

Una nuova fase della concertazione. *Intervista a Guglielmo Epifani*

Quaderni: Sono stati mesi di importanti eventi per le organizzazioni sindacali: la nuova concertazione, una concertazione rivisitata e un accordo importante, poi validato da un referendum caratterizzato da un'ampia partecipazione. Si potrebbe partire da questo aspetto, dal lato sindacale della questione – poi magari allarghiamo il raggio del ragionamento – perché continua a esserci in alcuni settori politici e in una parte degli opinionisti l'aspettativa di dare una spallata al sindacato, considerato come un ostacolo al mutamento. Invece, ancora una volta – con una qualche sorpresa anche da parte di osservatori vicini – il sindacato ha dimostrato di essere vivo e vitale, anche perché su scala europea non esistono altre organizzazioni capaci di far esprimere nella stessa misura attraverso il voto su accordi sociali milioni di persone. Qualcuno dice, ad esempio Boeri, che non hanno votato i lavoratori delle piccole imprese, o che non hanno votato tutti gli iscritti ai sindacati e così via. In ogni evento sociale esistono diverse chiavi di lettura, quindi ci sono commentatori che – come è naturale – tendono a guardare il bicchiere mezzo vuoto. È comunque opinione condivisa che si sia trattato di un fenomeno di ampie proporzioni, che ha dimostrato come il sindacato italiano sia un soggetto con forti radici organizzate, che fornisce anche un contributo fondamentale dentro il nostro sistema per l'attivazione di reti di democrazia partecipata.

Epifani: Sì, è esattamente così. Noi siamo riusciti, in una difficile fase politica segnata da un governo molto diviso al proprio interno e da un attacco fatto a più voci e con più motivazioni al ruolo e alla forza del sindacalismo confederale, a rovesciare sostanzialmente questa tendenza, rimettendo il sindacato e le sue proposte, soprattutto i lavoratori e i pensionati, al centro della vita politica pubblica, al centro del paese. Raggiungendo un obiettivo importante: i contenuti del Protocollo – dove più e dove meno, con più o meno forza – segnano infatti un avanzamento nelle condizioni di vita, dei diritti e di reddito di milioni di persone in Italia. Tutto questo è stato possibi-

le grazie a due scelte precise. La prima è aver recuperato un rapporto di unità con le altre organizzazioni sindacali. Tema non facile e neanche scontato, sia perché su qualche aspetto permangono divisioni, sia perché veniamo da lacerazioni molto profonde – penso al mercato del lavoro, a tutte le politiche del lavoro di questi anni. La seconda scelta, sulla quale noi abbiamo insistito in modo particolare, è l'essersi affidati alla democrazia dei lavoratori e dei pensionati per la convalida dell'accordo. Quindi, se posso dire...

Quaderni: Non era scontato, perché questo orientamento non è automaticamente presente nel codice genetico di tutte le organizzazioni sindacali.

Epifani: Esatto, non c'era nel codice, nei riferimenti anche congressuali delle altre organizzazioni. Da parte loro si è trattato di un passo in avanti che noi abbiamo apprezzato. Abbiamo messo in campo una proposta rivendicativa condivisa da tutte le organizzazioni sindacali, attraverso la ricerca di una mediazione avanzata in termini unitari, in cui ognuno ha rinunciato a qualcosa. Siamo così riusciti, malgrado le difficoltà dell'interlocuzione con il governo e con il sistema delle imprese – una buona parte di questo confronto, in realtà, poi non c'è stato –, ad arrivare a una conclusione che abbiamo giudicato positivamente, sulla quale abbiamo fatto 50.000 assemblee tra luoghi di lavoro e leghe dei pensionati in tutto il paese. Aver portato al voto, in un periodo di tempo ravvicinato, molto più breve della volta precedente, più di cinque milioni di persone; aver avuto la più alta percentuale di «sì» a un accordo interconfederale mai registrata nel nostro paese, è stato davvero un fatto, in qualche misura, straordinario. E per quanti tentativi goffi si siano fatti – all'inizio anche all'interno della Cgil, poi soprattutto fuori – di sminuire la portata di questa partecipazione, il valore dell'esito referendario e la straordinaria vittoria dei «sì» segnano anche un punto di non ritorno. Se riusciamo, infatti, a mantenere una rotta unitaria e a far crescere, attraverso regole condivise, un percorso di partecipazione democratica, allora imbocchiamo la strada giusta per rafforzare il sindacalismo di valore confederale in Italia. Sottolineando così la nostra positiva e fortunata «anomalia», di cui abbiamo parlato altre volte: dove esiste un sindacato a carattere confederale, questi mantiene una forza di radicamento e ha una prospettiva di lavoro e di iniziativa; dove il sindacato si abbarbica, per storia o per incapacità di rinnovamento, attorno a un'idea corporativa o tradunionistica, entra forse irrimediabilmente in crisi.

Quaderni: Passiamo ora a parlare dei contenuti più importanti dell'accordo, perché su questo si è manifestato un dibattito anche scientifico, oltre che politico, caratterizzato da approcci differenziati. Tra i diversi punti di vista possiamo segnalare come alcuni analisti sostengano che si configuri un accordo tradizionale; in particolare Ferrera sul *Corriere della Sera* ha parlato di un'intesa costruita prevalentemente per le fabbriche fordiste. Altri, come Accornero, hanno invece sostenuto che sia stato realizzato il migliore accordo degli ultimi vent'anni, probabilmente il migliore accordo di concertazione, se lo si esamina sotto il profilo dell'entità cospicua delle risorse utilizzate. Si potrebbe aggiungere che la valutazione positiva è da estendere anche alla direzione di marcia prescelta, che consiste in un ridisegno progressivo del welfare più a misura dei cambiamenti sociali del lavoro in corso. Nello stesso tempo non va sottaciuto che permangono allo stato delle zone grigie, quali ad esempio quelle riguardanti le tutele previdenziali di prospettiva delle giovani generazioni. Nonostante questo testo sia stato continuamente messo in discussione dentro un lungo percorso di aggiustamenti, il contenuto dell'accordo si muove comunque in una direzione innovativa. Siamo di fronte al primo accordo non di concertazione classica, ma di concertazione – per così dire – più prossima all'agenda del post-fordismo.

Epifani: Questo accordo ha, riguardo ai contenuti, due caratteristiche che lo rendono un po' unico. La prima è il fatto che si tratta di un accordo sostanzialmente acquisitivo: in tutte le parti delle richieste iniziali, raffrontate al risultato dell'accordo, c'è un avanzamento. C'è sul problema del reddito, a partire dai pensionati, ma ovviamente non solo; c'è per quanto riguarda la contrattazione, con la detassazione e il recupero della decontribuzione nel secondo livello di contrattazione; c'è sulle figure più a rischio dei processi produttivi e sugli ammortizzatori sociali. La richiesta di aumento dell'indennità di disoccupazione e la piena pensionabilità di questa indennità, ad esempio, il movimento sindacale la avanzava da vent'anni, e non era mai stata raggiunta. Neanche il Patto per l'Italia, che pure la contemplava, era stato onorato su questo punto. La stessa cosa avviene sulla parte più controversa, quella relativa al mercato del lavoro: si può eccepire che non si è fatto tutto, ma che si sia trattato di un passo in avanti, con l'eliminazione sostanziale di due figure importanti della legge 30, *job on call* e *staff leasing*, e anche con la messa in atto di un principio regolatorio più forte sul tempo determinato, è indubitabile.

La seconda caratteristica è l'ampiezza delle materie. Non si tratta solo di un accordo e di una piattaforma acquisitiva, bensì di un accordo che ha una latitudine sociale davvero unica, perché noi finiamo per abbracciare, nelle risposte, praticamente tutta la rappresentanza del lavoro: pensionati, lavoratori dei settori più forti, lavoratori dei settori più deboli, come edilizia e agricoltura, giovani, precari, donne, migranti. Nel poco o tanto che sia, in questo Protocollo ognuna di queste figure trova attenzione e risposte a una parte dei suoi problemi: per i migranti, penso alle pensioni; per la parte più debole, l'indennità di disoccupazione e gli ammortizzatori sociali; per la parte più forte, il secondo livello di contrattazione; per i pensionati, l'aumento delle pensioni e l'aggancio al costo della vita; per i giovani, dal riscatto della laurea alla totalizzazione dei contributi, e il fatto di aver avuto come riferimento per il contributivo futuro alle carriere intermittenenti il 60 per cento dell'ultima retribuzione; per le donne, l'allungamento del part-time, una misura molto importante vista la frequenza che hanno le donne nell'utilizzo di questo strumento. E poi la difesa dei sessant'anni del pensionamento di vecchiaia, cosa assolutamente non scontata, solo per citare un altro aspetto. Un accordo acquisitivo, quindi, che parla a tanti. Così spiego anche l'alto livello di partecipazione e di voto.

Noi abbiamo avuto due posizioni critiche riguardo la partecipazione. La prima è quella che ricordavi tu, come Boeri ad esempio, una posizione ormai talmente ipercritica che, alla fine, non si fonda più su nulla, perché fuori dell'Italia il nostro risultato ha colpito praticamente tutti, governi e sindacati. Non c'è al mondo un'esperienza di partecipazione e di democrazia di queste dimensioni, supera tutte quelle che sono in grado di fare i partiti. La seconda è quella di tutti coloro che hanno avanzato sospetti sull'affluenza al voto in qualche area del paese. Ma non è così: nell'accordo del 1993 il Mezzogiorno, sul terreno del pensionamento di anzianità, si sentiva e si sente tuttora sostanzialmente estraneo. Di fronte a un accordo che invece parla di contributi e di indennità di disoccupazione, ritorna interessato in maniera molto più forte. Nel 1993 i pensionati erano meno coinvolti, lo erano indirettamente per l'equilibrio generale del sistema; oggi lo sono molto di più, come soggetti del loro reddito e della loro certezza di prospettiva. E un discorso simile si potrebbe fare per i giovani dei call center. È stato un accordo molto ampio, che ha riguardato tutti: così spieghiamo la partecipazione al voto, che è stata davvero impressionante, perché – ripeto – rispetto al 1993 abbiamo avuto molti

più partecipanti pur avendo dieci giorni in meno, cioè un terzo dei giorni a disposizione dell'altra volta.

Quaderni: Veniamo ora a un aspetto critico. Nelle dinamiche concertative i governi svolgono un ruolo essenziale e in Italia questo ruolo si è tradotto in una funzione maieutica: pensiamo al famoso patto del 1993. Nell'attuale processo di concertazione il governo ha mostrato una pluralità di posizioni, che ha finito con il rendere più macchinosi e tortuosi gli approdi decisionali. Questo andamento zigzagante, questa complessità interna della coalizione di governo non hanno sicuramente aiutato. Non hanno aiutato neanche a gestire bene la qualità e l'immagine dei risultati raggiunti, dato che il governo ha acquisito poco, in termini di consenso, da un'operazione che invece è stata altamente innovativa. Vorrei sapere, anzitutto, quali sono le tue opinioni intorno a questo *decision making* ad andamento irregolare. Ma anche su quello che si presenta come il vero problema: il fatto cioè che un governo di centro-sinistra deve essere assolutamente omogeneo intorno alla concertazione, non può avere pezzi pregiudizialmente ostili agli accordi triangolari, che di conseguenza hanno come proprio obiettivo di rinegoziare continuamente i risultati raggiunti. Questo produce l'instabilità di qualunque dinamica pattizia, danneggiando sia il governo sia le parti sociali.

Epifani: Da questa vicenda bisognerà trarne, con un po' di ponderazione, qualche elemento di riflessione sulle modalità dei processi concertativi, l'autonomia delle determinazioni delle parti sociali, le prerogative del Parlamento, perché ovviamente la lunga sequenza di problemi che questa trattativa ha portato riguardano il cuore della questione. La vicenda si è svolta in una situazione di rapporto col governo particolarmente complicata, perché il governo aveva, nella sua maggior parte, una determinazione a procedere lungo la strada della concertazione. Le divisioni sul merito, anzitutto all'interno della maggioranza hanno reso più complesso questo processo e molto meno lineare. Anche noi, però, abbiamo avuto una difficoltà e una crisi nella convinzione di una parte della rappresentanza sociale: un'altra novità rispetto al 1993 è che questo Protocollo è stato firmato da pochi, non da tanti. Il grosso del mondo dell'impresa non l'ha sottoscritto, e questo segna l'altra parte del contesto delle difficoltà. Siamo arrivati al punto che la Confcommercio ha detto di non voler fare andare avanti il contratto collettivo non avendo firmato il Protocollo: un assurdo, ma così è stato formalmente dichiarato al tavolo. Si è verificata anche una terza situazione strana: la Cgil è stata sosteni-

trice di una concertazione a tre, malgrado le difficoltà e le divisioni all'interno del governo, mentre in qualche passaggio altre confederazioni sono sembrate più indulgere in un rapporto a due con Confindustria. Naturalmente, poi, c'è anche chi, all'interno del governo, preferiva che non ci fosse alcuna concertazione né a due né a tre.

Cosa risulta da tutto questo? Il governo non è riuscito a dare, dal suo punto di vista, un'immagine riformatrice di questo processo di concertazione. E paradossalmente, mentre il sindacato – e lo si è visto nel voto – è stato in condizione di catalizzare consensi e partecipazione a questa scelta, il governo, firmato il Protocollo, è sceso nel gradimento dei sondaggi. Perché? Lì naturalmente hanno fatto premio le divisioni, la rissosità, la mancanza di valorizzazione dell'accordo. Cosa che a noi non è successa, perché abbiamo mantenuto un profilo unitario, siamo andati in mezzo a lavoratori e pensionati, ne abbiamo valorizzato i contenuti. Finito l'accordo, ho letto le dichiarazioni di qualche importante esponente politico. Bertinotti ha parlato di sovranità del Parlamento, Antonello Soru ha proposto recentemente una concertazione futura basata su un mandato definito da una delega, seguita dall'esercizio concreto dell'attività negoziale, cui spetta di riempire di contenuti la delega, con lo scopo di non mettere in conflitto le funzioni e le prerogative del Parlamento con le funzioni delle parti sociali. Tutto questo mi fa dire che una riflessione si può fare.

Con il governo D'Alema-Ciampi noi avevamo fatto, sul finire degli anni novanta, un ragionamento e anche un protocollo di formalizzazione della concertazione. Credo che la materia si possa riprendere e aggiornare, perché questa vicenda ha messo in sofferenza, in una parte dello schieramento politico, il tema della concertazione. E siccome non è interesse nostro contrapporre la democrazia sociale alla democrazia parlamentare, né le prerogative delle parti sociali rispetto a quelle del Parlamento e viceversa, siamo disponibili a un confronto che salvi la concertazione, la radichi in procedure più certe e, contemporaneamente, metta anche le Camere in condizioni di non sentirsi espropriate se un accordo firmato tra le parti poi viene difeso in Parlamento. Naturalmente in questo c'è una responsabilità del governo: avevamo infatti chiesto all'esecutivo, prima di sedersi al tavolo con noi, di esprimere un punto di vista unitario all'interno della sua maggioranza. Se avesse fatto questo, anche con qualche difficoltà iniziale, si sarebbe potuto arrivare a un quadro più certo e chiaro. Noi abbiamo avuto una prima fase in cui il governo discuteva con noi e con i partiti al proprio interno. Faceva due tratta-

tive, per altro senza dire neanche le stesse cose agli uni e agli altri. Inoltre, un governo che firma un accordo non può mettere la fiducia solo alla fine: deve dire prima alla sua maggioranza che una parte di emendamenti non sarà accettata, perché altrimenti fa un avanti e indietro che poi determina problemi anche nel rapporto con l'autonomia del Parlamento. Su questi due punti è mancata una determinazione sia prima del confronto sia prima del dibattito parlamentare. In questi due passaggi è prevalsa l'idea di lasciar fare e di tirare le redini alla fine. Secondo me, e questo si era capito, non era il metodo corretto.

Quaderni: Questo metodo di concertazione, se ben condotto, lascia sperare sulla replicabilità di futuri accordi che, come sostengono tutti gli studiosi del tema, vedono necessariamente il sindacato come uno dei protagonisti fondamentali, perché – non bisogna dimenticarlo – il sindacato entra nella sfera delle decisioni pubbliche attraverso la concertazione. Questa costituisce la risorsa in più per la sua azione, che va ad aggiungersi alla storia di rappresentanza, contrattazione e conflitto, su cui si basa il retroterra tradizionale dei movimenti sindacali europei. I sindacati hanno quindi un forte interesse a mantenere un quadro aperto a prospettive concrete di concertazione. Rispetto a questo scenario si addensano però alcuni problemi. Essi attengono sia ai presupposti dell'azione dei soggetti pubblici (aspetto che abbiamo adesso ricordato) sia al fatto che alcuni settori del mondo dei datori di lavoro preferiscono stare alla finestra: aderiscono alle prassi pattizie qualora ne traggano convenienza, ma non aderiscono all'idea del concertare come metodo permanente di risoluzione delle controversie sociali. Nello stesso tempo cresce anche nel mondo scientifico uno scetticismo crescente intorno alla bontà degli accordi triangolari, dovuto al fatto che la concertazione viene presentata come un processo decisionale lungo, faticoso; per cui cresce la tentazione di fare ricorso agli automatismi del mercato, oppure a scelte unilaterali e per decreto prese da governi e leader «forti»: in entrambi i casi questo – viene detto – permetterebbe scelte più rapide e il superamento di lungaggini inutili. Cosa si può fare in prospettiva per rilanciare la concertazione, rendendo nello stesso tempo più agile il processo decisionale che la accompagna?

Epifani: Intanto bisogna sgombrare il campo da due pregiudizi. Il primo l'ho visto riemergere nel dibattito parlamentare: l'accordo tra parti sociali è un accordo corporativo. Io non penso sia così: un accordo fatto tra le confederazioni è un accordo generale. L'alternativa a questo è la corporativizzazio-

ne del conflitto e delle richieste. Non a caso, la motivazione di coloro che nel sistema delle imprese non hanno condiviso e firmato il Protocollo si basa su ragioni di natura specifica e settoriale. Sbaglia quella parte del Parlamento che ritiene che un accordo tra le parti e il governo è un accordo corporativo, fatto anche contro gli interessi generali che il Parlamento esprime. Un accordo di concertazione può essere buono o meno, può essere corretto e meno, ma in sé è un accordo generale e come tale deve essere compreso anche dal potere legislativo e dal Parlamento, anche come antidoto alla frantumazione che invece, senza accordi di concertazione, è destinata a crescere. Il secondo pregiudizio è relativo alla lunghezza del percorso democratico e alla velocità dei processi o all'esigenza della velocità dei processi, riproposto spesso anche dal presidente di Confindustria, che naturalmente è mutuato da un fatto oggettivo: in un mercato senza regole, a competizione globale, come quello di oggi, la funzione di tempo è più essenziale rispetto al passato.

Venticinque anni fa partecipai a un bellissimo convegno, dal tema *La velocità e la politica*, in cui intervenni sostenendo anche delle tesi. Quindi il tema non è affatto nuovo: è «nuovista» chi lo pone oggi, ma in realtà ha una storia e una tradizione alle spalle. Non c'è dubbio che il percorso democratico è più lento, mentre un percorso autoritario è più veloce. Ma la democrazia è fatica. Il confronto, la mediazione, la ricerca del consenso è fatica. Sono convinto che si possa accelerare il tempo del percorso democratico, ma non credo che si possa arrivare a mettere il tempo sopra ogni cosa. C'è una grande questione che riguarda la democrazia, la dignità delle persone, non solo del mondo del lavoro, che questo tema reclama. Io sono un forte difensore dell'esigenza di velocizzare i processi, ma non fino al punto da metterli in contrapposizione con le regole fondamentali della rappresentanza plurale, dove «plurale» significa più interessi e più soggetti in campo, con cui dover fare conto.

Quaderni: Un'ultima questione. Questo numero della rivista è dedicato all'ipotesi, avanzata già da qualche tempo da un gruppo di economisti e di studiosi, di un *Patto sociale per la produttività e la competitività* che potrebbe dare vita a un passaggio ulteriore di questo processo di concertazione. Qui si stagliano due tipi di ostacoli. Il primo è che, per fare una cosa del genere, bisogna avere un atteggiamento di cooperazione più forte con il sistema delle imprese, un'intesa non episodica ma strutturale, di lungo periodo. Il secondo è che non basta la fissazione di regole centrali: servono invece comporta-

menti attivi a livello micro e a livello locale, cioè comportamenti degli attori concreti, mediante adempimenti, patti locali; diciamo pure un lavoro di cooperazione molecolare. Ti sembra questa una prospettiva praticabile. Quali problemi vedi?

Epifani: Io penso che il secondo atto di quest'accordo che abbiamo firmato dovrebbe essere l'apertura di un grande confronto sul tema dello sviluppo, della produttività e di una nuova politica dei redditi, intendendo per «nuova politica dei redditi» una politica che, a differenza di quella del 1993, si ponga esplicitamente l'obiettivo di far crescere i redditi reali dei lavoratori. Non a caso, anche sul problema della manutenzione dell'accordo del 23 luglio, ho chiesto che il governo fosse attore fondamentale dell'iniziativa perché, anche se vedo che la memoria viene usata secondo le convenienze, quell'accordo ha visto tutti i soggetti, e sottolineo tutti. Quindi immaginare che si possa rifare un modello contrattuale, una revisione, anche una semplice riflessione, senza avere al tavolo tutti i contraenti di quell'accordo, mi pare uno di quegli effetti distorsivi della velocità che poi non produce assolutamente nulla.

Quindi io sono convinto di questa scelta. Ma ci sono due problemi. Il primo è che se il governo supera questa fase, avrà di fronte a sé ancora un tempo, un'ambizione e una capacità riformatrice. Se resta in carica, il governo non potrà vivere solo di riflesso del dibattito sulle riforme elettorali o istituzionali: dovrà essere anche soggetto attivo di una politica che affronta questi temi. La logica vuole, pure con l'incognita di quello che sarà, che l'esecutivo si misuri con questa prospettiva riformatrice. Il secondo è se, in questa prospettiva, tutti gli attori siano in condizione di far prevalere un interesse generale. Noi abbiamo già visto che nell'accordo sul welfare l'interesse generale è prevalso per una parte, non per tutti. È necessario, quando affrontiamo temi come lo sviluppo, la produttività o le regole del sistema contrattuale unitario, che tutti facciano valere un principio di responsabilità di un bene condiviso: questo, secondo me, è l'altro passaggio che può rendere più incerta questa discussione.

Questo è l'obiettivo che un paese dovrebbe porsi, soprattutto un paese come il nostro, dove i tassi di crescita sono stati e si mantengono più bassi, ormai da dieci anni, di quelli della media europea: l'obiettivo, quindi, di una politica adatta a sostenere la crescita e anche la produttività. In secondo luogo, c'è il tema della redistribuzione, del potere d'acquisto dei salari, delle retribuzioni, che ormai si sta imponendo come grande questione sociale, an-

che di giustizia, di eguaglianza, di dignità del valore del lavoro, cui un governo, tanto più se di centro-sinistra, dovrebbe mettere mano. Solo che, per fare questo, ci vuole un governo che abbia un po' più di forza e di unità di quella che ha messo in campo nel passaggio precedente, perché ci vuole un'autorevolezza in grado di tenere insieme tutti gli interlocutori, di avere degli obiettivi ben precisi. Questa è la scommessa, e anche il punto in cui il nuovo anno dovrebbe far maturare le condizioni per sciogliere positivamente questi interrogativi.

A cura di M.C.