



Concertazione sociale per la fase post-pandemica

*Tiziana Bocchi**

1. Introduzione

C'è una domanda che spesso ci poniamo sulla concertazione sociale. Ci chiediamo cosa sia accaduto alla concertazione negli ultimi 40 anni. Ritengo, invece, che oggi, anche in ragione della pandemia, sia più corretto chiedersi cosa si possa fare per irrobustire ciò che resta della concertazione in Italia e in Europa. La pandemia è l'evento più trasformativo che abbiamo avuto dal dopoguerra in poi. Si tratta di un fatto che, al di là della relativa capacità di incidere sulle nostre vite personali, in modo profondo e pervasivo, ha plasmato il futuro di tutto ciò che riguarda l'organizzazione sociale, politico-economica e industriale a livello globale.

Quale sia questo futuro, al momento, non si può dire con certezza. Sappiamo che con il Piano Next Generation Eu ingenti risorse pubbliche saranno investite anche in programmi di rilancio delle politiche industriali nazionali e europee. Qui, in qualche modo, esso interseca la capacità dei privati di fare impresa con i modelli economici che l'Europa intende supportare e, dunque, Next Generation Eu incrocia, in qualche modo, anche il come e il perché del coinvolgimento delle parti sociali nella definizione degli obiettivi e nella verifica di ciò che sarà oggetto di quei programmi.

2. Il passato. Errori e fraintendimenti ricorrenti

La partecipazione delle organizzazioni sindacali nella formazione delle decisioni politiche è stato un argomento ampiamente discusso nell'ambi-

* Segretaria confederale della Uil.

to del sistema di relazioni industriali del nostro Paese. Si è passati da un sistema basato sulla concertazione delle decisioni con i sindacati maggiormente rappresentativi a una forma di interlocuzione istituzionale, ampia, senza selezione, che è anche definita, forse non correttamente, dialogo sociale.

La concertazione sociale nasce e si sviluppa per rispondere all'esigenza della politica, al tempo in crisi di rappresentatività, di coinvolgere i sindacati più rappresentativi nelle decisioni su temi di natura economica e sociale. Il metodo della concertazione ha avuto i suoi maggiori successi tra gli anni ottanta e novanta, venendo poi accantonato, in qualche misura, agli inizi degli anni duemila. In tutte le esperienze riconducibili alla concertazione sociale è possibile cogliere un elemento comune: il confronto tra parti sociali e istituzioni governative sui temi più significativi dell'economia e delle riforme sociali. Questo costituisce, così, il presupposto per la formazione delle politiche sociali attraverso accordi tra i rappresentanti del governo e i sindacati più rappresentativi. Negli anni in cui la concertazione si è affermata come strumento di consultazione e confronto sindacale, il contributo offerto dalle organizzazioni sindacali e datoriali si è rivelato molto importante, anche quando sono state discusse le principali leggi del lavoro e sulla previdenza sociale. Alla base delle pratiche concertative si possono collocare le politiche dei redditi e il contrasto alle situazioni di crisi. Tra queste ci sono le misure per la regolazione del mercato del lavoro, le misure a sostegno dell'occupazione e del welfare, gli interventi di riforma delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

In questa prospettiva, si possono identificare tre fasi principali della concertazione sociale in Italia. La prima fase è stata quella degli anni settanta e ha il suo principale approdo nell'accordo interconfederale del 1977, mediante cui si intendeva contrastare la crescita dell'inflazione e la salvaguardia del potere d'acquisto, creando allo stesso tempo le condizioni per gli investimenti e per la creazione di nuova occupazione. I contenuti di tali accordi sono stati recepiti nella legislazione sul costo del lavoro fissata con l. 91/1977 e l. 675/1977.

La seconda fase è quella degli accordi degli anni Ottanta (il protocollo Spadolini del 22 gennaio 1982, il protocollo Scotti del 22 gennaio 1983 e l'accordo di San Valentino del 14 febbraio 1984). In quegli anni si era

scatenata una spirale inflattiva che aveva imposto la necessità di individuare meccanismi di contenimento del costo del lavoro.

La terza fase è stata quella degli anni novanta (gli accordi 31 luglio 1992 e 23 luglio 1993, con i Governi Amato e Ciampi, e il Patto sociale del 1998 sotto il Governo D'Alema). Il Protocollo del 1993 ha ridisegnato gli assetti contrattuali, consolidando il principio del doppio livello della contrattazione. Negli anni novanta c'è una specie di istituzionalizzazione del metodo della concertazione. Tuttavia, solo due anni dopo, il metodo della concertazione venne abbandonato, cambiando il governo e le relative impostazioni. Nel 2001, infatti, con il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, il governo di centro destra ha inteso valorizzare il dialogo sociale secondo una logica di sussidiarietà orizzontale. Il dialogo sociale (all'italiana) venne interpretato come un metodo per allargare il tavolo di confronto al maggior numero possibile di rappresentanti e di portatori d'interessi. Si affermò un modello di relazione caratterizzato dalla sostanziale separazione tra sfera legislativa e contrattazione collettiva, staccando quel collegamento realizzato negli anni novanta nel rapporto tra concertazione e contrattazione. Con quella impostazione il governo di allora sosteneva di voler riprendere ciò che accadeva a livello europeo. Ma così non è stato. Il dialogo sociale si è affermato in Europa a partire dal 1985 quando la Commissione Europea presieduta da Jacques Delors convocò il famoso incontro di Val Duchesse, nel quale, alla presenza della Commissione, la confederazione europea dei sindacati e le organizzazioni europee dei datori di lavoro intervenivano direttamente nel dibattito concernente la determinazione della politica europea. I risultati del dialogo sociale consistevano in pareri comuni nei quali erano definiti obiettivi e raccomandazioni. Il dialogo sociale venne codificato nell'Atto Unico Europeo del 1987 e, poi, nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, la quale considerava il dialogo sociale come momento propedeutico alla contrattazione collettiva e alla successiva possibile regolazione dei diritti mediante direttiva. Negli anni novanta il dialogo sociale si sviluppò con riferimento ai temi della partecipazione e degli strumenti di consultazione e informazione.

Di qui si può sostenere che concertazione sociale (all'italiana) e dialogo sociale (alla J. Delors) sono sinonimi, anzi l'una precede l'altro o, meglio,

l'una integra l'altro. Nel definire il dialogo sociale (all'italiana), sviluppatosi dal 2001 in poi, sono state usate parole e concetti simili a quelli europei, ma con l'obiettivo specifico di rendere più debole il coinvolgimento delle parti sociali. Le tante intuizioni di ministri e governi di questi ultimi 20 anni sono state ampiamente studiate. Qui sottolineo che nel 2016 e, ancora più recentemente, nel 2020 ci sono state due esperienze importanti di concertazione sociale che vanno menzionate perché, in qualche modo, sono più rispettose di altre del metodo concertativo. Nel 2016 si è tornato al metodo della concertazione per condividere un percorso di riforma e di aggiustamento della legge Fornero. Tale percorso si è concluso con l'accordo del 28 settembre 2016 nel quale sono state fissate regole per un vero e proprio pacchetto di riforme. Il ritorno alla concertazione è ancora più evidente, però, se si guarda agli avvenimenti del 2020 e, in particolare, agli accordi conclusi per consentire la prosecuzione delle attività lavorative nel corso dell'emergenza Covid-19. In tale periodo, infatti, Cgil, Cisl, Uil, le maggiori organizzazioni datoriali con il governo, hanno sottoscritto i protocolli del 14 marzo 2020 e del 24 aprile 2020 che hanno stabilito l'insieme delle regole che le imprese devono rispettare per la prosecuzione dell'attività produttiva nel corso dell'emergenza Covid-19. Si tratta di protocolli che hanno regolato una fase cruciale del ciclo economico nazionale in uno dei momenti di maggiore difficoltà.

3. Il futuro. Concertazione, Next Generation Eu e Pnrr

Cosa e come si aspettano le parti sociali di concertare per il futuro lo sviluppo del piano Next Generation Eu? Questa è la domanda più importante da porsi oggi. Il resto, cioè la storia, ciò che è stato, pur essendo rilevante, non ha, almeno in questa fase storica, una vera capacità trasformativa. Si deve cogliere dal passato l'errore per migliorare il futuro.

Next Generation Eu segnala una positiva inversione di tendenza delle politiche europee – dall'austerità al sostegno allo sviluppo – fortemente voluta dal nostro Paese. L'immensa quantità di risorse messa a disposizione dell'Italia è, quindi, un risultato positivo che non può far dimenticare anni di malgoverno. La crisi pandemica ha in Italia un impatto eco-

nomico simile agli altri paesi, ma si innesta su un tessuto produttivo già in difficoltà a causa della stagnazione pluridecennale della produttività. Poiché tale stagnazione deriva da una molteplicità di cause, tutte legate all'insufficiente dinamismo della nostra economia, è essenziale che le misure adottate nel programma di riforma vadano a incidere sulle cause della stagnazione, e dunque alzino il potenziale di crescita del Pil. Ciò è particolarmente importante per quel che riguarda quelle aree del paese che, negli ultimi decenni, hanno manifestato tassi di crescita inferiori alla media. Sarà, quindi, necessario concentrare le risorse in pochi grandi progetti: digitale, rete ultima generazione, infrastrutture, trasporti, investimenti in capitale umano, massiccio piano di formazione e R&D, apprendistato, sistema duale e alternanza scuola-lavoro, amministrazione pubblica digitale, occupazione femminile, flessibilità degli orari, servizi di cura all'infanzia di qualità. Ciò che conta e che si tratti di investimenti - e non di spesa corrente o iniziative puramente redistributive - finalizzati a rimuovere quegli ostacoli che finora hanno di fatto impedito la crescita economica del paese.

Il metodo della concertazione sociale è importante per il Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza)? Certamente sì, alla luce di queste osservazioni. La concertazione sociale non solo deve riguardare il confronto *ex ante* su ciò che serve e ciò che non serve all'Italia, deve altresì riuscire a incidere sulla fase di esecuzione dei progetti (fase *ex post*, quella di *execution*). Cioè, la concertazione sociale del decennio che verrà deve permettere alle parti sociali di interloquire istituzionalmente con il governo e il parlamento per permettere di verificare l'impatto sociale dei progetti e di indicare vie di aggiustamento o miglioramento che possano determinare maggiore occupabilità e, dunque, tutela e protezione dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori che entreranno nel mercato del lavoro o che, avendo già un lavoro, chiedono percorsi di qualificazione professionale. Serve una sede istituzionale per fare ciò. Il Cnel, ad esempio, potrebbe avere una funzione nuova in questa prospettiva di verifica *ex post* e di cabina di regia.

La Uil, non da oggi, ritiene che la concertazione, seguendo tale metodo, permette una più adeguata concezione di crescita economica. La crescita economica non è in sé una condizione sufficiente per il progresso

Tiziana Bocchi

sociale. Si crede che essa sia la semplice certificazione dell'aumento del prodotto interno lordo sia di per sé sufficiente. Ma ciò non è vero. La crescita del Pil rischia di essere portatrice di benefici sociali che possono essere molto più limitati. La valutazione del progresso associato alla crescita dipende anche dall'individuazione dei beneficiari del maggior reddito. Si comprende, alla luce di ciò, perché è necessario introdurre nella definizione di concertazione sociale (*ex ante* ed *ex post*) delle politiche per il rilancio industriale anche il concetto di crescita inclusiva, cioè di quella crescita che interessa tutte le fasce di popolazione, specie quelle meno abbienti e tiene in considerazione l'equilibrio infra-generazionale e intra-generazionale. Sono stati anni di disuguaglianze crescenti in nome del libero mercato. L'obiettivo della Uil, del sindacato confederale, sarà quello di ridare dignità, lavoro e diritti alle donne e agli uomini del nostro paese.