

NOTA ISRIL ON LINE

N° 22 - 2012

**CONCERTAZIONE E
GOVERNANCE ECONOMICA:
IL SEMINARIO SVIMEZ**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



CONCERTAZIONE E GOVERNANCE ECONOMICA: LAVORO, MEZZOGIORNO, WELFARE

di Manin CARABBA

Il nostro Paese affronta la crisi economica e la recessione in una situazione di "deficit" di rappresentanza politica e di rappresentanza sociale.

Un vuoto di rappresentanza che è al tempo stesso una delle cause generatrici della crisi e una conseguenza della recessione e del malessere sociale.

Non è questa la sede per misurarsi con i fattori determinanti della crisi delle istituzioni politiche che resta sullo sfondo e dovrà essere affrontata.

Un elenco delle criticità istituzionali può essere richiamato per ricordare che la ripresa del dialogo sociale (del quale ci occupiamo in questo Seminario) è resa più difficile dal contesto complessivo: la cattiva legge elettorale vigente; l'indebolimento del ruolo delle assemblee elettive (debolezza della legge, spazio eccessivo alle deleghe); la rottura dell'equilibrio fra Parlamento e Governo in materia di bilancio (crisi della democrazia del bilancio); il vuoto determinato dalla vicenda di un federalismo "declamato" ma contraddetto dall'esperienza reale; l'assenza di regole e di una cornice istituzionale di governo democratico dell'economia; la situazione disastrosa delle pubbliche amministrazioni, in assenza di una seria definizione di politiche pubbliche ed in presenza di permanenti fattori di opacità e inefficienza; la pratica inesistenza di un sistema di controllo dei risultati della gestione.

La consapevolezza della serietà della crisi istituzionale non elimina, anzi accentua, l'urgenza di ripresa del dialogo fra istituzioni e parti sociali.

Il concetto stesso di "governance democratica" implica la ricostruzione di nuovi equilibri fra istituzioni e rappresentanza sociale. Abbiamo ripercorso (nel paper introduttivo) gli esempi di "buona" e "cattiva" concertazione nell'esperienza storica italiana.

L'interruzione di un compiuto confronto fra istituzioni (Parlamento e Governo) e con le parti sociali caratterizza, da ultimo, il ciclo politico della legislatura che si è aperta nel 2008.

Nella presente, difficile, fase intermedia che cerca, col governo tecnico, di colmare i vuoti di rappresentanza istituzionale, è utile partire dai segnali positivi ma anche delle ambiguità dell'esperienza in atto.

Possiamo indicare come punti di appoggio positivi l'accordo fra confederazione dei lavoratori e rappresentanze datoriale del 28 giugno 2011 e il recente accordo fra governo e rappresentanze dell'impiego pubblico. Queste intese leniscono le fratture provocate dalla politica, a partire dal 2001 e, con molta evidenza, dal 2008 al 2010.

Ma il vuoto ereditato dal triennio 2008-2010 ha pesato anche sulle scelte del governo tecnico come in ci segnalano: la mancanza di dialogo sulla riforma del welfare; i limiti del confronto in materia di riforma del lavoro; il freno esercitato dalle corporazioni di settore in materia di liberalizzazioni e tutela

della concorrenza e del mercato (freno che avrebbe dovuto essere contrastato dal dialogo con le sedi confederali dei sindacati e degli imprenditori).

Ora l'obbligo di affrontare i nodi della crescita e della produttività e competitività della nostra economia ripropone la necessità di costruire un "patto sociale per lo sviluppo" fra istituzioni della politiche (ai diversi livelli di governo centrale e locale), pubbliche amministrazioni e rappresentanze sociali.

La base per costruire il patto non deve confondere il terreno proprio della responsabilità di governo ma con le autonome determinazioni delle forze sociali.

Non si tratta di ripristinare inaccettabili "diritti di veto" o di immaginare una composizione "neocorporativa" paralizzante.

Da un lato le istituzioni definiscono obiettivi e strumenti della politica di sviluppo compatibile; dall'altro i sindacati dei lavoratori e le rappresentanze imprenditoriali accettano di definire ex ante strategie compatibili con un quadro di politiche ritenuto condivisibile.

L'esempio positivo a noi più vicino è l'accordo del luglio 1993 che pose condizioni di sistema tali da consentire l'ingresso dell'Italia nel primo gruppo dei paesi fondatori della moneta unica europea.

Il nuovo "patto sociale per la crescita" identifica uno "scambio pubblico-istituzionale" chiaramente delineato.

Dal lato del Governo: la definizione di una politica di espansione (nel quadro non eludibile della coerenza macroeconomica e delle regole del mercato) che persegua obiettivi di crescita, degli investimenti produttivi e degli impieghi sociali del reddito, e di superamento del divario fra Mezzogiorno e resto del Paese, e che garantisca, a partire dal breve/medio periodo una fase ascendente dell'occupazione e della dinamica delle retribuzioni in termini reali.

Dal lato dei sindacati dei lavoratori una programmazione della autonoma azione rivendicativa che accetti di misurarsi (in modo non meccanico) con gli obiettivi di produttività e competitività, con il riequilibrio del welfare, con il rispetto delle regole della concorrenza e del mercato.

Dal lato del sistema delle imprese un rinnovato impegno per la ricerca e l'innovazione tecnologica, la qualità del prodotto, la competitività sul fronte dell'export, la piena accettazione del nuovo sistema di relazioni industriali (partendo dagli accordi del 28 giugno) e degli obiettivi di nuova e buona occupazione.

La sede per elaborare, in prima battuta, prima della fase conclusiva affidata al libero confronto delle parti, una solida e rigorosa costruzione dei contenuti del nuovo patto sociale è da identificarsi nel CNEL, l'organo di rilevanza costituzionale che la saggezza dei padri costituenti del '48, ha configurato come istituzione cruciale della mediazione sociale "dentro" il circuito delle istituzioni della sovranità.

OCCUPAZIONE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DUE CAMPI DI SPERIMENTAZIONE DI UNA "GOVERNANCE" CONCERTATIVA

di Giuseppe BIANCHI

1) Nell'attuale contesto di crisi economica e di deficit di rappresentanza politica sociale, come scrive Manin Carabba, la riproposizione di modelli sperimentati nel passato di concertazione sociale, fra Governo, imprese e Sindacati, presenta difficoltà non facilmente eludibili dal momento che l'opinione pubblica tende ad attribuire a tali attori buona parte delle responsabilità della crisi in atto.

L'attuale ricorso al Governo tecnico è il segnale di una avvenuta delegittimazione delle istituzioni politiche e sociali e la conseguente verticalizzazione del potere per governare una situazione d'emergenza mal si consiglia con le procedure associative della concertazione sociale.

E' vero che una realtà complessa ed articolata come quella italiana non può restringere a lungo il gioco democratico nell'equilibrio interno tra i diversi poteri dello Stato, escludendo la partecipazione delle rappresentanze degli interessi collettivi. Ma il momento attuale è talmente gravido di rischi per la tenuta economica e sociale del Paese che il ripristino della concertazione sociale richiederebbe almeno due condizioni: una fuoriuscita dall'attuale emergenza e l'attivazione delle parti sociali a favore di proposte ed azioni che ne rivalutino il ruolo nel perseguimento di obiettivi coincidenti con gli interessi generali del Paese.

Se la prima condizione, l'uscita dall'emergenza, è condizionata in larga parte dalle relazioni intergovernative a livello europeo e dalle politiche di cooperazione che ne conseguiranno, la seconda può essere facilitata, in via propedeutica, da iniziative delle parti sociali in grado di identificare una piattaforma condivisa di analisi e di azioni su temi specifici capaci di conciliare gli interessi generali del Paese con quelli da loro rappresentati.

Il seminario Svimez ha individuato due questioni, quale terreno di sperimentazione concertativa: la questione dell'occupazione nell'obiettivo di correggere le distorsioni economiche e sociali incorporate nelle dinamiche in atto nel mercato del lavoro; la questione di una reale riforma della P.A., dopo tante false partenze, per recuperare le inefficienze gestionali che gonfiano la spesa pubblica e frenano la competitività del sistema produttivo.

Due questioni nelle quali l'intervento regolativo del governo, sia pure a diverso titolo, non può non tener conto di quanto attiene alla sfera di autonomia delle parti sociali.

2) Il tema dell'occupazione è stato al centro dell'intervento di Carlo Dell'Aringa le cui analisi hanno rilevato come le dinamiche in atto, dal lato della domanda e dell'offerta di lavoro, confluiscono nel creare situazioni di squilibrio di difficile sostenibilità nel tempo, sia dal lato economico che sociale.

Anzianità della popolazione, scarsa crescita della produttività, precarietà dei rapporti di lavoro, flussi di immigrati sono alcune delle variabili che, nel

loro attuale andamento, tendono ad allargare il divario qualitativo e quantitativo tra posti di lavoro offerti e quelli necessari per dare un accettabile equilibrio al nostro mercato del lavoro, con effetti marcatamente indesiderabili nel Mezzogiorno.

Un terreno di intesa fra le parti sociali dovrebbe innanzitutto riguardare la costruzione di uno scenario descrittivo condiviso delle tendenze in atto dal lato delle previsioni occupazionali.

Negli Stati Uniti, per fare un esempio, le statistiche elaborate dal Bureau of Labor Statistics hanno consentito di fare previsioni al 2020 a livello di settore, territorio, professione, livelli di reddito. La sperimentazione di qualcosa di analogo nel nostro paese, sulla base dei dati statistici disponibili ed acquisibili, potrebbe favorire l'accesso ad una conoscenza condivisa e per tale via facilitare l'individuazione degli interventi necessari per evitare gli effetti più indesiderabili delle tendenze in atto: dal lato della domanda sostenendo la vitalità espansiva dei vari subsistemi produttivi con misure selettive di politiche industriali; dal lato dell'offerta calibrando le politiche attive del lavoro sulla base delle diverse realtà territoriali e settoriali.

Un approccio pragmatico orientato alla soluzione dei problemi cui connettere modelli di regolazione delle politiche pubbliche e del mercato del lavoro più aderenti alla grande varietà della nostra struttura produttiva. In altre parole, un condiviso scenario conoscitivo per facilitare una maggiore integrazione fra politiche generali dello Stato (fisco, infrastrutture materiali ed immateriali) e politiche di sostegno allo sviluppo locale cui accompagnare una ridefinizione dei confini fra legge e contrattazione collettiva nella gestione del rapporto di lavoro e nel governo della flessibilità del lavoro così da potenziare i legami fra crescita di competitività e crescita dell'occupazione. Una proliferazione di sedi di concertazione e di contrattazione, a livello nazionale e decentrata, in grado di moltiplicare gli attori dello sviluppo all'interno di una connessione verticale dei vari centri decisionali orientata dalla condivisione degli obiettivi e dal monitoraggio dei risultati.

3) L'altra questione, quella della P.A., chiama in causa i Sindacati che in questa area raccolgono le maggiori adesioni, e lo Stato quale datore di lavoro. L'organico del pubblico impiego con i suoi oltre 3 milioni di occupati ed un costo di circa 170 miliardi di anni è oggetto da tempo di una attenzione riformistica senza risultati significativi.

Il sospetto motivato nell'opinione pubblica è che gli attori (Stato e sindacati) abbiamo dato vita fino ad oggi, ad un gioco delle parti in cui la convergenza su alcuni principi innovatori abbia poi convissuto con pratiche di azione orientate a finalità opposte a quelle dichiarate, una sorta di eterogenesi dei fini per cui un'azione avviata per un fine produce un effetto contrario.

La privatizzazione del rapporto di lavoro che doveva allineare le condizioni di produttività del lavoro pubblico a quello privato è stata svuotata nei suoi contenuti innovativi da un complesso di norme riguardanti la gestione del personale che hanno riproposto di fatto i vincoli del precedente diritto amministrativo. Così come la presunta assimilazione del dirigente pubblico al dirigente privato per una maggiore responsabilità verso il risultato, è stata contraddetta dallo "spoils system" che ha accentuato la subordinazione del dirigente pubblico al potere politico in cambio di più elevate retribuzioni.

In conclusione, dopo anni di presunte riforme, ci troviamo al punto di partenza. Se qualche risultato è stato ottenuto riguarda lo smaltimento del "grasso superfluo" con il blocco della contrattazione collettiva e del "turnover", ma la sfida produttivistica, affidata a due parole chiave, valorizzazione delle performance e merito-premialità, è rimasta inattuata.

Se guardiamo alle esperienze più significative di riforma della P.A., quelle negli USA e in Gran Bretagna, sono entrambe caratterizzate da approcci pragmatici, promossi dalla politica, che trovano il loro fondamento teorico e pratico nella costruzione di bilanci annuali e pluriennali basati su obiettivi, programmi, prestazioni e risultati. Un approccio non affidato all'enunciazione di obiettivi generali, ma di tipo selettivo, in grado di innescare un processo diversificato di riforma delle diverse istituzioni costitutive della P.A., chiamate a programmare un percorso di rinnovamento in presenza di momenti centralizzati di coordinamento e di controllo dei risultati. Un approccio selettivo che rivaluta il ruolo del dirigente apicale nel "cosa fare, perché, come e con quali risorse, e che impone una delimitazione di competenze e di responsabilità tra poteri politici e poteri amministrativi superando l'attuale equivocità semantica che distingue astrattamente i poteri di indirizzo da quelli di gestione. Un codicillo non secondario nell'esperienza degli USA è che vengono annullate le norme amministrative che risultano di ostacolo al raggiungimento degli obiettivi programmati.

In un tale scenario di "reinventing government", che richiama i processi di ristrutturazione in atto nel settore industriale, si deve riallocare il ruolo dei Sindacati del pubblico impiego e l'obiettivo del riallineamento privatistico delle condizioni normative che regolano la gestione del personale. Le due parole chiave precedentemente ricordate e richiamate anche dalla recente intesa sindacale, valorizzazione della performance e merito-premialità, possono assumere un valore vincolante all'interno di una procedura esplicita di "programmazione della crescita della produttività" nelle singole strutture costitutive la Pubblica Amministrazione in grado di attivare uno scambio di tipo privatistico tra la maggiore adattività delle condizioni normative del lavoro, i benefici derivanti ai dipendenti e i risparmi ottenibili dalla spesa pubblica, grazie alla riduzione dei costi dei servizi erogati.

Una procedura che potrebbe accelerare lo "spending review" attivato dall'attuale Governo coinvolgendo direttamente la dirigenza pubblica e il sindacato nella stipula di accordi decentrati finalizzati ad obiettivi produttivistici, all'interno di una regia centralizzata del Ministero competente.

4) In conclusione se alziamo lo sguardo, al di là dell'attuale emergenza economica destinata a concludersi, anche se ora non si sa quando e a quali condizioni, il ripristino di una normalità istituzionale non può che riproporre il ruolo della partecipazione dei diversi interessi collettivi alle decisioni politiche.

Una società articolata in cui la politica è chiamata a confrontarsi con poteri rappresentativi, dotati di una loro legittima autonomia, ha bisogno di istituzioni di coordinamento con cui orientare i comportamenti dei diversi attori sociali in funzione di obiettivi rispondenti agli interessi generali del paese.

Una istituzione di coordinamento è la concertazione sociale la cui sperimentazione più nota, quella attuata nel '93, non appare oggi riproponibile per il suo carattere centralistico e per l'indeterminatezza dei contenuti alla base dello scambio sociale.

La prospettiva offerta dall'attuale contributo è quella di indirizzare la concertazione in ambiti definiti, l'occupazione e la P.A., sperimentando nuove metodologie di azione orientate dalla condivisione delle necessarie conoscenze e supportate dall'individuazione di percorsi decisionali vincolanti.

In questo scenario può essere recuperata l'indicazione di Manin Carabba di assegnare al Cnel "organo di mediazione sociale dentro il circuito delle istituzioni della sovranità" un ruolo di sostegno nella sperimentazione di queste nuove forme concertative.

Certo, non emergono segnali che incoraggino la fattibilità di quanto proposto. Ma è proprio nei periodi di crisi che occorre sviluppare una immaginazione prospettica in grado di far evolvere le possibilità già iscritte nel presente nella direzione di riattivarle in un modello di "governance" la cui configurazione istituzionale sia in grado di rivitalizzare una capacità riformatrice, oggi assopita.