

Marino Regini  
Università degli studi di Milano

**Modelli di capitalismo:  
una nuova agenda di ricerca sulla regolazione concertata dell'economia**

Relazione introduttiva al convegno dell'Associazione Italiana di Sociologia, sezione Economia-Lavoro-Organizzazione (AIS-ELO) su "La regolazione concertata dell'economia globale-locale", Trento, 25-26 gennaio 2002

Questo paper è diviso in due parti principali. Nella prima parte (par. 1-3) discuto in quale misura la regolazione concertata dell'economia possa rappresentare il tratto caratteristico di quel modello di capitalismo alternativo al modello neo-liberista, che è stato variamente definito capitalismo di tipo renano, economia di mercato coordinata, ecc. Nella seconda parte (par. 4-5) mi interrogo sulla possibilità che questo tipo di regolazione – la regolazione concertata dell'economia, appunto – che ha mostrato le sue virtù nello scorso decennio ma che oggi appare ovunque in difficoltà, continui a rappresentare un'alternativa valida al modello neo-liberista imperante.

## **1. Il vecchio dibattito sulla concertazione e quello più recente sulle varietà di capitalismo**

La letteratura poco più che decennale sui diversi modelli di capitalismo o sulle “varietà di capitalismo” (tema assegnato a questa relazione introduttiva) si è andata via via affiancando e sovrapponendo a quella più antica, quasi trentennale, sulla concertazione come modo di regolazione dell'economia (che è il tema più generale del convegno). Ma questi due filoni di letteratura, entrambi molto variegati al loro interno, non sono nati in stretto rapporto l'uno con l'altro, anzi.

La letteratura sulla concertazione, vuoi nella versione più nota di modo di intermediazione degli interessi (Schmitter 1974), vuoi in quelle più utili di tipo di *policy-making* (Lehmbruch 1977) o di scambio politico (Pizzorno 1977), è nata in sostanza per dare conto della profonda trasformazione delle funzioni svolte dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi nella regolazione dell'economia. Si trattava di spiegare come cambia, in quelle economie avanzate in cui lo stato svolge funzioni regolative e distributive importanti, la *interest politics* e di conseguenza il *policy-making* in campo economico e sociale. Anche se raramente esplicitata, vi era al fondo una visione funzionalista, di convergenza delle economie avanzate verso un modello di intermediazione degli interessi e di *policy-making* più efficiente perché coniugava migliori prestazioni economiche e maggiore inclusione sociale o consenso organizzato. Gli sviluppi storici successivi si sono incaricati di affondare ogni previsione di convergenza, ma in pochi casi hanno portato a una revisione delle premesse teoriche e degli strumenti concettuali.

La letteratura sui diversi modelli di capitalismo è nata invece, oltre dieci anni dopo, come confluenza di molti filoni diversi, a volte in polemica implicita con le teorizzazioni neocorporatiste. Questi filoni avevano in comune la presa d'atto del permanere di divergenze fondamentali nei modi di organizzare le economie avanzate, si trattasse delle loro politiche economiche o dei sistemi di welfare, dei regimi di produzione e di mercato del lavoro o dei sistemi di relazioni industriali. Queste differenze erano spiegate in due modi: o con l'influenza degli assetti istituzionali preesistenti, che provocano *path-dependency* e vincolano i comportamenti; oppure con le diverse

scelte strategiche degli attori. Questo portava alla ricerca delle tipologie cruciali per cogliere i diversi modi di regolazione dell'economia, e non di una teoria della convergenza.

Oltre ai non molti contributi che tematizzano esplicitamente l'esistenza di diversi modelli di capitalismo come diversi modi di regolazione dell'economia – dai primi lavori di Dore (1987) e di Soskice (1989) alla popolarizzazione compiuta da Albert (1991), dai lavori comparati a cura di Berger-Dore (1996) e di Crouch-Streeck (1997) a quello di Regini (2000), fino al volume più recente e sistematico a cura di Hall e Soskice (2001) – si possono far rientrare in qualche misura in questo tipo di letteratura anche altri filoni affini e assai vasti. Uno è quello dei “sistemi sociali di produzione” seguiti al declino del fordismo (Piore-Sabel 1984; Boyer-Hollingsworth 1999). Un altro è quello sui diversi regimi di welfare e di mercato del lavoro presenti nelle economie avanzate (Esping Andersen 1990). Un altro ancora è quello che propone tipologie dei sistemi di relazioni industriali (Crouch 1993; Traxler 1999). Infine, anche il filone sui diversi modelli di sviluppo locale (Bagnasco 1988; Trigilia 1992) rientra in qualche misura nella più vasta letteratura sui modelli di capitalismo.

La tipologia che meglio coglie gli aspetti di divergenza considerati cruciali nei modi di regolazione delle economie avanzate, e che al tempo stesso offre un embrione di teoria sulle *institutional complementarities*, cioè su quella congruenza all'interno di un determinato assetto istituzionale che identifica un “modello”, è quella proposta da Soskice (1989; 1998), che distingue le *coordinated market economies* (come la Germania o i paesi scandinavi) dalle *liberal market economies* (come quelle anglosassoni). Ma questa tipologia si combina variamente con quelle proposte dai diversi filoni che ho ricordato, per dare vita a costellazioni variabili di paesi; costellazioni variabili che male si adattano all'idea dell'esistenza di “modelli” stabili e contrapposti di capitalismo.

## **2. La regolazione concertata come alternativa al modello di capitalismo liberale**

Le critiche che si possono avanzare a questa tipologia, e più in generale alla letteratura sui modelli di capitalismo, sono diverse (Thelen 2002). Si tratta di una tipologia e di una letteratura sostanzialmente statiche, che rendono difficile cogliere i mutamenti all'interno di ciascuno dei modelli, le tensioni che li percorrono, i meccanismi che possono romperne l'equilibrio e portare a un mutamento istituzionale. Ai nostri fini, tuttavia, è utile far rilevare un altro limite: quello di non avere saputo recuperare le acquisizioni della letteratura sulla concertazione cui si è andata gradatamente sostituendo, assorbendole in un quadro analitico più vasto. Quando, negli anni '90, ha fatto prepotentemente irruzione sulla scena di molti paesi europei il fenomeno dei cosiddetti “patti sociali per lo sviluppo e la competitività” (Regini 1996; Fajertag e Pochet 1997; Rhodes 1997;

Schmitter e Grote 1997), la loro interpretazione è stata per lo più affidata alla vecchia letteratura neo-corporativa, mentre la letteratura sui modelli di capitalismo è rimasta estranea al dibattito che si è aperto, non sapendo come collocare questo fenomeno all'interno delle proprie tipologie. Eppure la domanda chiave non era difficile da formulare: che rapporto c'è fra la varietà di capitalismo alternativa a quella del capitalismo liberale, che si basa sulla deregolazione dei mercati, e la concertazione? Se la variabile cruciale delle *coordinated market economies* è la capacità degli imprenditori di coordinarsi per produrre beni collettivi, aiutati in ciò dalle istituzioni sociali presenti in quelle economie, la regolazione concertata dell'economia cui mirano i patti sociali è la semplice istituzionalizzazione di una tale capacità? O è invece un sostituto funzionale che si sviluppa in paesi in cui questa capacità è debole? O, ancora, si tratta di un fenomeno diverso e poco significativo per individuare i differenti modelli di capitalismo?

Anche in questo caso, le risposte dipendono in primo luogo da ciò che intendiamo per “concertazione” e “regolazione concertata dell'economia”: problema sul quale, dopo quasi trent'anni di dibattito, non si è ancora fatta sufficiente chiarezza. Può apparire noioso soffermarsi sui concetti, particolarmente quando i concetti in questione sono stati oggetto di un dibattito sterminato, che ha mirato soprattutto a definirli in rapporto ad altri concetti simili. Si pensi solo a quanti sinonimi sono stati utilizzati per cogliere aspetti non poi troppo differenti di un sistema di regolazione concertata dell'economia. Negli anni '70, lo sforzo definitorio andò soprattutto nella direzione di distinguere la concertazione (o concertazione sociale) come modo di formazione delle politiche, dal neo-corporatismo (o corporatismo democratico, o liberale) come sistema di intermediazione degli interessi. Poi si aggiunse il tentativo di rapportare questi concetti a quelli, sviluppati parallelamente, di scambio politico da un lato e di *social partnership* dall'altro. Negli anni '80 si parlò prevalentemente di accordi triangolari o assetti tripartiti, e più tardi di dialogo sociale. Infine, gli anni '90 hanno portato alla scoperta dei patti sociali, insieme a un ritorno del vecchio concetto di concertazione.

Ciò che è prevalso in questo lungo e un po' sterile dibattito è stata una visione piuttosto formalistica della regolazione concertata dell'economia, un'attenzione alle procedure (in primo luogo alla stipulazione di formali accordi triangolari) rispetto ai contenuti. Diversi problemi non sono stati adeguatamente affrontati, e rappresentano a mio parere una necessaria agenda di ricerca per chi voglia occuparsi oggi di regolazione concertata dell'economia come uno dei modelli possibili di capitalismo. Se mi si consente una piccola digressione, indicherei almeno quattro problemi che rinviano a una concezione formalistica o meno della concertazione. Primo, quanto è significativa la differenza fra accordi triangolari espliciti (come quelli italiani, irlandesi o spagnoli degli anni '90), accordi bilaterali con regia pubblica (come quelli olandesi o svedesi), e regolazione congiunta diffusa senza accordi espliciti (come quella tedesca)? Sono tutte varietà di concertazione

funzionalmente equivalenti, o hanno presupposti, risultati e gradi di stabilità differenti? Secondo, vanno considerati o no anche i tentativi effettuati ma non riusciti di regolazione concertata dell'economia? E' più importante il grado di successo, o la presenza di attori disposti a perseguire strategie di concertazione anche se mancano quelle condizioni politiche e istituzionali che ne consentono il successo? Terzo, quanto è significativo il contenuto degli accordi di concertazione? Vanno considerati alla stessa stregua i patti che contengono misure concrete di politica economica e istituzionale (politiche dei redditi, struttura contrattuale) e quelli che contengono solo impegni generici ed elementi simbolici di legittimazione reciproca fra i firmatari? E infine, come si inserisce in questo quadro la presenza o meno di un livello periferico di concertazione? La diffusione di prassi di regolazione concertata a livello territoriale può svilupparsi anche in assenza di concertazione a livello centrale, o modificarne la dinamica e gli esiti? Su quest'ultimo problema tornerò verso la fine del mio intervento.

Ho detto che si trattava di una digressione su una possibile agenda di ricerca, ma credo che questa elencazione di problemi sia servita anche a illustrare indirettamente che cosa intendo per visione formalistica della concertazione – una visione che è sempre stata propria degli addetti ai lavori in questo sterminato filone di letteratura ma che richiede oggi un'autocritica. In sintesi, se si vuole recuperare l'armamentario analitico e le intuizioni della letteratura sulla concertazione all'interno del più ampio dibattito sull'esistenza di diverse “varietà di capitalismo”, occorre guardare non tanto a quali paesi stipulano formali “patti sociali” tripartiti e contrapporli a quelli che non lo fanno o che ci provano senza successo, quanto invece osservare i caratteri delle politiche economiche e sociali che costituiscono l'arena privilegiata di un dialogo fra governi e parti sociali. Questo dialogo può avvenire in molte forme: contrattazione esplicita, consultazione informale, determinazione del quadro normativo entro cui si sviluppano i rapporti. Ciò che conta è l'esito in termini di politiche pubbliche e di risultati contrattuali, cioè la risposta alla domanda: vi è o no una direzione di sviluppo di queste politiche e di questi risultati che possiamo considerare come l'effetto di una complessiva regolazione concertata dell'economia, e che caratterizza alcuni paesi più di altri?

In un mio volume recente al quale mi permetto di rinviare (Regini 2000), ho individuato due diverse tendenze di mutamento nelle politiche economiche e sociali europee, che ho chiamato rispettivamente tendenza alla deregolazione e tendenza alla concertazione, appunto. Non si tratta di “modelli” statici di capitalismo, ma appunto di trends, di direzioni di marcia che caratterizzano i diversi paesi europei. E la definizione del secondo trend come una tendenza alla “concertazione” non significa che vi rientrino necessariamente e soltanto quei paesi che hanno di recente stipulato patti sociali – anche se in vari casi è così, e se nel volume vi è una certa ambiguità al riguardo.

Piuttosto, per tendenza alla regolazione concertata dell'economia intendo il fatto che le politiche economiche e sociali di un paese presentino un insieme di caratteri che le distinguono da quelle dei paesi che perseguono invece maggiore deregolazione. Quali sono questi caratteri? Certo non sono più la centralizzazione contrattuale, la elevata regolamentazione del mercato del lavoro e l'espansione del welfare, che erano le caratteristiche tipiche dei vecchi assetti neo-corporativi. Gli elementi distintivi sono piuttosto quelli della ricerca di un maggiore coordinamento salariale per controbilanciare gli effetti del decentramento della contrattazione collettiva che ha luogo ovunque; di un maggiore controllo per garantire che i processi di flessibilizzazione del mercato del lavoro, che avvengono anch'essi ovunque, abbiano un carattere selettivo e sperimentale; e di un coinvolgimento delle parti sociali nella riforma del welfare, per trovare soluzioni che lo rendano compatibile con le esigenze di competitività senza pregiudicarne la fondamentale funzione di consenso. (Regini 2000).

Coordinamento, controllo e coinvolgimento, nei significati che ho cercato di chiarire, sono caratteri di un sistema di *policy-making*, che rappresentano un esito talvolta di procedure esplicitamente concertative e di atti con un alto contenuto simbolico (quali gli accordi triangolari), altre volte di un sistema diffuso di regolazione congiunta, altre volte ancora di un'abile regia dei governi e delle amministrazioni che uniscono strumenti autoritativi a un'apparente delega all'autonomia delle parti sociali. Riprenderò di seguito alcuni esempi di come, in diverse aree di policy, possano essere oggi individuate o meno tendenze a una regolazione concertata dell'economia.

### **3. Esempi in diverse aree di policy**

La prima area di policy è quella relativa alla struttura della contrattazione collettiva, che determina in larga misura la possibilità di praticare politiche dei redditi. Gli anni ottanta erano stati segnati da una generale e potente spinta al decentramento (Katz 1993); una spinta particolarmente accentuata non solo in paesi come la Gran Bretagna ma persino in Svezia, dove a lungo il primato della contrattazione centralizzata aveva consentito di perseguire politiche di solidarietà salariale. Questo decentramento contrattuale, che negli anni '80 costituiva una tendenza generalizzata, assume però nel decennio successivo due direzioni assai diverse fra loro. In alcuni paesi, le tendenze al decentramento della contrattazione salariale non sono state in alcun modo guidate dal centro, né controbilanciate da un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento esistenti. In Gran Bretagna, le spinte al decentramento, già forti negli anni '80, continuano senza provocare alcuna controtendenza significativa. Ma anche Francia e Spagna, che pure non vengono investite da una spinta di portata pari a quella inglese, vedono una progressiva diminuzione di importanza dei

contratti di settore e un aumento di quelli aziendali, in assenza di politiche dei redditi centrali che guidino la dinamica salariale.

Dall'altro lato, abbiamo paesi nei quali la negoziazione a livello di azienda avviene invece nel quadro di una ricentralizzazione complessiva del sistema contrattuale - come in Irlanda e in Norvegia. O nei quali le tendenze a delegare a livelli inferiori e periferici i compiti di determinazione dei salari vanno di pari passo con un rafforzamento delle funzioni di coordinamento complessivo - come in Italia con la nuova architettura contrattuale stabilita nel 1993 e confermata dal patto sociale del dicembre 1998, e in Olanda con l'accresciuto ruolo e prestigio delle istituzioni centrali del partenariato, quali SER e Fondazione del lavoro. Dunque, la volontà di assicurare un certo coordinamento salariale per controbilanciare gli effetti del decentramento della contrattazione costituisce un primo elemento di una tendenza alla regolazione concertata dell'economia, che alcuni paesi mostrano in misura molto più marcata di altri.

Una seconda area di policy è quella della flessibilizzazione del mercato del lavoro. In alcuni paesi la flessibilità ha sempre di più assunto il ruolo di un nuovo principio generale di funzionamento del mercato del lavoro, di un criterio guida che sottende tutte le diverse misure legislative o negoziate, al di là del variabile grado di successo che queste possono avere. In questi casi, vi è la tendenza a intervenire con poche regole generali, che riguardano tutte le categorie di lavoratori, e che lasciano ampia autonomia di regolazione alle parti sociali. Gli ingressi nel mercato del lavoro vengono ampiamente liberalizzati e le uscite involontarie sono relativamente più facili, per un orientamento in tal senso della legislazione o dell'amministrazione.

In altri paesi, invece, gli interventi di deregolazione del mercato del lavoro, che pure si sono verificati, sono stati accompagnati da altri interventi di ri-regolazione. Oppure - ed è il caso più interessante - sono stati concepiti come deroghe limitate e parziali a criteri di funzionamento del mercato del lavoro che non vengono messi in discussione in quanto tali; cioè come esperimenti controllati, volti a iniettare dosi di flessibilità in questo o quel segmento del mercato del lavoro ma in quanto tali passibili di verifica e revoca, mai di estensione generalizzata. L'elemento del controllo e della limitazione, che li rende selettivi e mirati anziché generalizzati, è dunque ciò che più distingue l'approccio di questo gruppo di paesi alla deregolazione del mercato del lavoro da quello seguito dagli altri. Gli interventi sono in questi casi rivolti a gruppi sociali specifici quali i giovani, o a particolari aree geografiche come quelle meno sviluppate (ad esempio mediante patti territoriali), e hanno solitamente un orizzonte temporale delimitato, dopo il quale l'esperimento può essere revocato.

Infine, un terzo esempio è quello delle politiche di riforma del welfare. In tutti i paesi europei, caratterizzati da sistemi di sicurezza sociale molto onerosi per le finanze pubbliche, una qualche proposta di ridimensionamento dei sistemi di welfare è stata o è comunque all'ordine del giorno.

Poiché una riduzione dei benefici si scontra con interessi consolidati di alcuni gruppi sociali, tuttavia, la strada per conseguirla è duplice: o i *policy-makers* ricercano e costruiscono il consenso di questi gruppi e dei loro rappresentanti, oppure mirano a eliminare le regole e le consuetudini che offrono a questi ultimi la possibilità di esercitare poteri di veto nei confronti del cambiamento. Anche in quest'area di policy si ritrova dunque l'alternativa più generale fra deregolazione e concertazione. In effetti, alcuni governi hanno dato vita a iniziative unilaterali di tagli e deregolazione per ottenere risultati efficaci anche a scapito del consenso. Mentre la maggior parte ha preferito coinvolgere le parti sociali negoziando con loro la riforma della sicurezza sociale e accontentandosi di risultati spesso modesti pur di avere al proprio fianco organizzazioni di interessi che garantissero l'accettazione dei mutamenti da parte dei loro rappresentanti. In questo caso, l'elemento che meglio distingue le due diverse direzioni di mutamento è il grado di coinvolgimento e di consenso ricercato sull'estensione e le modalità della riforma.

Dunque, coordinamento, controllo e coinvolgimento possono essere considerati i tratti caratteristici di un *policy-making* in cui prevale una regolazione concertata dell'economia, quali che siano gli strumenti (accordi triangolari o altro) mediante cui questa viene perseguita. Essi non identificano di per se uno statico "modello" di capitalismo. Ma la concertazione così intesa, come esito e non come strumento, è una delle variabili chiave per distinguere le *coordinated market economies* (o quello che una volta veniva chiamato il capitalismo di tipo renano) dalle economie liberali di mercato.

#### **4. Problemi e prospettive attuali della regolazione concertata dell'economia**

Quali problemi e quali prospettive presenta oggi questa regolazione concertata dell'economia, così cruciale per il funzionamento delle *coordinated market economies*, o dei modelli di capitalismo diversi da quelli liberali? Sia i problemi sia le prospettive discendono dai profondi mutamenti che nel frattempo si sono verificati nelle priorità e nelle strategie dei suoi attori.

A cavallo degli anni '90, in larga misura nel tentativo di rispettare quei criteri di convergenza che, prima e dopo Maastricht, guidano il processo di unificazione economica europea, la regolazione concertata dell'economia acquisisce nuova forza particolarmente nei paesi che da quei criteri sono più lontani (Italia, Irlanda, Portogallo, Grecia, inizialmente Olanda) e si identifica di fatto con una politica dei redditi. Si tratta 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

rappresentati. E' uno strumento che appare del tutto appropriato gestire in modo centralizzato, a livello nazionale e intersettoriale, con pochi attori e un unico "tavolo" di negoziazione.

Nella seconda metà degli anni '90, tuttavia, la situazione economica dei principali paesi europei e le priorità dei loro governi 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 neoliberalista 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. E' 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 e il patto per lo sviluppo del Natale 1998. 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 '90 (Ragini 1996) 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 in questo periodo. A volte una soluzione può essere trovata nell'ampliare il numero degli attori coinvolti e delle sedi di incontro, per cercar di allargare il consenso alle misure di riforma e per trovare possibili strumenti di compensazione in sedi diverse da quelle centrali (ad es. 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 quella 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. Nella maggior parte dei casi, questi tentativi di soluzione unilaterale falliscono, ma talvolta la strategia di "allargamento dei tavoli e degli attori coinvolti" riesce a dividere il fronte sindacale. Ad es., in Germania i sindacati nel 1996 firmano numerosi accordi sul welfare a livello di *Laender*, proprio mentre a livello nazionale fallisce l'Alleanza per il lavoro; e nel 2000 il raggiungimento di un accordo sui prepensionamenti con il sindacato dei chimici viene utilizzato per bloccare le richieste più radicali dell'IG Metall.

## **5. Una breve conclusione tutt'altro che conclusiva**

Per molto tempo, i sistemi neo-corporativi sono stati visti come quelli che consentivano una regolazione centralizzata, 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'allocatione 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. In presenza di quali condizioni la regolazione unilaterale, propria dei modelli di capitalismo neo-liberista, può avere successo, può riuscire cioè a ottenere i risultati voluti, senza coinvolgere i suoi destinatari nel processo decisionale? All'opposto, quali sono le condizioni perché una regolazione concertata dell'economia riesca a ottenere risultati efficaci, senza impedire o rallentare oltre misura il *policy-making*? E soprattutto, quali condizioni possono far pendere gli attori dall'una o dall'altra parte del dilemma, convincendoli a perseguire una strategia invece dell'altra?

Una interessante direzione di risposta a questi interrogativi viene da chi vede lo spazio crescente occupato dal livello locale di regolazione (patti territoriali, varie forme di programmazione negoziata) come un tentativo di allargare il gioco ampliando i tavoli e i giocatori; un allargamento che può fornire risorse e strumenti capaci di cambiare quel *trade-off* e che potrebbe così far pendere le strategie degli attori più decisamente a favore della concertazione. E' questa la tesi, ad esempio, di uno stimolante contributo di Mimmo Carrieri (2001), per il quale la moderazione salariale e rivendicativa offerta dai sindacati al centro può venire compensata solo da benefici diffusi a livello decentrato, cioè dalla possibilità di innescare o di consolidare lo sviluppo locale. Si tratterebbe dell'unico modo in cui i sindacati possono evitare una negoziazione concessiva, di un gioco concertativo che acquista senso solo se lo si vede come dilatato ad arene diverse e con poste in gioco più ampie di quelle tradizionali. In questo modo, i sindacati andrebbero oltre la loro tradizionale funzione di semplici rappresentanti di interessi di parte nel governo della dinamica salariale, per diventare "partecipanti di politiche di raggio largo, nelle quali l'interesse di parte si tutela allargando i risultati di sistema, con il raggiungimento di obiettivi di competitività e di sviluppo locale".

Si tratta di una tesi suggestiva, che si presta però a vari dubbi. Qual è esattamente il rapporto che si stabilisce fra concessioni al centro e sviluppo economico-sociale territoriale? Come si misura lo scambio fra beni e arene così differenti? Quale percezione effettiva ne hanno gli attori? Vi è cioè reale interdipendenza o invece indipendenza fra i due tipi di azione, che sono fra l'altro perseguiti da reti di attori differenti? Non è affatto chiaro, insomma, se la possibilità di scambiare a livello territoriale presupponga una moderazione o politiche concessive al centro, e viceversa.

Questa è comunque la più promettente agenda di ricerca per chi voglia continuare a occuparsi di regolazione concertata dell'economia.