

Marino Regini
Università degli studi di Milano

Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali

in: D.Della Porta, M. Greco, A. Szakolczai (eds.), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Roma-Bari, Laterza, 2000

Introduzione

Il concetto di 'scambio politico', introdotto da Alessandro Pizzorno (1977, 1981) nelle scienze sociali verso la fine degli anni '70, non ebbe inizialmente molta fortuna fuori d'Italia¹. Nel dibattito scientifico internazionale, venne infatti oscurato dai concetti gemelli di 'concertazione' e di 'neo-corporativismo', sviluppati quasi contemporaneamente ma indipendentemente da Lehmbruch (1977) e da Schmitter (1974); e ciò nonostante che, come vedremo, presentasse notevoli vantaggi rispetto a questi. Nella realtà politica europea, d'altro canto, le esperienze a cui era applicabile la categoria di scambio politico conobbero, dopo l'espansione degli anni '70, un forte declino nella seconda metà del decennio successivo. Tuttavia, negli anni '90, in diversi paesi si diffondono esperimenti di 'patti sociali' che sembrano riprendere il cammino interrotto dello scambio politico e della concertazione, suggerendo a uno degli iniziatori dell'intero dibattito addirittura l'immagine di un 'Sisifo neo-

¹ Nel dibattito italiano fu invece ripreso e sviluppato da diversi studiosi (Ceri 1981, Baglioni 1983, Mutti 1983, Regini 1983, Rusconi 1984, Tarantelli 1986), ma venne presto incorporato nel gergo politico-sindacale che lo snaturò, cogliendone solo alcune componenti e trasformandolo da strumento analitico in opzione di valore. All'estero, il concetto di scambio politico venne utilizzato solo molto più tardi (cfr. i contributi raccolti in Marin 1990 e in Négrier e Jouve 1997, oltre a Crouch 1993).

corporatista' che ricomincia da capo le sue fatiche in questa direzione (Schmitter e Grote 1997).

Dopo un richiamo al concetto originario di scambio politico, questo contributo discute brevemente i processi e i fattori sottostanti al suo successo negli anni '70 e al suo declino successivo. Si pone poi la questione se i nuovi patti sociali degli anni '90 rappresentino esperienze confrontabili con quelle di vent'anni prima e se siano quindi interpretabili con le stesse categorie analitiche. Infine, il problema del perché i patti sociali abbiano più successo in alcuni paesi che in altri, che ho affrontato per esteso altrove (Regini 1999), viene qui sinteticamente trattato attraverso un confronto emblematico: quello fra le recenti esperienze italiana e tedesca.

1. Lo scambio politico e i suoi limiti

Nel contributo fondamentale di Pizzorno (1977), lo scambio politico viene presentato come uno dei tipi analitici di scambio possibili nel mercato del lavoro, ma al tempo stesso come una fase storica successiva a quella dello 'scambio atomistico' e a quella della 'contrattazione collettiva'. Mentre nel mercato atomistico lo scambio avviene fra attori individuali e le risorse scambiate sono guadagni contro sforzo lavorativo, la contrattazione collettiva ha luogo in un mercato organizzato in cui operano gruppi o associazioni che in cambio di guadagni promettono o ricevono un bene diverso dall'intensità della prestazione lavorativa, cioè la continuità o regolarità del lavoro. Forme di scambio atomistico o individuale persistono anche dopo che la contrattazione collettiva diventa il metodo principale di regolazione dei rapporti di lavoro, ma in questa fase rappresentano forme residuali. Analogamente, lo scambio politico si presenta come un tipo di scambio diverso da quello che avviene nella contrattazione collettiva, ma anche successivo a questa perché legato all'affermarsi del 'mercato politico'.

Quest'ultimo è un mercato nel quale “un soggetto (generalmente il governo) il quale ha beni da distribuire è pronto a scambiarli con consenso sociale che un altro soggetto ha facoltà di dare o di ritirare (in quanto è capace di minacciare l'ordine)” (Pizzorno 1977, p. 410).

Rispetto ai concetti, sviluppati parallelamente nella scienza politica, di concertazione e di neo-corporativismo, quello più sociologico di scambio politico è potenzialmente superiore da due punti di vista. In primo luogo, perché identifica le risorse a disposizione degli attori, e quindi i contenuti, di quegli assetti neo-corporatisti o di concertazione descritti dalla letteratura politologica solo in termini di funzionamento istituzionale. In secondo luogo, perché l'analisi dei meccanismi di equilibrio del mercato politico e delle condizioni della loro rottura consente di incorporare una sofisticata spiegazione dell'andamento della conflittualità (e implicitamente della cooperazione), anziché considerare l'una e l'altra semplici attributi costanti di pre-condizioni istituzionali e organizzative.

Tuttavia, esso presenta anche due limiti che diventeranno presto evidenti, e che si legano rispettivamente alle due versioni del concetto di scambio politico, come uno dei tipi di scambio possibili nel mercato del lavoro e come fase storica. In quanto tipo analitico distinto dallo scambio atomistico e dalla contrattazione collettiva, presenta rispetto a questi il difetto di una minore specificazione delle risorse a disposizione dei soggetti. Nella definizione di Pizzorno sopra richiamata, “un soggetto (generalmente il governo) il quale ha beni da distribuire è pronto a scambiarli con consenso sociale...”. Tuttavia, mentre la sua analisi affronta adeguatamente il problema del consenso come risorsa a disposizione del lavoro (una risorsa di natura problematica, perché dipende dalla variabile capacità dei rappresentanti di garantire l'adesione dei rappresentati), essa è singolarmente carente per ciò che riguarda i ‘beni da distribuire’ a disposizione del governo. Si tratta di semplice riconoscimento, legittimazione, potere per i rappresentanti (come sembra in taluni passaggi dell'analisi di Pizzorno); o di un loro coinvolgimento istituzionale nella formazione delle scelte di politica

economica (come sostiene Lehmbuch, 1977); o ancora di benefici concreti per i rappresentati, che possono andare da una legislazione di tutela dell'occupazione a prestazioni di welfare? Come vedremo più avanti, le risorse a disposizione dei governi sono variabili non solo fra un paese e l'altro, ma anche fra una fase e l'altra; ma l'identificazione di fatto che, in assenza di maggiore specificazione concettuale, gran parte della letteratura successiva (e soprattutto del dibattito politico-sindacale) ha compiuto fra scambio politico e metodo per ottenere benefici di welfare e occupazionali, ha certamente nociuto alla portata euristica di quel concetto.

D'altro canto, in quanto fase storica, il tumultuoso diffondersi dello scambio politico negli anni '70 non è stato inizialmente compreso da Pizzorno in modo adeguato. Con il senno di poi, si può rilevare che questo tipo di rapporti fra organizzazioni degli interessi che operano nel mercato del lavoro e governi ha conosciuto il suo apice in una fase di transizione, al culmine dello sviluppo del welfare state keynesiano - causa e conseguenza del potere politico e di mercato dei sindacati - e al tempo stesso all'inizio della sua crisi. Le caratteristiche dello scambio politico che appaiono come tratti universali e generalizzabili vengono in realtà plasmate in modo decisivo da quelle di questa fase storica, nella quale il consenso del lavoro organizzato risulta necessario per governare l'economia, e al tempo stesso appaiono rilevanti i benefici che i sindacati possono ottenere per via politica.

I due aspetti sopra richiamati sono strettamente collegati fra di loro e rinviano a una prima conclusione. Benché la formulazione relativamente indeterminata del concetto di scambio politico e la sua sostanziale astoricità ne consentissero un uso esteso, esso trova le sue radici in una fase in cui da un lato appare ancora possibile per lo stato svolgere un ruolo di 'compensatore' della moderazione esercitata dalle parti sociali; mentre dall'altro l'esplosione dell'inflazione e delle ristrutturazioni industriali richiedono contenimento salariale e consenso sociale, quindi offrono un ruolo chiave ai sindacati. Si spiega così la

frequente equiparazione - compiuta dalla letteratura specialistica non meno che dal dibattito politico-sindacale - dello scambio politico a un metodo di rapporti legato all'esistenza di queste condizioni, e in particolare all'intervento redistributivo dello stato; mentre passano in secondo piano (nonostante la ricchezza dell'analisi di Pizzorno su questo punto) i contenuti simbolici di riconoscimento, legittimazione, delega di funzioni. E' ovvio quindi che, al venire meno di quelle condizioni, anche lo scambio politico scompare dall'orizzonte interpretativo delle scienze sociali.

2. Dall'espansione alla crisi

Mentre l'intervento statale nel sistema economico aveva attratto l'attenzione degli studiosi già negli anni '60 (Shonfield 1965), è solo verso la metà del decennio successivo che si comincia a cogliere in tutta la sua importanza quello che costituisce in un certo senso il fenomeno inverso, l'altra faccia della medaglia: cioè la riduzione dello stato e delle sue risorse (la spesa pubblica) a un mercato di scambi fra interessi economici organizzati. Se lo stato, attraverso le politiche keynesiane e lo sviluppo del welfare, ha ormai assunto un ruolo di istituzione fondamentale nella regolazione dell'economia, le sue scelte economiche sono diventate a loro volta oggetto di contrattazione, cioè di scambi con altri soggetti, come avviene su un mercato.

Il fatto stesso che lo stato fosse ormai diventato una fonte primaria di allocazione di risorse economiche spingeva gli attori economici organizzati a rivedere le proprie strategie tradizionali. Capitale e lavoro si erano infatti inizialmente organizzati nel sistema economico per condizionare la distribuzione dei frutti dell'operare del mercato, ma lo sviluppo del welfare state keynesiano li induceva sempre più a esercitare il proprio potere e a ridirigere la propria azione nei confronti dello stato, per influenzarne le scelte. D'altro canto, la crisi economica della metà degli anni '70 veniva letta dalle élites politiche come crisi proprio di

quella capacità regolativa dell'economia su cui la crescita del welfare state keynesiano si fondava. Ciò costituiva una forte spinta per i governi a ricercare il sostegno dei grandi interessi organizzati, attraverso la loro partecipazione ad alcune scelte di politica economica, per un duplice ordine di motivi. Da un lato, per cercare di compensare la legittimità perduta come autorità responsabili della *performance* economica nazionale con una legittimazione offerta loro dalle organizzazioni dei principali interessi sociali. Dall'altro, perché uno strumento fondamentale per combattere la crisi economica veniva visto nella disponibilità di quelle organizzazioni a finalizzare le variabili sotto il loro controllo (la dinamica salariale, le scelte di investimento, ecc.) a questo imperativo comune o interesse generale. Negli anni '70, il metodo dello scambio politico sistematico e la sua istituzionalizzazione in assetti di concertazione conobbero dunque una forte espansione in numerosi paesi europei, al punto da convincere molti osservatori che si trattava di un trend a cui tutte le democrazie industriali avanzate avrebbero cercato di adeguarsi.

Tuttavia, nel corso degli anni '80 lo scambio politico e la concertazione entrarono ovunque in una fase di declino, al punto che persino numerosi 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 (Schmitter 1989). In quel decennio, infatti, alcuni governi (primo fra tutti quello inglese) privilegiarono le politiche monetariste e di deregolazione, anche a scapito di scontrarsi 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, e 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 della 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. Come si è già osservato, una qualche forma di politica dei redditi consensuale continuò a essere praticata in modi più informali, attraverso un coordinamento della contrattazione di categoria e svariati meccanismi di supporto ad essa (Soskice 1990, Streeck 1994). Più in generale, acquisirono importanza livelli più periferici e modi più indiretti di regolazione delle attività economiche. Mentre la rilevanza assunta dalle istituzioni a livello di settore portò alcuni studiosi a salutare 'il passaggio da un livello macro a un livello meso di aggregazione degli interessi' e a prevedere l'avvento di un 'meso-corporativismo' (Cawson 1985), l'emergere nelle imprese di nuove forme di micro-concertazione del riaggiustamento industriale indusse altri a individuare un nuovo modo di 'regolazione micro-sociale' dell'economia (Regini 1991).

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 - e 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.

3. La diffusione dei patti sociali nell'Europa degli anni '90

Negli anni novanta, tuttavia, questa tendenza verso un declino apparentemente inarrestabile sembra essersi rovesciata, per effetto di un crescente ricorso a 'patti sociali' centralizzati che hanno l'obiettivo di far recuperare competitività all'economia nazionale (Dore 1994, Fajertag e Pochet 1997). Ciò è particolarmente evidente in Italia, dove negli anni '90 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 (Regini 1996, Carrieri 1997)².

Numerosi altri paesi europei hanno intrapreso esperienze di concertazione, anche se meno enfatizzate o più contrastate di quella italiana, in questi stessi anni. In Norvegia e in Irlanda, e più recentemente anche in Portogallo e 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 '90 da una politica dei redditi concertata, benché in modo più discontinuo e difficoltoso che nei casi precedentemente ricordati; 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 '80 una 'variante olandese di patto sociale', che ha prodotto uno spettacolare successo in termini occupazionali (Visser e Hemerijck 1997). In Spagna, la concertazione macro-nazionale è entrata in crisi a metà degli anni '80, dopo un periodo di relativo successo, ma è poi ripresa negli ultimi anni; inoltre, ha continuato a

² Questo paragrafo si basa in larga misura su Regini (1996).

svilupparsi a livello regionale in modo intenso, benché ovviamente meno visibile. 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 - una importante area della politica economica ad un negoziato formalmente triangolare. In questo caso, però, il tentativo di patto sociale è fallito, per ragioni che discuterò più avanti.

Dunque, una ripresa delle esperienze concertative è all’ordine del giorno, in modi e con esiti diversi, in numerosi paesi europei. Prima di esaminare se questa comporti una rinascita dello scambio politico nelle forme classiche assunte negli anni ‘70, vale la pena di interrogarsi sui fattori che hanno determinato un’inversione di tendenza. La rinascita della concertazione negli anni ‘90 è indubbiamente legata alla rinnovata importanza delle politiche pubbliche, non tanto come fonte di benefici di *welfare* quanto come fattore cruciale nella competitività del sistema-paese. Le politiche dei redditi, così come le riforme della sicurezza sociale, hanno acquisito un ruolo di strumento importante per la capacità delle imprese di competere sul mercato internazionale, nonché di scelta obbligata per i governi europei vincolati ai ‘parametri di Maastricht’. Inoltre, benché i processi di regolazione micro-sociale dell’economia sviluppatasi negli anni ‘80 siano ancora in grado di garantire un certo coordinamento salariale, il nuovo contesto economico richiede maggiore stabilità e maggiore prevedibilità degli esiti - obiettivi più facilmente raggiungibili attraverso la concertazione. Infine, la globalizzazione dei mercati e l’intensificarsi della competizione internazionale rendono più difficile per le imprese che competono principalmente sulla flessibilità e la qualità dei prodotti limitarsi a queste. Il contenimento del costo del lavoro è tornato a essere importante anche per queste imprese. E, poiché sindacati mediamente forti rappresentano un ostacolo alla possibilità di perseguire tale contenimento con strumenti di mercato mentre costituiscono una risorsa chiave per politiche concertate di moderazione salariale, anche molte imprese e le loro associazioni hanno ora interesse ad appoggiare la concertazione.

Insomma, negli anni '90, sia le priorità delle imprese sia quelle dei *policy-makers* sono mutate nuovamente in tutti i paesi europei. Anche se la flessibilità del lavoro rimane importante per le imprese, l'intensificarsi della competizione internazionale richiede loro, assai più di prima, di tenere sotto controllo i costi e al tempo stesso di assicurarsi la cooperazione della forza lavoro. Per i *policy-makers*, il risanamento del bilancio statale e il controllo dell'inflazione diventano un vincolo esterno ineludibile, mentre la disoccupazione raggiunge ovunque livelli che non possono più essere ignorati. Per questi motivi, le politiche dei redditi, il modo di funzionamento del *welfare state*, e gli interventi a favore dell'occupazione - cioè le tradizionali materie oggetto della concertazione triangolare - tornano nuovamente a essere cruciali.

Tuttavia, i patti sociali degli anni '90 sono profondamente diversi dalle esperienze di scambio politico di due decenni prima. Diverso è innanzitutto il contesto che spinge gli attori politici a ricercare il consenso degli interessi organizzati. Negli anni '70, 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; e il 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 '90 hanno invece luogo in un contesto profondamente mutato, in cui le imprese hanno ormai riacquisito l'egemonia nelle relazioni industriali, e le loro esigenze di contenimento dei costi e di flessibilizzazione del lavoro sembrano 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* è opposto a quello degli anni '70: si tratta 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 questo mutato contesto, non possono 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 '70 (e primi '80), essi si basavano sempre (come si è osservato nel primo paragrafo) 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 è diminuita ovunque nel corso degli anni '80. I vincoli al deficit pubblico si sono fatti più stringenti; i processi di ristrutturazione industriale hanno vanificato le promesse di crescita occupazionale; e i tagli al *welfare state* hanno cessato 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 '90 si basano invece assai meno su uno scambio immediato di benefici e su un ruolo compensativo del governo. Essi comportano piuttosto una delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi (e in particolare ai sindacati), in un quadro di politiche regolative anziché redistributive. In altri termini, essi implicano 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.

Con il senno di poi, non è difficile capire perché la concertazione degli anni '70 e primi anni '80, che era basata appunto sullo scambio fra parti sociali e governi e su un ruolo compensativo dello stato, si sia rivelata intrinsecamente instabile (Regini 1991). In primo luogo, perché lo scambio politico è di solito uno scambio temporalmente diseguale. Infatti, mentre per le istituzioni statali i benefici offerti dagli interessi organizzati - che sono principalmente di legittimazione e di auto-moderazione dei propri comportamenti nel mercato - si fanno sentire subito, non è quasi mai vero l'inverso. Le risorse che lo stato può offrire alle organizzazioni degli interessi, che si tratti di scelte di politica sociale, fiscale, ecc., oppure di vantaggi organizzativi e di potere, sono per lo più benefici di lungo periodo, che possono essere goduti ed eventualmente apprezzati dai membri di tali organizzazioni solo nel futuro. Un tale scambio diseguale richiede alle parti sociali un elevato grado di fiducia nei governi e le rende particolarmente esposte al verificarsi di possibili 'crisi di rappresentanza'.

In secondo luogo, perché i partecipanti allo scambio politico sono attori che hanno solo un parziale controllo sulla implementazione delle loro decisioni. *Policies* favorevoli a uno o a tutti gli interessi organizzati coinvolti nello scambio possono essere predisposte dai governi, i quali hanno però poi solo una capacità di controllo limitata sulla loro effettiva implementazione da parte della pubblica amministrazione in modi pienamente rispondenti alle intenzioni. D'altro canto, le organizzazioni degli interessi hanno una capacità variabile ma mai totale di garantire comportamenti dei propri rappresentati conformi alle decisioni concordate.

Se la concertazione viene concepita come una istituzionalizzazione dei rapporti di scambio politico, quindi, l'attenzione va inevitabilmente alla diseguale distribuzione dei suoi benefici (in termini di tempo oltre che di entità) fra i partecipanti allo scambio, alla carenza di fiducia sulla possibilità che alcuni di tali benefici si realizzino nel lungo periodo, e più in

generale alla bassa efficienza del metodo concertativo nel produrre i vantaggi attesi. Sono questi problemi ben noti a rendere, in ultima istanza, instabile la concertazione.

Invece, contrariamente all'opinione comune, una concertazione basata sulla delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi, per la soluzione di problemi di *policy-making* urgenti e condivisi, può avere maggiori probabilità di successo proprio quando queste ultime non possono attendersi di ricevere in cambio benefici selettivi. Gli aspetti simbolici di reciproca legittimazione fra governi e parti sociali possono rimanere una componente importante, ma la volontà di cooperare non deve dipendere principalmente dallo scambio di risorse economiche fra loro. Il governo può allora strutturare l'agenda assegnando priorità ai problemi urgenti e condivisi (quali le politiche dei redditi, la razionalizzazione del sistema di sicurezza sociale, le regole di funzionamento dei servizi pubblici) rispetto a quelli di carattere particolaristico e settoriale, individuando soluzioni alternative, e coinvolgendo le organizzazioni degli interessi perché possano far valere le proprie preferenze, ma non già per ottenere vantaggi particolari. Anche l'obiettivo di combattere la disoccupazione, che viene ritualmente riaffermato in molti accordi triangolari, è concettualizzato come una questione di interesse generale a cui assegnare priorità, più che come una compensazione ai sindacati per la loro moderazione rivendicativa; così che i risultati generalmente deludenti ottenuti su questo fronte non vengono necessariamente letti attraverso la tradizionale lente del rapporto fra costi e benefici. Questa sembra essere la logica dei patti sociali degli anni '90, che anche da questo punto di vista si rivelano quindi assai differenti dalle vecchie esperienze di scambio politico.

4. Le differenze nazionali

Non tutti i paesi europei hanno risposto alle nuove 'sfide' degli anni '90 - 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 (Rhodes 1997). Anzi, le risposte a queste sfide comuni sono state molto più eterogenee 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, e il sistema di welfare (Regini 1999). 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, e 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 dieci 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 (Pontusson e Swenson 1996, Iversen 1996). Anche in Germania si sono avuti tentativi di decentramento e di riforma unilaterale del welfare; e una proposta di patto sociale abbastanza simile a quelle concluse con successo nei paesi del primo gruppo, avanzata dai sindacati nel

1995, è fallita principalmente per l'opposizione degli imprenditori (Bispinck 1997).

Dunque, la recente ripresa di esperienze di concertazione costituisce 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 (Regini 1999). In questa sede, mi limiterò a un sintetico confronto fra un caso di successo (quello italiano) e uno di insuccesso (quello tedesco); un confronto che può gettare qualche luce sulle condizioni e sul grado di stabilità dei patti sociali degli anni '90.

In economie avanzate quali quella tedesca e quella italiana, l'aumento della competitività e la diminuzione dei costi dipendono da diversi fattori, fra cui una maggiore flessibilità delle imprese e del lavoro da un lato, e una maggiore capacità del sistema nazionale in cui tali imprese sono inserite di fornire loro 'beni collettivi', dall'altro. Nelle diverse economie, questi due problemi comuni sono però stati tradizionalmente risolti in misura differente; varia quindi, da un paese all'altro, il grado di priorità che ciascuno dei due riveste oggi. Schematizzando, si può sostenere che attualmente il principale problema tedesco è quello di flessibilizzare la propria economia senza però mettere a rischio quei beni collettivi per le imprese (la capacità di coordinamento consensuale, la disponibilità di risorse umane qualificate, ecc.) che tradizionalmente ne costituiscono il principale vantaggio competitivo. All'opposto, il problema cruciale oggi in Italia è quello di istituzionalizzare la produzione di questi beni collettivi - che in questo paese hanno tradizionalmente una natura instabile e incerta - utilizzando lo strumento della concertazione, senza però perdere la tradizionale flessibilità del sistema produttivo.

In Germania, la cooperazione della forza lavoro, il coordinamento della dinamica retributiva, e la disponibilità di risorse umane ampiamente qualificate, vengono assicurati in modo stabile dalle istituzioni delle relazioni industriali e da quelle formative. Le leggi sulla

co-determinazione, il sistema duale di apprendistato, e la presenza di associazioni di rappresentanza degli interessi capaci di coordinare il meccanismo dei rinnovi contrattuali (Soskice 1990), rappresentano la garanzia istituzionale di una produzione efficiente - ampiamente sperimentata e valutata positivamente da tutti gli attori - di quei beni collettivi per le imprese. In Italia, invece, le istituzioni delle relazioni industriali e quelle formative non sono altrettanto efficienti e consolidate, e i beni collettivi in questione vengono tradizionalmente prodotti in modo 'volontaristico' attraverso meccanismi che altrove ho definito di 'regolazione micro-sociale', cioè in modo informale, instabile, *ad hoc*, scarsamente istituzionalizzato (Regini 1991).

In Germania, dunque, le istituzioni forniscono in modo efficiente e stabile beni collettivi per le imprese, che rappresentano un notevole vantaggio competitivo. D'altro canto, vi è una bassa flessibilità organizzativa del sistema produttivo, nonché una rigidità del mercato del lavoro che deriva anche da istituzioni e schemi di *policy* che operano in modo universalistico, astratto e formalistico, poco ricettivo della varietà delle situazioni reali (Gualmini 1997). Si comprende perché la pressione della competizione globale si traduca in questo paese quasi esclusivamente in una spinta alla flessibilizzazione e in una certa misura alla de-regolazione. Poiché i beni collettivi vengono forniti in modo efficiente, essi sono dati per scontati, e viene sottovalutato il rischio della contraddizione che si può creare se non si trova un punto di equilibrio accettabile. La spinta alla flessibilizzazione investe comunque anche gli stessi meccanismi di produzione di quei beni collettivi che riguardano il lavoro. Un indicatore significativo a questo proposito può essere il tenace rifiuto opposto dagli imprenditori tedeschi a ogni regolamentazione della formazione permanente. I buoni risultati del sistema duale non vengono disconosciuti dalle imprese; ma queste cercano di compensare quello che considerano un eccesso di regolamentazione della formazione iniziale con la più completa discrezionalità nella formazione permanente, che sta assumendo un'importanza

crescente.

In Italia, invece, la flessibilità organizzativa del sistema industriale è elevata. Anche la flessibilità del mercato del lavoro, nonostante le recriminazioni e le richieste in tal senso degli imprenditori, è nei fatti maggiore di ciò che appare a prima vista³. Gli unici vincoli rilevanti, benché in diminuzione, sono quelli al licenziamento per le imprese al di sopra dei 15 dipendenti. Ma le grandi imprese hanno goduto di un'ampia flessibilità numerica tramite i meccanismi della Cassa Integrazione e dei pre-pensionamenti, mentre le piccole hanno realizzato lo stesso obiettivo grazie a un più elevato tasso di *job turnover* (Gavosto e Sestito 1994). A partire dal 1983 è comunque in atto un processo di graduale deregolazione del mercato del lavoro italiano (Reyneri 1996). Come in Germania, le politiche del lavoro continuano a essere concepite in modo astratto e formalistico, dunque rigido; ma in Italia esse sono poi frequentemente aggirate e sostituite da una regolazione 'volontaristica', che si adatta facilmente alla diversità delle situazioni concrete. E certamente molto maggiore che in Germania è infine la flessibilità, contrattuale e soprattutto di fatto, dell'orario di lavoro (Esping-Andersen e Regini 1999).

Ciò che invece è riconosciuto carente da tutti gli attori in Italia è proprio la produzione di quei beni collettivi che offrono un vantaggio competitivo alle imprese; è ad essa che i *policy-makers*, e anche gli imprenditori più capaci di strategie di lungo periodo, assegnano dunque priorità rispetto all'obiettivo di accrescere la flessibilità del lavoro. In questo senso si possono leggere sia alcune tendenze recenti, sia l'enfasi posta da tutti gli attori sulla necessità di migliorare i meccanismi che presiedono alla produzione dei beni collettivi. Da questo punto di vista la recente esperienza di concertazione, che si è tradotta nei due accordi triangolari del 1992 e 1993 sulla politica dei redditi e sul sistema di contrattazione collettiva, nell'accordo del 1995 sulla riforma delle pensioni e nel patto per il lavoro del 1996, si è

³ "L'immagine di un mercato del lavoro ingessato non trova riscontro né in alcuni recenti studi empirici sul caso italiano, né in analisi comparative" (Contini 1996).

rivelata di cruciale importanza. Questa esperienza è stata infatti tenacemente difesa e valorizzata, anche al di là dei suoi effetti reali e nonostante non sia stata pienamente implementata, da tutti e tre gli attori, proprio in quanto punta esplicitamente a istituzionalizzare, rendendola più stabile, l'offerta di beni collettivi cruciali per le imprese: il coordinamento/contenimento della dinamica retributiva la cooperazione e la riqualificazione della forza lavoro (Regini 1996).

Dunque, mentre in Germania il 'movimento principale' di risposta alle esigenze della globalizzazione è una ansiosa ricerca di flessibilità che consenta di ridurre i costi, in Italia prevale di fatto la ricerca di una stabilizzazione nei meccanismi di produzione dei beni collettivi. Per questa ragione, probabilmente, i tentativi di patto sociale riscuotono un diverso grado di interesse e hanno esiti differenti. Non soltanto si tratta dunque di esperienze che hanno poco in comune con quelle di scambio politico degli anni '70. I nuovi patti sociali hanno anche una minore diffusività; costituiscono un tipo di risposta alle sfide comuni che si attaglia bene ad alcune economie e sistemi di relazioni industriali europei ma meno bene ad altri. Così come gli anni '70 non hanno visto il definitivo affermarsi dello scambio politico, e come gli anni '80 non si sono affatto chiusi all'insegna di quella deregolazione generalizzata con cui si erano aperti in Gran Bretagna, difficilmente l'attuale decennio si chiuderà con un'unica ricetta europea per affrontare le nuove sfide. Quella dei patti sociali rimarrà probabilmente una ricetta attraente, ma non ridurrà il ventaglio delle risposte differenti alle sfide comuni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Baglioni G. (1983) "Costanti e varianti in tema di scambio politico", *Giornale di Diritto del*

Lavoro e di Relazioni Industriali, 20

Bispinck R. (1997) "Germany: the chequered history of the alliance for jobs", in G. Fajertag, P. Pochet (eds.), *Social Pacts in Europe*, Bruxelles:ETUI

Carrieri M. (1997) *Seconda repubblica senza sindacati? Il futuro della concertazione in Italia*, Roma: Ediesse

Cawson A. (ed. 1985) *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London: Sage.

Ceri P. (1983) "Le condizioni dello scambio politico", *Quaderni di Sociologia*, 4

Contini B. (1996) "E il mercato del lavoro perse il gesso", *La Repubblica, Supplemento "Affari & Finanza"*, 23 Settembre

Crouch C. (1993) *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press

Dore R. (1994) "Introduction. Incomes policy: why now?", in R. Dore, R. Boyer, Z. Mars (eds.), *The Return to Incomes Policy*, London: Pinter

Esping-Andersen G., Regini M. (eds. 1999), *De-regulation and Unemployment* (in corso di stampa)

Fajertag G., Pochet P. (eds. 1997) *Social Pacts in Europe*, Bruxelles: ETUI

Gavosto A., Sestito P. (1994) "Costi di aggiustamento e flessibilità dell'occupazione: l'eterogeneità tra piccole e grandi imprese", *Lavoro e relazioni industriali*, 2

Gualmini E. (1997) *Le rendite del neo-corporativismo. Politiche pubbliche e contrattazione privata nella regolazione del mercato del lavoro italiano e tedesco*, Messina: Rubbettino

Iversen T. (1996) "Power, Flexibility, and the Breakdown of Centralized Wage Bargaining: The Cases of Denmark and Sweden in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, July

Lehmbruch G. (1977) "Liberal Corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, X

Marin B. (ed. 1990) *Generalized Political Exchange*, Frankfurt: Campus

Mutti A. (1983) *Stato e scambio politico*, Roma: Ed. Lavoro

Négrier E., Jouve B. (ed. 1997) *Que gouvernent les Régions? Échange politique territorial et mobilisations régionales en Europe*, Paris: L'Harmattan

Pizzorno A. (1977) "Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe", in C. Crouch, A. Pizzorno (a cura di) *Conflitti in Europa*, Milano: Etas libri. Versione inglese: "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in C. Crouch, A. Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, London: Macmillan,

1978, vol. 2

Pizzorno A. (1981) "Interests and Parties in Pluralism", in S. Berger (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press

Pontusson J., Swenson P. (1996) "Markets, Production, Institutions and Politics: Why Swedish Employers Have Abandoned the Swedish Model", *Comparative Political Studies*, 29, 2

Regini (1983) "Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna", *Stato e Mercato*, 9

Regini M. (1991) *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna: Il Mulino

Regini M. (1996) "Le implicazioni teoriche della concertazione italiana", *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 72

Regini M. (1999) "Fra deregolazione e patti sociali: le economie europee di fronte alla globalizzazione", *Stato e Mercato* (in corso di stampa)

Reyneri E. (1996) *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna: Il Mulino

Rhodes M. (1997) "Globalisation, labour markets and welfare states. A future of competitive corporatism?", in M. Rhodes, Y. Meny (eds.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, London: Macmillan

Rusconi G.E. (1984) *Scambio, minaccia, decisione*, Bologna: Il Mulino

Schmitter P. (1974) "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, XXXVI

Schmitter P. (1989) "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism", *Government and Opposition*, 24, 1

Schmitter P., Grote J. (1997) *The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*, Firenze: EUI Working Papers

Shonfield A. (1965) *Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press

Soskice D. (1990) "Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 4

Streeck W. (1994) "Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany", in R. Dore, R. Boyer, Z. Mars (eds.), *The Return to Incomes Policy*, London: Pinter

Tarantelli E. (1986) *Economia politica del lavoro*, Torino: Utet

Visser J., Hemerijck A. (1997) 'A Dutch Miracle'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press