

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



**LA CONCERTAZIONE SOCIALE
E LE SUE
PROSPETTIVE DI SVILUPPO**

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 – gbianchi.isril@tiscali.it

LA CONCERTAZIONE SOCIALE E LE SUE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

a cura di Luca Bianchi*

La concertazione sociale, sia pure attraverso diverse formulazioni è stata, tranne brevi parentesi, una componente irrinunciabile del sistema complessivo di governo dell'economia.

Questo perché la politica gode di una legittimità globale di rappresentanza, in funzione delle regole democratiche che ne sono a fondamento ma non di una altrettanto legittimità globale di governare.

L'azione politica, più si fa concreta proponendosi di promuovere lo sviluppo, di ridurre le disuguaglianze, di garantire pari opportunità, più pone il problema di trovare forme di concertazione con le organizzazioni di interessi per dare sostegno sociale alle decisioni prese.

La democrazia politica si intreccia così con la democrazia degli interessi dando luogo ad un sistema fluido di relazioni.

Se guardiamo all'esperienza italiana è fuori di dubbio che la concertazione ha realizzato la sua massima efficacia con l'accordo del '93 perché c'è stata una condivisione di obiettivi tra tutti gli attori del processo concertativo e perché la natura, soprattutto macroeconomica, dei problemi da risolvere rendeva coerente una modalità centralizzata della concertazione. Per entrare in Europa occorreva rispettare dei vincoli chiaramente definiti a Maastricht (in termini di inflazione, di deficit, ecc.) e a tal fine Governo e parti sociali concordarono comportamenti, in termini di contenimento dei salari, dei prezzi e della spesa pubblica, coerenti con l'obiettivo.

Diverso lo scenario successivo, quando la concertazione è stata chiamata a confrontarsi con le riforme strutturali per gestire la competitività, il welfare pensionistico, la liberalizzazione del mercato del lavoro. Temi che hanno portato ad una diversificazione degli interessi all'interno delle stesse organizzazioni di rappresentanza e che hanno dilatato, per la loro natura trasversale, gli interessi coinvolti.

La loro trattazione, a livello di concertazione centralizzata, ha alimentato una serie di disfunzioni:

* Vice Direttore Svimez

- in ordine alla numerosità crescente degli attori legittimati alla rappresentanza degli interessi;
- in ordine all'indeterminatezza dei contenuti e delle procedure del confronto, in assenza di vincoli condivisi, interni/esterni, in grado di delimitare il percorso decisionale;
- in ordine all'efficacia delle decisioni prese, svincolate da ogni fase successiva di controllo sull'osservanza dei patti sottoscritti;
- in ordine al mancato e contemporaneo riassetto della struttura contrattuale in grado di favorire una redistribuzione del reddito coerente con l'obiettivo di incentivare la competitività del sistema.

Allo stesso tempo non possono essere sottaciuti i limiti di una strategia riformistica ove la concertazione viene assunta come metodo di governo da una maggioranza politica debole e scarsamente coesiva. Questa percezione è alla base del riassetto in corso del sistema politico ove la semplificazione del quadro partitico e il rafforzamento dei governi sono intesi come condizioni per ripristinare autorità decisionali a tutela degli interessi generali.

Quale sia la forma che assume questo recupero del primato della politica, rimane, pur sempre il problema di trovare forme di coordinamento fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi per dare sostegno sociale alla regolazione degli interessi, come insegna l'esperienza del super presidente Sarkozy imbrigliato dagli interessi corporativi che vuole combattere (vedi i taxi di Parigi).

Un primo problema è quello di riattivare un rapporto tra programmazione e concertazione nel senso che il Governo, per le materie oggetto di concertazione, deve predefinire gli obiettivi da raggiungere nell'interesse generale, le compatibilità macro-economiche da rispettare, gli attori da coinvolgere in funzione della loro reale rappresentanza, il tracciato del percorso decisionale, il sistema di incentivi/disincentivi a sostegno del compromesso finale che non può pretendere l'unanimità dei consensi. La concertazione sociale deve inserirsi in un percorso decisionale che, nella chiarezza della responsabilità, deve portare a conclusioni condivise ed efficaci.

Un secondo problema chiama in causa i rapporti fra Governo e Parlamento per la traduzione legislativa dei risultati della concertazione.

I fattori che entrano in gioco sono molteplici: l'influenza che il Governo esercita sulla sua maggioranza parlamentare tanto maggiore quanto più politicamente omogenea; il superamento di condizioni che vedono la contemporanea presenza di partiti-sindacati e sindacati-partiti; l'evitato sconfinamento della concertazione su temi generali che coinvolgono interessi trasversali della società, non rappresentati dalle parti sociali; il superamento dell'attuale politicizzazione di materie che riguardano il lavoro e la competitività delle imprese, che è all'origine di una iperegolazione legislativa che comprime l'autonomia degli attori e l'adattività del sistema.

La concertazione sociale rientra, così, a pieno titolo, nel più vasto processo di riordino del sistema istituzionale che deve portare chiarezza nella localizzazione dei poteri.

La situazione attuale è caratterizzata da un policentrismo istituzionale confuso in merito all'attribuzione di competenze fra i diversi organi istituzionali e fra essi e gli attori sociali che è all'origine di conflitti di attribuzione e di ritardi nei processi di decisione.

In tale contesto le esperienze di concertazione sociale, ai vari livelli, risultano frammentarie ed esposte ai condizionamenti degli interessi più forti.

Occorre, al contrario, chiarire i rapporti fra concertazione centralizzata e decentrata all'interno di un esplicito modello di governance istituzionale. Se la persistenza di divari strutturali sollecita un ruolo delle istituzioni centralizzate nel manovrare le politiche pubbliche a favore del riassorbimento di tali divari, la condizione di policentrismo economico e sociale del paese, alimentata dalla diversa accumulazione dei fattori di progresso, richiede un'articolazione territoriale delle politiche di concertazione a sostegno delle potenzialità locali di sviluppo. Ciò implica che gli attori locali siano posti nella condizione di realizzare politiche di intervento di tipo selettivo in materia di organizzazione dei servizi di pubblica utilità, di agevolazioni nel campo fiscale e del lavoro così da consentire alla concertazione sociale di divenire fattore di sviluppo dei sistemi locali e di attrazione di capitali esteri (la proposta vale soprattutto per il Mezzogiorno).

Infine, l'obiettivo di rafforzare il modello della concertazione, ai suoi diversi livelli territoriali richiede, paralleli interventi sugli assetti contrattuali e nuovi equilibri tra contrattazione nazionale e decentrata per ridare coerenza ed efficacia al nuovo sistema di regole.

L'attuale insistenza sul ruolo centrale affidato al contratto nazionale è all'origine di disfunzioni che ne rendono sempre più difficile i rinnovi, nel rispetto dei tempi stabiliti, nonché la successiva efficacia applicativa.

Nelle aree e nelle aziende più deboli gli standards salariali minimi tendono ad essere elusi alimentando una vasta economia del sommerso che occupa oltre 3 milioni di lavoratori. Nelle aree e nelle aziende più forti, l'ancoraggio dei salari alla dinamica della produttività è ostacolata dagli scarsi margini di intervento riservati alla contrattazione decentrata.

Da qui il sorgere di una questione salariale, ove il livello dei salari ha perso progressivamente il suo riferimento alle specificità aziendali e territoriali nonché la sua funzione di favorire una efficiente allocazione delle risorse.

Occorre una struttura contrattuale in grado di riattivare i meccanismi di formazione dei differenziali salariali (a livello professionale e territoriale) così da stimolare un allineamento verso l'alto della produttività e dei salari.

La conclusione fiscale è che il ruolo futuro del Sindacato in Italia dipenderà molto dal suo posizionamento nel processo di riallocazione dei poteri che si andrà determinando e dalla capacità di rinsaldare concertazione e contrattazione lungo un asse di obiettivi in grado di ricomporre la coerenza fra interessi del mondo del lavoro ed interessi generali, come è già avvenuto in precedenti fasi, ove il ruolo del Sindacato è stato fattore di crescita economica e sociale.