alla loro de-localizzazione. L'integrazione economica si traduce allora in un percorso di pura e semplice de-regolazione.

Pressioni simili giungono poi dalle istituzioni macro-economiche internazionali, che subordinano la concessione di finanziamenti all'adozione di politiche neoliberiste, che conferiscano ai mercati il ruolo più ampio nei processi allocativi dell'economia a spese delle decisioni politiche-amministrative. Tuttavia, Dore insiste soprattutto sul secondo meccanismo di omogeneizzazione dei modelli di capitalismo, rappresentato dall'egemonia culturale anglosassone, in particolare statunitense. Nelle istituzioni della formazione, dei *mass media*, hanno conquistato il sopravvento le idee neo-

liberiste. E tali istituzioni influenzano – in modi differenti – i principi, le idee, i concetti delle *élite* intellettuali, politiche, amministrative dei vari paesi, nonché quelle delle imprese transnazionali e delle istituzioni macro-economiche internazionali. Dore intravede, in altri termini, un crescente *isomorfismo* – sia di tipo coercitivo sia di tipo normativo – che permea le azioni, i valori, le aspettative degli attori istituzionali dei diversi stati nazionali. Ma nonostante la forza di tali meccanismi, non esclude, anzi auspica, una divergenza dei modelli di regolazione dell'economia. I fenomeni descritti non sono irreversibili; tra le istituzioni dei vari paesi esistono ancora notevoli differenze, ed esse appaiono ancora in grado di prendere decisioni indipendenti; certo fondamentale è alimentare un altro consenso, su altri criteri di giustizia e su altre direzioni di cambiamento sociale.

CONFRONTO

***Bilateralità e servizi.
Quale ruolo per il sindacato?***
di Salvo Leonardi

Gli enti bilaterali in chiaro

Luigi Mariucci

Fino a qualche tempo fa gli enti bilaterali erano un istituto pressoché sconosciuto, anzi «negletto», di cui «i pochi che sanno non parlano né sembrano interessati a sentir parlare da estranei: prediligono la discrezione, il silenzio – meglio ancora l’oblio – incuranti di destare in questa maniera il sospetto di occultare chissà quali compromissioni» (Romagnoli, 2003). Monografie e saggi in argomento si contavano sulla punta delle dita (Bellardi, 1989; Perulli, Sabel, 1997). Poi sono arrivati la legge 30 e il d.lgs. 276 del 2003, in cui all’art. 2, lettera h, gli enti bilaterali, «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro», sono definiti come «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro». «Sedi privilegiate» è un’espressione impegnativa. Infatti, subito dopo la medesima disposizione aggiunge che l’attività di tali enti si svolge attraverso «la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità retributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

Dopo l’entrata in vigore di tali normative sugli enti bilaterali si sono accesi i riflettori. Una prima analisi è stata proposta dal seminario promosso da *Lavoro e diritto* a Venezia nell’aprile 2003, dal quale emerse un ventaglio significativo di opinioni (vedi gli interventi di Mariucci, Martinengo, Zilio Grandi, Carinci, Cester, Del Punta, Scarponi, Torelli, Romagnoli, in *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, 2003). Poi si sono succeduti i numerosi commenti del d.lgs. 276 del 2003. Infine ancora a Venezia, nell’ottobre 2005, nell’ambito di un convegno dedicato al bilancio

* Luigi Mariucci è docente di Diritto del lavoro presso l’Università di Venezia.

sull'attuazione della legge 30/2003, si sono svolti interventi e confronti sulle esperienze applicative (vedi in particolare gli interventi di Martinengo, Torelli, 2005).

Conviene muovere dal punto di arrivo della discussione. L'esperienza applicativa dimostra, per valutazione comune, che nulla di quanto previsto dalla legge 30 riguardo alle nuove funzioni pubbliche attribuite agli enti bilaterali ha trovato attuazione: da nessuna parte risulta che gli enti bilaterali si siano impegnati a svolgere attività di intermediazione né, tanto meno, di certificazione. Ciò è accaduto per una molteplicità di fattori, il principale dei quali è costituito, più che dalla conclamata opposizione del sindacato più rappresentativo (la Cgil), dalla generale incertezza in cui sono sprofondati gli attori sociali di fronte a un quadro normativo confuso e controverso, e alla complessiva crisi del sistema di relazioni sindacali, a partire dal crollo delle stesse regole e prassi della concertazione. Risulta anzi, per osservazione comune, che il sovraccarico di funzioni improprie attribuite agli enti bilaterali dalla legge 30 abbia costituito una causa scatenante della crisi della bilateralità sul suo proprio terreno, quello negoziale, riferito alle funzioni a tali enti attribuite dai contratti collettivi dei diversi settori. Di fronte a tale esito si potrebbe dichiarare la fine di un dibattito in sostanza inconcludente, e tracciare un tratto di penna sulla roboante disposizione di cui all'art. 2, lettera h, del d.lgs. 276/2003.

Si tratterebbe tuttavia di una conclusione affrettata. Intanto perché nella storia, in genere, e nelle relazioni sociali, in particolare, difficilmente si determinano nette cesure tra le diverse fasi, come insegna l'ormai plurisecolare vicenda giuslavoristica.

Proviamo quindi a immaginare uno scenario diverso. Ipotizziamo che la funzione degli enti bilaterali come «sedi privilegiate della regolazione del mercato del lavoro», disegната dalla legge 30/2003, si fosse effettivamente realizzata. Che vi fossero stati una molteplicità di accordi e contratti collettivi, stipulati a livello locale, regionale e nazionale, nei diversi settori produttivi e a livello interconfederale, tra i maggiori sindacati (Cgil, Cisl, Uil) e le più importanti associazioni di imprese (Confindustria, Confapi, Cna, Confartigianato, Confcommercio ecc.) sulla istituzione di enti bilaterali ai vari livelli, cui assegnare l'insieme delle funzioni a loro attribuite dagli accordi e dalla legge (gestione di risorse negoziali e di risorse pubbliche per la formazione; gestione delle assunzioni, relative al collocamento ordinario e a quelli speciali, lavoratori in mobilità, in via di inserimento, lavoratori cosiddetti svantaggiati, disabili ecc.; funzioni di certificazione dei contratti, della regolarità contributiva, delle varie forme di somministrazione del

lavoro ecc.). Se tutto questo si fosse realizzato non si sarebbe verificata una riedizione del corporativismo pubblicistico nella gestione del mercato del lavoro? Non avrebbe posto tutto ciò qualche problema in ordine alla regola della libertà sindacale, intesa in senso positivo e negativo (art. 39 Cost; art. 15 dello Statuto dei lavoratori, il quale non a caso alla lettera a) si preoccupò di riaffermare la nullità degli atti e dei patti diretti a «subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca a una associazione sindacale»)? Inoltre, non si sarebbe trattato di una funzione di fatto monopolistica, in violazione dei principi di libera concorrenza sanciti del diritto comunitario? Tali interrogativi, altrove sollevati (Mariucci, 2003) sono stati definiti «stravaganti» da un commentatore frettoloso (Pedrazzoli, 2004, p. 171). Essi erano invece fondati, come hanno riconosciuto commentatori più avveduti (Proia, 2005) e come dimostra il libro che qui si recensisce.

Infatti il pregio maggiore del libro di Salvo Leonardi, che dà conto di una ricerca dell'Ires-Cgil, consiste nel corredare le valutazioni contenute nel saggio introduttivo da un ricco materiale di documentazione, pubblicato nella parte II, sulla esperienza della bilateralità in Italia nei diversi settori (edilizia, artigianato, agricoltura, commercio, turismo, servizi, formazione) e in altri paesi europei e non (nord Europa, Francia, Israele), con la collaborazione di altri co-autori (Giuseppe D'Aloia, Roberto Pettenello).

Nel commentare il libro vorrei partire proprio dai saggi relativi alle esperienze comparate, la cui lettura è molto istruttiva. La ricostruzione delle esperienze scandinave e belga, centrata sulla gestione sindacale dei fondi per la disoccupazione, di quella francese, fondata sulle alterne vicende del paritarismo a forte matrice pubblicistica nella amministrazione degli interventi di sicurezza sociale, oltre al particolare caso israeliano, dimostrano quanto sia sbagliato il metodo del comparativismo meccanicista: quello che consiste nel trapiantare parti di modelli, innestando artificialmente segmenti di esperienza su contesti diversi. Tale metodo, purtroppo incentivato dalla tecnica giornalistica di diffusione delle comunicazioni, che talora contagia anche la cosiddetta dottrina, contraddice la lezione dei veri comparatisti che, come Otto Khan Freund, non si stancavano di ricordare che il comparativismo serve più a segnalare le differenze che le similitudini: è uno strumento utile a individuare i problemi comuni a partire dalle differenze, piuttosto che a prescrivere omologazioni e appiattimenti. Ciò vale in particolare per il diritto del lavoro, il quale, anche nell'ambito del nucleo più stretto dei paesi fondatori della Unione Europea, resta fortemente differenziato, perché radicato nelle specifiche culture na-

zionali, politiche e sociali. Inoltre, solo una osservazione superficiale dei modelli realizzati in altri paesi può indurre a proporre facili trapianti e innesti. Una analisi più approfondita rivela invece come anche le regolazioni apparentemente più semplici siano inestricabilmente connesse ai singoli contesti nazionali.

Ciò è quanto si deduce dal libro in commento. Si registra, ad esempio, una enorme differenza tra la scelta effettuata nei paesi scandinavi alcuni decenni fa di assegnare ai sindacati la gestione dei fondi per l'indennità di disoccupazione, il che, in tempi più recenti, determina il paradosso dell'aumento delle iscrizioni ai sindacati in rapporto alla crescita della disoccupazione in paesi in cui il tasso di sindacalizzazione è comunque altissimo, oltre il 70 per cento, e quella realizzata in Francia, in cui la gestione paritaria degli interventi di sicurezza sociale, la quale comporta l'elezione e comunque l'attribuzione a rappresentanti sindacali di circa 40.000 posizioni, costituisce uno dei pilastri della forza sindacale di quel paese, che resta molto alta, grazie anche alla pressione esercitata dall'esercizio del diritto di sciopero, nonostante che il tasso di sindacalizzazione si sia ridotto a livelli molto bassi (8 per cento in media, 5 nel settore privato-industriale). Tali esperienze non sono in alcun modo comparabili a quelle realizzate nel campo della bilateralità in Italia.

Le esperienze italiane sono ricostruite puntualmente, con efficace corredo documentale: le diverse vicende della bilateralità nei settori in cui si sono effettivamente sperimentate dicono che la bilateralità in Italia funziona quando essa ha una matrice e una gestione negoziale, favorita discretamente dal sostegno pubblico. E che, invece, essa tende a snaturarsi quando diventa l'oggetto di un intervento pubblicistico sovrabbondante. Il che è puntualmente accaduto con le disposizioni della legge 30 e del d.lgs. 276 del 2003.

In questo quadro sono largamente condivisibili la ricostruzione e le valutazioni critiche contenute nel saggio introduttivo di Leonardi, in cui si denuncia il «travisamento» della esperienza della bilateralità a seguito dei recenti interventi legislativi. Meritevoli di opportune riflessioni sono poi le osservazioni critiche dedicate alla più recente esperienza degli enti bilaterali per la formazione, puntualmente ricostruita nel saggio di Leonardi e Pette-nello, dove si indica quanto sia difficile passare dalla teoria alla prassi, dalla individuazione astratta dei fabbisogni formativi alla individuazione delle misure concrete per attivare percorsi formativi utili, con il conseguente rischio che la bilateralità si risolva nella istituzione di enti autoreferenziali che impiegano larga parte delle risorse nelle spese di mantenimento degli apparati (vedi in tal senso Martinengo, 2005). Alla fine la conclusione è chiara:

per favorire fecondi sviluppi della bilateralità è bene restituire gli enti bilaterali alla loro naturale funzione e farli prosperare sul loro proprio terreno, senza sovraccarico di improprie funzioni pubblicistiche.

Bibliografia

- AA.VV. (2003), *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2.
- Bellardi L. (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Milano, Franco Angeli.
- Bologna S., Fumagalli A. (1997) (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Milano, Feltrinelli.
- Mariucci L. (2003), *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in AA.VV. (2003), *op.cit.*, p. 163 ss.
- Martinengo G. (2005), intervento in corso di pubblicazione, in *Lavoro e Diritto*.
- Pedrazzoli M. (2004), in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, Zanichelli, p. 171.
- Perulli P., Sabel C. (1997), *Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico*, in Bologna S., Fumagalli A. (1997) (a cura di), *op.cit.*
- Proia G. (2005), intervento al convegno di Venezia, 6-7 ottobre, in corso di pubblicazione.
- Romagnoli U. (2003), *Enti bilaterali: possibili risposte*, in AA.VV. (2003), *op.cit.*, p. 261.
- Torelli F. (2005), intervento in corso di pubblicazione, in *Lavoro e Diritto*.

Le strutture bilaterali aiutano le organizzazioni?

Claudio Pellegrini

Il volume di Salvo Leonardi esamina un aspetto delle relazioni industriali che ha avuto negli ultimi anni un notevole sviluppo, anche se alcune esperienze erano già avviate da molto tempo. Il tema è quello degli enti bilaterali, nel volume sono contenuti una serie di saggi relativi a questo fenomeno sia a livello nazionale sia in altri contesti. Per l'Italia ci sono poi approfondimenti settoriali dedicati al settore edile, all'artigianato, all'agricoltura e al commercio, turismo e servizi (questi ultimi due capitoli sono di Giuseppe D'Aloia). Il tema della formazione è esaminato in un capitolo specifico.

La necessità di uno studio a carattere interdisciplinare delle strutture bilaterali è quanto mai necessario. I giuristi hanno dato importanti contributi (vedi ad esempio il numero monografico dedicato all'argomento da *Lavoro e diritto*, 2003, n. 2). A questo proposito non si può non riprendere una valutazione di Luigi Mariucci nel suo contributo *Interrogativi sugli enti bilaterali* (p. 164) che vede in queste strutture «strumenti utili proprio in quanto regolati e governati dalle stesse parti sociali, sulla base di risorse propriamente negoziali, e che tuttavia rischiano di essere snaturati proprio dal modo in cui se ne occupa la legge 30 del 2003». Questa legge, com'è noto, attribuiva a queste strutture anche compiti di intermediazione nel mercato del lavoro e di certificazione dei rapporti di lavoro. Valutazione che concorda con le analisi del volume in esame, che però fa scaturire questa conclusione da una lettura più ampia che utilizza le teorie delle relazioni industriali per inquadrare le specificità degli enti bilaterali.

L'incertezza che prevale nel mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro va colmata con tutele al passo con i tempi e gli enti bilaterali possono svolgere un ruolo importante, anche per questo si erano sviluppate da tempo in settori dove precarietà del rapporto di lavoro e frammentazione d'impresa erano prevalenti (ad esempio, l'edilizia). Naturalmente l'idea di una sostituzione

* Claudio Pellegrini è docente di Relazioni industriali presso l'Università di Roma La Sapienza

ne alle politiche pubbliche su questo versante è irrealistica, mentre rimane il ruolo supplementare, diversificato nei vari settori, che queste strutture possono svolgere. In questa luce le strutture bilaterali non sono né da esaltare come panacea né da demonizzare, possono fornire servizi aggiuntivi utili, far crescere capacità di amministrazione e conoscenza puntuale dei meccanismi del mercato del lavoro. Nei settori dove sono più a lungo presenti in Italia (nel settore delle costruzioni) non hanno generato esempi di cattiva amministrazione o modificato il ruolo del sindacato, e le sue capacità conflittuali, quando necessarie; hanno anzi favorito la crescita delle relazioni industriali in contesti che altrimenti avrebbero trovato difficoltà enormi e assicurato a una parte importante dei dipendenti diritti e benefici.

Le strutture bilaterali, proprio perché nascono su terreni specifici, non possono esaurire il terreno della cooperazione tra le parti. Possono tuttavia generare, oltre agli obiettivi per cui sono create, se ben funzionanti un maggiore *trust* tra le organizzazioni.

La spinta alla partecipazione, che non esclude conflitto, va invece portata verso il basso all'interno dell'organizzazione del lavoro, e verso l'alto nelle modalità della concertazione.

Nella sezione dedicata all'Italia, nel primo e più rilevante capitolo, l'autore esamina strutture e finalità degli enti bilaterali all'interno delle teorie delle relazioni industriali. In particolare si mette bene in evidenza il ruolo che questi enti possono svolgere nel *continuum* partecipazione-contrattazione, presente in varie modalità e gradi in tutte le realtà. Mentre però la partecipazione a livello micro è più legata all'organizzazione del lavoro, a livello macro e strategico richiede possibilità di incidenza sulle scelte generali con accordi e patti su cui esiste un'ampia letteratura.

Inquadrare gli enti bilaterali all'interno del dibattito teorico relativo alla rappresentanza degli interessi costituisce uno dei meriti di questo volume. L'analisi delle fonti normative e degli ambiti funzionali degli enti viene fatta sulla base di una lettura puntuale della storia e delle specificità delle relazioni industriali italiane. Viene anche criticamente esaminato il modo con cui la legge 30/2003 utilizza le strutture bilaterali.

Successivamente l'attenzione è rivolta al settore delle costruzioni, dove la struttura bilaterale ha la storia più lunga e consolidata. I primi accordi risalgono al 1919 per la provincia di Milano, dal secondo dopoguerra la rete delle casse edili e delle scuole edili è presente in tutte le provincie. Ora ci sono 98 casse provinciali con Ance/Confindustria, 21 con Confapi e artigiani, 5 con la cooperazione. Attraverso accantonamenti fatti da trattenute sulla busta paga i dipendenti di imprese iscritte ottengono la possibilità di ac-

cumulare l'ammontare necessario per ferie, gratifica natalizia, premi di anzianità e integrazioni al trattamento di malattia e infortunio. I benefici interessano circa 600.000 dipendenti, purtroppo restano esclusi coloro che lavorano in imprese che non sono iscritte alle associazioni aderenti. Le attività bilaterali sono poi estese alla formazione e alle scuole edili per consentire al settore la creazione di un *pool* di manodopera specializzato cui tutte le imprese possono attingere. Naturalmente rispetto alle esigenze l'offerta formativa è ancora insufficiente, ma almeno costituisce una base.

Il settore dell'artigianato, dove la crescita di strutture bilaterali è stato particolarmente rilevante e dove il campo di attività è particolarmente esteso, è esaminato nel terzo capitolo. Nel settore dell'artigianato le strutture bilaterali sono più recenti e risalgono ad accordi degli anni ottanta e novanta. Si tratta di un settore che occupa circa 1.300.000 persone. L'Ebna è la struttura bilaterale nazionale, con il compito di coordinare gli enti regionali (che esistono in quasi tutte le regioni), svolgere un ruolo nelle sedi istituzionali, realizzare indagini sui fabbisogni, realizzare progetti e interventi di solidarietà. Gli interventi delle strutture regionali sono sia di sostegno al reddito sia di servizio per attività specifiche, ad esempio la formazione. Particolarmente complessa è l'articolazione per settori e i problemi posti dalla definizione della rappresentanza. Un tema questo non sempre facile da risolvere nelle strutture bilaterali, purtroppo nel settore privato (a differenza del pubblico) non si è ancora riusciti a far intervenire la legislazione.

È anche esaminata una tematica di particolare importanza, quella della formazione (questo capitolo è dell'autore e di Roberto Pettenello). Sul terreno della formazione l'Italia è in notevole ritardo, le indagini internazionali hanno sempre messo in evidenza un livello di partecipazione insufficiente e molto al di sotto della media europea. È quindi importante che si siano sviluppate strutture bilaterali con adeguati finanziamenti. Il tema della formazione è particolarmente adatto alla gestione congiunta, infatti è presente anche in contesti internazionali molto diversificati (per il caso Stati Uniti si può fare riferimento a Ferman L.A., Hoyman M., Cutcher-Gershenfeld J., Savoie E.J., *Joint Training Programs: A Union-management Approach to Preparing Workers For the Future*, Ilr Press, Ithaca, New York, 2001). Gli enti esistenti hanno profili normativi diversi, le finalità sono legate alla destinazione delle risorse finanziarie, coordinamento delle attività regionali, analisi dei fabbisogni. Un problema che emerge dall'analisi è la lentezza e «macchinosità» del processo che ha portato dagli accordi alla creazione degli enti alla disponibilità dei fondi e quindi all'attività concreta. Un decennio è

decisamente troppo quando si tratta di colmare con urgenza il *gap* formativo del nostro paese. C'è solo da sperare che finalmente si vedano gli effetti sul piano della partecipazione alla formazione.

Il settore dell'agricoltura (di Giuseppe D'Aloia) è anche istruttivo, poiché in esso esistevano i prerequisiti per la creazione di strutture bilaterali (frammentazione delle imprese, contrattazione territoriale, rapporti sindacali con il baricentro al di fuori dell'impresa) ma invece hanno sviluppato la bilateralità in modo minore, mentre al centro è rimasto il sistema di regolazione della disoccupazione agricola con prevalenza del ruolo pubblico e intervento delle parti sociali. Le successive riforme e la contrattazione hanno ridotto le differenze, anche se alcune specificità restano.

Il rischio di un'eccessiva proliferazione degli enti è ben messo in evidenza dall'analisi del settore commercio, turismo e servizi (l'autore è Giuseppe D'Aloia), dove esistono 19 enti nazionali e 90 a livello territoriale. Tra quelli nazionali occorre distinguere la maggioranza (13 che sono di derivazione contrattuale, altri che invece sono nati per la previdenza integrativa e quindi hanno origine legislativa). Oltre a evitare un affollamento, occorre anche sviluppare capacità e limiti nelle spese per la gestione. Particolarmente utile al riguardo risultano alcune linee guida elaborate dalla Filcams nel 2002 relativamente a modalità di funzionamento, rapporti con la contrattazione e rapporti tra i vari livelli. Riflessioni e considerazioni su questo terreno andrebbero sviluppate in tutto il sindacato per poter arrivare, dopo una fase di crescita rapida di queste strutture, a una maggiore sistematizzazione.

La Filcams ha anche realizzato un'indagine relativamente al Veneto che consente un'analisi più puntuale dell'attività degli enti, fatta non solo leggendo gli statuti ma verificando strutture e modalità di intervento. Le attività sono molteplici: oltre alla formazione professionale e agli osservatori del mercato del lavoro, un'area di intervento è quella degli ammortizzatori sociali e previdenziali, prestazioni connesse all'integrazione del *welfare* e commissioni paritetiche di conciliazione e arbitrato. L'attività di servizi alle imprese e agli individui, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, le autorizzazioni relativamente ai rapporti di lavoro atipici completano la vasta gamma di possibili iniziative, non sempre tutte realizzate. Quest'analisi, limitata al solo Veneto e ristretta a un settore, dovrebbe essere estesa per poter diffondere gli esempi positivi, eliminare scatole vuote e aree di attività che si dimostrano poche adatte. Sarebbe anche utile avere una valutazione sull'impatto di queste strutture con indagini rivolte agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La parte internazionale costituisce la seconda sezione del volume e prende in considerazione il sistema Ghent, il modello francese e la realtà dello Stato di Israele. Da ricordare che per sistema Ghent si intendono Svezia, Danimarca, Finlandia e Belgio. Il nome è quello di una città del Belgio fiammingo dove all'inizio del secolo scorso fu avviato un programma di assicurazione volontaria contro la disoccupazione, gestito dal sindacato e appoggiato da fondi in parte pubblici. I paesi che vanno sotto la denominazione «sistema Ghent» sono realtà molto diverse tra loro dal punto di vista della struttura delle relazioni industriali, ma hanno in comune un sistema di assicurazione contro la disoccupazione oggi finanziato dallo Stato ma gestito dal sindacato (esistono molte diversità all'interno dei paesi esaminati che sono evidenziate nel testo). Nei sistemi Ghent la percentuale di sindacalizzazione è marcatamente più elevata rispetto a comparabili realtà nord-europee, e molte ricerche empiriche hanno confermato che il sindacato, in termini di iscritti, trae beneficio da questo meccanismo. Da sottolineare che l'iscrizione al sindacato non è un prerequisito per il beneficio e le condizioni generali del programma di assistenza sono normate dalla legislazione. È evidente però che i contatti del sindacato con gli individui durante il periodo di disoccupazione favoriscono il mantenimento nell'organizzazione. Il tasso di iscrizione alle organizzazioni è tuttavia più alto rispetto agli altri paesi anche se si eliminano dal numero degli iscritti i disoccupati. Le stime variano, ma il differenziale positivo in termini di sindacalizzazione si aggira intorno al 20 per cento. In questi paesi si è spesso assistito a una crescita delle iscrizioni al sindacato da livelli che erano già elevati e che hanno portato la quota a circa l'80 per cento in Svezia.

Esattamente all'estremo opposto in termini di iscrizioni è la realtà francese, dove la sindacalizzazione è scesa al di sotto del 10 per cento, anche in presenza di una legislazione non sbilanciata in favore del padronato (come avviene negli Stati Uniti). L'analisi del *paritarisme* in Francia deve essere letta nel contesto delle forti divisioni tra sindacati. Le strutture bilaterali sono divenute un ulteriore terreno di scontro: composizione paritaria e maggioritaria, messa in minoranza di una o più strutture sindacali sono il risultato della compattezza del fronte padronale e di maggiori divisioni sull'altro versante. L'esame del caso francese dà luogo anche a una riflessione teorica sulle strutture bilaterali; utile la definizione di «tecnica politica che permette agli interessi del lavoro e del capitale di partecipare congiuntamente alla produzione di un bene collettivo o di una regolamentazione stabilita nel quadro di un interesse generale» (AA.VV., *Le paritarisme: de l'analyse historique aux enjeux actuels*, in *Le Paritarisme*, Revue de l'Ires, n. 24, 1997).

La riflessione teorica andrebbe sviluppata proprio per comprendere meglio le caratteristiche delle strutture bilaterali. A questo riguardo va anche ripreso il contributo di Wolfgang Streeck che ha sempre visto nel governo dei settori economici dalle parti sociali un'alternativa importante nella scelta tra Stato e mercato. In altri termini, i limiti e le inefficienze dell'intervento pubblico e i fallimenti del mercato nel settore privato che si occupa della produzione di beni collettivi, o in parte collettivi, possono dare spazio ad attività di governo congiunto delle parti sociali. La riflessione teorica per svilupparsi richiede analisi comparate in modo sistematico. Oltre quindi alla descrizione e storia delle singole esperienze, la comparazione strutturata è il passo necessario indispensabile per far crescere la riflessione teorica e la costruzione di un modello interpretativo delle esperienze bilaterali, in grado di reggere anche in contesti di relazioni industriali differenziate. A questo scopo potrebbe essere utile limitare il confronto internazionale ad alcuni settori per tenere costante la variabile tecnologica e della struttura d'impresa e del prodotto. D'altra parte è proprio da «esercizi» di questa natura che si sono sviluppati i contributi più interessanti nel campo delle relazioni industriali, a partire dal volume *Industrial relations systems* di J. Dunlop. Il settore dell'edilizia, alcuni comparti dell'artigianato o del commercio potrebbero essere candidati ideali.

TENDENZE

La gerarchia fra libertà economiche e *flexicurity* scandinava

Paolo Borioni

In un suo saggio incluso in un volume collettaneo pubblicato in italiano alcuni anni fa, G.A. Cohen si cimenta in un classico problema dell'analisi marxista, la libertà/costrizione dei lavoratori rispetto alla necessità di vendere la loro forza-lavoro: «Secondo i marxisti, gli appartenenti alla classe operaia sono costretti a vendere la loro forza lavoro (...). I pensatori borghesi celebrano la libertà contrattuale manifesta non solo nell'acquisto da parte capitalista della forza lavoro, ma anche nella sua vendita da parte del lavoratore. Se hanno ragione i marxisti, allora i lavoratori, essendo costretti a vendere la loro forza lavoro, sono, in un senso importante, non-liberi. Ma rimarrebbe comunque vero che (diversamente dagli schiavi) sono liberi di vendere la loro forza lavoro. (...) I pensatori borghesi si sbagliano non quando dicono che il lavoratore è libero di vendere la sua forza lavoro, ma quando ne inferiscono che per questo i marxisti non possono aver ragione nel sostenere che il lavoratore è costretto a farlo. E i marxisti condividono l'errore dei pensatori borghesi, quando pensano che sia necessario negare l'affermazione di questi ultimi. Se il lavoratore non è libero di vendere la sua forza lavoro, di quale libertà è privato uno straniero cui sia ritirato il permesso di lavoro?»¹.

I sindacati e le socialdemocrazie si occupano appunto dell'intricato problema che discende da queste precisazioni concettuali. Le condizioni concrete, nelle nostre economie di mercato, dicono infatti che la libertà di vendere la forza lavoro tende a essere svantaggiata rispetto alla libertà di chi possiede i mezzi di produzione, che consiste nell'acquistare o meno la manodopera offerta. La libertà di vendere la propria forza lavoro è condizionata dalla necessità di lavorare. È cioè semplicemente il fatto che, come dice Cohen, i lavoratori si trovano nella situazione di essere «liberi di fare ciò che

* Paolo Borioni è ricercatore della Fondazione Istituto Gramsci, docente a contratto di Storia moderna presso l'Università di Macerata.

¹ Cohen G.A. (1996), *Capitalismo, libertà e proletariato*, in Carter I., Ricciardi M., *L'idea di libertà*, Milano, Feltrinelli, p. 162.

si è costretti a fare». Il punto è dunque il seguente: dotare la libertà dei lavoratori (che li differenzia dagli schiavi, non liberi perché esclusi dalle facoltà connesse alla mobilità, alla vendita e al contratto di lavoro, e dagli stranieri senza permesso di lavoro, non liberi perché esclusi dalla libertà di vendere il proprio lavoro) di offrire la propria forza lavoro dei mezzi per rendere il meno possibile oppressiva e alienante la costrizione a usarla.

La socialdemocrazia e il movimento sindacale scandinavo nell'ultimo mezzo secolo si sono posti dinanzi a questa missione in due modi:

raggiungere alti livelli di *decommodification/demercificazione*, definibili come «*la misura in cui permettono alla gente di rendere i loro livelli di vita indipendenti dalle pure forze di mercato. E' in questo senso che i diritti sociali diminuiscono la condizione di merci dei cittadini*». In sostanza: la *decommodification* implica che: «*i cittadini possano liberamente, e senza perdita potenziale di lavoro, reddito, o benessere generale, optare per il non lavoro*».² Quest'approccio consisteva nel comprimere la costrizione a usare la libertà di vendere la forza lavoro. Infatti le indennità di disoccupazione prima degli anni novanta coprivano i disoccupati per più tempo, e con meno obblighi, fino ai nove anni della Danimarca *pre-flexicurity*;

indurre le libertà della proprietà e quella dei salariati ad agire su un piano il più possibile paritario di cooperazione, con il fine di elevare il risultato tecnologico dell'*output* produttivo aggregato (una pratica adottata specialmente in Svezia, con politiche attive del lavoro combinate con la stabilizzazione monetaria e la concertazione salariale definite dal sistema Rehn-Meidner, in vigore dagli anni cinquanta)³.

Quella che in quest'articolo chiameremo *flexicurity* è una derivazione di queste due politiche, con una particolare attenzione al congiunto monitoraggio di sindacati, datori di lavoro, municipalità (anche se il governo di centro-destra di Copenaghen sta insidiando la gestione dei centri per l'impiego operata dalle parti sociali) del mercato del lavoro, delle sue tendenze e delle sue necessità. I risultati di tale monitoraggio sono poi posti al servizio delle politiche attive concordate fra operatori dei centri dell'impiego e singoli disoccupati. La *flexicurity*, nella fase in cui contempla l'assistenza sia economica sia formativa ai disoccupati, prevede anche fasi lunghe (generalmente più lunghe in Danimarca che in Svezia) di «demercificazione», cioè

² Esping Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, p. 3, 23.

³ Per una definizione del piano Rehn-Meidner, rimando all'introduzione del volume di Borioni P. (a cura di) (2003), *Welfare scandinavo, storia e innovazione*, Roma, Carocci.

di non costrizione a vendere manodopera, ma fa contemporaneamente ampio uso delle politiche attive del lavoro. Il punto è, cioè, che tali fasi di «demercificazione» sono concepite pensando a una migliore «rimercificazione», cioè utilizzando il periodo di non-lavoro per consentire successivamente ai disoccupati di tornare a vendere la propria forza-lavoro in condizioni di migliori qualifiche e migliori paghe. Il problema posto da Cohen, quindi, viene affrontato non soltanto alleggerendo per periodi apprezzabili la costrizione alla libertà di lavorare (cioè semplicemente rendendo poco disagiati i periodi di disoccupazione), ma elevando la qualità dell'offerta di manodopera, cioè diminuendo la spiacevolezza del doverla vendere, e quindi verosimilmente la costrizione nell'usare questa libertà. Dietro a ciò si celano alcuni aspetti assai importanti di realizzabilità politica delle riforme del *welfare* europeo, nonché del consenso che possono raccogliere. Ci torneremo più sotto.

1. La flexicurity danese

Ogni anno circa 1/3 della forza lavoro danese cambia impiego, passando di norma a qualifiche e a guadagni più interessanti. Inoltre, ogni anno il 20 per cento della forza lavoro danese conosce periodi di disoccupazione, mentre la quota totale di disoccupazione annua degli ultimi anni rimane intorno al 5 per cento, e quest'anno al di sotto di questa cifra. In passato nessuna norma mirava a legare la riscossione dell'indennità all'accettazione di programmi di attivazione: al contrario, si tendeva a perpetuare il periodo di fruizione consentita dell'indennità (inizialmente addirittura senza limiti, poi a nove anni, poi a sei) in modo da minimizzare il numero di chi avrebbe finito per perderne il diritto. In quest'ultimo caso si scendeva comunque al livello del sussidio universalistico e totalmente finanziato dalla fiscalità. Esso era ed è inferiore di importo e non conserva alcun rapporto con l'ultimo salario percepito, con notevole caduta in quanto a reddito e (con l'uscita dalle casse di disoccupazione «Ghent») in quanto a protezione dei potenti sindacati.

Come in Svezia (e in Finlandia e in Belgio, da cui viene appunto il nome di «sistema Ghent»), l'assicurazione contro la disoccupazione è organizzata su basi volontarie. Vi si può aderire se si è fra i 18 e i 65 anni di età, se si è stati membri della cassa assicurativa per almeno un anno (o avendo seguito corsi di formazione/istruzione per oltre diciotto mesi) e se si è lavorato per almeno nove mesi negli ultimi 12 o per 52 settimane nell'ulti-

mo triennio. Solo il lavoro non sussidiato vale come titolo, e occorre la registrazione presso i centri per l'impiego (detti Af), implicante la disponibilità ad accettare il lavoro e/o i programmi di formazione e attivazione ivi offerti.

Sono molti i lavoratori danesi che ricevono indennità uguali o molto prossime a un tasso di sostituzione del 90 per cento del salario, il che pone la Danimarca ai vertici mondiali in questo senso: la compensazione gravita invece intorno al 80 per cento in Svezia, al 75 nei Paesi Bassi, ed è ancora più modesta in Germania e in Norvegia. Il sistema danese è più egualitario, poiché in Germania e Olanda i salari alti possono contare su un maggiore tasso di sostituzione. Altra caratteristica è la durata quadriennale di fruizione dell'indennità, ben maggiore che negli altri paesi. Secondo alcuni ciò crea un disincentivo alla ricerca di lavoro in alcune classi di reddito: circa il 23 per cento delle donne assicurate (che in genere partono da una base salariale meno elevata) ricevono dalla prestazione monetaria assicurativa solo 500 corone mensili in meno dell'ultimo salario. Sommando a ciò l'elevata flessibilità in uscita si comprende che tutto questo complesso di misure sociali ha reso a volte troppo facile per i datori di lavoro licenziare e affidare i dipendenti al sistema assicurativo. Esso, infatti, finì al principio degli anni novanta per entrare in difficoltà all'aumentare della disoccupazione.

La reazione dei sindacati (interessati all'equilibrio dei conti del sistema Ghent, che essi gestiscono) è stata di imporre disincentivi al licenziamento facile: gli imprenditori oggi pagano i primi due giorni di indennità *post* licenziamento. Il fatto che la gran parte degli esborsi diretti alle indennità assicurative sia coperta dalla fiscalità non ha quindi deresponsabilizzato i sindacati rispetto alla sostenibilità del sistema. In ciò è rientrata la revisione di tutte le forme di precoce pensionamento precedentemente intraprese per liberare posti di lavoro: l'accesso al *post* salario (ritiro prima del compimento dell'età pensionabile, finanziato con trasferimenti minori del salario ma maggiori della futura pensione) è stato ristretto, e il «reddito temporaneo», altra forma di «scivolo pensionistico», è stato rimosso.

A partire dal 1994 gli assicurati senza lavoro hanno innanzitutto visto limitarsi il periodo di fruizione dell'indennità a quattro anni. Nel primo anno di riscossione dell'indennità i disoccupati possono in ogni momento ricevere offerte di formazione e/o lavoro-attivazione, ma è un loro preciso diritto/dovere riceverle e accettarle entro lo scadere dei primi dodici mesi. Inoltre, le offerte di formazione e di lavoro sussidiato ricevute in questo periodo non contano più al fine di formare il diritto del singolo assicurato a usufruire di nuovi periodi di indennità di quattro anni. A questo fine contano in-

fatti solo lavori veri e propri, e per maturare il diritto a un nuovo quadriennio di indennità (per quanto costellata da continua attivazione) gli assicurati devono aver lavorato nel corso dell'anno trascorso per un minimo di nove mesi totali, calcolato sulla base di un numero minimo fissato di ore.

Per i programmi di lavoro sussidiato ogni imprenditore che accetti di assumere dei disoccupati «attivati» riceve 52,32 corone orarie per un periodo di sei mesi. Tale possibilità esiste anche nel settore pubblico, che paga tali lavori con una cifra fissa di 91,88 Dkk l'ora. Un'altra possibilità è l'istruzione *tout court*, scelta a partire da una rosa di alternative determinata dal ministero del lavoro.

Un regime speciale ancora più stringente tocca agli assicurati senza lavoro sotto i 25 anni di età, giudicato di particolare successo⁴. Qui il periodo di sola fruizione dell'indennità senza offerte di attivazione è di soli sei mesi, dopodiché l'alternativa è accettare corsi d'istruzione di almeno 18 mesi, oppure, per chi è uscito dal sistema formativo con corsi di istruzione professionale, accettare corsi di formazione-lavoro.

A svolgere il lavoro di raccolta e documentazione delle esigenze del mercato del lavoro incrociate con i profili dei disoccupati sono i centri pubblici per l'impiego (Af), cui chi è in cerca di lavoro si rivolge per questo tipo di servizi. Ciò non significa che il lavoro si trovi solo attraverso questi uffici (operano da un ventennio aziende di mediazione private), ma che questo è il luogo in cui tutti i dati sono disponibili. Soprattutto ogni centro Af locale è governato da un organo direttivo in cui sono presenti sette rappresentanti degli enti locali, sette dei sindacati e sette delle associazioni industriali. La carica di presidente di quest'organo viene attribuita a turno per periodi di sei mesi a esponenti di queste tre organizzazioni. In tale organo vengono riportati i dati e la riflessione su cosa essi esprimono rispetto al funzionamento e ai margini di miglioramento della *flexicurity*.

Il tentativo del governo di centro-destra di centralizzare il sistema attribuendone quote sempre maggiori ai comuni, sui quali grazie alla mancanza della collaborazione fra le parti ritiene di poter esercitare maggiore controllo, è valutato da sindacati e imprenditori impegnati nella gestione concertata dei centri per l'impiego in modo negativo. Infatti è all'interno del triangolo composto di casse di disoccupazione, centri Af e cooperazione fra le parti che i senza lavoro trovano i maggiori stimoli e competenze per l'attuazione di una *flexicurity* efficace.

⁴ Jensen P., Svarer Nielsen M., Rosholm M. (1999), *The effects of benefits, incentives and sanctions on youth employment*, Cls Working Paper.

Durante il primo anno di disoccupazione il primo atto è il pressoché immediato contatto con l'ufficio e la consegna del profilo personale. Segue la valutazione di questa documentazione con un addetto. Dopo tre mesi un altro contatto fra addetto Af e disoccupato serve a confrontare profilo del disoccupato e tendenze del mercato, producendo un piano d'azione personalizzato. I profili dei disoccupati (aggiornati in base alle attività lavorative o formative svolte) vengono proposti alle aziende. Dopo il primo anno si procede ad attivazioni semestrali fino allo scadere dei quattro anni. Chi non trova un'occupazione dopo un periodo di undici mesi di attivazione ha il diritto a ricevere l'indennità passivamente per un mese e poi ha di nuovo il diritto-dovere di accettare un'altra proposta di attivazione.

Allo scadere dei quattro anni soltanto una minoranza molto piccola di disoccupati non è riuscita a tornare sul mercato del lavoro. È a questo punto che si comincia a fruire delle prestazioni monetarie del segmento universalistico «alla Beveridge», che non risparmia i percettori dal diritto-dovere di ricevere proposte di attivazione e formazione.

Secondo alcuni osservatori⁵ il tasso di rientro nello *status* di occupati a pieno titolo tende ad aumentare quando l'assicurato senza lavoro si avvicina alla scadenza entro la quale deve ricevere una proposta di attivazione, con un accorciamento medio di tre settimane del periodo di disoccupazione. È stato inoltre rilevato un effetto indotto *ex post* dell'attivazione⁶: essa produce maggiore fiducia in sé, con migliori qualifiche e guadagni nel mondo del lavoro. Si tratta di un dato particolarmente importante per il modo in cui abbiamo impostato il presente articolo. Ci torneremo in sede di conclusioni.

Esistono regole precise rispetto all'obbligo di accettare le proposte provenienti dai centri per l'impiego Af. La sanzione è quella della perdita dell'indennità per un periodo di cinque settimane. Vi è un notevole contrasto fra sindacati e governo di centro-destra riguardo a quanto vada forzato il meccanismo dell'accettazione dei lavori proposti da parte degli attivati. Esiste del resto evidenza empirica del fatto che il numero delle persone in attivazione è sceso dal 2002, primo anno in carica del governo di centro-destra. Da allora l'esecutivo di Copenaghen ha cercato di rafforzare la filosofia neo-

⁵ Geerdsen L.P. (2003), *Is there an Incentive Effect in Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System*, Sfi Working Paper.

⁶ Eriksson T., Lilja R., Torp H. (2002), *Determinants of Job Search Intensity – Some Evidence from the Nordic Countries*, Labour Institute for Economic Research, Discussion paper n. 185.

liberale e più avversa al rapporto fecondo fra le parti, cercando invece di anticipare in modo sempre più pressante il ritorno dei disoccupati sul mercato del lavoro, anche a prescindere dal grado della loro riqualificazione e formazione. È un confronto fra due opposte concezioni del mercato attivo del lavoro: quella dei sindacati, che tende ad aumentare nel *mix* diritti-doveri l'ingrediente della riqualificazione e dell'investimento pubblico nelle attività di formazione, e quella del governo liberal-conservatore, sostenuto dai populist⁷, che tende a risparmiare fondi in queste politiche e a fare invece affidamento sulle virtù autonome del mercato del lavoro, sia come limite all'abuso del sistema sia come entità maggiormente sovrana. L'obiezione dei sindacati, ma anche di molti addetti dei centri per l'impiego, è che periodi di formazione più lunghi possono garantire in prospettiva un ritorno più stabile dei disoccupati sul mercato del lavoro, con un guadagno netto sia dei lavoratori sia della sostenibilità del sistema.

2. L'attivazione svedese

In Svezia la mobilità della manodopera non raggiunge i livelli della Danimarca, attestandosi poco sopra al 15 per cento annuo. Tuttavia, è inoppugnabile che la Svezia abbia anticipato di molto la pratica dell'attivazione dei disoccupati, sebbene seguendo una filosofia più ispirata alla regolazione centrale dell'economia e a norme stringenti del mercato del lavoro. Già negli anni cinquanta, infatti, fu concepito e si cominciò a praticare il sistema Rehn-Meidner. Questo sistema operava su ambo i lati dell'offerta e della domanda (per quanto forse l'attenzione e gli effetti sull'offerta fossero maggiori) e costituiva uno stimolo notevolissimo alla «distruzione creatrice» di stampo schumpeteriano. Un esempio pratico di spostamento massiccio di manodopera è stato quello relativo al settore tessile svedese, che essendo non competitivo già dagli anni sessanta indusse il congegno politico-economico appena descritto a sostenere il flusso di manodopera verso altri settori produttivi a maggiore valore aggiunto, tipicamente l'industria automobilistica. L'adattamento della Svezia alle nuove condizioni di flessibilità e mobilità ha quindi comportato certamente delle riforme e degli attriti, ma presenta, rispetto al passato, senza dubbio anche delle continuità. Uno dei cardini di

⁷ Il governo di minoranza è composto dai liberali del partito Venstre (letteralmente: sinistra), dai più piccoli conservatori (Konservativ Folkeparti), e sopravvive grazie all'appoggio parlamentare dei populist⁷ del Dansk Folkeparti.

questo sistema, forse il maggiore, è l'assicurazione sulla disoccupazione. Come in Danimarca il sistema Ghent è gestito dalla Lo, il che facilita livelli di sindacalizzazione altissimi (ancora più alti in Svezia: 88 per cento, contro il 77)⁸. Altre similitudini fra i due sistemi sono la proporzionalità fra indennità e ultime retribuzioni percepite (a differenza del cosiddetto sistema obbligatorio e *flat rate* vigente in Gran Bretagna).

Il tasso di sostituzione è proporzionato agli ultimi salari percepiti, ma la percentuale media sul salario massimo di riferimento è dell'80 per cento in Svezia (in un sistema concettualmente diverso come quello britannico, «alla Beveridge», la prestazione varia fra le 61 e le 77 sterline settimanali secondo l'età dell'assicurato). La minore generosità del sistema svedese è motivata dal fatto che esistono in Svezia sia esigenze minori di attivazione degli assicurati disoccupati, sia maggiori preavvisi di licenziamento e una legislazione a maggiore garanzia del rapporto di lavoro. A dimostrazione di quanto appena detto, c'è la durata del pagamento dell'indennità, che è di 300 giorni in Svezia. Per ottenere tale periodo di assistenza, tuttavia, bastano in Svezia 26 settimane in un anno con un minimo di 70 ore lavorate. Altra differenza è che in Danimarca l'indennità è percepibile immediatamente dopo il licenziamento, mentre in Svezia, per disincentivare la disoccupazione autoprocurata (specialmente quella di brevissimo periodo di chi è già certo di una nuova assunzione) nei primi cinque giorni di disoccupazione non si percepiscono fondi.

Il risultato di questa differenza è che in Danimarca la spesa totale in percentuale del Pil per il mercato del lavoro ammonta al 4 per cento, contro il 2,7 circa della Svezia. In Svezia, tuttavia, oltre la metà di questa percentuale è impiegata nelle politiche attive del lavoro, mentre in Danimarca la quota per le politiche attive ammonta a meno della metà del 4 per cento sul Pil, con il resto devoluto invece al prolungato mantenimento del livello di vita. Coerentemente con tutto ciò gli incentivi all'attivazione in Svezia sono di carattere anche monetario, con il tasso di sostituzione dell'indennità che nel tempo scende al 70 per cento (fino a un tetto di 680 Sek a settimana). Alla fine dei 300 giorni ordinari i disoccupati assicurati vengono trasferiti a una seconda tipologia di prestazioni (il *grundforsäkring*, cioè assicurazione-base), in cui il tasso di sostituzione è del 44 per cento dell'indennità massima⁹.

⁸ Vedi, per una utilissima e ben svolta comparazione, Leonardi S. (2005), *Sindacati e Welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 3.

⁹ Riguardo all'efficacia delle misure di attivazione rispetto agli incentivi connessi a sempre minori indennità, vedi Bonin H., Kempe W., Schneider H. (2003), *Kombilohn oder*

In Svezia le politiche attive del lavoro hanno seguito negli ultimi lustri una dinamica di sempre maggiore attenzione verso l'attivazione. Si calcola che nel 1995 circa il 5 per cento della forza lavoro totale fosse impegnata in programmi pubblici di *job creation*. In questo senso, ad esempio, è assai significativo che, per lungo tempo, le forme di attivazione di qualunque tipo siano rimaste valide ai fini di ricostituire il diritto a un nuovo periodo di indennità. Ciò era da attribuire al fatto che i periodi di riscossione erano e sono assai più brevi che in Danimarca, il che rendeva tutto più sostenibile. Così, però, un numero eccessivo di assicurati senza lavoro passava dalla riscossione passiva a quella attiva (o meglio attivata), entrando raramente in contatto con il mercato del lavoro reale. Dal 2001, perciò, a valere come titolo di diritto per un nuovo periodo di fruizione è *almeno* il lavoro sussidiato dalle politiche attive del lavoro.

Dopo un breve periodo passivo viene offerta un'attivazione e/o un lavoro, dopodiché a chi non trova stabile assunzione essa viene ripetuta (variandola) senza limiti temporali. Da questo momento in poi il rifiuto delle proposte (con una definizione giuridica del concetto di «lavoro accettabile» che, per inciso, si va facendo sempre più severa)¹⁰ comporta la perdita dell'indennità assicurativa e la riscossione del sussidio universalistico erogato dalle municipalità, anche qui con proposte di attivazione/lavoro.

Altra funzione essenziale dei centri per l'impiego pubblici è l'affidamento dei corsi di formazione ad aziende esterne. Si tratta di attività formative di alto livello, cui partecipano correntemente, prendendo ad esempio Malmö (terza città della Svezia), circa 3.000 persone in corsi la cui durata raggiunge le 70 settimane. I corsi sull'automazione e la programmazione delle macchine, ad esempio, sono paragonabili a corsi universitari, hanno una durata di 40 settimane e richiedono una frequenza che equivale a un orario pieno giornaliero.

Pur essendo il confronto con il mercato essenziale per la riqualificazione al lavoro, il processo, nell'individuazione dei percorsi formativi, è più ispi-

Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, IZA Reprint Series, p. 199; Kreiner C.T., Tranæs T. (2004), *Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment*, EPRU Working Paper, pp. 3-15.

¹⁰ Sostanzialmente, le autorità per il lavoro obbligano i disoccupati a cui viene offerto un lavoro ad accettarlo ogni qualvolta chi offre il posto di lavoro li reputa adatti, anche se i disoccupati non sono d'accordo. In tal caso, il lavoro può essere rifiutato solo se si trova oltre le tre ore di spostamento giornaliero e se nel frattempo se ne riceve un altro di migliore qualifica, lavoro che però va intrapreso entro 14 giorni. Ringrazio per queste specificazioni Antonio Aurilio e le sue interessantissime ricerche giuslavoristiche in corso di pubblicazione.

rato alle valutazioni di *tutor*, istruttori e assistiti che alla fretta di rigettare il prima possibile nel mercato del lavoro i disoccupati. È indicativo che il mercato venga monitorato e «interpretato» continuamente nei diversi rami produttivi dalle aziende di formazione assieme a sindacati, imprenditori e uffici del lavoro locali nell'ambito di sette differenti organi consultivi regionali. Le aziende di formazione, inoltre, sono molto attive in una *partnership* rivolta separatamente alle aziende e ai sindacati di categoria. Si tratta di un rapporto diversamente strategico. È importante, da un lato, attualizzare la percezione delle esigenze del mercato, ma anche sensibilizzare l'impresa riguardo all'importanza del formare e assumere manodopera sempre più qualificata. La *partnership* con i sindacati di categoria, d'altra parte, contribuisce a determinare le quantità di disoccupati da formare in ogni settore senza compromettere bruscamente l'equilibrio fra domanda e offerta di lavoro. Ciò però non avviene fino al punto di ostacolare l'ingresso di manodopera più aggiornata nel processo produttivo, giacché tale ostacolo favorirebbe l'insorgenza di lavoro nero e/o l'aumento della disoccupazione con conseguente indebolimento del sindacato.

3. Un raffronto con l'Agenda 2010 e con l'Europa

L'agenda 2010, cioè il complesso di riforme del mercato del lavoro varato dal governo Schröder, prevede innanzitutto l'equiparazione di quella che precedentemente era un'indennità assicurativa di secondo grado (di importo leggermente minore rispetto all'ultimo salario) alla pura assistenza sociale basata sull'accertamento dei mezzi. Tale trasferimento unificato con l'assistenza verrà inoltre concesso considerando il reddito complessivo del nucleo domestico, ciò che costerà l'emolumento a molte donne¹¹. Anche i lavoratori anziani con diritto all'indennità assicurativa, però, vedranno accorciata la fruizione dei benefici, che verrà ridotta a un periodo compreso fra diciotto mesi e tre anni per gli ultracinquantacinquenni, e a un periodo di un anno per chi non raggiunge quest'età. In tal modo sempre più lavoratori anziani saranno costretti all'attivazione, che appunto scatta oltrepassati i periodi appena citati. Nell'attivazione saranno in generale coinvolti, com'è ovvio, i disoccupati rientranti nel citato nuovo sistema di assistenza per chi non ha (o non ha più) diritto all'indennità assicurativa di primo grado le-

¹¹ Jacobi D., Mohr K. (2005), *Germania, il ruolo dell'attivazione nella strategia del lavoro al primo posto*, in *La rivista delle politiche sociali*, 1.

gata al reddito da lavoro. In generale, i margini per un rifiuto dell'offerta di un lavoro o di un programma di attivazione sono ristretti, e in ogni caso al disoccupato spetta di dimostrare la giusta motivazione del rifiuto, che non risultando convincente comporterebbe una decurtazione di indennità del 30 per cento, o, per disoccupati al di sotto dei 25 anni, la sospensione dell'emolumento per un trimestre. Come in Scandinavia, ai soggetti più giovani dei 25 anni è rivolta un'intensificazione degli sforzi, essendosi lo Stato impegnato a offrire a ognuno di essi un lavoro o un'offerta di attivazione. Sussidi e facilitazioni al lavoro sono però previsti anche per i disoccupati anziani, di cui si tende in tal modo a prevenire la tendenza (peraltro spesso sfruttata dagli imprenditori) a scivolare direttamente e precocemente nel sistema pensionistico. Un problema, quest'ultimo, affrontato anche dagli scandinavi che, se prendiamo ad esempio dati danesi, dal 1992 al 2001 hanno ottenuto una riduzione percentuale dei pensionati sul totale della popolazione (dal 13,7 al 13,1), una diminuzione dei percettori di trasferimenti pubblici (dal 26,6 al 24) e un aumento del tasso di occupati (dal 70,7 al 73,8) che supera persino la quota del 1970¹².

Con la Hartz IV, poi, verranno applicati maggiormente i patti personalizzati (analoghi ai *job plan* scandinavi), concordati fra disoccupato assistito e centro per l'impiego. Essi prevederanno le tappe/obblighi per il senza lavoro, in cui possono essere comprese le misure più diverse: dal finanziamento della formazione all'aiuto per il rinvenimento di un lavoro, dall'inserimento in progetti di *job creation* agli aiuti per l'intrapresa di attività indipendenti. Interessante è che si prevede come il trattamento personalizzato comporti una diminuzione più che drastica del rapporto numerico fra operatori dei centri dell'impiego e assistiti: l'attivazione blanda comportava un rapporto quantificabile intorno a 1.000 utenti per addetto, mentre la Hartz IV richiederà un rapporto di 150 per addetto, e di solo 75 per addetto nel caso dei minori di 25 anni. Si mira a coinvolgere in questo sistema il 23 per cento dei disoccupati, per fare la qual cosa occorre creare 600.000 opportunità di lavoro. Questo dato, assieme a quello relativo alla diminuzione della *ratio* fra fruitori dell'attivazione e addetti esemplifica molto bene come le politiche di attivazione, se devono essere efficienti rispetto alla impiegabilità dei disoccupati, richiedano necessariamente cospicui investimenti pubblici. Ma è altrettanto vero che tanto più tali investimenti sono rilevanti e improntati a una logica di efficienza, tanto più la tendenza di chi viene ricollocato nel mercato del la-

¹² Smith N., Pedersen P.J., Pedersen S., Schultz-Nielsen M.L. (2003), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Spektrum, p. 37.

voro vero e proprio sarà quella di rimanervi lungamente, risparmiando risorse destinate al sostegno della disoccupazione.

I sistemi di attivazione di vero e proprio *workfare* o *work first*, simili a quelli anglosassoni, che cioè intendono l'attivazione (più negli Stati Uniti, meno nel Regno Unito) soprattutto come una spinta al ritorno precoce verso il mercato, ottengono infatti proprio un risparmio delle risorse per la disoccupazione a discapito di una maggiore durevolezza dei rapporti di lavoro dei disoccupati reinseriti¹³. All'opposto, l'investimento in risorse umane rimane la scelta fondamentale dell'attivazione scandinava e finlandese, mentre è ancora presto per capire, aldilà delle intenzioni, in quale direzione concreta si muovono le riforme tedesche. Queste ultime, è certo, essendo agli esordi devono ancora riscuotere il consenso e i successi ottenuti dai paesi nordici, e sia il successo elettorale di *Die Linke* sia le grandi manifestazioni che le hanno contestate nell'ultimo biennio stanno a testimoniare che esse incontrano degli ostacoli. Sempre nella chiave teorica precisata all'inizio di questo scritto, i dati elettorali del settembre 2005 sembrano autorizzare l'ipotesi che molti, specialmente nei *Länder* orientali e fra le generazioni più anziane di lavoratori in età attiva, percepiscono le riforme come dotate di scarso potere di «demercificazione»¹⁴. Costoro evidentemente temono che nelle condizioni date, lasciare il vecchio lavoro e attraversare un periodo di attivazione possa condurre a una maggiore costrizione (non a una maggiore libertà) nel vendere la propria forza-lavoro. Da questo punto di vista molto possono fare sia politiche pubbliche e pubbliche/private sull'innovazione (quelle scandinave sono attualmente al centro degli studi di chi scrive), sia politiche della domanda (nazionali e, ancor meglio, europee sul modello del Libro Bianco di Delors) mirate a innalzare la richiesta di produzioni tecnologiche più avanzate. In tutto ciò è vitale il coinvolgimento delle imprese (specie le medio-piccole) nella gestione di pratiche di attivazione che determinino la quantità e la qualità dei molteplici programmi di attivazione, fatto che presuppone e facilita la volontà delle imprese stesse di dirigersi verso produzioni maggiormente qualificate, quindi più appetibili per chi offre forza lavoro. In assenza di ciò la diffidenza dei lavoratori provenienti da zone depresse (come i tedeschi *Ossies*) o con ampia incidenza di lavoro scarso e/o poco qualificato non sarà facile da scalfire.

¹³ Trovo quest'interessante valutazione in un *paper* non ancora pubblicato (Beraldo S., Patalano R., *Le politiche di activation in Danimarca, Finlandia e Svezia*), che a sua volta mi ha spinto alla lettura di Beaudry R. (2001), *Workfare and Welfare*, Ceges/Cceae Working Papers Series, York University; Rose N.E. (2001), *Public Employment and Programs, Workfare and Welfare Reforms*, in *Review of Radical Political Economics*, 33.

¹⁴ Borioni P. (2005), *Lezione tedesca alla sinistra europea*, in www.lefwing.it, 3 ottobre.

Queste problematiche come interpellano un sistema produttivo come quello italiano? Il tipo di demercificazione proposto dalle riforme scandinave degli ultimi lustri deve essere un obbiettivo di un paese oggi prigioniero di un circuito produttivo assai poco virtuoso, basato su produzioni a scarso valore aggiunto, bassi tassi di attività, crescita del lavoro precario e nero (con basso grado medio di qualificazione e riqualificazione della popolazione in età attiva). La crescita e la risalita dell'economia italiana nella scala della divisione del lavoro e della produttività presuppongono che questa catena dagli anelli reciprocamente congeniali venga spezzata. Un importante elemento di un'ipotetica strategia è quello di puntare su redditi di disoccupazione abbinati a forme di attivazione qualificata e incalzante. Ciò comincerebbe intanto a privare di manodopera disponibile le produzioni a basso valore aggiunto e quelle richiedenti lavoro nero, dequalificato e informale. Ciò sarebbe verosimilmente il risultato del gioco composito fra la mancanza di tempo, le minori necessità e le maggiori aspettative che contraddistinguerebbero la nuova situazione dei disoccupati attivati. Come dimostra la Danimarca, sono proprio i paesi ad alto tasso di piccole e medie imprese (non in grado di dedicarsi autonomamente alla formazione della propria manodopera) a necessitare maggiormente di un mercato del lavoro più flessibile ma garantito nel modo sopra descritto¹⁵.

¹⁵ Da una recente pubblicazione dei consigli del lavoro regionali risulta che negli ultimi anni il saldo netto fra le delocalizzazioni all'estero e la crescita di occupazione in Danimarca si è risolto, laddove sono presenti produzioni qualificate in favore di quest'ultima: *Arbejdsmarkedsrådene for Frederiksborg Amt, Storstrøms Amt, Vestsjællands Amt, Roskilde Amt, Storkøbenhavn og Bornholm, Globaliseringens muligheder og konsekvenser for arbejdsmarkedene på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm* (ottobre 2005).

*Dinamica delle qualifiche 2002-2005
nella Danimarca orientale (Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm)*

<i>Qualifiche</i>	<i>Delocalizzazioni</i>	<i>Nuovi posti in loco</i>
Manuali a bassa qualifica	-826	0
Operatori processi produttivi	-301	203
Servizi vari	0	0
Manuali	-527	291
Cura e insegnamento	0	0
Tecnica e logistica	0	0
Vendite e servizi ai clienti	-145	454
Amministrazione	-791	766
Specialisti	-107	2471
Dirigenti	0	0

Si tratta, com'è ovvio, solo di un segmento di una più ampia strategia, che dovrebbe implicare una riconversione dello stato sociale favorevole ai servizi per l'impiego, l'aumento netto della spesa in ricerca (pubblica e privata), il prosciugamento di quelle nicchie e rendite che rendono possibile la sopravvivenza di tanta popolazione non attiva sul mercato del lavoro. Nella sostanza, cioè, questa più ampia strategia deve evitare che vi siano troppi individui per niente costretti a vendere la propria forza lavoro grazie a pensioni precoci, alle rendite e/o il reddito della famiglia (e perciò niente affatto stimolati a riqualificarsi). È però altrettanto necessario, all'opposto dello spettro del mercato del lavoro, evitare che vi siano troppi individui sostanzialmente costretti a vendere la propria manodopera, fino al punto di accettare lavoro nero (cioè produzioni a bassissimo valore tecnologico/aggiunto, quindi senza prospettive di riqualificazione). Il reperimento di risorse da questo punto di vista inerti (dalla rendita all'evasione fiscale), e il loro impiego sia nell'incentivazione di un più alto livello produttivo sia nel raggiungimento di un più alto livello di demercificazione del lavoro finalizzato alla riqualificazione, sono le due fasi di una via obbligata.

4. Conclusioni: libertà, impiegabilità, valore aggiunto, sostenibilità

Le ormai celebri riforme scandinave del mercato del lavoro degli ultimi quindici anni ci dicono molte cose interessanti. Innanzitutto, incrociando anche nelle conclusioni le categorie di Cohen con quelle di Esping-Andersen, è possibile concepire la *decommodification* in modo nuovo. Quella di un tempo puntava in prevalenza (per quanto non solo) a ridurre la costrizione all'uso della libertà di vendere il lavoro, concedendo, specialmente all'interno delle indennità assicurative, lunghi tempi di possibile non-lavoro e requisiti blandi di attivazione. Oggi invece la tendenza, non solo in Scandinavia, è quella di puntare ad alcuni risultati interconnessi: più produzioni ad alto valore aggiunto e quindi più sostenibilità del welfare, alti tassi di occupazione (con relativo ritorno a una situazione di «mancanza di forza lavoro» vantaggiosa per il sindacato)¹⁶, più occupabilità della manodopera e quindi migliore posizione del singolo lavoratore nel vendere liberamente la forza lavoro. Per tutte queste ragioni, cioè, nel-

¹⁶ Smith N., Pedersen P.J., Pedersen S., Schultz-Nielsen M.L. (2003), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Spektrum, p. 37.

la nuova situazione il singolo lavoratore scorge la possibilità di vendere la propria manodopera per una mansione migliore e/o una produzione a più elevato valore aggiunto, vedendo in questo senso, non in quello del puro e semplice allontanamento prolungato e sussidiato dal mercato del lavoro primario, diminuire la costrizione a usare in ogni caso la libertà di vendere la propria forza lavoro.

A comporre il nuovo quadro sono però diversi fattori, che non includono solo un aumento della libertà *versus* la costrizione alla vendita di forza lavoro, dovuto all'azione combinata di alti trasferimenti e riqualificazione per i disoccupati. Va infatti attribuita molta importanza anche alla gestione decentrata del sistema a opera delle parti sociali. In tale gestione, pur rimanendo indiscusse le caratteristiche di particolare apertura delle economie scandinave, l'analisi del mercato e le priorità che ci si propongono (a cui sono interessate soprattutto le piccole e medie imprese danesi) consentono di puntare (con flessibilità) sulla dotazione di abilità lavorative capaci di far permanere a lungo il salariato nel mercato del lavoro piuttosto che di scommettere (con rigidità) sulla pura pressione del mercato sul disoccupato¹⁷. L'accentuazione della flessibilità del rapporto di lavoro, i generosi sussidi e la collaborazione fra parti sociali ed enti formativi nella riqualificazione della manodopera sono elementi che contribuiscono alla collaborazione fra le opposte libertà di vendita e di acquisto della forza lavoro, piuttosto che alla loro gerarchizzazione in favore della seconda (cioè detentori di capitale, come avviene nel capitalismo liberista, o nel *workfare* degli Stati Uniti).

È cioè tipico di un'ancora attuale ispirazione socialista agire con flessibilità riformista sulle cause strutturali e congiunturali per aumentare la libertà di vendere la forza lavoro a discapito della costrizione a usare tale libertà. Un sindacato progressista e di ispirazione socialista come la Cgil non può che tenere conto, in tal senso, dell'esempio scandinavo, che mostra come sia necessario riconcepire la rappresentanza del lavoro, comprendendovi in modo più organicamente collegato le fasi di disoccupazione e quelle di occupazione del singolo lavoratore. È rinforzando le capacità del lavoratore espulso dalla produzione, non semplicemente focalizzandosi sulla protezione contrattuale di chi non ne è ancora espulso, che si possono innalzare contemporaneamente i tassi di attività, e, con es-

¹⁷ Nielsen K, (2005), *Regulation, Conventions and Path-Dependent Institutional Change*, paper presentato in Conference New Developments, in *Institutional Theory and the Analysis of Institutional Changes in Capitalism*, 28-29 April, Roskilde University, Danimarca.

si, la forza contrattuale del sindacato e il consenso di cui esso gode. È sempre su queste fondamenta che, poi, è possibile costruire un circolo virtuoso egemonico, comprendente un'economia di produzioni ricche di sapere, che sostengono un *welfare* a sua volta indispensabile per competere in modo efficace ed equo.

Tante domande, nessuna risposta. Appunti per una riflessione politica sulle giovani generazioni

Alessandro Coppola, Alessandro Genovesi

1. Ballando sul Titanic

I *floppy disk* e la tv satellitare hanno fatto cadere il Muro di Berlino; il consumismo (*s*)*personalizzante*, i cui beni divengono potenzialmente accessibili in ogni luogo e in ogni tempo, ha messo ai margini le grandi religioni rivelate (producendo integralismi di ritorno in molte parti del mondo); lo stato-nazione non è più in grado di governare i processi di trasformazione e ha lasciato spazio all'unico sistema realmente universale: il mercato; la filosofia contemporanea ha aggiunto il prefisso *post* a tutto quello che conoscevamo (post-nazione, post-fordismo, post-politica). È dentro queste coordinate che abbiamo assistito alla più grande rivoluzione passiva della storia del novecento, di cui le giovani generazioni europee sono il frutto più maturo; e – mentre in molti si iniziava l'ultimo *valzer* sul *Titanic* del mondo di ieri – è nato finalmente l'uomo nuovo: il figlio dei miti dell'individuo e del consumo accanito, di tutto ciò che, omologando, fa gruppo, *status*, appartenenza *indifferente*. Non più ostacolata dagli orpelli della vecchia politica di massa, e dalle grandi organizzazioni sociali che «facevano identità di classe», la nuova società si è affermata in tutta la sua leggerezza.

Le classi sociali e le appartenenze professionali si sono ricostruite (o re-identificate, ma non scomparse) oltre i grandi soggetti della partecipazione politica e una potente rivoluzione culturale ha trionfato senza quasi farsi sentire, senza produrre rumore: la retorica della politica ha lasciato il campo a una retorica della vita e della *performance* totali, qui e ora. La politica è fuggita, la rappresentanza sociale è entrata in «sofferenza». La sinistra è stata, così come era e così come è rimasta, sconfitta. La sua idea di potere si è dimostrata troppo *vecchia* per questa nuova società. Quindi si è ritirata, ri-

* Alessandro Coppola è dottorando di ricerca al Dipartimento di Studi urbani dell'Università di Roma III e collabora con il Dipartimento Mezzogiorno della Cgil nazionale.

** Alessandro Genovesi, pubblicitista, fa parte del Consiglio nazionale dei Ds e lavora presso il Dipartimento Politiche attive del lavoro della Cgil nazionale.

nunciando a riconoscerne i suoi luoghi e *non*-luoghi conflittuali: ha abbandonato il lavoro, indispettita e innervosita dai suoi improvvisi e poco cortesi cambiamenti, senza rimanere nel *gorgo* delle trasformazioni sociali; ha abbandonato la partecipazione come mezzo di rinnovamento culturale, smettendo di interrogarsi sul domani. Così facendo, la sinistra europea si è consegnata a una modernità intesa non come rappresentanza dei nuovi fermenti innovati, ma come subalternità a quei poteri e processi che l'avevano sconfitta, arrendendosi ai suoi aguzzini che probabilmente non si aspettavano una conversione così subitanea, convinta, emozionata.

Abbandonando i luoghi del produrre e i suoi protagonisti, liberandosi da vecchie domande sul cosa produrre e come, sul cosa consumare e in che modo e secondo quali limiti, oggi, nella società della leggerezza, la sinistra ha rinunciato al conflitto che muove il quotidiano: «quello tra l'essere e il fare, tra l'aver e lo scorrere del tempo in cui si ricerca la propria affermazione» (*liberazione come più propriamente la chiamano gli ultimi allievi di Marcuse*). Ha scelto il presente come unico spazio possibile, rinnegando l'avvenire come la reliquia più pericolosa di un mondo tramontato per sempre. Disertando il lavoro, il conflitto tra uomo e mercato come quello tra natura e *tecno*-scienza, la sinistra si è resa a-sociale; si è risvegliata indifferente alla riduzione della democrazia in corso, dedicandosi con entusiasmo al proprio deperimento in comitato elettorale permanente. I suoi partiti, organismi dalla testa grande e dal corpo piccolo – il sistema nervoso auto reciso per non sentire il «dolore» del cambiamento – sono divenuti i simulacri di una democrazia stanca. Il vuoto lasciato non è colmabile da un semplice ricambio generazionale, né da tentazioni panpolitiche dei grandi corpi sociali.

Da dove ripartire? Forse dall'accettare che la politica può riconnettersi con il sociale se ne accetta fino in fondo la complessità, se il «vecchio» accetta di essere assediato in tutte le sue forme: vecchio potere, vecchie inteligenze, vecchi linguaggi. Le esplosioni di Seattle prima e Genova poi, inaspettate e improvvise, hanno rappresentato infatti l'inizio di una nuova fase di più acuta e profonda instabilità politica (in senso ampio) e soprattutto *culturale*, che carsicamente dovremmo aspettarci riemerge prima di quanto si pensi: nel luglio del 2001 è andata in scena infatti la più grande forma di ribellione di una generazione a quei magnifici anni ottanta e novanta che in Italia si è cercato di tenere in vita con la respirazione bocca a bocca (indicativa è la partecipazione di oltre 800.000 *under 40* alle elezioni primarie dell'Unione tenutesi in Italia). Una ribellione di linguaggi e di modi di sentirsi società che solo chi non vuole o non può capire – chi non ha interesse a

capire – può guardare con gli occhi del secolo passato, esaltandola o smi-nuendola non importa. Non è un caso che anche coloro (pochi) che ne han-no colto la *pars costruens* non ne hanno colto invece l'atto di denuncia, non hanno scavato fino in fondo dentro le ragioni di questa scelta di ribellione. Perché quanto accaduto a Genova, e poi si è innervato in una stagione di mobilitazioni sociali (per il lavoro e per la pace), rimetteva in discussione tutto e tutti, senza padri nobili da rispettare o tradizioni politiche da cui far-si necessariamente ispirare.

Il senso profondo di quelle giornate lo ritroviamo infatti nell'improvvisa libertà di dire ciò che prima era *indicibile*, nel ritrovare la politica in se stes-si, tentando di appiccicarla sul proprio corpo in quel preciso momento. Per questo le domande sulle contraddizioni dei movimenti, sul perché non si sono fatti istituzioni o contro potere, sul «dove sono finiti i ragazzi dell'89» (nel senso che sono nati proprio quando il Muro veniva giù), sul perché non si sono candidati alla sostituzione della classe dirigente della sinistra italiana o europea, sono tutte inesorabilmente figlie del novecento. Questo cruccio ha ossessionato forse i vecchi e nuovi quadri dirigenti del movimento, non certo le persone, in primo luogo i giovani che ne costituivano l'enorme mas-sa potenziale o espressa. Domande che negano come questo movimento, nella sua dimensione culturale di massa, diversamente che dalle sue proie-zioni organizzative, sia pluralista e quindi collocato oltre la cultura politica del secolo che abbiamo lasciato. Quella cultura per cui un'intuizione e una sintesi sistematiche sono comunque in grado di spiegare il presente, anche a costo di ridurlo e amputarlo; quella cultura che, oggi, inchioda all'incom-prensione chi si ostina ad usarla.

Non si tratta di fare l'apologia di un nuovo situazionismo, ma di com-prendere il portato più evidente dell'*homo performans*¹: pubblico, coro, au-tore e attore della società contemporanea. E quindi di rispondere alla do-manda: chi e quanti hanno oggi il bisogno di una forte sinistra nel nostro paese, in grado di rigenerarsi con linguaggi e uomini nuovi? Se è vero che le grandi manifestazioni per la pace sono state in una qualche forma un enorme plebiscito liberale, animato da milioni di singoli cittadini che hanno de-ciso di rendere pubblica la propria contrarietà alla guerra (il contagio col-lettivo delle bandiere alle finestre ha rappresentato la forma più incredibile di un tale fenomeno), occorre fare i conti fino in fondo con il fatto che l'i-dea stessa di *sinistra* possa risultare quanto mai evanescente, aggiuntiva, per-sino superflua, così come si presenta oggi. Il semplice andare al governo non

¹ Turner V. (1986), *Dal rito al teatro*, Bologna, Il Mulino.

può assicurare una risposta positiva a un passato recente che si è presentato (e si presenta tutt'ora) nella forma di esaurimenti successivi di culture e organizzazioni politiche. Per questo ci ostiniamo a evidenziare quanto grave sarebbe l'errore, come peraltro testimoniato dall'inabissamento del movimento nel corso dei mesi successivi, di pensare che a quell'espressione di massa corrispondesse una volontà di partecipazione attiva in senso classico, nel senso di qualche associazione o struttura organizzata. Viceversa, occorre abituarsi a una società caratterizzata da improvvisi accessi di partecipazione in varie forme, che trovano però difficoltà a sedimentarsi e strutturarsi stabilmente. In quella diretta e non mediata affermazione di sé – volontà di auto rappresentarsi e di non delegare – si nascondeva, infatti, la denuncia radicale dell'incapacità del sistema politico e della sinistra di rappresentare l'individuo-manifestante. Il «giovane radicale», che è in estrema sintesi il giovane che non riconosce i paradigmi paterni come gli unici disponibili.

Un'incapacità, che unisce rappresentanza politica e rappresentanza sociale nella propria crisi di «missione», che se non superata sarà destinata a essere nuovamente «aggredata». Sotto accusa rimane oggi – come quattro anni fa – l'autonomia della classe politica e dirigente che, seppure messa superficialmente in discussione da questi imprevedibili e improvvisi accessi di partecipazione, si perpetua, giocando sull'incapacità da parte di questi movimenti di produrre la massa critica capace di metterne in discussione gli equilibri.

2. La sinistra sul lettino dello psicanalista

Non è un caso che alla velocissima consunzione dei nuovi movimenti, nelle loro più spettacolari proiezioni di massa, corrisponde nel nostro paese una straordinaria immutabilità del quadro politico che, apparentemente sempre più mobile sulla superficie dei *media*, si auto-riproduce nascondendo dietro a continui sconvolgimenti nominali il persistere delle sue strutture e del suo personale, la sua permanente immobilità. La politica in tutte le sue forme è impazzita, corre e si rincorre a grande velocità, non accettando mai di salire sul banco degli imputati. Diversamente, essa dovrebbe accettare quanto si è andato rivelando negli ultimi anni, facendo propria la *fluttuazione* come parola chiave della società contemporanea, nei termini di una sua capacità di farsi attraversare da questi accessi di partecipazione, di intercettarli e di andarli a cercare, di mettersi in un'attitudine di continua ricerca culturale in una società nella quale fra cuore e margini ci sono più scambi di quanto si possa pensare.

L'assunzione della *fluttuazione* dovrebbe sostenere la scelta radicale della *curiosità*: senza curiosità non c'è pensiero critico e capacità di risposta ai bisogni dell'uomo contemporaneo. Confinatasi in una sorta di neutralità nei confronti del reale, la politica non entra mai nei luoghi e nei non-luoghi della società di oggi: la rifondazione della sinistra deve vivere, al contrario, di un lungo viaggio attraverso e dentro i luoghi frammentati, reticolari e concentrati della produzione e del consumo, lungo le filiere disperse della nostra impresa, nei centri commerciali e negli ipermercati, nelle immense periferie urbane della *città infinita*² dove sorgono i luoghi del divertimento e del consumo culturale, nelle zone in ombra delle nostre città, ghetti (fisici e culturali) e baraccopoli che incredibilmente formano ancora, forse più di prima, il tessuto reale ma invisibile delle nostre città³. Senza questa passione e questa curiosità per come vive l'uomo contemporaneo non è data alcuna prospettiva critica del reale e alcuna concreta possibilità di cambiamento. Viceversa, se non si intraprende questo viaggio, a prevalere è e sarà il registro dello scivolamento semplificatore della politica sulla società, secondo il paradosso per cui a una società sempre più complessa nella quale, nonostante le grandi forze dell'omologazione, si moltiplicano linguaggi, identità e condizioni sempre differenti, corrisponde una politica sempre più *facile* e acritica, che non aggiunge nulla al vivere sociale, ma che semplicemente toglie e sottrae continuamente complessità. Una strana idea per la quale la governabilità significa proprio prendere il toro per le corna e dominarlo, quasi volendolo anestetizzare. Si ha così la morte della politica, l'isolamento della rappresentanza sociale e la sua sostituzione con l'*amministrazione*, neutra e inoffensiva soprattutto sul piano culturale, nel suo articolarsi in *politiche* ridotte a supporto tecnico delle differenti funzioni dell'organizzazione sociale, economica e istituzionale⁴.

Ma le nostre contraddizioni non si fermano qui: l'originalità e anormalità italiane brillano opache anche nell'omologazione (*im*)politica di massa, nel sommare barriere a barriere, rendendo il nostro paese «vecchio», nei linguaggi e nell'idea, proprio a partire dalla sua classe dirigente politica, e non solo. La vicenda della sinistra italiana infatti si trova a fronteggiare u-

² Bonomi A., Abruzzese A. (2004) (a cura di), *La città infinita*, Milano, Mondadori.

³ Picconato G., Caudo G. (2005), *La città eventuale*, Roma, Quodlibet; Associazione Naga (a cura di), rapporto *La città invisibile*, in www.naga.it

⁴ Per un'illustrazione più ampia della relazione fra «politica» e «politiche», vedi Bobbio L. (2004), *Mondo A, mondo B.*, in *Una città*, gennaio-febbraio.

na crisi nella crisi, di cui evidenti appaiono i caratteri squisitamente *psicanalitici*. Nel più generale processo di rarefazione e disgregazione dei tradizionali spazi democratici dell'occidente (siamo stati costretti, non volevamo utilizzare questa parola divenuta ormai un'arma), l'alleggerimento dei partiti segue qui un percorso non lineare, profondamente condizionato dalla memoria e dall'eredità dei partiti di massa che così peculiarmente hanno caratterizzato il nostro paese. Qui non siamo semplicemente al partito americano: il cambiamento sociale incontra in Italia una sinistra politica erede del più forte partito comunista del mondo occidentale. Una sinistra presa da una crisi identitaria gravissima, incapace realmente di trasformarsi. La rarefazione della politica di massa entra in cortocircuito con il peso delle vestigia, dei comportamenti e gli schemi mentali ereditati dal partito di massa. Si cerca un'altra identità già pronta per rilegittimarsi senza passare per la società. Riformismo, socialismo europeo, socialismo liberale: si tratta di veri e propri *totem* identitari acquistati sul mercato delle idee e delle appartenenze passate. *Totem* clamorosamente privi di senso per la società contemporanea (neanche degni di essere messi esplicitamente sotto accusa; immaginate cosa potrebbe rispondere un giovane normale alla domanda: *secondo lei è utile che la sinistra si rifaccia al socialismo europeo, al riformismo o a qualcos'altro?*), ma fondamentali per il disperato dibattito identitario dei gruppi dirigenti eredi del Pci. Si tratta di *pseudo*identità deboli e spurie, desuete quanto quelle che si è inteso lasciare, che non a caso vengono considerate come termini in piena crisi in un'Europa che li ha sperimentati al loro apogeo negli scorsi decenni. Tutte etichette del novecento utili ad auto-assolversi dal passato comunista. La stessa incredibile passione per le riabilitazioni di Craxi⁵, oggetto di vere e proprie svolte politiche (meglio, percepite come svolte politiche da parte degli autori e dello scarso pubblico di operazioni fatte fra giornali e partiti) nel corso degli ultimi anni, sono leggibili esclusivamente nei termini dell'espiazione di una colpa, essendo del tutto destituite di qualsiasi significato per la pancia della società italiana, in particolare per le nuove generazioni che del *leader* socialista ricordano a mala pena la faccia.

Accanto alla crisi di un sistema politico assistiamo alla crisi di un'intera classe dirigente, incapace tanto di cambiare quanto di mettersi da parte. L'idea di un nuovo Partito Democratico, promossa all'insegna del riformismo (*per riformare cosa?*), come se ci fosse in piedi un'opzione rivoluzionaria dalla quale distinguersi, pretende di trarre le proprie profonde origini politiche

⁵ Ci si limiti alla consultazione di Fassino P. (2003), *Per passione*, Milano, Rizzoli.

da categorie e tradizioni culturali che non esistono più, come il cattolicesimo democratico, l'eredità riformatrice del Pci o la tradizione socialista, quando *l'unica costituente radicale che occorre fare è con la società italiana e con le nuove energie e intelligenze di oggi* e non con la proiezioni esangui di tradizioni culturali che, seppur nobili, hanno perso da decenni i propri riferimenti sociali. Ovviamente questa continua ricerca di tradizioni nobilitanti è *il sintomo della debolezza sociale della politica*: ultimo straordinario avvenimento di questa vicenda è rappresentata dalle tante e improvvise conversioni al cattolicesimo, un fenomeno religioso di prima grandezza che si sta affermando nei gruppi dirigenti della sinistra ormai orfani della loro vecchia religione. Come, parallelamente, il coinvolgimento di alcuni gruppi dirigenti della sinistra in scalate e operazioni finanziarie testimonia, più della volontà di rinnovamento del capitalismo nostrano, una certa ansia ad apparentarsi a quei poteri forti il cui favore esorcizzi la debolezza politica e la mancanza di radicamento dei partiti di oggi⁶.

In questo senso intendiamo dire che la vicenda di questi anni è una vicenda psicanalitica: un gruppo dirigente vecchio, che si parla addosso per riordinare la propria esistenza politica su di una linea retta, vivendo, con invidiabile superficialità, il proprio dibattersi senza una meta, convinto incredibilmente che la *società* sia pronta a seguirlo. Molto *post-moderno* certo, nel suo muoversi a proprio agio nel *patchwork* e nel mercato delle identità posticce, ma poco *moderno* nella sua scarsa attenzione per la società reale. Allo stesso tempo, quella dispiegatasi negli ultimi anni è una grande operazione linguistica. Con il divorzio fra politica e filosofia e, ancora, fra la prima e la società, gran parte della classe politica della sinistra si è rifugiata nell'assoluta inaccessibilità del suo linguaggio, lasciando le parole semplici come «povertà, emarginazione, creatività» a organizzazioni sociali, storicamente a sinistra, ma il cui vocabolario si perde e si sovrappone a quello dei partiti. Mentre Berlusconi ha rappresentato negli ultimi anni un'immensa operazione di rifondazione del linguaggio e dei confini stessi del *dicibile* in ambito politico (a livello anche internazionale), la sinistra ha deciso di ritirarsi nella produzione di un linguaggio oscuro, largamente insignificante per la società, fondato sulla straordinaria opacità di un'ingegneria politica assolutamente incomprensibile, non solo per l'uomo della strada, ma anche per una persona colta che non segua con attenzione il chiacchiericcio quotidiano di dirigenti e segretari (e in questa critica vi è tutta la sinistra, compresa quella radicale). Le discussioni indimenticabili sul *centrosinistra* con o

⁶ Forquet F. (2005), *Partiti deboli in cerca di poteri forti*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre.

senza *trattino*⁷ rimangono il monumento di questa attitudine a parlarsi addosso, scelta strategica di delimitare il campo dei partecipanti al gioco politico a chi condivide questa lingua oscura. Ma l'inaccessibilità del linguaggio non è casuale: è l'ultimo e trasparente tentativo di far sopravvivere l'idea di avanguardia secondo quell'istinto leninista che ancora affligge la sinistra italiana. A questa lingua oscura, utilizzata nella comunicazione politica alta (!), si affianca l'assunzione spesso acritica dei tanti e diversi linguaggi *funzionalisti* prodotti dagli addetti ai lavori delle diverse *politiche*, lingua neutra, dominio quasi esclusivo della tecnica, come non smette di ripeterci lo stesso De Mauro:

3. Per una sinistra missionaria

Questa impossibile comunicazione giustifica e fonda quell'idea secondo cui la relazione fra politica e società passa oggi per il rapporto con gli *elettori*, astrazione a-democratica del più robusto concetto di cittadinanza: gli *elettori* sono destinatari di un messaggio che possono più o meno capire. In questo si vede l'attitudine a vivere la politica come qualcosa che esiste al di fuori della quotidiana produzione di identità sociali, al di fuori dai fermenti innovativi che la prima generazione del dopo Muro porta con sé: non si tratta di costruire politica *nella* società, bensì di elaborare un messaggio che in virtù di un suo successo produca una delega il più possibile verticale. «*Non ci hanno capiti*», «*Non li abbiamo capiti*»: un modo gentile e quasi rispettoso per sintetizzare quanto abbiamo appena detto. L'attitudine all'*assedio* e all'*esperimento* che proponiamo dovrebbe quindi – in Italia più che altrove – operare al di fuori del fascio di luce principale che rappresenta questa comunicazione privilegiata fra «gruppi dirigenti» ed elettori.

L'assedio si produce andando a curiosare negli enormi spazi bui che stanno attorno a questo fascio di luce principale della comunicazione mediatica, sforzandoci di pensare a un nuovo modello di partecipazione politica che superi vecchie diarchie del tutto anacronistiche nella società *fluttuante* di oggi: «*Il vecchio partito laburista, cinghia di trasmissione alla rovescia che rappresentava i sindacati nel parlamento, poteva essere visto come partito complementare alle strutture date della solidarietà operaia. È possibile invece vedere nel partito operaio belga di Vandervelde un partito coordinatore della solida-*

⁷ Se non sbagliamo si tratta dell'ossessione che accompagnò le crisi politiche successive alla caduta del governo Prodi sul finire del 1998.

rietà. Era un'associazione di associazioni, una federazione politica di camere sindacali, società di mutuo soccorso e cooperative. È bene tenere presente questa articolazione pluralistica dell'esperienza storica del partito di massa quando la posta in gioco è un radicale ripensamento della politica. Dopo il crollo del partito burocratico di massa, che inquadra e mobilitava singoli individui collettivizzati, emergono ora i fragili e arroganti partiti videocratici e personali che cercano di costruire il loro dominio sull'apatia e sull'atomizzazione di massa»⁸.

Condividiamo la suggestione offertaci da Pino Ferraris: è nell'ascoltare e nel facilitare il segreto di una moderna capacità di essere maggioritari. In una società dove il pluralismo c'è, ma non si riconosce. Dove il bisogno di nuove forme del pensiero, di costruzione di senso, di agire, si manifesta tutti i giorni per il solo fatto di essere parte di quei 2/3 che subiscono i grandi processi di esclusione dai circuiti della politica e della decisione, obbligati e costretti nel semplice ruolo di «utenti del collettivo» e «attori del personale». Qui c'è lo spazio per un partito-società, per aprirsi completamente alle nuove generazioni, rete di soggetti ed esperienze che non ha bisogno di cercarsi un'identità costruita in laboratorio, perché pratica quotidianamente il proprio ruolo sociale a partire dai margini della società. *Dal margine al cuore*⁹, ci verrebbe da dire. Ogni epoca della modernità ha avuto la propria battaglia per l'allargamento e il riconoscimento dei diritti, ogni forza sociale ha prodotto le sue istituzioni modificando i rapporti di forza nei luoghi più conflittuali, incontrando (e integrando) una nuova generazione e la sua proiezione sociale (i braccianti che rompono con le giornate di San Martino, i giovani meridionali che divengono gli operai generici del boom industriale, i figli della generazione del 1945 che scoprono le identità del lavoro intellettuale ecc.).

Rifondare la rappresentanza vuol dire riappropriarci della lotta per i diritti, per l'emancipazione, per l'affermazione degli ultimi nati, perché sognino loro di decidere per se stessi. Per rimettere in missione un progetto occorre infatti ricominciare dal mondo così come è, con curiosità, sperimentando. Cogliendo l'occasione di una ribellione che si è manifestata, che cova sotto le ceneri e che, come uno spettro, si aggira per il mondo: ricominciare da chi è discriminato, da chi subisce modelli culturali, politici e di consumo imposti, con le ingiustizie che ne conseguono; da coloro che non sono in grado e non hanno luoghi per ribellarsi o per dar seguito alla propria «ri-

⁸ Ferraris P. (2005), *La lezione di Raniero Panzieri*, in *Il Manifesto*, 14 luglio.

⁹ Brunin J.L. (1998), *L'église des banlieues. L'urbanité: quel défi pour les chrétiens?*, Parigi, Les éditions de l'Atelier.

bellione». Si tratta di un punto di partenza per un lungo viaggio: il margine è il paradigma della condizione contemporanea.

Il margine, popolato dagli *esclusi*¹⁰, rappresenta la precarietà congenita dell'esistenza contemporanea, in cui la cittadinanza e la socialità rischiano di essere – e già sono – risorsa scarsa. La sinistra, o vive in una nuova straordinaria battaglia per l'allargamento della cittadinanza fino ai *margini*, oppure non è. Dov'è la sinistra europea nelle immense *banlieues* della ricca Europa? Dov'è la sinistra di fronte alla grande questione culturale e identitaria che affligge le nostre società? Dov'è la sinistra di fronte all'esercito del precariato e del lavoro dequalificato, che deprime le professionalità e azzera i titoli di studio universitari, in lavori poveri e ripetitivi? Che disprezza l'intelligenza e spinge molti dei più bravi ad andarsene? Dov'è la sinistra fra i milioni di immigrati che aspettano sia riconosciuta la loro personalità e cittadinanza, mentre riempiono i quartieri e le piazze dove anche i «giovani italiani» passano la giornata? Non si tratta di *occuparsi* di queste cose ma di *rifondare* la sinistra *in queste condizioni*. Non abbiamo risposte, ma almeno vorremmo partire per andare a cercarle.

4. Assediare e sperimentare per «stappare» la società italiana

Di fronte alla fine sostanziale dei partiti per come li abbiamo conosciuti finora, e alla crisi di forze sociali che soffrono della rottura del nesso rappresentanza sociale-rappresentanza politica, l'*assedio* e la *sperimentazione* sono probabilmente gli unici strumenti utili per una nuova generazione al fine di aumentare la pressione della società sulle vecchie strutture. Una pressione che inevitabilmente, almeno in parte, dovrebbe assumere anche la forma di una presa di potere e di parola da parte di una generazione che in questo paese appare oggi dispersa e incapace di affermare i propri bisogni sulla scena pubblica, di passare dalla ribellione alla consapevolezza, di superare il vecchio per sperimentare (perché ricette non ve sono oggi) il nuovo. Nel nostro paese esiste oggi un vero e proprio *tappo generazionale* che contribuisce potentemente al declino economico e culturale della società italiana, privandola del contributo di creatività e trasformazione proprio di qualsiasi nuova generazione. Da questo punto di vista, il primo passo da compiere sarebbe quello di calcolare quanto costi all'economia e alla società italiane, in termini di ricchezza e mobilità, la conservazione di setto-

¹⁰ Tourain A. (1991), *Face à l'exclusion*, in *Esprit*, n. 169, febbraio.

ri maggioritari delle nuove generazioni in una condizione di sottoproduzione forzata. Sarebbe un'analisi interessante prima di tutto per quelle forze sociali «confederali» che vivono nelle contraddizioni economiche di questo nuovo secolo.

La mancanza di creatività del nostro paese dipende anche da questo: le persone sono inibite in quanto di meglio loro possano dare alla collettività. Questo *tappo generazionale* favorisce meccanismi di *cooptazione* dei giovani nei gruppi dirigenti e nelle organizzazioni (probabilmente anche chi scrive è il frutto di un tale meccanismo): il prevalere di dispositivi di questo genere favorisce l'*inoffensività culturale della loro presenza* in posizioni di relativo potere, alimentando un tranquillo quanto opprimente conformismo. L'incapacità da parte delle giovani generazioni di raggiungere un livello di *massa critica* mette al riparo anche le grandi organizzazioni sociali dal rinnovamento, permettendo loro di illustrare la propria buona volontà nel promuovere giovani quadri nelle proprie file nella certezza che questi, trovandosi in una posizione di congenita debolezza, non faranno altro che imitare i maestri riproducendone i vizi e, speriamo, le virtù. Ovviamente, questo discorso vale anche per l'organizzazione sindacale nella quale lavoriamo e che non è esente da questa ereditata situazione di immobilismo, incapace di cogliere più complessivamente quanto la questione generazionale illumini anche il più vasto e inquietante fenomeno della crescente riorganizzazione per caste della società italiana.

Per combattere questa tendenza ci vorrebbe una vera e propria *rivoluzione liberale* atta a combattere rendite e parassitismi che tanto caratterizzano la formazione dei nostri ceti dirigenti nelle professioni, nell'economia, nella società e nell'amministrazione; in questo senso riaprire la società equivarrebbe a effettuare una grande operazione di eguaglianza non esclusivamente formale. Qui occorrerebbe esercitarsi in una grande riforma anche dei nostri assetti organizzativi e delle nostre proposte programmatiche: dopo anni di discussioni sul *riformismo*, non si capisce quali riforme si intendano fare e per chi, visto che d'improvviso è divenuto del tutto indifferente scambiare immobili o produrre automobili¹¹. In questo caso, dobbiamo confessare che siamo presi dal grave sospetto che dietro alla parola (debole) *riformismo* si nasconda semplicemente *il moderatismo* (parola molto forte, almeno in questo paese), che più che un'idea è un'attitudine, peraltro fra le più pigre, di chi decide di adattarsi allo sconcertante paesaggio sociale di questa Italia declinante. Questo dimostra come una semplice operazione di rinnova-

¹¹ Ci riferiamo a un intervento del segretario Ds Piero Fassino nel corso dell'estate 2005.

mento generazionale, in assenza di un *ri-radicalamento* sociale e culturale della sinistra (probabilmente, come abbiamo fatto in precedenza, dovremmo chiamarla rifondazione), sia semplicemente destinata a riprodurre il quadro politico esistente e a essere nuovamente spiazzata da futuri movimenti/susulti di massa.

La questione, infatti, non è il ricambio generazionale dentro i partiti o dentro le organizzazioni sociali così come sono. Non si tratta di sostituire il macchinista del treno, ma di *riprogettare* la locomotiva e le carrozze, facendo salire a bordo nuovi passeggeri. Viceversa, selezionando ristrette *élites* non si tocca la massa ma si alienano queste *élites* dalle loro masse di riferimento: il risultato di una tale operazione è dal punto di vista sociale e culturale a *somma zero*. Queste masse sono invece in movimento, si dibattono fra le forze straordinarie dell'omologazione e un riemergente istinto alla ribellione che stenta a trasformarsi in consapevolezza. La nostra generazione è attraversata da divaricazioni tremende, fra chi è compresso dai modelli di consumo imposti dai *media* e dall'ambiente sociale, chi sceglie – e ci sembra allarmante il silenzio al riguardo – di andarsene lentamente optando per l'invisibilità e isolamento e chi, nonostante l'opacità dell'ambiente esterno, tenta strade per realizzarsi come *persona* e non semplicemente come individuo-massa. Le condizioni sociali di partenza, il *milieu* di formazione pesa gravemente: questione generazionale e questione sociale si tengono e si incontrano nuovamente. Troviamo orrendo non prendere in considerazione la contraddizione principale: fra il giovane di Scampia e lo studente del Collegio San Carlo di Milano l'abisso è incolmabile e probabilmente si allarga ogni giorno di più.

Nonostante questi abissi sociali, possiamo comunque definire l'atmosfera esistenziale di una generazione riflessiva e immersa, secondo una definizione geniale quanto disperante, *nell'epoca delle passioni tristi*¹². Quello che è certo è che l'ottimismo degli anni novanta si è tramutato in una strisciante sensazione di un mondo ostile nel quale dal cortile di casa alla dimensione globale sentiamo tutti di essere in pericolo, tutti costantemente oggetto di un tentativo di *deprivazione* delle nostre esistenze. La parola flessibilità, con una velocità sorprendente, si è trasformata nel suo esatto contrario – *precarietà* – divenendo un vero e proprio luogo comune generazionale, al di là delle (declinanti, se non del tutto assenti) appartenenze politiche tradizionali. In questo senso parliamo di ribellione, nei termini del rifiuto più o meno embrionale *dell'ultimo mito positivista* che l'occidente aveva prodotto

¹² Benasayag M., Schmit G. (2004), *L'epoca delle passioni tristi*

nel mondo riaperto dal crollo delle dittature comuniste: un'umanità dinamica, mobile e flessibile, affrancata dal peso del passato e in cui le parole *contraddizione* e *conflitto* fossero confinate in qualche polveroso testo di filologia. Viceversa, questa ribellione tenta ora di lasciare traccia di sé: anche se è difficile scorgerla, è in corso una lenta fioritura dell'espressione politica e sociale delle nuove generazioni. Banale dirlo, ma il moltiplicarsi imponente nella rete di *blog* di ogni tipo testimonia, come tante altre tracce di diversa natura, che è in campo un tentativo di disegnare e consolidare spazi pubblici, di scambio, sperimentazione e condivisione. Probabilmente, l'assedio di cui parlavamo sarà sempre più un assedio elettronico e immateriale, destinato a far scivolare sulla vecchia democrazia il tentativo di una nuova democrazia che certo non potrà fare a meno dei principi della prima. Questa sì è questione esclusivamente di «*presa e redistribuzione di potere*» da parte di una generazione: l'incapacità di rappresentare compiutamente l'esistente da parte dei partiti o delle stesse grandi organizzazioni sindacali è il terreno (potenziale) di una dialettica culturale e organizzativa tra chi ha meno di trenta anni e chi ne ha di più. Perché l'esistente non è quel mondo che ci raccontano i *leader* di una politica vecchia. Una *fabula* diversa si dispiega nelle nostre metropoli, nelle nostre università, nei mille soggetti dell'impegno culturale: il desiderio di forgiare strumenti e attrezzare luoghi *intelligenti*, per passare dalla volontà di non essere più vittime della contemporaneità alla concreta possibilità di pensarla, progettarla e costruirla.

Problemi vecchi e nuovi del sindacalismo americano

Pasqualino Colombaro

Lo scorso settembre sette sindacati «internazionali» statunitensi hanno formato una nuova federazione sindacale, *Change to Win* (Cambiare per vincere, Ctw)¹. Questo è accaduto nonostante i considerevoli sforzi da parte del presidente dell'Afl-Cio, John J. Sweeney, di andare incontro alle loro proposte di cambiamento². L'evento era in gestazione – tra dibattiti interni e campagne pubblicitarie – già da qualche anno, anche se cinque dei sette sindacati non sarebbero usciti dall'Afl-Cio fino al congresso del luglio 2005³.

Secondo la Ctw, e il presidente della Seiu Andy Stern che l'aveva ispirata, c'era urgente bisogno di arginare le croniche e crescenti perdite dell'area sindacale in termini di «densità di aderenti» e di «fetta di mercato del lavoro», investendo la massa delle risorse sindacali nel reclutamento di nuovi aderenti. Inoltre c'era bisogno di generalizzare il potere di contrattazione unificando sindacati diversi, attivi negli stessi settori dell'economia⁴. John

* Pasqualino Colombaro sociologo, svolge attività di formazione sindacale nello stato del Massachusetts nell'ambito del Service Employee International Union (Seiu).

Le idee e le opinioni espresse in questo articolo sono le sue e non corrispondono necessariamente alle idee e alle opinioni del suo sindacato o della Seiu.

¹ I cappelli dirigenziali nazionali dei sindacati industriali, settoriali o di mestiere, quasi sempre con uffici a Washington, vengono detti «unioni internazionali» perché annoverano aderenti sia negli Stati Uniti sia in Canada. Le «unioni internazionali» del Ctw contano 5,4 milioni di contribuenti/aderenti, o il 42 per cento del totale originale Afl-Cio (13 milioni). Essi sono: International Brotherhood of Teamsters (Ibt, camionisti); Laborers' International Union of North America (Liuna, manovali edili); Unite Here (tessili e alberghieri); Service Employees International Union (Seiu, servizi a gestione pubblica e privata); United Food and Commercial Workers International Union (Ufcw, alimentari e commercio al dettaglio); United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America (Ubcja, falegnami e carpentieri); United Farm Workers (Ufw, agricoli).

² American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (Afl-Cio). John J. Sweeney ne divenne presidente nel 1996, dopo aver presieduto la Seiu durante gli anni d'oro del reclutamento (*organizing*) dal settore pubblico.

³ Paulson A. (2005), *Unions look ahead - and inward, too*, in *The Christian Science Monitor*, 6 luglio. Reperibile in www.csmonitor.com/2005/0706/p01s02-usec.html

⁴ (*ibidem*)

Sweeney, riconoscendo la sostanza delle critiche di Stern, e per prevenire la scissione, aveva invano offerto il 30 per cento delle risorse dell'Afl-Cio nazionale per il reclutamento e un processo graduale di unificazione settoriale basato sull'accordo reciproco tra sindacati nazionali⁵.

Ma esiste un'importante discriminante per i sette sindacati della Ctw, cioè la condivisa caratteristica di rappresentare lavori che sono indispensabili e inscindibili dall'economia dei grandi centri urbani metropolitani, che perciò non possono essere esportati fuori degli Stati Uniti. Quasi tutti gli altri lavori rappresentati dall'Afl-Cio subiscono da trent'anni la crescente falce della *outsourcing* su scala globale⁶. Secondo Andy Stern, la discordia non era dipesa solo da questioni filosofiche sull'organizzazione e la rappresentatività del sindacato, ma era imperniata sulla maniera il cui il sindacato potesse affrontare con successo il suo «aggiustamento» alla «...più profonda, significativa e trasformativa rivoluzione economica della storia degli Stati Uniti»⁷.

Sweeney già si era mosso anche in questo senso. Dopo anni di studio (e di prudenza), nella primavera del 2005 aveva finalmente potuto istituire un gruppo di lavoro con l'incarico di consolidare tutte le attività finanziarie più redditizie del sindacato in un'unica società di partecipazione (*holding company*)⁸. Allo stesso tempo Andy Stern iniziava una serie di cinque viaggi in Cina, dichiarando che in un mondo economico caratterizzato da flussi di merci, capitali e da datori di lavoro globali, c'era bisogno di sindacati globali⁹.

Con l'iniziativa di Sweeney, l'Afl-Cio avrebbe potuto finalmente realizzare il suo potenziale finanziario, stabilendo il proprio controllo su centinaia di milioni di dollari di guadagni che da sempre vanno a società private di assicurazioni, di *management* di carte di credito e di investimenti a Wall Street. Il *budget* dell'Afl-Cio potrebbe quadruplicare in un breve volgere di tempo e la gestione diretta di centinaia di milioni di dollari dei fondi pensione potrebbe notevolmente rafforzare l'influenza del sindacato sui voti delega degli azioni-

⁵ (*ibidem*)

⁶ Dall'edilizia ai trasporti, ai servizi alberghieri, all'agricoltura, al commercio al dettaglio, all'alimentazione, alla protezione dell'infanzia, alla sicurezza pubblica, ai servizi gestiti dal settore pubblico e quello privato per i malati, gli handicappati, gli invalidi, gli anziani, i poveri, le ragazze madri.

⁷ Paulson A. (2005), *op.cit.*

⁸ Bernstein A. (2005), *Look For The Union Label, in Finance Labor's new plan to manage its own assets could set Wall Street back a bundle*, marzo, 28. Reperibile in www.businessweek.com.

⁹ Will G.F. (2005), *Searching for Labor's Role*, in *The Washington Post*, 29 dicembre. Reperibile in www.washingtonpost.com.

sti, sui compensi dei direttori generali delle grandi *corporations* e dei fondi pensione, e sulle altre urgenti e controverse questioni di gestione aziendale.

Sweeney potrebbe altresì aumentare la capacità del sindacato di reclutare nuovi aderenti usando la sua parte di influenza sugli investimenti dei fondi pensione per promuovere la conservazione e la creazione di «buoni» posti di lavoro in America¹⁰. Quindi potrebbe continuare con più vigore (anche a costo di contravvenire agli insegnamenti papali a riguardo) l'investimento delle nuove ingenti risorse economiche del sindacato nella politica elettorale e legislativa. Andy Stern, dal canto suo, ha lasciato intendere di voler estendere l'influenza del sindacato americano alle forze lavoro impiegate dalle multinazionali nelle zone di «libero commercio», cioè deregolate e non sindacalizzate, che da decenni assorbono gli investimenti e i posti lavoro manifatturieri esportati dalle *corporations* americane¹¹.

Le migliori energie e gli investimenti organizzativi iniziali della Ctw, perciò, sono immediatamente andati a rendere la Wal-Mart Corporation il simbolo e l'indicatore di ciò che dell'economia globale andrebbe contestato, trasformato radicalmente e incanalato a beneficio dei lavoratori attraverso l'organizzazione e la mobilitazione del potere contrattuale dei sindacati nazionali a livello globale.

1. L'esportazione di capitali e di posti di lavoro ai paesi in via di sviluppo, l'importazione negli Stati Uniti di merci a basso costo e l'economia di guerra

Oltre all'America Latina e alle economie in via di sviluppo dell'est asiatico, la Wal-Mart (e simili) opera nella *free trade zone* cinese, dove trova impiego una forza lavoro dell'estensione dell'intera forza lavoro americana, composta principalmente da giovanissime donne (docili e ingenuie operaie provenienti dall'entroterra agricolo). Il salario percepito da queste operaie è di circa 20 dollari americani settimanali, in cambio di prestazioni a sfruttamento intensivo per 72 ore settimanali. Le *corporations* tipo Wal-Mart, quindi, esportano sul mercato americano le merci così prodotte a prezzi bassissimi, con l'effetto di scalzare non solo i piccoli commercianti ma anche le poche

¹⁰ Bernstein A. (2005), *op.cit.*

¹¹ Letteralmente i risparmi dei lavoratori, i contributi pensionistici investiti in Borsa e i capitali accumulati attraverso 200 anni di storia economica dallo sfruttamento sistematico di generazioni di schiavi e di forza lavoro immigrata.

aziende manifatturiere americane che ancora riescono a realizzare qualche profitto con le loro produzioni e reti di distribuzione domestiche. Con questo sistema si tende a minare irrimediabilmente il livello sia di retribuzione sia di posti di lavoro e di tutele sociali di tutta la forza lavoro americana sindacalizzata e non¹².

L'odierno volume d'affari della sola Wal-Mart è pari al 10 per cento del disavanzo commerciale degli Stati Uniti con la Cina e, come al resto delle transnazionali americane che operano in Cina, ai traffici modello Wal-Mart va attribuita anche la recente e inaspettata riduzione drastica dei posti di lavoro con mansioni direzionali e di progettazione nel campo dell'alta tecnologia¹³. Ma una cosa è il valore simbolico e mediatico di un fenomeno osservato, altra cosa è il suo importo o impatto reale. Al di là della Wal-Mart, l'estensione reale del problema è che il salario della metà della forza lavoro mondiale odierna – 1,4 miliardi di persone – non supera la soglia dei 2 dollari americani per giornata di lavoro¹⁴.

Se in quei paesi già fossero operanti le infrastrutture, se venissero poi creati nuovi posti di lavoro e aumentata la produttività, non solo sarebbero in molti di meno a guadagnare così poco (come nota l'*Employment Report* dell'Oil 2004-2005), ma risulterebbe molto minore sia il numero degli occupati sia il livello salariale dei lavoratori del mondo più sviluppato. Qui sta il nocciolo duro della questione, e non solo per il sindacato americano: quando tempo ci vorrà per alzare le condizioni di vita e il salario medio di questi lavoratori a un livello che disincentivi l'*outsourcing* e l'*off-shoring*?

Attraverso il meccanismo dell'interesse pagato sul crescente debito pubblico (dovuto al finanziamento pubblico dei massicci incrementi delle spese militari di Ronald Reagan e George.W. Bush), il governo statunitense ha indirettamente finanziato e stabilizzato le spese infrastrutturali dei recenti «miracoli economici» dei paesi in via di sviluppo dell'est asiatico, inclusa la Cina. Manovra che è sostanzialmente in appoggio all'altrettanto massiccio volume d'affari che vi hanno impiantato le transna-

¹² Bluestone B. (2004), *Economic projections on the main neo-liberal trends present in the American economy*, Boston, The Center for Urban and Regional Policy at Northeastern University.

¹³ Scott R. (2005), *US-China Trade, 1989-2003. Impact on jobs and industries, nationally and state by state*, Working Paper, Economic Policy Institute, gennaio.

¹⁴ Oil (2004-2005), *World Employment Report*. Secondo un recente studio della Food and Agriculture Organization (Fao) c'erano circa 852 milioni di persone malnutrite in tutto il mondo tra il 2000 e il 2002: 815 milioni nei paesi sottosviluppati, 28 milioni in quelli in via di sviluppo e 9 milioni nei paesi industrializzati.

zionali americane¹⁵. Il debito pubblico degli Stati Uniti è così passato da uno stabile 5,7 trilioni di dollari nel settembre 1999 a 8,2 trilioni alla fine del dicembre 2005, mentre il costo degli interessi pagati dal governo americano tra il 2000 e il 2005 sul debito si è mantenuto stabile a circa 341 miliardi di dollari annui¹⁶.

Il *deficit* della bilancia commerciale americana, che iniziò proprio grazie all'aumento dei traffici con le economie dell'Asia orientale, è salito da 412 miliardi di dollari nel 2001 a 588 miliardi nel 2004, e si predice che aumenterà fino a 800 miliardi di dollari nel 2008¹⁷. Questa dinamica minaccia di assicurare il continuato progresso incontrastato del modello Wal-Mart, l'esportazione di capitali e posti di lavoro, la continuata riduzione della base fiscale domestica (della funzione pubblica nei servizi sociali e previdenziali, e nell'istruzione), l'invasione del mercato americano di ogni tipo di bene di consumo a bassissimo costo¹⁸.

Nel 2006 il governo Bush spenderà 577 miliardi di dollari per la «guerra perpetua al terrorismo» (difesa, «*Homeland Security*», servizi ai reduci di guerra). Queste spese, assommate all'interesse da pagare sul debito, già assorbono il 61 per cento del bilancio federale¹⁹. Questo livello di spese mili-

¹⁵ Pesek W. Jr. (2005), *How China Delays a Plunge in U.S. Treasuries. Call it the China Bond Mystery*, Bloomberg, 22 agosto. Reperibile in www.bloomberg.com. Cina, Hong Kong, Giappone, Singapore, Sud Corea, Taiwan e Thailandia mantengono tra loro più di 1,2 trilioni di dollari in partecipazioni del Tesoro statunitense, o circa 1/8 di tutto il debito pubblico americano (vedi anche Norris F., *More Than Ever, the U.S. Spends and the Foreigners Lend*, in *The New York Times*, 2005, 1 ottobre). I fondi d'investimento e le banche centrali dei paesi sviluppati e del resto del mondo ne posseggono un altro 54 per cento. Negli Stati Uniti il 18 per cento è appannaggio dei nuclei familiari e *mutual funds*, il 7 delle banche e compagnie d'assicurazione, il 21 (3,8 trilioni di dollari) è rappresentato dalle partecipazioni intragovernamentali, di cui 1,7 trilioni sono addossati al sistema pensionistico pubblico (*Social Security Administration*), il rimanente ai fondi pensione dei dipendenti federali.

¹⁶ *The Debt To the Penny*, Bureau of the Public Debt. Reperibile in www.publicdebt.treas.gov/opd/opdpenny.htm, e in http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._National_Debt. *Budget Explorer*. Reperibile in www.kowaldesign.com/budget/budget.html, www.kowaldesign.com/budget/money.html. Vedi anche Farrell D., Marchevey Key A., Shavers T. (2005), *Mapping the global capital markets*, in *The McKinsey Quarterly*. Reperibile in www.mckinseyquarterly.com.

¹⁷ Bluestone B. (2004), *op.cit.*

¹⁸ (*ibidem*)

¹⁹ Chomsky N. (1992), *Deterring Democracy*, New York, Hill & Wang. Una componente strutturale di tutta la storia americana è l'uso conscio e deliberato della guerra come strumento di sviluppo tecnologico ed espansione economica e territoriale. La *leadership* americana ha avvertito puntualmente nelle varie fasi storiche la necessità/convenienza della guerra all'indomani di una recessione economica di serie proporzioni (Vedi anche Fox Pi-

tari (così come dei traffici con l'oriente) non rappresentano il frutto di una momentanea coincidenza fortuita del mercato globale, ma la pietra angolare del processo di trasformazione espansionistica della politica estera ed economica americana, le cui origini risalgono agli inizi della Repubblica Federale²⁰. Ed è partendo dal peso e dalla funzione di queste cifre che vanno interpretati gli alti tassi di crescita (rispetto all'Europa) del prodotto interno lordo dalla recessione del 2001 in poi.

2. Come articolare la risposta del più ricco e potente movimento sindacale del mondo davanti a un tale dispiegamento globale della potenza economica e militare del proprio paese?

Quanto è ricco il sindacato americano? A un ipotetico contributo di dieci dollari settimanali per aderente coperto da contratto, si può arrivare a una stima del reddito minimo aggregato che ammonterebbe a circa nove miliardi di dollari annui²¹. In più va considerato che i sindacati, grazie ai fon-

ven F., 2004, *The war at home*, The New Press, New York-London). La guerra ha tradizionalmente permesso la mobilitazione militare della cittadinanza, la sospensione dei diritti e dei benefici, orari estesi di lavoro obbligatorio, l'aumento delle tasse, gli investimenti per l'avanzamento della ricerca scientifica e delle innovazioni tecnologiche, la repressione di ogni forma di dissidenza politica (Vedi anche Vidal G., 2002, *Perpetual War for Perpetual Peace*, New York, Thunder's Mouth Press. Reperibile in www.fas.org/main/home.jsp. Citando uno studio della Federation of American Scientists, Gore Vidal elenca ben 200 guerre e operazioni militari, di cui almeno 30 sono ancora in corso, che gli Stati Uniti hanno intrapreso dalla vittoria sul Giappone in poi. L'americano medio non si rende conto di queste dinamiche. Né la storia né la geografia viene insegnata a scuola, non restano energie per studiare dopo il lavoro e i *mass media*, che Vidal dichiara alle dipendenze del complesso militar-industriale, non provvedono alle informazioni necessarie).

²⁰ Zinn H. (1999), *A People's History of the United States*, New York, Harper Collins. Le guerre hanno provveduto all'investimento di capitali e al guadagno di ingentissimi profitti, garantiti dal governo, in attività economiche pro-belliche domestiche prima, e nella ricostruzione dei paesi distrutti e la creazione di nuovi mercati poi. Assi portanti dello sviluppo economico americano, analoghi per importanza e complementari alla (e anche derivati dalla) guerra, sono stati la schiavitù, fino alla guerra civile, e poi l'immigrazione. Questi hanno fornito all'economia americana una mano d'opera abbondante, robusta, docile, senza diritti e a bassissimo costo, in ogni sua nuova fase di sviluppo. Nel 1962 il segretario di stato Dean Rusk, nel tentativo di giustificare l'invasione «democratica» di Cuba, compose una lista di tutti gli interventi americani armati su scala globale dal 1798 al 1945. Ne annotò 103 solo tra il 1798 e il 1895, più di uno all'anno di media.

²¹ Pochissimo, rispetto alle cifre delle spese di governo di cui sopra, e considerato che pagare dai 10 ai 13 dollari settimanali in contributi sindacali rappresenta proprio un minimo ri-

di pensione Taft-Hartley e altre attività liquide come i fondi di assicurazione sulla salute, sono co-proprietari (al 50 per cento), ma non ne hanno il controllo manageriale, del 20 per cento di tutta la liquidità finanziaria esistente in America²². Di questi, i soli fondi pensione ammontavano a 420 miliardi di dollari nel 2002, cioè dopo aver perso il 19,6 per cento per il crollo della borsa tra il 2000 e il 2001²³.

A maggio del 2005 (poco prima della scissione) l'Afl-Cio nazionale aveva un bilancio annuo di 120 milioni di dollari e riserve per altri 31 milioni²⁴. Il bilancio annuale della Seiu, il più numeroso sindacato della Ctw, con 1,8 milioni di aderenti, probabilmente ammonta a circa 240 milioni; quello di un suo sindacato locale, di circa 10,000 aderenti, intorno ai 6 milioni di dollari; l'aggregato dei contributi a tutti i suoi sindacati locali dovrebbe essere di circa 1,8 miliardi di dollari annui²⁵. Il moderno

spetto all'entità dei compiti storici che ci sono da espletare. Le cifre reali sono probabilmente più alte. Se i contributi fossero del 2 per cento del salario medio (15,16 dollari su 758 dollari settimanali lordi), si otterrebbe un totale di 13,5 miliardi di dollari all'anno. Nel 2004, solo il 13,8 per cento della forza lavoro (17.087.300 lavoratori), era coperto da un contratto sindacale. Nel 1977 il totale di lavoratori coperti era il 26,5 per cento (21.534.600 lavoratori).

²² Rosenfeld S. (2002), *Interview of Brendan Reese, AFL-CIO's Office of Investment*, 1 agosto. Reperibile in www.tompaine.com.

²³ Heim S. (2002), *Workers and Their Capital: Labor Unions as Shareholder Activists*, Walden Assets Management, spring. Reperibile in www.waldenassetmgmt.com. I sindacati hanno influenza diretta su questi fondi pensione, chiamati anche «multiaziendali» o «dei fiduciari congiunti». Datori di lavoro e sindacati hanno uguale rappresentanza nei consigli di amministrazione. Vedi anche Barnhart B. (2004), *Union pension trustees last to try hedge pools*, in *Chicago Tribune*, 9 gennaio.

²⁴ Coyne B. (2005), *Labor Federation Cuts Jobs, Shifts Priorities, Raises Hopes, Concerns*, in *The New Standard*, Peoples Net Works, 17 maggio. Reperibile in <http://newstandard-news.net/>. Il *Washington Post* del 4 maggio 2005 asseriva che le riserve erano scese di 30 milioni di dollari, dai 61 del 1996.

²⁵ La miriade di sindacati locali riscuote le quote sindacali in «privativa» concessa dal sindacato «internazionale», ricevendole per primi dai datori di lavoro per poi ridirigerne una parte verso la dirigenza del sindacato «internazionale» (*per-capita* o *per-caps*). A propria volta il sindacato «internazionale» finanzia con lo stesso sistema la federazione nazionale, Afl-Cio o Ctw. I sindacati «locali» finanziano anche le federazioni locali a livello di Stato (*State Federations*) e di Contea (*Labor Councils*). Afl-Cio e Ctw hanno già ricucito lo strappo a questo livello. Le federazioni locali continuano a esistere sotto il nome di Afl-Cio, ma con programmi modificati. Le federazioni Afl-Cio statali sono sempre state completamente indipendenti dall'Afl-Cio nazionale. Alla Seiu spettano circa il 25 per cento dei contributi riscossi dai suoi sindacati locali e il più recente potere acquisito di obbligarli a spendere fino al 20 per cento del reddito lordo in nuove campagne di reclutamento e raccolta contributi (elezioni di rappresentanza) sui luoghi di lavoro.

sindacato americano, preso nel suo aggregato, ha sempre disposto d'ingenti risorse finanziarie assieme al chiaro potenziale, mal sfruttato, di accumularne di più e di usarlo a vantaggio dei lavoratori.

Infatti, fino all'avvenuta perdita del 30 per cento della base manifatturiera, dovuta alle fughe di capitale verso le *free trade zones* e alla riduzione della forza lavoro rappresentata al di sotto del 25 per cento, il *refrain* dell'Afl-Cio era stato che il 25 per cento bastava a mantenere alto il livello di diritti, salario e benefici per tutti i lavoratori americani, sindacalizzati e non. Non c'era più bisogno né di campagne organizzative né di scioperi né di monitoraggio dei capitali di investimento sotto la loro influenza diretta.

Il sindacato si era in realtà adagiato nel suo interno agli alti livelli di benessere, di consumo e di mobilità sociale, che caratterizzarono gli anni del *boom* economico del dopo guerra fino alla fine degli anni sessanta. L'Afl-Cio si era addirittura spinta alla cooperazione con la Cia e il Dipartimento di Stato per imporre il modello di relazioni industriali americano, basato sull'arbitrato e la pace sociale, ai paesi latino americani, europei e asiatici, dove invece permanevano più che legittimi livelli (tradizionalmente alti) di coscienza e lotta di classe. Si calcolava che sia il governo sia l'altra parte sociale sarebbero stati loro riconoscenti in parlamento e al tavolo delle trattative²⁶.

Ma come si sa, l'egoismo e il compiacimento di sé non pagano in termini di acquisizione di nuove conoscenze e abilità, né di crescita economica, organizzativa o di potere reale. È ormai chiarissimo a tutti il fallimento di quella concezione dell'azione sindacale, ma può il sindacato americano trovare un grado sufficiente di autonomia di giudizio e di azione rispetto al governo degli Stati Uniti e alla controparte sociale? Esistono i presupposti sociali e politici all'interno della classe lavoratrice per lo sviluppo di un'azione organizzativa di questo tipo?

3. La debolezza culturale di ogni fiducia o interesse fattivo nell'azione collettiva o del sindacato in America

Da un'indagine commissionata dall'Afl-Cio nel 2005, risulta che il 53 per cento di tutti i lavoratori non-manageriali americani voterebbe «certamente o probabilmente» a favore dell'essere rappresentato da un sindacato (e co-

²⁶ Scipes K. (2005), *Are AFL-CIO Foreign Policy Leaders Engaging in Dirty Tricks? Foreign Policy Efforts Being Challenged*, Labor/Znet, 23 giugno. Reperibile in www.zmag.org/.

perto da contratto) sul luogo di lavoro. Solo il 38 per cento si è dichiarato contrario. Nel 2001 il 43 per cento era a favore e più del 50 contrario, mentre sia nel 1993 sia nel 1996 (appena dieci anni fa) solo il 39 per cento era a favore del sindacato²⁷. Cosa spiega questi altissimi livelli storici di opposizione al sindacato tra i lavoratori americani? E per contro, se il numero a favore di una rappresentanza sindacale sul luogo di lavoro, già al 39 per cento dieci anni fa, ha continuato ad aumentare fino oltre il 50 di oggi, perché la fetta di forza lavoro di fatto rappresentata ha continuato a precipitare fino al bassissimo 12,5 per cento di oggi?

Nonostante il desiderio fortemente emergente e inappagato per la copertura di un contratto sindacale davanti a una distribuzione del reddito e della ricchezza polarizzata, la mancanza cronica e generalizzata di diritti e protezioni sui luoghi di lavoro, la riduzione drastica dei benefici assistenziali e previdenziali, il costo della vita in continuo aumento, la remunerazione economica stagnante, un allungamento dell'orario di lavoro per tutti i componenti del nucleo familiare in età lavorativa, una pretestuosa, dispendiosa, disastrosa e dissanguante guerra in Medio Oriente, la perdita di fatto delle protezioni costituzionali e dei diritti civili contro le tendenze intrusive, repressive e autoritarie della polizia e del governo, una casistica estesa di problemi serissimi di salute fisica e mentale connessi alla nocività dei rapporti sociali, dell'ambiente urbano e dei luoghi di lavoro, di disagi sociali e personali, di un'istruzione pubblica che fa acqua da ogni lato, di brogli, raggiri, frodi, truffe di ogni tipo perpetrati dai politici e dai direttori generali di aziende e fondi pensione di investimento, e dovendo pagare sempre e comunque di tasca propria (per mantenere, riparare e arginare il tutto), la classe lavoratrice americana continua pazientemente ad accettare di buon grado ogni sopruso, disagio o truffa, a commuoversi quando si alza la bandiera a stelle e a strisce, a eseguire con eguale zelo gli ordini, qualsiasi essi siano, del proprio datore di lavoro e della presidenza della repubblica²⁸.

²⁷ *The State of Working America* (2005), Peter D. Hart Research Associates for the AFL-CIO, agosto. Reperibile in www.aflcio.org/aboutus/laborday/upload/ld2005_report.pdf

²⁸ (*ibidem*). C'è stata anche una diminuzione assoluta del numero totale di lavori disponibili nell'economia a iniziare dalla recessione del 2001. C'erano 3 milioni di lavori (e di lavoratori) in meno nella forza lavoro del 2005, relativamente a un tasso di crescita consistente con quello storico precedente al 2001. Vedi anche Sweeney J.J. (2006), *On the Senseless Slaughter of the Good American Job*, National Press Club, 18 gennaio. Reperibile in www.aflcio.org/mediacenter/prspmt/sp01182006.cfm; Reid T.R. (2004), *The United States of Europe*, Penguin Books.

È stato relativamente facile per le scienze sociali negli anni scorsi osservare, ipotizzare, analizzare e documentare il complesso di dinamiche e variabili storiche, culturali, psicologiche, sociali, geografiche, politiche che spiegano quest'atteggiamento di docilità estrema. Ma ci potrebbe essere una variabile economica, culturalmente egemonica e determinante nel contempo, che rimanga sfuggente forse perché troppo ovvia e davanti agli occhi di tutti? Fino a quando questa formula continuasse a funzionare e a essere egemonica, costituirebbe anche principio vincolante e spiegazione di tutte le politiche del lavoro ed economiche generate da non importa quale partito. Si può trattare dell'irreprimibile bisogno di aderire a una semplice e ancestrale formula di sopravvivenza economica di stampo europeo, derivante dai traumi causati dalla povertà e dalle sciagure storiche da cui provenivano quasi tutti gli antenati (schiavi o immigrati) degli americani odierni?

4. Affidabile strategia di sopravvivenza collettiva basata sull'acquisizione individuale della proprietà privata o ricatto esistenziale?

Ci sono dei dati che potrebbero spiegare questo fenomeno nella distribuzione del capitale immobiliare netto ai nuclei familiari. Al contrario dell'andamento della distribuzione del reddito e della ricchezza, il tasso di proprietà delle abitazioni per il più basso 90 per cento dei nuclei familiari è del 57 per cento di tutto il capitale immobiliare netto, mentre il più basso 80 per cento ne possiede il 37 (assieme al 10 per cento delle azioni in Borsa – incluse quelle in cui sono investiti i propri risparmi pensionistici – e al 7,2 per cento delle altre attività finanziarie)²⁹. Se si considera che il tasso di proprietà delle abitazioni (relativamente all'intera popolazione) passa dal 65,4

²⁹ Collins C., Hartman C., Sklar H. (1999), *Divided Decade: Economic Disparity at the Century's Turn*, United for a Fair Economy, 15 dicembre. Reperibile in www.faireconomy.org/press/archive/1999/divdec_pr.html. Dopo la seconda guerra mondiale tutti gli americani acquisirono maggiore prosperità economica con una marcata diminuzione della disuguaglianza. Tutte le famiglie videro il proprio reddito raddoppiato tra il 1947 e il 1979. Invece, tra il 1979 e il 1998 la ricchezza del quinto più alto si è accresciuta del 38 per cento, mentre quella del 5 per cento più alto è salita del 64 per cento; il quinto più basso ha perduto invece il 5 per cento. Nel 1989 negli Stati Uniti c'erano 66 miliardari e 31,5 milioni di persone vivevano sotto il limite di povertà; dieci anni dopo, ci sono 268 miliardari e 34,5 milioni di persone vivono sotto il limite di povertà.

per cento nel 1979 al 68,3 nel 2003, e che tra il 25 per cento di popolazione a reddito più basso (tutte le razze) sono quasi il 50 per cento ad avere una o più case di proprietà, nonostante che nello stesso periodo non ci fossero stati aumenti discernibili di salario, si capisce dove vengono a confluire stabilmente l'interesse dei grandi proprietari alla pace sociale e quello dei lavoratori alla sicurezza economica³⁰.

Non accettare lo scambio vuol dire certamente la perdita immediata del lavoro, di casa o di tutte e due. La tradizionale tattica della «docilità sociale», per raggiungere l'agognatissima sicurezza economica promessa dal sogno americano, non si spiega quindi solo con analisi psicologiche o sociali. Il comportamento tradizionale di fondo è inoltre consistente con reali e precisi incentivi economici:

- la capacità di investire a basso rischio i propri risparmi e quello che si spenderebbe in affitto, a un tasso di apprezzamento della proprietà decisamente superiore ai tassi bancari o di borsa;
- l'incentivazione del governo attraverso ingenti crediti fiscali sia sull'ammontare del prestito sia degli interessi;
- la possibilità di aumentare sostanzialmente sia il reddito sia i risparmi attraverso la riscossione di un affitto;
- la possibilità di usare i ricavi dalla vendita della(e) casa(e) come supplemento agli esistenti schemi pensionistici, pubblici e privati, che da soli possono non raggiungere un accettabile tasso sostitutivo del salario;
- la possibilità di lasciare la proprietà in eredità ai figli³¹.

³⁰ Da notare è che questo tasso per gli americani di razza bianca era del 68,4 per cento già nel 1979, e nel 2003 era salito al 72,1. Invece, per quelli di razza nera e latinoamericana, i rispettivi tassi erano del 42,9 e 40,3 nel 1989, e del 48,1 e 46,7 nel 2003. Si consideri l'attuale struttura «polarizzata» della distribuzione della ricchezza nel più ricco paese del mondo. Il più basso 80 per cento dei nuclei familiari possiede solo il 16 per cento di tutta la ricchezza, dove il più alto 20 per cento controlla il rimanente 84 per cento, con il più alto 1 per cento che ha il 36 per cento.

³¹ Michel L., Bernstein J., Allegretto S. (2005), *The State of Working America 2004/2005*, Ilr Press, Ithaca (New York)-London, Economic Policy Institute. Per arrivare a un indicatore che, in maniera più affidabile, esprima le condizioni economiche reali dei lavoratori americani, a livello comparativo si deve far ricorso al *net worth* (capitale proprio o patrimonio netto). Il *net worth* si ottiene sottraendo la somma di tutti i debiti/obbligazioni dalla somma di tutte le attività singole. Il più basso 80 per cento dei nuclei familiari nel suo aggregato ha un *net worth* del 15,6 per cento. Ma tra le attività di questo gruppo spicca un altissimo 37 per cento di capitale netto derivante dall'edilizia abitativa. Le differenze di reddito in base a fattori come livello di istruzione, razza, gruppo etnico e sesso continuano a divergere: i valori già alti crescono, quelli bassi diventano ancora più bassi.

E di nuovo c'è la possibilità, com'è accaduto nel 2005, a livello di speculazione di massa, che vendendo un immobile all'apice della bolla di mercato si potesse incassare un capitale netto del 150-250 per cento superiore al valore di mercato di tre-cinque anni prima, e la capacità di ottenere prestiti a basso interesse come supplemento al reddito del salario reale che nel frattempo si è reso più basso e incostante nel tempo, e insufficiente a far fronte ai continui e sostanziali aumenti del costo della vita.

Si noti che per avere denaro sufficiente a pagare un mutuo per uno o più appartamenti occorrono anche due o più lavoratori nella stessa famiglia disposti a fare due o tre lavori, sedici ore al giorno, per generare fonti aggiuntive di reddito³². Questo fatto implica, come conseguenza materiale immediata, il tagliar fuori i lavoratori da ogni dimensione di crescita, di partecipazione, di dialogo educativo, collettivo, politico e sociale, oltre che da ogni aspirazione imprenditoriale o contestataria. Se a questo si aggiunge che il 10,6 per cento dei lavoratori americani ha studi inferiori al diploma, che il 60,3 ha un diploma, e che il 29,1 con la laurea universitaria guadagna in media dagli 8 ai 16 dollari orari in più di un diplomato e dai 13 ai 19 dollari orari in più di chi ha studi inferiori al diploma, s'intravede nitidamente il circolo vizioso in cui si trova intrappolata la massa dei lavoratori americani in termini di ottenimento di un livello di reddito sufficiente a una sopravvivenza dignitosa³³.

5. Il metodo tradizionale di reclutamento dei sindacati causa più perdite che guadagni nel numero di aderenti

Il perseguimento incondizionato e docile della proprietà privata causa un gravissimo svantaggio strutturale e politico per la dimensione collettiva del sindacato. Lo stesso che è storicamente alla radice del metodo organizzativo sancito dalla riforma Taft-Hartley (1947) di indire elezioni patrocinate dal National Labor Relations Board (Nlrb)³⁴. La ragione prossima del declino dei sindacati sta nel fatto che, a tutti gli effetti, non debbono essere i lavoratori americani a organizzare il sindacato, ma i sindacati che devono tirarsi dietro i lavoratori – andandoli a scovare casa per casa, quando si sen-

³² (*ibidem*)

³³ (*ibidem*)

³⁴ Carter A.M., Ray Marshall F. (1972), *Labor Economics: Wages, Employment and Trade Unionism*, Richard D. Irwin, Inc. Homewood (Illinois).

tono stanchi e vulnerabili e ti chiuderebbero volentieri la porta in faccia, educandoli e convincendoli uno a uno. Questa metodologia chiaramente non si presta alla formazione di grandi organizzazioni di massa o di movimenti di opinione.

La conseguenza maggiore di questa logica è che oggi, sindacati come la Seiu, per riconquistare terreno perduto nel reclutamento di aderenti, cioè di potenziali contribuenti di quote sindacali, organizzano elezioni di rappresentanza 24 ore al giorno e 7 giorni settimanali, spendendo il 20 per cento delle risorse locali. In media, tre o più organizzatori impiegano sei mesi di lavoro a mettere su un'elezione di rappresentanza per un'unità di 150 lavoratori che lavorino sui tre turni in 15 località diverse.

Nel 2005 ci sono state 2.234 elezioni patrocinate dal Nlrb³⁵, che hanno coinvolto 149.704 lavoratori. I sindacati ne hanno vinte il 59,5 per cento, guadagnando 68.982 aderenti, ma perdendone 80.722 (del totale dei lavoratori coinvolti), cioè circa il 54 per cento. Altri 11.714 già aderenti sindacali sono andati persi grazie al meccanismo delle elezioni di decertificazione. L'estensione media di un'unità di contrattazione coinvolta era di 67 lavoratori³⁶.

Questo tipo di esito non è limitato al 2005. Nei fatti si tratta di un effetto strutturale della legislazione che restringe la rappresentanza sindacale e che si ripete puntuale in ogni elezione. Il Nlrb prescrive che le elezioni di certificazione della rappresentanza avvengano solo all'interno di unità di contrattazione prestabilite, dallo stesso Nlrb, al momento di accoglimento delle petizioni inoltrate dai sindacati, e che queste siano comunque circoscritte al singolo datore di lavoro³⁷. Ne consegue che per le grandi aziende e per le agenzie di governo la forza lavoro viene divisa d'autorità dal Nlrb (o equivalente per le funzioni pubbliche), in tante unità di contrattazione quante se ne possano giustificare in base al principio della «comunità di interesse» che raggruppa i lavoratori sulla base del grado di affinità tra abilità professionali, mestieri o funzioni³⁸.

E c'è di più. Dal momento che ogni elezione viene decisa a maggioranza semplice di quelli che votano, ne consegue che fino al 49,9 per cento dei la-

³⁵ Il National Labor Relations Board (Nlrb) è l'organo del governo federale preposto alla tutela dei diritti sindacali e dei rapporti di lavoro.

³⁶ Nlrb (2000-2005), *The complete NLRB election reports*. Reperibili in www.nlrb.gov/nlrb/shared_files/brochures/election_reports.asp.

³⁷ Strom A. (2003), *U.S. Labor Law: How the United States' stacked labor laws make it nearly impossible for workers to gain union representation*, Dollars & Sense magazine, september/october. Reperibile in www.dollarsandsense.org.

³⁸ (*ibidem*)

voratori delle unità di contrattazione dove il sindacato perde potrebbero aver voluto essere rappresentati dal sindacato. Nel senso inverso, c'è da desumere che fino al 49,9 per cento dei lavoratori delle unità di contrattazione dove il sindacato vince ne avrebbero volentieri rifiutato la rappresentanza.

Con le elezioni di rappresentanza, quindi, da un lato si nega il diritto di essere rappresentati dal sindacato a buona parte di chi vuole esserlo, dall'altro si obbliga chi non vuole essere rappresentato a esserlo. In questa situazione, del tutto artificiosa se non perversa, il datore di lavoro vince definitivamente se il sindacato perde, e vince parzialmente se fino alla metà dell'unità di contrattazione gli rimane fedele. A quel punto basta licenziare un numero sufficiente di lavoratori leali al sindacato per «decertificare» il sindacato in una susseguente elezione Nlrb, che si può tenere anche su petizione del datore di lavoro, laddove il sindacato non raggiunga un accordo contrattuale entro dodici mesi³⁹. Con questo sistema, tra il 2000 e il 2005 i sindacati americani hanno indetto, nell'aggregato, 15.305 elezioni Nlrb, in cui hanno coinvolto 1.097.271 lavoratori, ottenendo 265.000 nuovi aderenti o circa il 25 per cento, cioè una percentuale che è un po' di più della metà delle preferenze reali dei lavoratori americani per lo stesso periodo⁴⁰.

Nonostante le recenti «vittorie» organizzative sbandierate sia da Seiu sia da Afl-Cio⁴¹, i tassi di sindacalizzazione e di copertura da contratto continuano a scendere relativamente alle dimensioni della forza lavoro⁴². Durante gli stessi cinque anni la percentuale di forza lavoro aderente al sindacato è passata dal 13,5 al 12,5 per cento. I coperti da contratto sono passati rispettivamente al 14,9 al 13,8 per cento. In termini assoluti, l'adesione al sindacato è

³⁹ (*ibidem*)

⁴⁰ Elaborazione dell'autore di dati Nlrb contenuti in *The complete NLRB election reports*. Vedi anche Peter D. Hart Research Associates for the AFL-CIO (2005), agosto.

⁴¹ Boyd B. (2005), *SEIU Grows by Historic Proportions. Electoral Influence Felt Coast-to-Coast*, Seiu Press Release, 27 dicembre. Reperibile in www.seiu.org. Nel 2005 la Seiu ha reclutato: 4.700 custodi a Houston con un'elezione Nlrb; 49.000 fornitori di cure infantili a gestione familiare nello stato dell'Illinois, grazie a un lungamente perseguito e tortuoso intervento legislativo; 26.000 dipendenti delle scuole pubbliche di 175 distretti scolastici nello stato di Washington, già sindacalizzati ma che si sono volontariamente affiliati. Da parte Afl-Cio, nel 2005 la sola Communications Workers of America (Cwa) ha organizzato con successo i 16.000 lavoratori della Cingular Wireless.

⁴² Michel L., Bernstein J., Allegretto S. (2005), *op.cit.* Con la fine del 2005 la caduta libera del tasso di sindacalizzazione si è solo apparentemente assestata intorno al 12,5 per cento; infatti c'erano 3 milioni di lavori (e di lavoratori) in meno nella forza lavoro del 2005 relativamente al tasso di crescita consistente negli anni precedenti al 2001.

passata da 16.258.200 nel 2000 a 15.471.600 nel 2004, mentre la forza lavoro è cresciuta da 120.785.600 a 123.553.900⁴³.

Qui è importante ricordare che senza diritti e benefici contrattuali, i livelli salariali e dei benefici si riducono drasticamente verso i minimi di mercato, si elimina la sicurezza del posto di lavoro (nessuna forma di giusta causa si applica), tendono a venire a mancare limiti di orario, vacanze e aspettative pagate, assicurazione sulla salute e schemi pensionistici.

6. La legislazione che regola le relazioni industriali negli Stati Uniti relega all'illegalità *de facto* sia l'azione concertata sia lo sciopero

Il numero degli scioperi negli Stati Uniti è sceso da 470 (con 2.756.000 scioperanti) nel 1952 a 14 (129.200 scioperanti) nel 2003⁴⁴. È vietato scioperare per quasi tutti i dipendenti pubblici. Ogni contratto negoziato reca in sé un divieto di sciopero, concordato tra le parti, per la durata del contratto (di solito 3 anni, secondo il quale chi sciopera, appoggia, condona o incoraggia uno sciopero è licenziato *ipso facto*). È assolutamente vietato scioperare o picchettare in appoggio a scioperi in altre aziende o perfino in un'altra unità di contrattazione dello stesso datore di lavoro, o per motivi individuali, sociali e politici⁴⁵.

Con il passaggio nel 1947 dell'emendamento Taft-Hartley dello statuto dei lavoratori (*National Labor Relations Act*) si rese lo sciopero illegale a tutti gli effetti pratici, sostituendolo con l'arbitrato come metodo principale di risoluzione dei conflitti individuali e collettivi all'interno del luogo di lavoro. Sia per le violazioni da parte padronale/manageriale del contratto, sia della legislazione sui diritti sindacali, si istituì come rimedio la semplice restituzione. Ad esempio: nel caso di licenziamento senza giusta causa, il lavoratore sindacalizzato può essere impunemente accusato, intimorito, interrogato e progressivamente punito su basi completamente spurie, prive di ogni fondamento probante e quindi licenziato. Se in sede di arbitrato, due o tre anni dopo i fatti, davanti a un arbitro imparziale, viene fuori che la

⁴³ Hirsch B., Trinity University, Macpherson D. (2005), *U.S. Historical Tables: Union Membership, Coverage, Density, and Employment Among All Wage and Salary Workers, 1973-2004*, Florida State University. Reperibile in www.unionstats.com.

⁴⁴ Engber D. (2005), *When Did Strikes Become Illegal? And what do Taft, Hartley, Condon, and Wadlin have to do with it?*, Slate, 20 december. Reperibile in www.slate.com/id/2132828/?nav=navoa

⁴⁵ Strom A. (2003), *op.cit.*

giusta causa non sussisteva, il «giusto» rimedio sarà la riassunzione, l'aggiornamento di tutti i versamenti/benefici e il pagamento del salario che avrebbe dovuto essere corrisposto durante l'assenza forzata, meno quanto percepito dal sussidio di disoccupazione e da altri eventuali impieghi temporanei. Nessuna ammenda civile o penale è prevista dalla legge contro i datori di lavoro che licenziano senza giusta causa.

Chi non è sindacalizzato (l'87,5 per cento) viene mandato via su due piedi, senza possibilità di difesa o appello. Ovviamente questo tipo di «arbitrio» o «flessibilità» o «capacità» manageriale di scioglimento unilaterale e forzoso del rapporto di lavoro sta anche alla base del poco successo sindacale nelle elezioni di rappresentanza, nonché della debolezza del potere di sciopero o contrattuale del sindacato al tavolo delle trattative.

7. La struttura organizzativa del sindacato è frammentata in una miriade di sindacatini, contrattini, rappresentanze e gradi di potere contrattuale diversi

Purtroppo bisogna anche osservare che i capi o *manager* sindacali (si definiscono così), tendono ad avvalersi loro stessi dell'iniquinà della legge sul licenziamento quanto su una concezione padronale dei diritti o prerogative manageriali, nei casi in cui sono i dipendenti del sindacato a voler sindacalizzarsi, scioperare o a esprimere posizioni filosofiche, politiche o professionali che, per quanto etiche e giuste, non sono in sintonia con quelle stabilite apriori dalla dirigenza. Questa chiusura tradizionale – spesso idiosincratice e irrazionale – al dialogo e al dibattito interno, al dissenso, ai contributi di pensiero e alle spinte più progressiste e riformiste da parte dei gruppi minoritari interni, inibisce sia le capacità operative sia la produzione di idee e iniziative nuove nel sindacato, inteso come soggetto politico e sociale.

Ci sarebbe molto da osservare sui processi di democrazia interna ai sindacati. Mi limito a notare che anche nei casi più rari, in cui i presidenti o i delegati ai consigli direttivi vengono eletti direttamente dagli aderenti di base o quando si ratificano i nuovi contratti, la partecipazione al voto è sempre al di sotto del 50 per cento e spesso anche del 30. La struttura verticistica e autoritaria riflessa dal predominio del potere esecutivo nell'attribuzione del comando, del potere decisionale e del controllo sulle risorse, fa certamente parte (troppo spesso non riconosciuta) del complesso di cause della debolezza dell'organizzazione sindacale negli Stati Uniti.

Le radici di questo problema affondano nel modello costituzionale presidenzialista, nelle leggi che regolano il diritto istituzionale delle *corporations*, ma anche nella struttura tutta «feudale» delle gilde o dei sindacati di mestiere importate, *ab origine*, dal Regno Unito. In ogni caso si registra un paradosso dal momento che questa vocazione al presidenzialismo poco giova al sindacato se il potere decisionale poi risulta in ogni caso frammentato, localizzato e individualizzato, diviso in una miriade di sindacatini, presidentini, contrattini, rappresentanze e gradi di potere contrattuale minimi, slegati e diversi.

Si stima che in America il poco potere organizzativo, di sciopero e contrattuale che rimarrebbe oggi all'azione sindacale nell'aggregato è strutturalmente frammentato in circa 5.746 sindacati locali, regionali e nazionali diversi⁴⁶. In termini di «unità di contrattazione», quindi di copertura e applicabilità contrattuale, un sindacato locale di 10.000 aderenti, attivo nel solo settore privato, può negoziare e amministrare tra 100 e 130 contratti, con altrettanti slegati e diversi datori di lavoro.

8. Il rapporto dei sindacati con il potere politico

Nel denunciare oggi sempre più duramente le insufficienze dei due partiti politici rispetto al deterioramento delle condizioni di vita, dei diritti civili e sindacali dei lavoratori americani, le nuove Afl-Cio e Ctw omettono di annoverare che questi problemi, seppur in misura minore, esistevano già trent'anni fa. John Sweeney, quando era capo della Seiu, trovò ausilio, rifugio e successo principalmente grazie al facilitato accesso alle nuove, relativamente estese unità di contrattazione tra i lavoratori del settore pubblico a livello locale (comuni, Stato). Come ulteriore paradosso c'è il fatto che questi lavoratori, e non altri, oggi rappresentano *la* base sociale e finanziaria solida di appoggio per tutte le nuove attività organizzative progettate dalla Seiu nel settore privato e nell'economia globale.

I milioni di dollari versati dai sindacati, anno dopo anno, per le campagne elettorali dei politici democratici a ogni livello di governo, di fatto avevano fruttato generosamente con il passaggio degli statuti che permisero la sindacalizzazione dei lavoratori pubblici a iniziare con la fine degli anni sessanta. E tuttora, vedi le recenti vittorie contro Schwartznagger in Ca-

⁴⁶ Un parziale elenco (dei siti *web*) è reperibile in www.iir.berkeley.edu/library/webguides/unionsgd.html#usunions.

lifornia, comprare l'appoggio dei politici con ingenti contributi di voti e di denaro (è del tutto legale negli Stati Uniti) può pagare dove sussistano ancora condizioni di flessibilità ideologica e alternanza politica. Come risultato, nel 2003 più del 41,5 per cento del settore pubblico era rappresentato da sindacati (8.184.700 di lavoratori), mentre in tutto il settore privato solo il 9 per cento era coperto da contratto sindacale (9.263.700 lavoratori). In molti degli Stati del sud la sindacalizzazione del settore pubblico rimane vietata⁴⁷.

L'ironia storico-politica (o della sorte?), è che grazie alle privatizzazioni (*outsourcing* al settore privato) i lavoratori pubblici americani di oggi sono progressivamente sempre meno impiegati postali, conducenti di mezzi pubblici, infermiere, assistenti sociali e insegnanti, e sempre più soldati, spie, *detective*, poliziotti, guardie carcerarie, guardie di confine, guardie *anti-narc*, vigili del fuoco e personale d'emergenza. Nel complesso, sia il numero di lavori nel settore pubblico sia la percentuale sindacalizzata sono anch'essi in declino da qualche anno. I programmi assistenziali di governo, il numero di posti di lavoro mantenuti nel settore pubblico, i livelli salariali e dei benefici di questi lavoratori dipendono da quello che presidenti, governatori, deputati, senatori, sindaci e consiglieri decidono in sede di programma e di bilancio. In questo senso, in base a quanto discusso sopra, è divenuto pressoché inevitabile stabilire un rapporto clientelare e subalterno al potere politico.

Dal momento che per concorrere come candidato a un'elezione politica sono necessari dalle centinaia di migliaia di dollari per le comunali alle centinaia di milioni per le federali, i contributi sindacali continuano a scemare rispetto ai sempre più massicci interventi delle *corporations*. Ma c'è di più: i lavoratori, sindacalizzati e non, non votano in blocco per il Partito Democratico, anzi la fetta dissidente è in crescita⁴⁸.

⁴⁷ Hirsch B., Trinity University, Macpherson D. (2005), *op.cit.*

⁴⁸ Elaborazione dell'autore sulla base delle *exit polls* della Cnn alle elezioni presidenziali del 2000 e del 2004. In generale, si può concludere che una maggioranza dei lavoratori americani tende a votare democratico. Un esame più ravvicinato, però, dimostra un alto grado di ambivalenza. Nel 2004 hanno votato per Bush: la maggioranza degli elettori con reddito superiore ai 50.000 dollari (il valore del reddito mediano per famiglia nel 2003 era di 52.680 dollari); il 48 per cento degli elettori con reddito tra 15.000-75.000 dollari l'anno (erano il 47 nel 2000); il 48 per cento delle lavoratrici (erano il 39 nel 2000); il 38 per cento dei lavoratori sindacalizzati (erano il 34 nel 2000); il 40 per cento degli elettori facenti parte del nucleo familiare di un aderente sindacale (erano il 37 nel 2000). Reperibile in www.cnn.com/ELECTION/2004/pages/results/states/US/P/00/epolls.0.html.

9. Conclusioni

Attraverso un semplice inizio di analisi critica su alcune delle cause principali della crisi del sindacato americano, viene fuori l'immagine di un'istituzione molto suscettibile e oberata dalle esigenze e dai limiti ristretti imposti dalle sue controparti politica ed economica. Il sindacato appare attanagliato da esse come in una morsa. Per molti versi, la recente scissione può essere percepita come un tentativo di svincolarsi da ciò che in tempi recentissimi viene sentito sempre di più come un abbraccio fatale per il sindacato. Oggettivamente quasi tutto dipende non già dall'esito della guerra perpetua al terrorismo, ma dalla disponibilità delle classi padronali e manageriali a reinvestire e condividere i profitti accumulati con la guerra, in posti di lavoro, aumenti salariali e tutele sociali sul territorio nazionale.

Questa possibile volontà del capitale americano è dipendente dalle nuove «conquiste» imperiali del governo sul piano economico; a sua volta, il destino del sindacato dipende dall'andamento del futuro mercato del lavoro, cioè sia dalla capacità del governo di investire in armamenti e fare guerre, sia dalla capacità del capitale di produrre posti di lavoro e reddito. È quindi possibile un grado di stimolo (investimenti) nel settore privato domestico, ma le sue dimensioni e la sua realizzazione rimangono molto incerte, data la direzione «globale» intrapresa dal capitale transnazionale in termini di sviluppo economico⁴⁹. A peggiorarne le probabilità c'è il basso grado di raffinamento ed efficienza degli strumenti (obsoleti e goffi) a disposizione del sindacato per frenarne la corsa. Essi appaiono molto ridotti, bloccati, poco incisivi, ma soprattutto come pochissima cosa rispetto alle proporzioni immani degli attuali sforzi e progetti delle controparti.

C'è da considerare che all'attuale, temibile dispiegamento ed espansione del potere economico e militare della super bardata aquila imperiale degli Stati Uniti potrebbero corrispondere in tempi relativamente brevi l'insorgere di un drago asiatico, un elefante indiano, un albero europeo, un cavallo medio-orientale, un giaguaro latino-americano ed eventualmente un leone africano. Con l'avanzamento crescente di un nuovo equilibrio geo-politico nel mondo ci potrebbe essere anche il rischio che «scoppi la pace»⁵⁰.

La scelta di direzione cui è di fronte il sindacato è, alla fine dei conti, di tipo etico e morale. Continuare a essere fedeli alla propria bandiera nazio-

⁴⁹ Farrell D., Marcheiva Key A., Shavers T. (2005), *op.cit.*

⁵⁰ Greider W. (2003), *The Soul of Capitalism*, New York, London, Toronto, Sydney, Singapore, Simon & Schuster.

nale comporterà l'accettare di nutrirsi del sangue dei propri figli e delle popolazioni indigene di mezzo mondo, ma anche il vedere le proprie risorse e condizioni di vita peggiorare giorno dopo giorno, senza prospettive fattibili di miglioramento per il futuro. Il partito democratico, al potere presidenziale potrà incidere poco sull'attuale impostazione e direzione storica di fondo sia sull'uso delle forze armate sia della mobilità degli investimenti dei capitali⁵¹.

Manca anche all'appello un livello avanzato di coscienza, non solo sindacale o di classe (democrazia interna e potere contrattuale) ma umana (non sono pochi i lavoratori che in America beffeggiano l'idea del pieno rispetto e sviluppo della persona umana, delle sue piene potenzialità o dei suoi ambienti sociali e naturali), in contrapposizione all'indiscussa egemonia del concetto di proprietà privata e dell'imperativo categorico della mera produzione e riproduzione di se stessi nell'unica, totalizzante e mercificata accezione di «forza lavoro»⁵².

Quindi ancor poco si muove nel sindacato o tra i lavoratori la convinzione che le classi lavoratrici, forti delle proprie capacità e creatività individuali, delle proprie organizzazioni sindacali e del mutuo appoggio – «in sé» e «per sé» –, possano contribuire all'economia globale, autonomamente e per l'intera umanità, elaborando un ruolo economico portante e una visione alternativa del mondo. Né sembra esserci spazio sufficiente per lo sviluppo di una dimensione economica dei rapporti umani basata sul perseguimento dell'eccellenza di sé, del continuo miglioramento della propria vita, delle proprie attività e dei propri prodotti.

Sembra invece avere la meglio la pratica di una concorrenza *apriori* sleale, che alla fine si riduce a premeditate, deliberate, periodiche e ricorrenti distruzioni a tappeto (e ricostruzioni) delle realtà economiche e sociali del pianeta, con l'unico scopo di conservare il presente, riportando indietro l'orologio del tempo col ferro e col fuoco⁵³. Davanti a questo tipo di realtà, sia Sweeney sia Stern si dichiarano estremamente preoccupati per le sorti del «capitalismo democratico» in America (e nel mondo), ma

⁵¹ (*ibidem*)

⁵² Sweeney J.J. (2006), *On the Senseless Slaughter of the Good American Job*, National Press Club, 18 gennaio. Reperibile in

www.aflcio.org/mediacenter/prspmt/sp01182006.cfm. Vedi anche Mendonca L.T. (2006), *Shaking up the labor movement: An interview with the head of the Service Employees International Union, Andy Stern discusses his ideas for reversing the long decline of US organized labor*, in *The McKinsey Quarterly*, 20 gennaio. Reperibile in www.mckinseyquarterly.com

⁵³ (*ibidem*)

senza investire sufficienti energie e risorse nello spiegare il pesante ossimoro commesso prima tutto a livello semantico⁵⁴.

Sebbene abbondino i pronunciamenti contro la guerra in Iraq, colpisce in particolare come non vengano quasi mai annoverate tra le nuove idee e i programmi emergenti nel confronto tra Afl-Cio e Ctw, considerazioni analitiche e di programma sulla dipendenza dell'economia americana (e del sindacato) dalla parte di apparato industriale e commerciale domestico che è finanziata dal governo quasi interamente a scopi militari⁵⁵. Né si parla volentieri dell'impatto delle attività economiche americane – di sfruttamento selvaggio delle risorse naturali e umane del pianeta e dei consumi e sprechi di massa – sulla salute dell'ambiente naturale e sociale del globo. Ed è pur vero che non c'è stata mancanza di insigni studi scientifici o avvertimenti drastici in questo senso⁵⁶.

Ambedue si dicono favorevoli all'insorgere immediato di strutture e di un'azione sindacale congiunta che vada al di là dei confini nazionali. Si può ipotizzare la possibilità di sviluppare un dialogo e un dibattito – globale in tutti i sensi – per una mobilitazione e un'azione inter-sindacale e internazionale con la piena cooperazione leale, fattiva ed egalitaria dei lavoratori e dei sindacati americani? Forse c'è solo da desiderarlo molto fortemente.

⁵⁴ (*ibidem*)

⁵⁵ (*ibidem*)

⁵⁶ McCarthy M. (2006), *Environment in crisis: «We are past the point of no return»*, 16 gennaio, in *The Independent*. Reperibile in www.independent.co.uk/

GLI ULTIMI NUMERI

n. 1/2005 [21]

Tema. Democrazia sindacale e rappresentatività - Presentazione. Più rappresentanza che democrazia per il sindacato? Un nodo difficile da affrontare di *Ida Regalia* - *Un sondaggio a più voci* - La democrazia nel sindacato di *Umberto Romagnoli* - Democrazia e solidarietà di *Richard Hyman* - «Giustizia procedurale» e democrazia sindacale nel luogo di lavoro di *David Marsden*, *Richard Belfield* - Ancora sulla democrazia sindacale di Gian Primo Cella - Ricomporre il mondo del lavoro di *Mauro Guzzonato* - Consenso o democrazia? di *Pier Paolo Baretta* - Una sfida permanente per il sindacato di *Paolo Pirani* - Lo snodo centrale del rapporto tra organizzazioni e lavoratori di *Gianni Rinaldini* - I molti intrecci della democrazia sindacale di *Piergiorgio Caprioli* - *Democrazia sindacale e rappresentatività* - Verso un insolito (evitabile?) destino: la postdemocrazia sindacale di *Bruno Caruso* - Rappresentanza sindacale fra vecchi e nuovi confini di *Giorgio Fontana* - Il settore pubblico come paradigma? di *Milena Garoia*, *Mario Ricciardi* - Democrazia sindacale e «interesse generale» di *Lucio Baccaro* - La rappresentanza degli *outsiders*: in Italia, in Europa di *Gabriele Ballarino*, *Roberto Pedersini*

Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Il sistema formativo in Italia: ambiente familiare e stratificazione sociale di *Daniele Checchi* - Un Osservatorio per il Mediterraneo di *Adolfo Pepe* - La sinistra italiana e il percorso democratico in Iraq di *Marco Calamai*

Confronto. Fare sindacato oggi. La regolamentazione delle diversità, di Guido Baglioni - Bilanciare azione contrattuale e azione politica di *Mimmo Carrieri* - Una contesa aperta di *Bruno Manghi* - Misurarsi con le diversità di *Franco Rampi*

Confronto. L'eguaglianza e le tasse, di Laura Pennacchi - Fisco e diritti: contro lo Stato censitario di *Stefano Rodotà* - Libertà di scelta e imposte di *Elena Granaglia*

Tendenze. I collaboratori: una generazione da atipici, un capitale sociale da valorizzare di *Giovanna Altieri*, *Eliaana Como*, *Cristina Oteri* - Le relazioni industriali in Europa nei primi anni 2000 di *Giuseppe D'Aloia*

La cooperazione per innovare. La competitività: partire da corrette relazioni industriali di *Valeria Fedeli* - Il sistema moda nelle politiche di distretto di *Gianfranco Francese* - Le prospettive della filiera concia-calzatura nella provincia di Pisa a cura di *Luca Ferrucci*, *Domenico Castiello*, *Enrico Pirotti* - La logica dell'accordo: una grande risorsa per lo sviluppo di *Paolo Zegna*

n. 2/2005 [22]

Editoriale. Innovazione e competenza nella società della conoscenza e della tecnologia. I *knowledge workers* in sette paesi europei di *Carlo Carboni*

Tema. Relazioni industriali, innovazioni organizzative e competitività dell'impresa - Innovazioni organizzative, modelli di partecipazione e relazioni industriali quali fattori di competitività dell'impresa. Una introduzione di *Paolo Pini* - Risorse, capabilities e competenze dell'impresa di *Sandro Montresor* - I benefici e i costi della delega del potere decisionale di *Maria De Paola*, *Vincenzo Scoppa* - L'addestramento nelle imprese. Uno schema concettuale e alcuni spunti per l'analisi applicata di *Giovanni Guidetti*, *Massimiliano Mazzanti* - Partecipazione e innovazione organizzativa Una prospettiva critica di *Gio-*

vanni Masino - Possibilità e limite delle relazioni industriali come fattore di innovazione di Guido Baglioni - Tutto ciò che è successo ai Circoli di qualità (e al modello giapponese) di Ronald Dore - Nuove forme di organizzazione del lavoro e pratiche di coinvolgimento: verso quali relazioni industriali incamminarsi? I risultati di un'indagine di Riccardo Leoni, Annalisa Cristini - Partecipazione diretta, partecipazione indiretta e innovazioni tecno-organizzative. Alcuni risultati per il sistema locale di Reggio Emilia di Davide Antonioli, Paolo Pini - Cambiamenti organizzativi ed effetti sulla qualità della domanda di lavoro di Mariacristina Piva - Dalla fabbrica integrata al deficit di regole. Lavoro e relazioni industriali alla Fiat di Cesare Cosi - Per l'innovazione non bastano i confini dell'impresa di Mimmo Carrieri

Confronto. Il lavoro che cambia - La qualità del lavoro che cambia di Fabrizio Pirro - Il lavoro riscoperto di Agostino Megale

Tendenze. Lo sciopero e l'Unione Europea. Appunti critici di Stefano Giubboni, Giovanni Orlandini - Unione Europea e formazione continua: che fare? di Silvana Paruolo

Fondazione Giuseppe Di Vittorio. L'amministrazione condivisa di Gregorio Arena - L'Irap e il federalismo dimezzato di Franco Osculati

n. 3/2005 [23]

Tema. La contrattazione dell'organizzazione del lavoro - Introduzione. Quale contrattazione nel nuovo mondo dell'impresa e del lavoro di Mimmo Carrieri, Giuseppe D'Aloia - Intervista a Bruno Trentin. Una nuova stagione di diritti per conquistare spazi di libertà e autodeterminazione a cura di Giuseppe D'Aloia - Nuova politica dei redditi e qualità della contrattazione di Agostino Megale - Risultati e Problemi. La contrattazione nazionale e decentrata: organizzazione del lavoro, inquadramenti e modelli di flessibilità - Organizzazione del lavoro e riforma dei sistemi di inquadramento di Fausta Guarriello - Contrattazione integrativa e inquadramenti professionali nel settore pubblico di Mauro Bonaretti, Francesco Minchillo - Lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2004: flessibilità numerica e organizzativa di Giuseppe D'Aloia - Riflessioni e Proposte - Il ruolo della contrattazione nell'innovazione, nelle nuove forme di organizzazione del lavoro e nella flessibilità - Gli inquadramenti professionali tra modelli organizzativi, *job design* e contenuti del lavoro: la cenerentola del dibattito di Riccardo Leoni - Flessibilità del lavoro e contrattazione collettiva di Roberto Pedersini - Ricontrattare l'organizzazione del lavoro di Volker Telljohann

Forum. Caratteri e qualità della contrattazione decentrata - Interventi di Paolo Baretta, Paolo Pirani, Carla Cantone

Confronto. La testa, le braccia e il cuore. Trent'anni di esperienza nella formazione sindacale, di Antonio Amedeo -L'attivazione dei saperi dell'individuo e del gruppo di Alfiero Boschiero - La talpa della formazione di Carlo Donolo

Tendenze. Lavoro atipico e *flexicurity* di Berndt Keller, Hartmut Seifert - Le problematiche dell'integrazione nella società e nel mercato del lavoro di Salvatore Casabona - Riconoscere e valorizzare le differenze di genere. Il caso della Cgil Friuli Venezia Giulia di Chiara Cristini

Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Un Osservatorio sul Mediterraneo di Carlo Ghezzi - Politiche della conoscenza e modelli di Stato sociale di Dario Missaglia - Il mondo del lavoro nella costruzione della democrazia di Adolfo Pepe

n. 4/2005 [24]

Tema. Ripensare l'intervento pubblico - Presentazione di *Giacinto Militello*

Forum. Il ruolo dello Stato nel rilancio della competitività - *Interventi di Giorgio Ruffolo, Marcello Messori, Giorgio Lunghini, Cristiano Antonelli* - Esiste ancora uno spazio per l'offerta pubblica di servizi sociali? Interesse pubblico e disegno delle politiche sociali di *Elena Granaglia* - Ruolo redistributivo del bilancio pubblico e globalizzazione di *Paolo Bosi* - Spesa sociale privata. Una funzione da ampliare? di *Mark Pearson, John P. Martin* - Una nuova politica industriale per la competitività di *Beniamino Lapadula* - Il caso Csi-Piemonte: fare impresa nel pubblico di *Renzo Rovaris*

Confronto. Il sapere professionale. Competenze, diritti, democrazia, di *Saul Meghnagi* - Competenza e diritti: è possibile una relazione? di *Claudio Gentili* - Il sapere come strumento di democrazia di *Valeria Fedeli*

Tendenze. Formazione continua e contrattazione della formazione di *Claudio Pellegrini* - Il sindacato americano a congresso: scissione e radicalizzazione tra speranze e contraddizioni di *Angelo Gennari* - Sindacato e Enti bilaterali. Spunti da una ricerca di *Giuseppe D'Aloia* - La relazione nelle professioni sociali di *Enrico Liverani*

Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Dalla quantità alla qualità: la sostenibilità di *Gianni Mattioli, Massimo Scalia* - La collocazione internazionale dell'Italia tra passato e futuro di *Gian Giacomo Migone* - La scuola delle nuove generazioni di *Dario Missaglia*

pubblicità
UNIPOL 1

pubblicità
UNIPOL 2

