

## *Introduzione*

# Le basi di una nuova stagione di accordi sociali

*Mimmo Carrieri*

1. L'accordo dello scorso luglio tra governo e parti sociali ha segnato il ritorno sulla scena della concertazione sociale, che tanto aveva inciso nella regolazione economica italiana degli anni novanta. In quel periodo la concertazione – a partire dal protocollo «fondamentale» del luglio 1993 – è stata associata soprattutto alle politiche dei redditi, che già nel dopoguerra europeo erano state il teatro principale delle intese tra istituzioni pubbliche e grandi organizzazioni di rappresentanza sociale. Questa materia – quasi mai da sola, ma in modo ricorrente – continua a essere uno dei momenti centrali intorno cui ruotano le decisioni pattizie assunte a livello nazionale. Ovviamente vi sono oscillazioni che condizionano la logica degli attori e cambiano le priorità delle diverse fasi: in questo ciclo i governi sono meno pressati dall'istanza del controllo dell'inflazione, che in passato è stata così rilevante, e sono più interessati a intervenire sui regimi di welfare (Baccaro, Simoni, 2006). Ma in generale la politica dei redditi resta una partita rilevante nella regolazione dei capitalismi europei.

Eppure la concertazione – o gli accordi tripartiti, o i patti sociali, o comunque la si voglia definire – ha spesso operato come una chiave di volta attraverso la quale passano numerose *policies* essenziali per combinare in modo equilibrato economia e società. Dieci anni fa l'importanza della concertazione sembrava assodata, a partire dalla valutazione – largamente condivisa – del ruolo cruciale giocato dall'accordo Ciampi-Giugni del 1993, tanto nell'assestare i comportamenti virtuosi della finanza pubblica che nel garantire assetti regolati e funzionanti alle relazioni industriali.

Dopo una fase di oscuramento oggi torna sulla scena un accordo – faticoso nella gestione, ma importante nei contenuti – tra i soggetti del triangolo concertativo. Continuano in molti paesi a essere effettuati accordi ascrivi-

\* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università di Teramo.

bili a questo tipo: la novità è la loro tendenza a oltrepassare i confini europei, fino a toccare interessanti *case studies* in realtà come quella coreana e sudafricana (Baccaro, 2007). Ma questo strumento di decisioni pubbliche, adottato da molti decenni e teorizzato da un trentennio (Schmitter, 1981), continua a cambiare continuamente nelle procedure – che diventano più complesse e meno lineari – e negli oggetti che scandiscono nuove agende. Per quanto utilizzato in periodi diversi e con fortune alterne nella maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale (con l'eccezione di Francia e Gran Bretagna), non si può mai considerarlo affermato una volta per tutte. Anche nel recente caso italiano la concertazione ritrovata è alla ricerca di rilegittimazione: sempre più essa viene criticata nelle modalità decisionali – considerate spesso troppo farraginose – e nella qualità delle decisioni assunte, che vengono contestate per non essere abbastanza efficienti. Ritorna anche nei critici della concertazione (Monti, 2007) una questione già evidente trent'anni fa ai primi studiosi del neo-corporativismo, quella della capacità delle grandi organizzazioni di perseguire interessi generali e di non sacrificare parti della società (Monti cita i giovani e gli anziani non autosufficienti), le cui istanze non sono sufficientemente organizzate e sono quindi sottorappresentate.

Appare però anche vero che la concertazione, data per spacciata negli anni ottanta, risorge continuamente dalle sue ceneri, dimostrandosi un criterio di regolazione non permanente – a differenza dello Stato e del mercato – ma duttile e adattabile (non casualmente uno dei suoi teorici ha parlato di «Sisifo corporatista» per sottolineare questa polivalenza di funzioni: Schmitter, Grote, 1997). Anche nel caso del Protocollo 2007 non è infondato parlare dell'avvio di una «nuova concertazione». Il «nuova» deve essere inteso come una nuova fase di concertazione, in grado di dettare un'agenda in parte diversa e in sintonia con le mutate esigenze della regolazione sociale ed economica. La necessità di un rilancio della concertazione nel nostro paese deriva dal lungo periodo di oscuramento che essa ha intenzionalmente subito durante il governo della passata legislatura. Come è noto, la coalizione di centro-destra aveva programmaticamente escluso il ricorso al metodo della concertazione dal suo orizzonte d'azione, proponendo un più vago «dialogo sociale», che nei fatti tendeva a ridurre gli spazi decisionali delle parti sociali.

Non dobbiamo però dimenticare che la concertazione, realizzata nel decennio scorso, non è stata affossata solo dal governo Berlusconi. La sua marginalizzazione era già stata avviata da alcuni anni, ed era dovuta in primo luogo

go (ma non solo) alla crescente freddezza da parte della Confindustria. Il mutamento di convenienze negli attori imprenditoriali, operatosi già nel 1999-2000 e chiaritosi pienamente con la leadership di D'Amato, costituisce un fattore decisivo nello spiegare il progressivo affievolimento delle prospettive del metodo concertativo negli anni seguenti. Nello stesso tempo non possiamo nasconderci che il modello dei patti sociali degli anni novanta era entrato in crisi, apparendo non più replicabile in modo meccanico. Quindi diventa utile chiarire in quale senso si possa parlare adesso di una ripresa della concertazione e in quale accezione.

L'opinione di molti studiosi è che questo obiettivo continui ad avere, in particolare per il mondo sindacale, un elevato potere simbolico, oltre a rivestire un grande potenziale pratico. Tra i soggetti coinvolti dalle prassi patizie il sindacato è quello che nutre storicamente – e per evidenti ragioni – il maggiore interesse a consolidare questo strumento di regolazione. Come ha mostrato un'abbondante letteratura (si veda, da ultimo, la mirabile ricostruzione di Streeck, 2006), l'ingresso nel *decision making* economico e sociale delle grandi rappresentanze funzionali (in primo luogo, i sindacati) ha forzato il paradigma della politica classica, allargando l'arena dei soggetti «politici» e dotati di influenza decisionale. Per le organizzazioni sindacali la concertazione sancisce l'accesso alla sfera delle decisioni pubbliche, quindi costituisce una grande opportunità. Invece è – ed è stato – più discontinuo l'interesse dei governi, spesso influenzato dal colore politico e quasi sempre dall'orientamento *pro-labour* (o *anti-labour*). Ma negli ultimi quindici anni non sono mancati momenti di tensione con i sindacati in diversi paesi anche da parte di governi e partiti di centro-sinistra o scelte decisionali per decreto effettuate da governi «amici» (un esempio di scuola è quello della Gran Bretagna neo-laburista). Ancora più altalenanti appaiono le motivazioni delle associazioni datoriali, specie da quando esse esprimono maggiore preferenza verso regole definite in ambito decentrato (cosa che avviene con chiarezza da circa un ventennio). Soprattutto non va dimenticato che, se per i sindacati la concertazione resta un'opzione ottimale, per il mondo imprenditoriale si configura sempre come una *second best*, da cogliere nelle fasi in cui appaia conveniente.

Per i sindacati, invece, la concertazione costituisce una doppia opportunità. Permette alle organizzazioni che la praticano di essere legittimate come partner di macrodecisioni in ambito politico-istituzionale. Inoltre, mediante questo accesso essi gettano le basi per ottenere benefici che impattano – se

ben costruiti – sull’insieme del lavoro dipendente. Per questa via i sindacati hanno ottenuto storicamente sostegni legislativi verso i diritti dei lavoratori, allargando al lavoro salariato le maglie della cittadinanza sociale. Certo, questo avviene dentro un processo di contemperamento e mediazione tra punti di vista inizialmente contrapposti, e dentro una logica di giochi a somma positiva e di «scambio politico» (secondo la felice e fortunata concettualizzazione di Pizzorno, 1977). Infatti, le intese di concertazione non costituiscono automaticamente un esito efficace, indicano piuttosto la voglia che esprimono interessi differenziati di convergere nella ricerca di soluzioni comuni. Una ricerca spesso lunga e faticosa: anche quando coronata da accordi, non sempre idonea a produrre le conseguenze volute (anche in Italia un classico esempio di accordi tripartiti che hanno prodotto effetti non desiderati è quello del Lodo Scotti del 1983).

Ma, detto che i sindacati sono gli attori che condensano il bisogno più chiaro di regolazioni concertative, sarebbe utile mettere a fuoco perché gli accordi tra governi e parti sociali sarebbero preferibili ad altre modalità decisionali. La spiegazione più forte consiste nel fatto che solo le grandi (*encompassing*) organizzazioni di rappresentanza possono ragionare e mobilitarsi per la produzione di beni pubblici (sviluppo e innovazione, occupazione, equità sociale ecc.). Nei casi in cui queste organizzazioni sono capaci di tenere sotto controllo gli interessi più particolari dei loro aderenti e i comportamenti più opportunistici (quelli dei *free riders*), esse internalizzano gli interessi generali e permettono di perseguire, con ragionevoli prospettive, il perseguimento di beni pubblici. Questo consente anche di capire perché i governi possono arrivare a codecidere con le grandi organizzazioni di rappresentanza sociale e invece possono al più negoziare con i piccoli gruppi, che danno voce comunque a interessi settoriali (diversamente da quello che sostiene Monti, 2007, che rivendica in chiave neo-liberale una parità di trattamento tra gli interessi in gioco).

2. Il recente Protocollo non costituisce un evento emblematico solo in ragione del ritorno in campo della concertazione. Esso è stato seguito da una vasta consultazione referendaria di lavoratori e pensionati, che ne ha confermato largamente il gradimento da parte dei diretti interessati. Perché questo referendum occupa un posto analitico di tutto rilievo (e tale che nei prossimi numeri di *Quaderni* sarà utile tornarvi sopra con riflessioni più in profondità)? Le ragioni sono di diverso tipo.

La prima è l'elevata partecipazione (più di cinque milioni di votanti), che indica la persistenza, e forse il consolidamento, dei legami sociali del sindacalismo confederale italiano. Una partecipazione che ha colpito molti osservatori per le sue dimensioni, che non erano previste e che in queste proporzioni non ha probabilmente riscontri nei paesi europei. In questo senso si può ritenere che non si sia trattato solo di un evento sindacale, ma abbia rivestito un significato più ampio di natura democratica. Una partecipazione volontaria e disinteressata in materia di accordi sociali costituisce un importante sintomo di reattività del mondo del lavoro, sicuramente una rilevante risorsa democratica su cui contare nei grandi snodi decisionali. Una partecipazione dai confini almeno in parte diversi da quella che si registrava nello stesso periodo nelle primarie del Partito Democratico: un segnale di una società fortemente mobilitata, nonostante le incertezze, che tende a tradurre anche le sue critiche e le aspettative deluse in comportamenti attivi.

Un seconda ragione è che il risultato, che ha espresso un consenso molto forte (superiore all'80 per cento) verso il Protocollo, ha superato decisamente le quote di analoghe verifiche svoltesi in passato. Dal momento che la società italiana – come dicono vari studi – appare segnata da malessere e pessimismo verso il futuro, questo esito appare il frutto di un ragionamento collettivo, spesso capace di prescindere dall'interesse immediato o corporativo. Nell'insieme indica la percezione che si sia trattato – come ha ricordato più volte il ministro del Lavoro (Damiano, 2007) – di un accordo acquisitivo, che allarga le risorse a disposizione del lavoro dipendente e getta le basi per una significativa rimodulazione del welfare italiano. Questo non significa che dubbi o riserve siano spariti. Di essi sono testimonianza i risultati negativi o altalenanti di molte fabbriche settentrionali, soprattutto meccaniche. Vanno presi sul serio anche questi dati, non immediatamente riconducibili alle posizioni contrarie espresse dalla Fiom, denotanti una protesta che trae origine in nodi non risolti di rappresentanza del lavoro operaio.

Una terza ragione di interesse consiste nella riaffermazione di un collegamento chiaro tra azione sindacale e sistema politico: la stessa sorte e l'indirizzo del governo Prodi sono stati intrecciati con evidenza – nel dibattito pubblico – all'andamento del referendum. Questa è la conferma che i sindacati, quando sono dotati di una rilevante influenza, possono giocare un ruolo importante nella sfera pubblica, specie quando il loro consenso sia necessario ai governi: in questo caso la debolezza numerica del governo di centro-sinistra ha sicuramente contribuito ad amplificarne il ruolo. Va comunque

rilevato che da questa intesa sono uscite conseguenze non previste: un governo, ancora diviso e condizionato da una continua ricontrattazione delle decisioni, che non riesce a capitalizzare l'innovazione compiuta; i sindacati confederali più legittimati e uniti di quanto non siano stati da diversi anni.

Infine, tra le ragioni importanti, può essere anche segnalata quella dell'avvenuta istituzionalizzazione della democrazia referendaria come strumento di accompagnamento della concertazione centrale. In diversi paesi cresce la sensibilità dei sindacati per questi meccanismi di partecipazione democratica, in presenza di accordi nazionali che richiedono, per il loro carattere non sempre univoco e spesso controverso, una sanzione sociale, che si può ottenere mediante il coinvolgimento dei diretti interessati (Baccaro, 2007). Nel caso in oggetto questa verifica si è tradotta in un interessante esercizio di «democrazia deliberativa», nel corso del quale i quadri e i dirigenti sindacali hanno funzionato anche come canali di informazione, comunicazione e discussione con una parte significativa del mondo produttivo italiano, aiutando la formazione collettiva degli orientamenti di quanti hanno partecipato.

**3.** Anche se questo accordo si caratterizza, secondo alcuni autorevoli osservatori (Accornero, 2007), come il migliore dell'ultimo ventennio, esso può essere considerato una tappa intermedia del percorso di concertazione. Siamo solo alla delineaione iniziale di una cornice di misure di protezione sociale più in linea con il lavoro post-fordista, alla creazione dei presupposti per un avvicinamento graduale a meccanismi di tutela e sicurezza più adeguati ai lavori temporanei e flessibili. Sarebbero quindi necessari altri accordi, o comunque equivalenti misure di regolazione socio-economica.

In questo senso i contributi presentati in questo numero aiutano a fissare altri obiettivi per l'azione delle parti sociali in accordo con i soggetti pubblici, come quello di un patto per la produttività e la competitività. I saggi che seguono (Leoni, Tronti e Pini) mostrano con numerosi argomenti, tanto con evidenze empiriche che con richiami al dibattito teorico comparato, come il deficit di innovazione nel nostro sistema produttivo sia divenuto preoccupante e questo renda ormai stringente impostare interventi per innalzare la propensione verso i cambiamenti tecnici e organizzativi di tutti gli attori. Il ritardo e le esigenze di modernizzazione attraversano tutto il sistema produttivo, e non sono concentrati solo nelle pubbliche amministrazioni, come si tende a dire da una parte dei commentatori. In particolare, il riposizionamento del nostro apparato produttivo dipende soprattutto dalla creazione

nelle imprese di un circolo virtuoso tra relazioni industriali, comportamenti delle parti e cambiamenti di natura tecnica e organizzativa (come è mostrato nell'appello per un nuovo patto di Acocella, Leoni, Tronti, 2006). È la complementarità tra coinvolgimento dei lavoratori (e del sindacato), management più orientato all'innovazione e cambiamenti organizzativi che può consentire un'inversione di tendenza. Soprattutto sarebbe decisivo che le parti passassero da forme di collaborazione episodica a una cooperazione abituale e strutturata anche in ambito micro. Insomma, è necessario immaginare un patto di lungo periodo, capace di mobilitare tutte le forze produttive. Il contributo che gli attori privati offrono alla regolazione non è dunque finito, ma si misura con nuove sfide.

## Bibliografia

- Accornero A. (2007), *La precarietà del lavoro: argini, alternative, rimedi*, in Perulli A. (a cura di), *Le riforme del lavoro*, Matelica (Mc), Halley Editrice.
- Acocella N., Leoni R., Tronti L. (2006), *Per un nuovo patto sociale sulla produttività e sulla competitività*.
- Baccaro L. (2007), *La political economy della concertazione*, in *Stato e Mercato*, n. 1.
- Baccaro L., Simoni M. (2006), *I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 1.
- Damiano C. (2007), *L'attuazione del programma dell'Unione*, in Perulli A. (a cura di), *op.cit.*
- Monti M. (2007), *Due scelte per Veltroni*, in *Corriere della Sera*, 2 luglio.
- Pizzorno A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano, Etas.
- Schmitter Ph. (1981), *Ancora il secolo del corporativismo?*, in Maraffi M. (a cura di), *La società neocorporativa*, Il Mulino, Bologna.
- Schmitter Ph., Grote J. (1997), *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in *Stato e Mercato*, n. 2.
- Streeck W. (2006), *Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, n. 1.