

L'EVOLUZIONE DEGLI ASSETTI CONCERTATIVI IN ITALIA E IN GERMANIA

di Elisabetta Gualmini

Introduzione

Il dibattito sul neo-corporativismo ha conosciuto un curioso destino: si è diffuso nel corso degli anni settanta con straordinaria rapidità, sostenuto da una particolare enfasi prescrittiva che vedeva nei nuovi modelli di rappresentanza degli interessi una sicura ricetta per la stabilità politica ed economica nazionale; è stato poi in gran parte smentito dai suoi stessi fondatori che a partire dalla metà degli anni ottanta hanno cominciato a parlare di un suo incipiente declino, tanto che il termine «neo-corporativismo» è gradualmente scomparso dalla letteratura come se evocasse fastidiose assonanze.

A metà tra gli studi sulla genesi degli assetti concertativi e quelli sul suo ineluttabile declino un terzo gruppo di autori ha recentemente ripreso alcuni dei presupposti fondamentali di quella letteratura correggendoli e rimettendoli in discussione, in tal modo inaugurando una nuova direzione di ricerca. Questi contributi – che possiamo denominare neo-istituzionali, in quanto tesi ad investigare il condizionamento dei vincoli e delle opportunità presenti nell'arena politica sulla struttura delle relazioni tra gli attori pubblici e gli attori privati, attraverso l'analisi dei casi devianti, quelli cioè di mancato o ritardato neo-corporativismo – hanno prodotto scoperte inaspettate (e all'apparenza bizzarre): da un lato hanno messo in luce la presenza di forme di rappresentanza corporativa in assenza dei requisiti prescritti dalla letteratura, dall'altro hanno riscontrato la mancanza o il precoce sgretolamento dei medesimi modelli di intermediazione degli interessi in presenza delle precondizioni ritenute necessarie.

Allo scardinamento delle tesi neo-corporative contribuisce anche l'analisi dei modelli di regolazione del mercato del lavoro

in Italia e in Germania, affrontata in questo saggio, che evidenzia per il caso italiano l'introduzione tardiva dei modelli neo-corporativi, associata, tuttavia, alla loro persistenza inerziale sino ai nostri giorni, mentre per il caso tedesco l'ascesa precoce dei modelli concertativi alla fine degli anni sessanta unitamente però al loro veloce decadimento.

Questi risultati impongono l'affinamento o meglio la rivisitazione della letteratura neo-corporativa, nell'ambito della quale l'Italia è tradizionalmente collocata in coda alle classifiche sul neo-corporativismo, al contrario della Germania che invece evidenzerebbe caratteristiche istituzionali simili alle democrazie nord-europee. Quali sono dunque i fattori che i teorici del neo-corporativismo sembrano trascurare?

La risposta a questo interrogativo è stata fornita da parte delle recenti analisi neo-istituzionali sotto una duplice prospettiva: da un lato esaminando l'influenza degli assetti strutturali (le istituzioni politiche, le istituzioni della rappresentanza degli interessi economici e i paradigmi culturali in esse incorporati) sui modelli di regolazione dell'economia e della società, dall'altro analizzando le strategie d'azione degli attori coinvolti nelle relazioni di scambio, la loro capacità di sfruttare autonomamente e di filtrare «opportunisticamente» i vincoli del contesto istituzionale in un modo che sia favorevole alle proprie strutture di convenienza e che sia soggettivamente percepito come vantaggioso. Gli attori entrano o recedono da un sistema di regole di scambio neo-corporative, cioè promuovono una logica di cooperazione o viceversa generano una logica di separazione, se tali regole vengono interpretate come adeguate e congruenti rispetto alla perpetuazione della propria identità, delle proprie risorse organizzative e della propria legittimazione.

Proprio muovendo da questo tipo di studi e dalle dimensioni teoriche in essi enfatizzate è possibile compiere un ulteriore passo in avanti e costruire una tipologia delle diverse forme di scambio concertative che si possono osservare nei diversi casi nazionali. Lo sforzo tipologico permette non solo di ordinare una letteratura ormai tanto assortita quanto straordinariamente vaga dal punto di vista metodologico, bensì anche di riprendere alcune tra le più significative categorie interpretative della «vecchia» letteratura corporativa al fine di metterne alla prova la validità.

Il neo-corporativismo non è dunque un sistema di relazioni di scambio tra il governo e le parti sociali universale e necessa-

rio rispetto a determinati pre-requisiti, ma è piuttosto una «strategia», attivata o disattivata dagli attori anche in risposta ad avvenimenti congiunturali, a mutamenti improvvisi dell'ambiente esterno e a situazioni allarmanti. Nel caso italiano è «conveniente» per gli attori, data l'elevata permeabilità degli assetti istituzionali e l'elevata frammentazione delle associazioni private (date quindi le reciproche debolezze), perpetuare nel tempo un modello di regolazione per scambio e spartizione, mentre per il caso tedesco, considerando la forza e l'isolamento delle istituzioni pubbliche da un lato e l'autonomia e la coesione delle associazioni private dall'altro, è più «conveniente» agire su binari separati.

La ricerca empirica comparata sulle politiche economiche degli ultimi anni si allontana dunque sempre di più dall'analisi del modello neo-corporativo di macro-regolazione politica e centralizzata, per dirigersi verso la scoperta di *più* sistemi di regolazione concertativi, intesi, forse più modestamente, come insiemi di norme, di regole e di codici che gli attori sviluppano e riconoscono per governare l'accresciuta turbolenza ambientale, per ridurre l'incertezza delle transazioni e per assicurarsi anche nel breve periodo l'ordine sociale.

Le analisi neo-istituzionali e la revisione dell'approccio neo-corporativo: quattro forme di concertazione

A partire dagli inizi degli anni ottanta sono sempre più numerosi nelle scienze sociali gli studi che sottolineano la ritrovata rilevanza delle istituzioni, anche se non mancano numerosi interrogativi metodologici direttamente connessi alla definizione operativa del concetto. Al centro di questa variegata letteratura troviamo l'analisi del modo in cui gli assetti istituzionali influenzano i processi politici e sociali¹. L'interesse verso le istituzioni non è certo nuovo; ciò che muta tuttavia è la prospettiva con cui ad esse si guarda. Le istituzioni non sono solo le procedure e le norme formali a cui si rivolgono, agli inizi del secolo, i teorici dello stato e della scienza dell'amministrazione classica, prevalentemente guidati da un'ispirazione legalistica e dimentichi

¹ Sull'analisi istituzionale della politica rimandiamo al recente contributo di Lanza (1995). Si veda poi Ostrom (1995) sul rapporto tra istituzioni e politiche pubbliche.

degli effetti del comportamento reale. Né sono identificabili con le macro-strutture che compongono il sistema politico analizzato dai teorici dei sistemi degli anni sessanta, nell'intento di pervenire a generalizzazioni universali che pochissimo spazio lasciano agli aspetti locali e contingenti del fenomeno politico. Per i neo-istituzionalisti le istituzioni sono l'insieme delle regole formali e informali (e delle strutture organizzative che le incorporano) che indirizzano i comportamenti individuali e collettivi e che, allo stesso tempo, offrono spazi d'azione in cui gli individui sviluppano le proprie strategie².

Anche nell'ambito della sociologia economica e della *political economy* si diffondono a partire dalla fine degli anni ottanta analisi cosiddette «neo-istituzionali» (Hall e Taylor 1994; Hall 1995)³. L'ipotesi da cui muovono i neo-istituzionalisti è che la regolazione dell'economia sia solo in parte affidata al funzionamento autoregolativo del mercato, ma avvenga per il tramite di organizzazioni sociali e politiche, in grado di definire e ridefinire gli interessi e di indirizzare la distribuzione del potere tra i diversi gruppi sociali. L'azione economica non si svolge nel vuoto, ma è strutturata (*embedded*) da organizzazioni e da reti di relazioni sociali, che ne influenzano da vicino l'evoluzione⁴. A metà tra l'ortodossia neoclassica che offre una visione «sotto-socializzata» del comportamento economico, secondo cui individui razionali perseguono i propri obiettivi in condizioni ambientali ottimali, e le correnti riformiste che, all'estremo opposto, offrono una concezione iper-socializzata dell'azione individuale, completamente svuotata da qualsiasi intenzionalità, i neo-istituzionalisti guardano al modo in cui il contesto ambien-

² Non solo dunque le nuove analisi istituzionali combinano gli aspetti formali ed informali dei processi politici, inaugurando un rapporto di reciproca interdipendenza tra gli assetti strutturali e il comportamento individuale, ma, sviluppando concetti e teorie di medio raggio, permettono la diffusione di analisi comparative. È chiaro in questo senso il rigetto dell'impostazione behaviorista che, pur reagendo al formalismo degli approcci classici, incorre nel rischio opposto, esasperando le dimensioni informali del fenomeno politico sino a de-contestualizzare l'azione politica e a privarla così delle sue potenzialità comparative.

³ Ci riferiamo in particolare a Pappalardo (1983; 1985); Regini (1989; 1991; 1995); Hall (1986; 1993); Thelen (1991); Solow (1994); Soskice (1995); Streeck (1992; 1993; 1994).

⁴ Cfr. Granovetter (1985); Granovetter e Swedberg (1992); Steimn, Thelen e Longstretch (1992). Secondo Granovetter e Swedberg le proposizioni centrali alla base della sociologia economica sono tre: l'azione economica è una forma di azione sociale, l'azione economica si situa in un contesto sociale e le istituzioni economiche sono costruzioni sociali (1992, 6).

La prima generazione di studi sul neo-corporativismo, vasta ed eterogenea, comprendeva due distinte direzioni di ricerca: la prima prevalentemente dominata da contributi teorici e speculativi che cercavano di mettere a punto una definizione «minima» di corporativismo, stabilendone l'autonomia concettuale rispetto alle esperienze corporative del passato e al modello pluralistico di intermediazione degli interessi, la seconda caratterizzata dallo spostamento dell'attenzione dal neo-corporativismo come modello di rappresentanza degli interessi al neo-corporativismo come modello di *policy making* in cui i sindacati e le grandi imprese concordavano con il governo politiche dei redditi e politiche economiche in cambio dell'inclusione nei processi decisionali e delle garanzie di codeterminazione degli strumenti e degli obiettivi programmatici⁶. Seguivano poi i numerosi tentativi di misurare tipi e gradi di corporativismo nelle democrazie a capitalismo avanzato, attraverso la minuziosa costruzione delle precondizioni strutturali o degli indicatori di corporativismo (la centralizzazione organizzativa delle associazioni di rappresentanza, il monopolio della rappresentanza degli interessi da parte di queste associazioni e la presenza di governi socialdemocratici) posti in diretta correlazione con l'abbattimento della disoccupazione e il contenimento dell'inflazione (Schmidt 1984). In questa originaria prospettiva, il neo-corporativismo costituiva dunque un nuovo modello di rappresentanza funzionale degli interessi e di formulazione delle politiche pubbliche, caratterizzato da gruppi di interesse fortemente rappresentativi, centralizzati e controllati dallo Stato, in grado di influire positivamente sul rendimento economico nazionale attraverso l'esercizio della moderazione salariale.

Queste proposizioni venivano messe radicalmente in discussione solo dieci anni dopo, a partire dagli anni ottanta, allorché gli stessi fondatori della teoria cominciarono ad ipotizzare un incipiente declino del modello di rappresentanza che sino a quel momento aveva caratterizzato le democrazie occidentali. Da un lato, alcuni autori proponevano il ridimensionamento della portata e della validità delle ipotesi neo-corporative, intese

⁶ La letteratura sul neo-corporativismo è davvero sterminata. Per quanto riguarda i primordi del dibattito ricordiamo Schmitter (1974); Anderson (1976); Lehbruch (1976); Middlemas (1979); Crouch (1981); Maraffi (1981); Panitch (1981). Per quanto riguarda invece la seconda generazione di studi facciamo riferimento a Lehbruch e Schmitter (1984); Lehbruch (1989); Crouch (1988); Streeck (1989); Maier (1989).

solamente come una delle molteplici forme di regolazione dell'economia accanto al mercato, alla gerarchia e alla comunità (Lange e Regini 1987; Reyneri 1987); dall'altro, altri autori non esitavano ad annunciare il definitivo abbandono dell'agonizzante modello concertativo, a fronte della nuova era di *laissez faire* (Therbon 1987; Schmitter 1989; Dahrendorf 1989).

Rispetto alla prima generazione di studi, le analisi neo-istituzionali riprendono la distinzione tra corporativismo come modello di rappresentanza degli interessi e corporativismo come modello di *policy making*, concentrandosi su quest'ultima prospettiva e combinandola con il ridimensionamento spazio-temporale delle ipotesi neo-corporative e con l'attenuazione degli intenti applicativi, già presenti negli studi sulla molteplicità delle forme di regolazione e negli studi sul declino. La prospettiva d'analisi pare tuttavia completamente ribaltata. L'osservazione dei casi devianti, quelli a medio o basso corporativismo (Germania, Francia, Inghilterra e Italia), produce esiti contraddittori rispetto alle tesi tradizionali, rovesciandone la direzione e l'efficacia. Come abbiamo già anticipato nell'introduzione, si individua la presenza di *policy making* concertativi in assenza dei requisiti teorici predetti dalla letteratura e, viceversa, la dissoluzione dei modelli corporativi di produzione e di attuazione dei programmi pubblici in presenza dei requisiti contestuali richiesti.

La scoperta di questi paradossi produce un immediato slittamento del concetto di neo-corporativismo: esso non è più un macro-sistema di regolazione dell'economia, strumentalmente finalizzato alla moderazione salariale e alla produzione di politiche anti-inflazionistiche (cioè mirato alla produzione di stabilità), ma un insieme di regole che incentivano la cooperazione tra gli attori politici ed economici, finalizzate non tanto all'effettivo perseguimento degli obiettivi della stabilità e della piena occupazione, quanto alla riduzione dell'incertezza transazionale e della turbolenza ambientale. Queste regole di collaborazione consensuale (riassumibili ora nel concetto più maneggevole di concertazione che viene lentamente a scalzare quello più evasivo di neo-corporativismo) si generano e si riproducono sulla base degli interessi e delle strutture di convenienza degli attori coinvolti.

Diventa possibile indagare intorno ai modi e ai momenti in cui gli attori politici e sociali scelgono autonomamente di dar vita a sistemi di regole concertative, in un modo che sia con-

gruente rispetto alla perpetuazione della propria identità e alla legittimazione del proprio operato. Questi sistemi normativi possono o non possono istituzionalizzarsi, cioè perdurare nel tempo, non solo a seconda del contesto istituzionale entro cui si sviluppano le transazioni, ma anche a seconda della capacità strategica degli attori di interagire con e di manipolare tale contesto conformemente alle proprie esigenze congiunturali⁷. La genesi delle forme di rappresentanza concertative è collegata alle strategie d'azione degli attori in essa coinvolti e al significato che essi attribuiscono alla possibilità di entrare in un rapporto di scambio reciproco; essa è soggetta a oscillazioni e a mutamenti a seconda dell'avvicinarsi degli eventi esterni. Il neo-corporativismo non è un modello universale, valido e necessario in presenza di determinate precondizioni, ma una «strategia» (Lucio e Blyton 1995) deliberatamente promossa dagli attori nell'ambito di uno specifico contesto economico, politico e sociale.

Intrecciando due semplici indicatori, la forza del governo, data dalla coesione organizzativa delle istituzioni governative e dalla capacità, attraverso un'azione coordinata, di formulare e di attuare decisioni programmatiche, e la forza delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, considerata, parimenti, in termini di coesione organizzativa e di capacità di proporre e di implementare iniziative di *policy*, è possibile misurare il grado di inclusione dei sindacati nell'arena politica attraverso quattro diversi tipi di concertazione (fig. 2). Le condizioni da noi indicate sono necessarie ma non sufficienti: esse hanno validità nei casi in cui si verificano le condizioni sopra descritte, qualora gli attori scelgano di dare vita a scambi concertativi.

Lo scambio neo-corporativo, nella sua originaria accezione, si ritrova solamente laddove i sindacati sono centralizzati e altamente rappresentativi e laddove l'interlocutore pubblico è strutturalmente in grado di guidare l'azione governativa verso la produzione di politiche dei redditi coordinate. In questo caso è possibile assistere a vere e proprie concertazioni trilaterali in cui i sindacati accettano di allentare le richieste salariali. La concertazione assume un carattere deliberatamente strategico: gli attori scelgono autonomamente di entrare in un sistema di cooperazione perché è per loro conveniente scambiarsi le reciproche risorse. Si avvalgono della concertazione per poi eventualmente

⁷ Si veda a questo proposito Offe (1995, par. 1).

abbandonarla quando, a fronte del mutato contesto ambientale, non è più ritenuta necessaria. È il caso tedesco descritto in particolare da Streeck (1992; 1993; 1994) e da Thelen (1991). Secondo Streeck è esatto parlare di azione concertata in Germania esclusivamente per il breve periodo che dal 1966 va al 1969, quando il governo socialdemocratico chiama a raccolta le organizzazioni degli interessi economici e la Bundesbank richiedendo una cospicua moderazione salariale in cambio di rilevanti provvedimenti: la legge-quadro sull'incentivazione al lavoro e la legge sulla stabilità e lo sviluppo. Questo è l'unico periodo in cui si realizzano scambi neo-corporativi mediante strumenti squisitamente keynesiani. Nel giro di pochi anni la concertazione fallisce: l'elevata istituzionalizzazione delle relazioni industriali, caratterizzate dal principio dell'autonomia tariffaria, l'indipendenza della Bundesbank, da sempre propugnatrice delle dottrine monetariste, l'autonomia del governo e l'efficienza dell'arena parlamentare, spingono gli attori a recedere dai rapporti di scambio e a dare vita ad un governo diviso dell'economia, caratterizzato dalla nitida separazione delle competenze e delle responsabilità tra la sfera pubblica e la sfera privata, che perdurerà immutato sino agli anni novanta. Anche Kathleen Thelen mette in risalto le anomalie del neo-corporativismo tedesco: esso è solo un punto di partenza velocemente scalzato da modelli più liberisti. Il buon rendimento dell'economia tedesca va semmai attribuito ad altri (forse meno visibili) fattori istituzionali, tra cui il federalismo cooperativo come modello di organizzazione dei rapporti tra centro e periferia e il sistema duale della formazione professionale.

Al contrario del caso tedesco, l'Olanda, caratterizzata anch'essa dalla duplice forza dello Stato e dei gruppi, inaugura sin dal secondo dopoguerra un sistema corporativo di politiche dei redditi, che rimane sostanzialmente intatto sino agli anni ottanta, nonostante alcuni brevi sfaldamenti nel sistema delle relazioni industriali nel corso degli anni sessanta e settanta.

Laddove gli attori pubblici sono deboli e scarsamente coesi a fronte di un sindacato centralizzato e dotato di risorse politiche e organizzative, si assiste all'elevata penetrazione degli apparati pubblici da parte dei gruppi nell'ambito di un *policy making* che denominiamo «contrattato»: il processo legislativo si configura come il semplice recepimento degli accordi sociali⁸.

⁸ Sul punto, si vedano Regini (1989; 1991; 1995); Regalia (1984); Brunetta (1993).

Gli imprenditori accettano la cooperazione ed accedono all'arena concertativa (cosa che per loro è comunque una *second best solution* rispetto alla discrezionalità d'azione in un mercato aperto) perché hanno la possibilità di ottenere sgravi fiscali e sussidi per i lavoratori. In questo caso la genesi degli assetti concertativi nasce *by default*, come surrogato, in mancanza di meglio, dell'inefficienza dell'arena parlamentare e del rapporto governo-parlamento. I teorici neo-corporativi (implicitamente o esplicitamente) consideravano come precondizione per il raggiungimento degli accordi triangolari un controllo saldo da parte del governo della sua base parlamentare e in generale del *law-making*. Non consideravano invece che gli accordi potessero essere anche *causati* da una (temporanea o duratura) incapacità dell'arena parlamentare di espletare adeguatamente le sue funzioni di trasmissione del consenso e di approvazione della legislazione redatta dall'esecutivo. Se guardiamo ai casi nazionali da noi analizzati è possibile ipotizzare che la concertazione all'italiana della fine degli anni sessanta e degli anni settanta, nel periodo cioè di maggiore forza del sindacato, si sviluppi come risposta alla palese inefficienza dell'arena parlamentare e alla sua congenita incapacità di produrre interventi legislativi coerenti e di ampio respiro, innovativi ed efficaci a fronte dei diversi problemi di *policy*, nel raccordo con il governo. Il sovraccarico di leggi e leggine, prive di un coordinamento reciproco, che grava sul nostro parlamento abbassa l'efficienza dei processi decisionali e favorisce la produzione di accordi e di programmi fuori dalle sedi parlamentari. Il governo non trovando nel parlamento un partner efficiente capace di garantire la legittimazione (ma anche una rapida e coerente approvazione) alle disposizioni che riguardano problemi cruciali o urgenti, viene incalzato dai gruppi sociali per accelerare la sua azione, per anticipare i conflitti o per surrogare quella legittimazione sociale che i partiti presenti in parlamento non sono in grado di fornire in maniera piena.

Anche il caso austriaco, caratterizzato da un sistema obbligatorio di camere professionali con la funzione di pronunciarsi su ogni progetto di legge, può rientrare in questa categoria; le camere e il sindacato compongono la commissione congiunta dei salari e dei prezzi a cui partecipano anche membri del governo con l'intento di ammortizzare i conflitti e di comporre le diverse istanze, prima di dare avvio al processo legislativo. L'elevata simbiosi tra gruppi di interesse e sistema dei partiti (è

frequente il cumulo delle cariche) contribuisce inoltre ad assicurare la pace sociale (Pappalardo 1985).

Diverso è il caso in cui gli attori pubblici riescono a dominare gli attori sociali. Qui la concertazione può essere solamente indotta: l'attore pubblico ricerca l'appoggio dei gruppi perseguendo una strategia di ampliamento del consenso in particolari momenti di crisi del sistema politico. Esempolari sono i casi dei governi di transizione: la Spagna nel passaggio dal regime franchista al regime democratico e l'Italia nel passaggio tra la prima e la seconda repubblica. Nel caso spagnolo il governo sollecita e ottiene il consenso dei gruppi per introdurre una serie di politiche sociali e del lavoro come risposta ai problemi più urgenti emersi nella società (Lucio e Blyton 1995). Dopo il 1986, anche a causa delle peggiorate condizioni economiche, la concertazione si interrompe e inizia il periodo dell'austerità socialista (Pappalardo 1992). Lo sgretolamento del sistema dei partiti italiani seguito agli eventi di Tangentopoli e al cambiamento del sistema elettorale, spinge i governi tecnici (Amato, Ciampi, Dini) ad avvalersi dei gruppi come canali privilegiati di comunicazione con la società civile e come partner per l'attività programmatica (Amato 1994)⁹.

Un ulteriore caso di concertazione indotta lo si trova nella Francia degli anni sessanta, paese strutturalmente refrattario verso qualsiasi inclusione dei corpi intermedi nell'arena politica. Il governo si rivolge esplicitamente ai gruppi per dirimere eventi eccezionali, come durante il violento sciopero generale del '63 e il maggio del '68 (Hall 1986).

La concertazione può infine diventare un evento prevalentemente rituale quando alla debolezza organizzativa del sindacato si somma la frammentazione e l'instabilità del governo, insieme alla sua incapacità di controllare la base parlamentare. Gli attori pubblici e privati si appoggiano l'uno all'altro a fini di reciproca legittimazione. La funzione «espressiva» prevale su quella strumentale: lo scambio politico diventa una potente risorsa simbolica nelle mani del governo o dei gruppi, utilizzata per rinsaldare la propria immagine e la propria legittimazione o per temporeggiare, a prescindere dall'effettiva realizzazione dei con-

⁹ L'alternativa alla concertazione indotta sarebbe naturalmente l'emarginazione dei sindacati, come è avvenuto nel caso inglese durante il governo Thatcher.

tenuti contrattati¹⁰. La generazione o la perpetuazione dei patti sociali da parte degli attori pubblici e dei gruppi degli interessi (che si accompagna alla rumorosa reiterazione verbale delle loro forme e dei loro contenuti) genera e rinforza le diverse identità. Nel caso italiano il paradosso è evidente: alla fine degli anni settanta e durante gli anni ottanta le organizzazioni degli interessi si indeboliscono significativamente dal punto di vista politico e organizzativo rispetto ai clamori all'autunno caldo, ma proprio in ragione di questa maggiore debolezza si radicano in maniera isomorfica negli apparati pubblici, approfittando di quella inclusione generalizzata nel processo decisionale pubblico che avevano guadagnato alla fine degli anni settanta capitalizzando le «vittorie» del decennio precedente e la favorevole congiuntura politica costituita dai governi di solidarietà nazionale¹¹. Il rafforzamento organizzativo realizzatosi alla fine degli anni sessanta e durante gli anni settanta diventa una *rendita* di posizione, un'eredità che continua a manifestare i suoi effetti, pur a fronte del mutato contesto ambientale¹². L'originaria inclusione dei gruppi nel *policy making* alla fine degli anni sessanta grazie all'elevata permeabilità delle istituzioni governative ha generato effetti di inerzia: i sindacati continuano a colonizzare gli apparati pubblici a prescindere dagli obiettivi programmatici perseguiti e dagli strumenti a disposizione per perseguirli. I tentativi di concertazione avviati durante il governo di solidarietà nazionale (1977-1979) si riducono paradossalmente (proprio durante un governo amico) a mere petizioni di principio, tanto che la legislazione da essi derivata rimane quasi completamente disattesa. Anche durante il *social contract* inglese, dal 1974 al 1979, gli scambi tra le parti pubbliche e le parti sociali sono prevalentemente dominati da obiettivi di legittimazione recipro-

¹⁰ Cfr. a questo proposito Edelman (1987): in particolare l'introduzione e il capitolo terzo, laddove l'autore sottolinea gli aspetti rassicuranti dei rituali politico-sociali in termini di consenso e di pace sociale.

¹¹ Secondo Meyer e Rowan, le organizzazioni che adottano meccanismi di isomorfismo istituzionale, cioè che emulano e incorporano pratiche e comportamenti istituzionalizzati nella società o in altre organizzazioni, «aumentano la loro legittimità e le loro prospettive di sopravvivenza indipendentemente dall'efficacia immediata delle norme di comportamento e delle procedure acquisite» (1986, 238).

¹² Utilizziamo il concetto di «rendita» in senso figurato, riferendoci al godimento di un prestigio o di una condizione favorevole dovuta alla posizione occupata o al ruolo svolto in una determinata situazione passata. In questo senso, la rendita è dunque una sorta di eredità, una *legacy* che continua a produrre degli effetti (percepiti dagli individui come dei «guadagni») nel corso del tempo a prescindere dai cambiamenti che avvengono nell'ambiente esterno. Si veda l'ultimo paragrafo.

		forza del governo	
		+	-
forza del sindacato	+	scambio neo-corporativo Germania 1966-1969 Olanda 1945-1985 →	<i>policy making</i> contrattato Italia 1968-1976 Austria 1957-1985 ↓
	-	↑ concertazione indotta Italia 1983; 1992-(1994)-1996 Francia 1963; 1968 Spagna 1970-1986	← concertazione rituale Italia 1977-(1983)-1992 Inghilterra 1974-1979

FIG. 2. Le diverse forme della concertazione.

ca e di ricerca del consenso, piuttosto che dal perseguimento di efficaci politiche dei redditi.

Se ora applichiamo la nostra tabella al caso italiano e al caso tedesco nel loro complesso, appare piuttosto evidente come il caso italiano si muova su tre delle quattro caselle e stia per entrare nella quarta (se alcune delle più recenti proposte sull'agenda politica si concretizzeranno), non uscendo mai da una logica di stretta commistione tra l'arena delle relazioni industriali e l'arena decisionale pubblica, mentre il caso tedesco rientri solamente nella prima casella, allontanandosene velocemente.

Ma prima di avanzare più precise interpretazioni, occorre presentare i dati.

*Il policy making del mercato del lavoro in Italia (1968-1996):
l'intreccio indissolubile tra pubblico e privato*¹³

La tutela istituzionale italiana dell'occupazione è caratterizzata da un'elevata frammentazione e dalla mancanza di un quadro legislativo coerente e unitario. Il particolarismo della legislazione è altresì accentuato da un «vizio d'origine»: la mancanza, a differenza degli altri paesi europei, di un'adeguata assicurazione contro la disoccupazione. Il governo italiano, infatti, pur essendo stato uno dei primi, subito dopo l'esempio inglese, a introdurre, sotto l'egida di Giolitti, l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, ha finito per disinteressarsene velocemente, e l'indennità ordinaria di disoccupazione, erede naturale dell'assicurazione, ha sempre mantenuto un'entità irrisoria ed è rimasta limitata a poche categorie. A partire dalla seconda guerra mondiale questo vuoto legislativo è stato colmato da una sequenza di disposizioni più o meno estemporanee e differenziate in base ad un numero elevato di parametri (le categorie dei beneficiari, il sistema di contribuzione e di finanziamento, l'attribuzione delle competenze e gli organi di controllo), tanto da meritarsi l'appellativo di «provvedimenti tampone». Nel dopoguerra la tutela della disoccupazione ruotava intorno a due diversi strumenti, le integrazioni salariali concesse in via transitoria dalla cassa integrazione guadagni ordinaria e l'indennità di disoccupazione, entrambi inadeguati per contenere le masse dei senza lavoro, che di lì a poco si sarebbero tramutate in grandi flussi migratori¹⁴. Dagli anni cinquanta agli anni settanta la tutela della disoccupazione costituisce infatti la voce più esigua in seno alla spesa totale per il mantenimento del reddito, oscillando in un intervallo compreso tra il 2% e il 4% (Ferrera 1984). Mancavano completamente provvedimenti di politica attiva, volti ad incentivare l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro; provvedimenti che in quel periodo non si resero necessari grazie all'insperata ripresa economica.

¹³ Per una più approfondita ricostruzione del *policy making* per il mercato del lavoro in Italia e in Germania si rinvia a Gualmini (1997a). Sulle politiche del lavoro nel caso italiano rimando inoltre a Gualmini (1997b).

¹⁴ La cassa integrazione ordinaria era stata istituita per via sindacale da un accordo interconfederale nell'industria settentrionale nel 1941, poi esteso quattro anni dopo a tutto il paese. La finalità, attraverso un sistema di tipo assicurativo-previdenziale, era quella di finanziare le sospensioni temporanee degli operai dell'industria per i quali si prevedeva entro tre mesi il rientro in azienda (Cucchiarelli e Tronti 1993).

È dunque appropriato parlare di «politiche del lavoro» solo dagli inizi degli anni settanta, quando non solo il numero dei disoccupati aumenta, ma la percezione della gravità del problema, nei decisori come nell'opinione pubblica, si va rafforzando. Le conseguenze allarmanti della recessione internazionale, che fanno impazzire le variabili macro-economiche, sollecitano i governi a prendere iniziative immediate per la regolazione di un settore ormai «ingovernabile» come quello del mercato del lavoro. Le mutate condizioni dello scenario economico internazionale si intrecciano con l'esplosione di conflittualità innescata dall'autunno caldo; non è un caso che l'intervento del governo nasca in parallelo al dilagare della mobilitazione sociale. L'arena politica si vede sovrastata dall'aumento esponenziale delle giornate di sciopero e dall'ingresso di nuovi gruppi e di nuovi movimenti portatori di domande non convenzionali. Proprio nel 1968, data simbolo dell'autunno caldo, viene introdotta la cassa integrazione a gestione straordinaria, destinata a diventare la colonna portante del sistema italiano di tutela della disoccupazione. Ha inizio qui quel *policy making* contrattato descritto sopra: il sindacato si fa promotore di numerosi provvedimenti, che il legislatore recepisce quasi automaticamente. La legge 1115 del 1968, seguita a breve dalla legge 464 del 1972, consolida il sistema delle integrazioni salariali dapprima per gli operai, successivamente per gli impiegati, estendendole anche al settore agricolo. La gestione straordinaria è diretta a coprire interventi di maggiore durata rispetto a quelli ordinari, in seguito a crisi economiche locali e settoriali, a ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali. Il provvedimento, che assume da subito una valenza storica, è il frutto dell'accordo interconfederale del maggio 1965 sui licenziamenti per riduzione di personale. Nella progettazione di questo strumento, il sindacato non esita a prevedere una serie di incentivi per le organizzazioni dei lavoratori: il ricorso alla cassa integrazione congela qualsiasi possibilità di licenziamento e, sia nei casi di sospensione che in quelli di riduzione dell'orario di lavoro, viene formalizzata una procedura di consultazione sindacale, sulla base della quale l'impresa è chiamata a comunicare alle rappresentanze sindacali aziendali tutte le informazioni relative alla richiesta di applicazione degli interventi straordinari.

Il 1970 è un anno importante nella storia delle politiche del lavoro: è l'anno della riforma del collocamento agricolo, dell'introduzione dello Statuto dei Lavoratori e dell'istituzione dell'or-

dinamento regionale. La revisione delle norme sul collocamento nel settore agricolo sancisce l'ingresso in maggioranza dei rappresentanti sindacali nelle commissioni locali. A differenza del sistema di collocamento ordinario, la presenza del sindacato si irrobustisce, grazie anche alle campagne di mobilitazione sul tema dell'avviamento al lavoro, organizzate a più riprese nel settore agricolo. Lo Statuto dei Lavoratori (legge 20 maggio 1970/300) segna la fine dell'astensione legislativa nelle relazioni industriali, con la predisposizione di un'ampia disciplina per la regolazione delle relazioni tra sindacato e impresa (Cella e Treu 1989). Particolarmente rilevante è l'articolo 33 che rende obbligatoria la costituzione di commissioni per il collocamento presso gli uffici provinciali del lavoro, con il compito di aggiornare la graduatoria delle precedenza e di concedere il nulla osta per l'avviamento al lavoro. Tali commissioni, presiedute dal dirigente della sezione dell'ufficio del lavoro interessato, sono composte per la maggioranza da rappresentanti sindacali. Risultano in tal modo ulteriormente irrigidite le procedure di assunzione dei lavoratori, già rese farraginose dalla legge 264 del 1949, istituitiva del monopolio pubblico sul collocamento. Con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, infine, si avvia il graduale ma discontinuo processo di trasferimento delle competenze statali dal centro alla periferia. L'unico spostamento pieno delle competenze avviene in materia di formazione professionale. Il decentramento intensifica i rapporti di scambio tra i sindacati e gli enti locali, dando avvio al processo di «colonizzazione» dei vari organismi pubblici e para-pubblici preposti all'erogazione dei servizi e dei sussidi da parte degli attori privati.

Nel gennaio del 1975 il sindacato sigla due accordi, uno sul salario garantito e l'altro sull'unificazione del valore del punto di contingenza. Si afferma presso i vertici sindacali la volontà di pervenire a una normativa generale, valida per tutte le imprese, mirata all'estensione delle garanzie sul salario. Tale opinione è condivisa anche dalla Confindustria, desiderosa, negli anni caratterizzati dalle tecnologie *labour-intensive*, di raggiungere un'intesa con le organizzazioni sindacali. L'accordo sul salario garantito viene interamente recepito dalla legge 164 del 1975 (Provvedimenti per la garanzia del salario), che riordina e razionalizza tutto il sistema delle integrazioni salariali. L'aspetto principale della legge è l'unificazione dei trattamenti economici ordinari e straordinari all'80% della retribuzione lorda. Pari-menti importante è la possibilità di integrare le ore non lavorate

tra le zero e le quaranta, estendendo il meccanismo della riduzione flessibile dell'orario che prima valeva solo per le integrazioni straordinarie. Si completa così il processo di trasformazione della cassa integrazione guadagni da strumento temporaneo a strumento permanente di tutela del reddito dei disoccupati. Viene estesa l'applicazione della gestione ordinaria, viene sancita la prorogabilità dei trattamenti in caso di ristrutturazioni e di ridefinizioni del costo della cassa e si consolida la presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei luoghi di lavoro, a seguito dell'istituzionalizzazione della prassi della consultazione sindacale.

L'accordo interconfederale sul punto unico di contingenza, siglato sempre nel gennaio del 1975, disegna un meccanismo di scala mobile per la difesa dei redditi più bassi contro gli effetti erosivi dell'inflazione. Il sindacato, giunto all'apice del suo potere politico, riesce a fare del salario «una variabile indipendente» rispetto alle altre grandezze economiche (Ricciardi 1986, 36); gli imprenditori, dal canto loro, si assicurano un periodo di pace aziendale dopo l'accesa conflittualità che la questione del salario aveva fatto esplodere. La salvaguardia del potere di acquisto dei salari rispetto all'accelerazione dei prezzi si ripercuote tuttavia negativamente sull'andamento del costo del lavoro, che subisce un significativo rialzo a sua volta foriero di spinte inflazionistiche.

Nella seconda metà degli anni settanta l'indebolimento dei governi di centrosinistra, speculare al rafforzamento del maggiore partito di opposizione a livello locale, e la gravità dei problemi economici e sociali spingono le maggiori forze politiche del paese alla formazione di un grande «compromesso storico». Proprio durante la fase della solidarietà nazionale (1976-1979) sono inaugurati in Italia i primi tentativi di concertazione trilaterale, traendo lezione dal «successo» dei paesi nord-europei. Si diffonde il «mito» del neo-corporativismo, alimentato dal suo afflato prescrittivo, secondo cui la regolazione consensuale degli interessi favorirebbe un positivo rendimento economico. I sindacati promettono di moderare le rivendicazioni salariali in cambio di misure concrete per favorire l'occupazione, lo sviluppo nel Mezzogiorno e le riforme sociali. In realtà lo scambio politico si sgretola precocemente senza la promozione di contenuti concreti. Né la presenza di un governo amico, né il processo di autocritica interno al sindacato, che culmina nell'assemblea dell'Eur, dove esso accetta di entrare in un rapporto di scambio con il governo, portano all'introduzione di regolari po-

litiche dei redditi. I patti sociali sfumano fin da subito in grandi eventi simbolici di cui gli attori si avvalgono per rinforzare le diverse identità. Nascono non a caso in questo quadro alcuni tra i provvedimenti più controversi e disattesi della legislazione italiana: la legge sulla riconversione aziendale (675/1977), che si rivela fin da subito come un disfunzionante e inefficace contenitore dei molteplici interessi di parte; la legge sull'occupazione giovanile (285/1979), attuata solo in limitatissima parte; la legge-quadro sulla formazione professionale (845/1978), di fatto mai implementata, e il disegno di legge di riforma delle pensioni, che resterà lettera morta per moltissimi anni. Dopo soli tre anni la grande coalizione si frantuma e si costituisce nuovamente un'alleanza, il «pentapartito», che esclude il Pci dall'area di governo.

Dieci anni dopo l'autunno caldo, l'ago della bilancia nei rapporti di forza tra capitale e lavoro si ribalta completamente: vengono alla luce le contraddizioni interne al sindacato (appoggiato dal partito comunista, ma contestato da una quota consistente di lavoratori) e l'accresciuta risolutezza degli imprenditori, desiderosi di riaffermare il timone delle relazioni industriali. Il rafforzamento del potere imprenditoriale non è del tutto scollegato dalla nuova fase di ripresa internazionale che agli inizi degli anni ottanta comincia ad inviare segnali positivi anche all'economia italiana. Segnali, tuttavia, piuttosto intermittenti, che fanno ancora i conti con le conseguenze, soprattutto inflazionistiche, del secondo *shock* petrolifero. Questo periodo è senz'altro uno dei più interessanti per l'analisi delle politiche del lavoro, poiché si assiste a due nuovi fenomeni. Il primo è la concretizzazione del primo accordo neo-corporativo tra governo e parti sociali, nel gennaio del 1983, sulla formulazione della politica economica; il secondo è dato dalla diffusione di una maggiore deregolamentazione nel mercato del lavoro.

L'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio del 1983 può essere considerato come un caso di concertazione indotta, dato, da un lato, dal rafforzamento dell'esecutivo e, dall'altro, da sindacati confederali significativamente indeboliti sia per l'emorragia degli iscritti che per l'assenza di precise strategie politiche. Molto importante in questa fase è infatti il ruolo giocato dal ministro del lavoro Scotti, cresciuto alla scuola di Giulio Pastore e particolarmente legato agli ambienti della Cisl. Il contesto è noto: peggioramento del ciclo economico (è ancora attivo il tarlo dell'inflazione), indebolimento dei sindacati, esclusione del

Pci dalla maggioranza di governo e inasprimento delle relazioni industriali (Regini 1991). In questo clima, non stupisce che la Confindustria minacci di non rinnovare l'accordo sulla scala mobile. Già nel corso del 1981 Spadolini aveva lanciato l'idea di un «patto anti-inflazione» che sfociasse in una politica dei redditi sistematica. L'accordo del 1983 assume un carattere storico, perché sintetizza i numerosi cambiamenti avvenuti nell'arena politica, nella sfera economica e nelle relazioni sindacali. La novità più significativa è data dalla contemporaneità del confronto tra il governo e il cartello degli interessi organizzati. Tradizionalmente invece i rapporti tra i pubblici poteri, le associazioni dei lavoratori e le associazioni del padronato si tenevano in modo separato. Sul piano dei contenuti, lo scambio avviene tra la politica salariale, la politica fiscale e la politica degli incentivi alle imprese. La politica fiscale è chiamata a correggere gli effetti dell'inflazione, la politica salariale a rallentare la dinamica del costo del lavoro e la fiscalizzazione degli oneri sociali a incentivare la collaborazione degli imprenditori, *razionalmente* inclini a sottrarsi a sistemi rigidi di vincoli. La negoziazione rivede quantitativamente i meccanismi dell'indennità di contingenza (fissati nel 1975), assecondando il desiderio degli imprenditori di riguadagnare spazio nella contrattazione del salario. Il risultato è la decurtazione del valore del punto di contingenza del 15%, cioè una sostanziale modificazione dei futuri incrementi nei salari. Sul tema della contrattazione collettiva, l'accordo ricostruisce una struttura piramidale e gerarchica, fissando limiti precisi alla contrattazione aziendale, che non può più avere per oggetto materie già trattate ad altri livelli. Il processo di decentramento iniziato negli anni settanta viene dunque bruscamente frenato (Cucchiarelli e Tronti 1993). In riferimento alle politiche occupazionali, trova spazio nel protocollo dell'accordo un pacchetto di nuove disposizioni a favore di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro. Tra queste, la possibilità di rendere più elastiche le procedure di avviamento al lavoro, attraverso la chiamata nominativa per i giovani con contratti di formazione e per la metà dei lavoratori da assumere, l'estensione dell'impiego a tempo parziale, i provvedimenti di sostegno per i contratti di solidarietà e la fissazione della durata massima delle integrazioni salariali.

L'accordo del 1983 è seguito solo un anno dopo da un secondo patto sociale tra il governo, gli imprenditori e il sindacato. Gli esiti paiono tuttavia opposti, a dimostrazione della stra-

ordinarietà delle condizioni che avevano reso possibile l'accordo precedente. Il rapido fallimento della concertazione smentisce prontamente coloro che avevano creduto nella forte istituzionalizzazione del modello neo-corporativo. Sulle cause del mancato accordo le interpretazioni sono prevalentemente di natura politica. Non sono tanto le caratteristiche organizzative dei gruppi di interessi (la frammentarietà e la mancanza di coordinamento) a bloccare il funzionamento del triangolo, quanto il mutamento delle relazioni tra i vari attori a seguito della ritrovata invadenza dei partiti. I sindacati sono divisi, la Cgil decide di non firmare l'accordo, il governo non può più permettersi di distribuire le risorse dell'anno precedente e la negoziazione sfocia nel decreto di San Valentino, con cui il governo Craxi impone tagli sostanziali alla scala mobile. Contro questi tagli, il partito comunista lancia la consultazione referendaria che non ottiene però gli esiti sperati¹⁵.

Il protocollo d'intesa dell'accordo del 1984 riprende i temi relativi all'occupazione, articolati nel 1983, rinviando alla legislazione e alla contrattazione la concreta specificazione dei contenuti. La legge più significativa è la 863 del dicembre 1984 che introduce sostanziali innovazioni, all'insegna di una maggiore flessibilità. Sono tre i nuovi strumenti regolati da questa legge: i contratti di formazione e lavoro, il lavoro a tempo parziale e i contratti di solidarietà. Esplicito è l'intento di promuovere la creazione di posti di lavoro per il segmento giovanile.

Nella seconda metà degli anni ottanta gli interventi di politica del lavoro sono meno intensi e meno innovativi. Dopo gli accordi sul contenimento del costo del lavoro, il ciclo dell'attenzione relativo alla questione occupazionale sembra dileguarsi. Vi sono tuttavia almeno tre provvedimenti degni di nota: la legge sull'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, la legge di riforma della gestione del mercato del lavoro e la legge di revisione dell'indennità ordinaria. Questi interventi, benché si occupino di molteplici tematiche relative alla questione occupazionale, non incidono tuttavia in maniera strutturale sulle carenze più gravi del sistema italiano di tutela della disoccupazione, ma adottano soluzioni di corto respiro, continuamente ritoccate sulla base del modificarsi delle condizioni esterne. Gli aggiusta-

¹⁵ Per un'analisi attenta degli eventi e delle cause che portano al referendum sulla scala mobile si veda Lange (1986).

menti congiunturali si muovono tuttavia in controtendenza rispetto agli indicatori dell'economia reale. In quegli anni il tasso di disoccupazione cresce continuamente sino a toccare nel 1988 la punta dell'11%, a differenza degli altri paesi europei dove la ripresa continua a tenere basso il numero dei senza lavoro. La scarsa ricettività dei decisori pubblici a cogliere i segnali di crisi lascia dunque una pesante eredità ai protagonisti degli anni novanta, che si trovano ad affrontare, oltre all'innalzamento del tasso di disoccupazione, la parallela diminuzione dell'occupazione. Nel 1992, dopo ben venti anni di crescita positiva, il segmento della popolazione occupata diminuisce dell'1%, nel 1993 del 2,8% e nel 1994 dell'1,5% (European Economy 1995). Il contesto socio-economico e il concetto stesso di crisi economica mutano radicalmente rispetto agli anni settanta. Se nel decennio della guerra del Kippur le cause della crisi venivano ricercate prevalentemente in fattori esterni quali l'aumento del costo delle materie prime, nel turbolento scenario economico degli anni novanta le ragioni della crisi e il carattere cronico della disoccupazione vanno addebitati a fattori interni quali, in primo luogo, la disgiunzione sistematica tra la crescita della produzione, dovuta più che proporzionalmente agli incrementi di produttività, e la crescita della domanda di fattore lavoro, indotta dalle innovazioni tecnologiche.

Nel settore del mercato del lavoro i cambiamenti hanno luogo lungo tre distinte direzioni: la deregolamentazione delle condizioni d'impiego, già abbozzata nella seconda metà degli anni ottanta; il ritorno della concertazione triangolare e della politica dei redditi; l'emergere di nuovi temi e di nuove soluzioni in relazione al problema della disoccupazione, come quello della riduzione dell'orario di lavoro.

L'obiettivo principale delle politiche deregolative è quello di incidere sulla natura protettiva delle politiche del lavoro. La legge 223/23 luglio 1991 è sicuramente uno dei provvedimenti più innovativi nel campo delle politiche per la flessibilità, atteso da lungo tempo dalle parti sociali. Riallacciandosi alla legge 56/1987 (relativa all'organizzazione del mercato del lavoro) il testo è interessante per almeno due motivi: sul versante delle politiche in uscita ridisegna il sistema degli ammortizzatori sociali¹⁶; su quello delle politiche in entrata modifica le procedure di av-

¹⁶ Cfr. Titolo I, artt. 1-24.

viamiento al lavoro introducendo la richiesta nominativa al posto della chiamata numerica e riconoscendo il licenziamento collettivo come sbocco di una situazione aziendale di crisi¹⁷. Sul primo aspetto il principale elemento di novità è costituito dall'introduzione dell'indennità di mobilità e dalla modifica del campo di applicazione e della durata degli interventi di cassa integrazione straordinaria. Ma è in relazione alle modalità di collocamento che la legge viene da più parti salutata come una significativa novità in senso liberistico, a ragione dello smantellamento di un pezzo fondamentale del sistema di garanzie pubbliche inaugurate nel 1949. L'articolo 25 sancisce il principio della libertà di scelta del lavoratore da assumere allargando i margini di discrezionalità degli imprenditori¹⁸.

Tra il 1992 e il 1993 il governo e le parti sociali intraprendono una serie di negoziazioni sul problema del costo del lavoro che sfociano in due grandi accordi trilaterali: l'«accordo Amato» del 31 luglio 1992 e l'«accordo Ciampi» del 23 luglio 1993. Si tratta ancora di casi di concertazione indotta: ciò che cambia tuttavia è il carattere innovativo delle soluzioni programmatiche intraprese. I governi della transizione chiedono il consenso dei sindacati per riformare i settori nevralgici dell'economia. Dopo la pausa del governo Berlusconi, durante il quale i sindacati non esitano a manifestare il loro dissenso (ricordiamo lo sciopero generale del novembre 1994), nel 1995 il governo Dini si fa ancora promotore di un grande patto trilaterale per riformare il sistema pensionistico.

L'accordo del luglio 1993 è una delle riforme più significative nella storia delle relazioni industriali e delle politiche dei redditi, che testimonia, soprattutto nei confronti dei partner europei, la volontà di avviare un concreto processo di riaggiustamento economico e di risanamento finanziario. Le soluzioni scelte per la disinflazione sono severe: abolizione del meccanismo di indicizzazione dei salari, riforma degli assetti contrattuali, e politiche per la riattivazione del mercato del lavoro. La sepolcra della scala mobile, dopo gli aggiustamenti *stop-and-go* del 1975, del 1983 e del 1984, era già stata preannunciata nel giugno del 1990, quando la Confindustria aveva dato disdetta degli accordi precedenti. Di qui inizia un confronto serrato con

¹⁷ Cfr. Titolo II, artt. 25-31.

¹⁸ Anche se, così disponendo, non fa che adeguare il dato formale alla sostanziale evasione della chiamata obbligatoria verificatasi nella prassi quotidiana.

il governo e con i sindacati che raggiunge il culmine nel luglio del 1992, quando, nonostante la manovra di correzione di 30mila miliardi, la stabilità della lira va in pezzi. Alla fine di luglio le parti sociali e il governo decretano il definitivo abbandono delle indicizzazioni salariali e un primo ridisegno della contrattazione. L'intesa viene sottoscritta il 31 luglio e provoca le immediate dimissioni del leader della Cgil Trentin, sprovvisto del mandato di firma delle fabbriche. Tra le novità dell'accordo Amato va ricordata l'istituzione del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione, presso la Presidenza del Consiglio, con il compito di effettuare un costante monitoraggio delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici, e di progettare specifici interventi per le aree di crisi. Nonostante la bufera monetaria del settembre 1992, in cui la lira esce dallo Sme, e nonostante le contestazioni del sindacato e le rivendicazioni spontanee nelle fabbriche, l'accordo Amato viene mantenuto e rinnovato nell'anno successivo. Carlo Azeglio Ciampi, divenuto da poche settimane presidente del consiglio, ripercorre il cammino del suo predecessore: manovra correttiva e negoziato sul costo del lavoro. L'obiettivo è quello di rendere permanenti i risultati dell'accordo del 1992, definendo procedure precise per la determinazione dei salari e per le condizioni di lavoro. I contenuti dell'accordo riguardano la politica dei redditi, la riforma dei livelli di contrattazione e le politiche dell'occupazione. L'accordo si propone di avviare una programmazione duratura di tutti i redditi, in modo da tenere il livello dei salari al passo con il tasso previsto dell'inflazione, di ridurre il deficit dello Stato e di difendere il potere di acquisto delle retribuzioni e delle pensioni, in una ritrovata condizione di stabilità monetaria. Vengono fissate due sessioni di confronto con le parti sociali, in sincronia con gli adempimenti istituzionali della politica economica: la sessione di maggio-giugno sulla definizione degli obiettivi delle politiche di bilancio previste e la sessione di settembre sulle politiche dei redditi da adottare con l'approvazione della legge finanziaria. Viene inoltre istituito un osservatorio speciale con l'intento di controllare le dinamiche dei prezzi. La nuova struttura della contrattazione collettiva viene organizzata sulla base di due livelli di negoziazione: il livello nazionale (contratto collettivo nazionale di lavoro) e il livello aziendale (o alternativamente territoriale). In tal modo è possibile semplificare la sovrapposizione caotica dei diversi livelli di negoziazione e rispondere in maniera più adeguata alle distinte realtà locali. Tro-

va inoltre spazio il riconoscimento formale delle rappresentanze sindacali aziendali unitarie nelle singole unità produttive, così come disciplinate da un'intesa tra Cgil, Cisl e Uil nel marzo 1991.

Le leggi più significative di recepimento dell'accordo sono la 236 del 1993 e la 451 del 1994. La prima, recante «Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione», introduce una serie di norme volte ad estendere gli strumenti di gestione delle eccedenze di personale in conseguenza della congiuntura sfavorevole. Le principali disposizioni riguardano l'istituzione di un fondo speciale di occupazione per il triennio 1993-1995; forme straordinarie di intervento nelle zone più disagiate (in particolare il Sud, in sintonia con gli obiettivi Cee); l'incentivazione al ricorso ai contratti di solidarietà, rendendo lo strumento più duttile alle esigenze organizzative aziendali e prevedendo uno sgravio contributivo a favore dell'impresa; e il ritocco degli strumenti di sostegno al reddito attraverso l'innalzamento dell'indennità giornaliera di disoccupazione¹⁹. La legge 451 del 1994 riporta invece in primo piano le politiche per la formazione professionale. L'organizzazione dell'apprendistato (che risale al 1955) viene sostanzialmente ridefinita, al fine di rispondere in modo migliore alle esigenze delle diverse aziende, e i contratti di formazione e lavoro sono incoraggiati. Anche questi recentissimi provvedimenti possono dunque essere considerati come leggi-contratto in quanto dettate dagli interessi degli attori sociali.

Il terzo cambiamento che riguarda gli anni novanta è costituito dall'emergere e dalla sperimentazione dei programmi per la riduzione dell'orario di lavoro. L'idea di comprimere il tempo lavorativo non è certo nuova. Diversa è tuttavia la finalità per la quale questa soluzione viene ripescata dal «cestino delle opportunità» (Cohen, March e Olsen 1972), non tanto per migliorare la qualità della vita e ampliare i confini del tempo libero, quanto per tamponare le situazioni di crisi aziendale, evitando il licenziamento, e per allargare la base occupazionale. In Italia la riduzione dell'orario di lavoro è incoraggiata secondo tre distinte modalità. La prima è data dal meccanismo della cassa integrazione entro cui l'orario di lavoro può essere temporaneamente ridotto dallo zero all'80% del monte orario. La seconda è rappresentata dal part time, al quale le imprese italiane,

¹⁹ Cfr. artt. 6-11.

dopo l'aumentata partecipazione femminile degli anni ottanta, fanno sempre più ricorso. La terza modalità è costituita dai contratti di solidarietà, secondo cui i lavoratori accettano di lavorare per un numero inferiore di ore ed eventualmente di dividersi le mansioni per scongiurare i licenziamenti e per accrescere le assunzioni. Come abbiamo già anticipato, i contratti di solidarietà erano stati introdotti in seguito all'accordo tra il governo e le parti sociali del 1983, ma non avevano riscosso un grande successo data la ritrosia mostrata dagli imprenditori. Solo dopo l'accordo del 1993, essi sono riveduti e significativamente modificati. I pagamenti sono elevati dal 50 al 75% del salario perso a seguito della riduzione dell'orario; gli imprenditori beneficiano di un contributo pari a un quarto del salario non dovuto; viene prevista una maggiore flessibilità per la decurtazione del tempo di lavoro che può variare su scala giornaliera, settimanale, mensile e annuale.

I cambiamenti nel mercato del lavoro di cui osserviamo l'evoluzione negli ultimissimi anni, benché non rilevanti dal punto di vista dei provvedimenti legislativi, sembrano trainare il caso italiano nella casella dello scambio neo-corporativo. Nel dibattito politico ed economico si diffonde sempre di più un largo consenso sulla concertazione come strumento per l'introduzione di durature politiche dei redditi e, soprattutto, di politiche innovative, trasversali ai diversi settori di *policy* (Salvati 1995; Braun 1996). Il governo di centrosinistra, il dibattito sull'unità sindacale e l'atteggiamento condiscendente degli imprenditori potrebbero far compiere al caso italiano quel giro a 360 gradi su cui la vecchia letteratura neo-corporativa non avrebbe di certo scommesso.

Il policy making del mercato del lavoro in Germania (1966-1996): il governo diviso dell'economia

Anche nel caso tedesco la fine degli anni sessanta rappresenta un periodo particolarmente importante per l'evoluzione delle politiche del lavoro. Sino ad allora, infatti, le condizioni privilegiate dell'economia, caratterizzate dalla crescita continua del prodotto interno lordo e dal pieno impiego delle risorse disponibili, avevano ristretto i margini dell'intervento pubblico alla formulazione di programmi di corto respiro, rivolti soprattutto alla tutela dei lavoratori stagionali e alla promozione di

politiche industriali e regionali. In quegli anni, l'interpretazione ideologica dei rapporti tra Stato ed economia attingeva largamente alla dottrina dell'economia sociale di mercato, intesa come politica dell'ordine sociale. L'idea fondamentale si riassume nell'esistenza di un ordine economico fondato sulla dinamica di un mercato competitivo, solamente controllato dallo Stato.

La svolta avviene con la recessione del 1967, provocata anche dall'onerosità delle spese per le elezioni del 1965, in cui sorge l'immediata necessità di restrizioni fiscali. Per la prima volta dopo il 1959, la disoccupazione raggiunge il mezzo milione di unità e questo basta a decretare la caduta del cancelliere Erhard, eletto a pieni voti solo un anno prima (Scharpf 1991). Il partito socialdemocratico, per la prima volta dopo la guerra, entra con i cristiano-democratici nella Grande Coalizione guidata da Kiesinger e imprime una svolta interventista alla regolazione dell'economia. Sono questi gli unici anni, insieme ai primi passi del governo Brandt, in cui diventano popolari le teorie keynesiane, altrimenti snobbate tanto dai governi di centro-destra di Adenauer (1949-1963), di Erhard (1963-1966) e poi di Kohl (1982-1995), quanto dai governi di centro-sinistra di Schmidt (1974-1982).

Tra il 1967 e il 1969 vengono introdotti tre importanti strumenti, destinati, almeno nelle speranze dei proponenti, a preparare il terreno per un'efficace e duratura politica economica e del lavoro: la «Concertazione» (*Konzertierte Aktion*) tra il governo e le parti sociali; la legge sulla stabilità e sullo sviluppo economico (1967), introdotta dal ministro socialdemocratico per l'economia Karl Schiller; e la legge d'incentivazione al lavoro (1969). Lo spostamento dell'attenzione verso le politiche di stimolazione della domanda è reso possibile dall'azione congiunta di tre fattori: l'interesse della Spd e del sindacato confederale (Dgb) per l'introduzione di programmi innovativi sull'esempio degli altri paesi europei; l'intento degli altri partiti della coalizione (Fdp e Cdu/Csu) di sottolineare la valenza sociale dell'intervento pubblico; e l'istituzione nel 1963 del Consiglio degli esperti economici, prestigioso *think tank* per la consulenza all'attività del governo, particolarmente simpatetico in quegli anni agli insegnamenti keynesiani (Allen 1989).

Il modello della concertazione si riferisce agli accordi e alle discussioni di vertice tra il governo, la banca federale, i gruppi degli interessi e il consiglio degli esperti sui temi della politica

macro-economica. La finalità è duplice: da un lato, anticipare e attenuare i conflitti nella fase antecedente alla formulazione dei programmi; dall'altro, promuovere la collaborazione e il consenso nella fase d'implementazione. Il governo si assicura così la possibilità, soprattutto di fronte all'opinione pubblica, di definire le regole del gioco del *policy making* economico e di contenere le tensioni sociali.

La legge sulla stabilità e sullo sviluppo economico introduce la possibilità di utilizzare la spesa pubblica e la tassazione per la gestione anti-ciclica della domanda aggregata, in sostituzione agli strumenti «neo-liberisti» propugnati dal cancelliere uscente Erhard, basati principalmente sulla variazione dei tassi di interesse. Prendendo le distanze dalle dottrine neoclassiche (in cui, ricordiamo, l'offerta aggregata crea la propria domanda), i decisori pubblici sostengono la necessità dell'intervento statale nell'economia, allo scopo di sollecitare la domanda di beni e di creare i livelli desiderati di occupazione. In questa prospettiva, il modo migliore per aumentare gli investimenti non è più quello di abbassare i tassi d'interesse o il prezzo del capitale, ma quello di accelerare la spesa pubblica (anche in deficit) o di abbassare la tassazione, nei periodi di recessione, in modo da iniettare nel sistema economico una maggiore liquidità che possa aumentare il potere di acquisto dei consumatori e creare nuove possibilità di occupazione. Più in dettaglio, la legge del 1967 prevede cinque passaggi successivi: la formulazione da parte del consiglio degli esperti di un rapporto annuale sullo stato dell'economia e delle principali variabili macro-economiche; la costituzione dei fondi di riserva per gli investimenti governativi nei periodi di recessione; l'ideazione di piani anticipati relativi agli obiettivi di *policy* e alle spese previste per gli anni successivi; l'attuazione di analisi periodiche sulle condizioni finanziarie delle casse per le assicurazioni sociali e dell'ufficio federale per l'impiego; e, infine, un sistema di consultazione tra il governo e i vertici dei gruppi degli interessi economici per la costruzione di orientamenti comuni.

La legge d'incentivazione al lavoro, varata due anni dopo, introduce una serie di nuovi programmi per il sostegno al reddito e per la creazione di posti di lavoro, in un periodo di disoccupazione crescente. L'intento è quello di emulare il modello svedese fornendo un quadro generale e completo per gli interventi di politica attiva e passiva, allo scopo di proteggere da un punto di vista formale e istituzionale tutti i lavoratori. I pro-

grammi possono essere suddivisi in quattro gruppi a seconda del settore di riferimento: il sostegno al reddito, la promozione dell'occupazione, la formazione professionale e il collocamento. La grande maggioranza di questi programmi è tuttora in vigore. Gli interventi di sostegno al reddito ruotano principalmente intorno a due strumenti, reciprocamente collegati: l'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*, Alg), regolata dai paragrafi 49, 100 e seguenti dell'Afg, e l'assistenza ai disoccupati (*Arbeitslosenhilfe*, Alhi), regolata dal paragrafo 134²⁰. La prima è concessa ai lavoratori con almeno tre anni di contribuzione; il sussidio ammonta a circa il 68% della retribuzione, a seconda delle condizioni familiari, e ha una durata variabile da due a cinque anni. Quando il diritto all'indennità di disoccupazione decade, oppure quando i lavoratori non sono in possesso dei requisiti contributivi, subentra l'assistenza ai disoccupati, erogata sino a un minimo di 150 giorni di contribuzione. Il sussidio corrisponde al 56-58% del salario precedente. La mancanza dei contributi minimi per accedere all'assistenza non lascia tuttavia i disoccupati completamente a se stessi, in quanto fa scattare il diritto ai sussidi sociali (*Sozialhilfe*, Slhi), regolati dalla legge federale per l'assistenza sociale (*Bundessozialhilfegesetz*). L'erogazione dei pagamenti è di competenza dei comuni. Tra le principali politiche attive troviamo i programmi per la creazione di posti di lavoro e le indennità per il lavoro a tempo ridotto. Le misure per la creazione dei posti di lavoro, le cosiddette «ABM» (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*)²¹, sono prestazioni monetarie, con durata da uno a tre anni, che prevedono il reimpiego dei disoccupati in lavori di pubblica utilità, in combinazione con periodi di qualificazione professionale. Sino alla metà degli anni settanta le ABM giocano un ruolo marginale, data la crescita limitata della disoccupazione. La tendenza si rovescia a partire dal periodo successivo al secondo *shock* petrolifero, quando aderiscono oltre 50 mila partecipanti. I programmi per il lavoro a tempo ridotto (*Kurzarbeitergeld* – Kug) comprendono delle integrazioni salariali proporzionali alla diminuzione dell'orario di lavoro, secondo quanto predisposto dai paragrafi 63-73 dell'Afg. Le integrazioni sono concesse sino a 18 mesi per un ammontare di circa il 63% della retribuzione. Tali provvedi-

²⁰ I riferimenti legislativi sono tratti dall'ultima e integrale edizione dell'*Arbeitsförderungsgesetz*, Beck-Texte, 1994.

²¹ *Ex* §§ 91-96 Afg.

menti, da non confondersi con il part time, funzionano in modo simile alla nostra cassa integrazione, prevedendo il rientro del lavoratore in azienda. Successivamente il legislatore distinguerà tra lavoro a tempo ridotto congiunturale e strutturale, rispondendo in tal modo alle diverse situazioni di crisi e di ristrutturazione aziendale. Il terzo gruppo di provvedimenti contenuti nell'Afg riguarda la materia della formazione professionale. La legge distingue tre diverse disposizioni: le prime relative alla formazione professionale di tipo generale; le seconde alla specializzazione e al perfezionamento, le terze alla riqualificazione, ossia all'avviamento ad altra professione. La finalità è quella di incidere sulla quota di disoccupazione strutturale eliminando le situazioni di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, promuovendo la mobilità dei lavoratori ed elevando il livello della qualificazione individuale per le persone in cerca di primo impiego, in modo da favorirne l'ingresso nel mercato del lavoro. L'ultimo aspetto regolato dalla legge d'incentivazione al lavoro, che si presenta sempre più come un provvedimento di natura generale, è il sistema del collocamento. La legge ha stabilito il monopolio pubblico sulla funzione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, affidata esclusivamente all'ufficio federale per l'impiego, fondato nel 1952.

La legge per la stabilità e lo sviluppo e la legge d'incentivazione al lavoro rappresentano i frutti più maturi del periodo della concertazione. I sindacati sono chiamati a partecipare al processo di *decision making* e, in cambio, promettono di moderare le rivendicazioni salariali. Le associazioni imprenditoriali acconsentono allo scambio, attratte dalla possibilità di ottenere sgravi fiscali e misure di sostegno per le crisi aziendali. Durante gli anni settanta, tuttavia, importanti avvenimenti mettono in discussione il modello della regolazione macro-politica: sia gli esperimenti keynesiani sia le politiche dei redditi si sgretolano velocemente. Il graduale rafforzamento dell'autonomia del sindacato e le strategie d'azione della Bundesbank, che non era mai stata del tutto favorevole alla concertazione, riescono ad erodere gradualmente le relazioni tra il governo e gli attori sociali, che nel giro di pochi anni si trasformano in un rituale meramente simbolico. Il recupero dell'autonomia nella contrattazione da parte delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali (cioè il ripristino del principio della *Tarifautonomie*) avviene attraverso due rilevanti provvedimenti: la legge del 1972 sui consigli di azienda e la legge del 1976 sulla codeterminazione. En-

trambi i provvedimenti sono volti al rafforzamento delle organizzazioni dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Il primo riprende la legge del 1952 istitutiva dei consigli di azienda, legittimandone la presenza nelle imprese con almeno cinque dipendenti. La rappresentanza dei lavoratori viene esplicitamente potenziata, in quanto i consigli di azienda sono espressione di tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro appartenenza al sindacato. Il secondo provvedimento amplia i diritti dei consigli di azienda, imponendo la pari rappresentanza del lavoro e del capitale nell'ambito dei consigli di sorveglianza delle imprese. In tal modo, rispondendo alle tensioni sociali verificatesi nella metà degli anni settanta, in un clima d'inflazione crescente, le leggi offrono ai lavoratori un canale di rappresentanza privilegiato per influenzare e informare la direzione.

Nel frattempo, la minaccia d'inflazione crescente, in parte importata dall'estero come conseguenza della guerra del Vietnam, in parte frutto della ripresa economica del 1969, questa volta sottovalutata dai sindacati, costringe i *policy makers* a tagliare le spese governative e a introdurre due sovrimposte sul reddito (1970 e 1973). L'inasprimento fiscale provoca scioperi violenti e crea un impulso alla mobilitazione sociale, mettendo a dura prova la coesione interna del sindacato. Nel 1974, per la prima volta nella storia delle relazioni industriali, il sindacato dei dipendenti pubblici, la Ötv, inaugura le vertenze per il rinnovo dei contratti salariali, al posto della IG-Metall. Il sindacato riesce ad ottenere gli aumenti salariali richiesti, nonostante la dura opposizione del cancelliere Brandt, che si dimetterà nei mesi successivi. Il clima di agitazione sociale perdura sino al 1975, quando la legge finanziaria decurta i fondi per l'ufficio per l'impiego e per le politiche del lavoro. I tagli alle spese sono fortemente voluti dalla banca centrale, che in questi anni recupera un ruolo sovrano nel campo della politica monetaria. La difesa ad oltranza della propria autonomia (mentre un corollario essenziale delle prescrizioni keynesiane è che la banca centrale non sia completamente indipendente) contribuisce al crollo degli assetti neo-corporativi.

Nella seconda metà degli anni settanta l'andamento dell'economia dà ragione alla Bundesbank, in quanto i tagli alle spese sono in poco tempo compensati da un'improvvisa espansione pro-ciclica della spesa pubblica a livello regionale e locale. I tentativi di applicare gli strumenti keynesiani si rivelano superflui e il controllo dell'inflazione viene garantito dalla politica

monetaria e dalla moderazione salariale. Anche durante il governo di centrosinistra di Schmidt, rimane forte l'appello agli strumenti monetaristi e al recupero dell'economia sociale di mercato, con l'ago della bilancia spostato verso la competitività del mercato. Nel 1978 gli imprenditori impugnano presso la Corte costituzionale la legge sulla codeterminazione, sapendo che questa azione avrebbe definitivamente posto fine al consenso del sindacato e avrebbe decretato la fine della concertazione (Streeck 1993).

Il ripristino dei programmi basati sulla regolazione del comportamento dell'offerta dell'economia e di una maggiore libertà di mercato è giustificato in questo periodo anche dai livelli tutto sommato tollerabili del tasso di disoccupazione, eccezionalmente al di sotto dei parametri europei. La tendenza si inverte alla fine degli anni settanta, quando si cominciano ad avvertire maggiori segnali di crisi. Tuttavia, l'accresciuta disoccupazione non produce il ritorno del neo-corporativismo, ma, al contrario, permette di portare a termine il cambiamento del paradigma di *policy* (Hall 1993) che sino ad allora aveva plasmato la definizione delle politiche macro-economiche. A fronte della moltiplicazione del numero dei senza lavoro (che nella prima metà degli anni settanta balza dal 2,7% al 7,1%), gli strumenti di politica economica utilizzati nel decennio precedente si rivelano non più adeguati. Emerge con forza la necessità di sperimentare nuovi programmi e nuove soluzioni, e di recuperare sotto rinnovate vesti gli strumenti già adottati nel passato²². Il paradigma neo-keynesiano viene rimpiazzato dalle dottrine monetariste che fanno della lotta all'inflazione il loro obiettivo privilegiato. Il rinvigorimento delle politiche deflazionistiche costituisce in gran parte una risposta agli effetti esplosivi innescati dal secondo rincaro delle materie prime, seguito alla guerra dell'Iran, che aveva nuovamente alterato le ragioni di scambio a favore delle nazioni dell'Opec.

Sul mercato del lavoro sono due i principali effetti della svolta monetarista: da un lato, l'insieme degli interventi restrittivi, volti al contenimento degli effetti più disastrosi dell'allarme occupazionale, per la prima volta così acuto nella Repubblica

²² Come argomenta Scharpf, se «nei primi anni settanta molti avrebbero concordato con Helmut Schmidt, secondo il quale il 5% d'inflazione è meglio del 5% di disoccupazione» (1991, 15), nei primi anni ottanta quasi tutti i governi delle democrazie occidentali danno priorità alla stabilità dei prezzi.

federale; dall'altro, a partire dalla seconda metà del decennio, quindi con un certo ritardo rispetto agli altri paesi europei, la diffusione di una maggiore deregolamentazione dei contratti e dei rapporti di lavoro. Le due tendenze sono accompagnate dagli eventi che si succedono nell'arena delle relazioni industriali, completamente occupata, in questo nuovo decennio, dalla battaglia per la riduzione della settimana lavorativa. La crisi di bilancio dell'ufficio federale si riflette in una serie di misure restrittive per il mercato del lavoro, contenute nella «legge per il consolidamento dell'incentivazione al lavoro» (*Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz – Afkg*), varata nel dicembre del 1981, durante gli ultimi momenti di vita della coalizione di centrosinistra. Il provvedimento, oltre a sollevare un acceso dibattito parlamentare tra i partner della coalizione del tutto discordi sui settori da colpire, provoca ripetuti conflitti con gli enti locali e con le loro associazioni di rappresentanza, duramente contrari alla politica dei tagli.

Tra gli intenti della coalizione cristiano-liberale vi è anche il desiderio di limitare i confini della regolazione pubblica attraverso l'introduzione di una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro (che peraltro agevola il risanamento delle finanze statali). La legge di promozione dell'occupazione (*Beschäftigungsförderungsgesetz*), del 1° maggio 1985, contiene un pacchetto di nuovi strumenti, mirati a rendere più elastici i rapporti d'impiego e le forme di assunzione. Il nucleo centrale della legge sulla promozione dell'occupazione riguarda l'incentivazione dei contratti a tempo determinato, regolati nel primo paragrafo. I contratti possono essere sottoscritti sia in caso di nuove assunzioni, sia quando si verificano disponibilità temporanee nelle imprese, allorché alcuni dipendenti si siano allontanati per seguire corsi di qualificazione e di perfezionamento. La durata dei contratti viene raddoppiata passando da 6 a 18 mesi. Accanto al tempo determinato, il legislatore riconosce per la prima volta due distinte forme di part time. La prima è il cosiddetto «lavoro su richiesta», dato dall'adattamento degli orari alla quantità di lavoro da svolgere, che consente all'imprenditore di assumere nuovi lavoratori sulla base dei picchi temporanei della domanda, del lavoro stagionale o di altre esigenze specifiche dell'impresa. La seconda categoria di contratti, del tutto innovativa nel panorama economico e produttivo tedesco, è l'introduzione del part time come forma di divisione del lavoro: la diminuzione del tempo di lavoro del singolo lavoratore avviene a favore della suddivi-

sione delle mansioni tra due o più dipendenti. Alla pari dei nostri contratti di solidarietà (introdotti in Italia solo un anno prima) la divisione del lavoro può avvenire non solo, come nell'intento primario della legge, a fini di nuove assunzioni, ma anche per evitare licenziamenti. La legge del 1985 solleva violente contestazioni nei sindacati, fortemente preoccupati per l'eccessiva diffusione dei meccanismi di mercato. Il provvedimento è fin da subito etichettato come la «legge dello *hire and fire*» (*das Gesetz des Heuerns und Feuerns*), titolo che simboleggia l'identificazione polemica con la logica dei rapporti di lavoro in un sistema capitalistico. Al contrario, gli imprenditori accolgono con favore il rilassamento dei controlli amministrativi e lo smantellamento delle norme più rigide e burocratiche nelle procedure del collocamento. I risultati prodotti dalla legge di promozione dell'occupazione si rivelano tuttavia deludenti. Gli strumenti previsti dal legislatore non riescono a contenere il numero esplosivo dei disoccupati, che di lì a poco si ritrovano tristemente a competere con i senza lavoro provenienti dall'Est.

L'unificazione monetaria, siglata a poco più di sette mesi dal crollo del muro di Berlino, nel luglio del 1990, determina infatti l'immediato crollo dell'economia dell'ex Ddr. La disintegrazione del sistema produttivo dell'Est porta con sé il dilagare della disoccupazione, che nel 1993 arriva a sfiorare il 16%. Il nemico più acerrimo ora è la disoccupazione di lunga durata che cresce esponenzialmente negli anni seguenti alla *Wende*²³, toccando il 31% nel 1993. Ad accrescere il numero dei senza lavoro contribuisce inoltre l'operato della *Treubhandstalt*, la grande *holding* pubblica, preposta alla privatizzazione dei monopoli di Stato della ex Ddr, che nel corso del risanamento e della razionalizzazione si vede costretta ad espellere il personale eccedente.

Nonostante i radicali mutamenti economici e sociali, la legge d'incentivazione al lavoro (Afg), messa a punto nel 1969, non viene sottoposta a grandi revisioni. Per rispondere alla disoccupazione di massa nelle nuove regioni viene scelto, in parallelo al trattato di unificazione economica e monetaria, di estendere la legge d'incentivazione al lavoro all'ex Ddr e di affidare anche il mercato del lavoro dell'Est al controllo dell'ufficio

²³ Con il termine *Wende*, ormai di uso corrente nel linguaggio internazionale, si fa riferimento al radicale cambiamento del sistema politico tedesco introdotto dal crollo del muro di Berlino e dal processo di unificazione nazionale.

federale dell'impiego. Non è questa la sede per commentare in dettaglio le modalità del trasferimento delle strutture istituzionali occidentali alla Germania orientale secondo quella che, soprattutto dai detrattori, è stata definita *Shocktherapie* (Lehmbruch 1992), cioè un trapianto improvvisato di assetti e di risorse, che ha mirato a riprodurre immutato il modello occidentale. Ai nostri fini rileva sottolineare che l'Afg è diventata il riferimento legislativo cardine delle nuove regioni acquisite, con il nome di «Afg-Ddr», varata dopo soli sei mesi dall'unificazione, nel giugno del 1990, non senza aver provocato una lievitazione vertiginosa delle spese dell'ufficio federale, un consistente allargamento del deficit e l'innescarsi di spirali perverse nel rapporto tra spese e contributi. Più in dettaglio, i mutamenti introdotti a seguito della riunificazione riguardano, sul versante legislativo, la revisione degli ammortizzatori sociali, l'espansione del mercato del lavoro secondario e la differenziazione dei salari e dei rapporti di lavoro. Questi profondi cambiamenti legislativi non fanno tuttavia riemergere relazioni di scambio corporative tra il governo e gli attori sociali, che continuano a rispettare la divisione del lavoro invalsa negli anni ottanta, secondo cui le istituzioni pubbliche sono responsabili dei programmi legislativi di tutela dei disoccupati, mentre le associazioni private si occupano esclusivamente di negoziare le condizioni di lavoro degli occupati.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, va sottolineata la trasformazione dei sussidi per la riduzione dell'orario di lavoro da congiunturali a strutturali, come conseguenza del riconoscimento della gravità dei processi di ristrutturazione aziendale in corso nell'Est. Con l'utilizzo delle integrazioni salariali, le imprese risparmiano i costi del licenziamento e delle nuove assunzioni e i lavoratori possono frequentare corsi di qualificazione e di perfezionamento. In quest'ultimo caso, il sussidio monetario viene leggermente aumentato²⁴. Sempre nell'ambito delle politiche passive si assiste all'introduzione di sovvenzioni speciali per le aziende che assumano disoccupati di

²⁴ La variante strutturale di questo ammortizzatore sociale conosce un vero e proprio *boom* subito dopo la *Wende*: dal luglio del 1990 all'aprile del 1991, i partecipanti nei nuovi *Länder* salgono da 656 mila a oltre due milioni. Anche nei vecchi *Länder* si assiste a un incremento, dal 1990 al 1991, da 56 mila a 145 mila partecipanti, numero destinato a raddoppiare nel 1992 e a superare le 700 mila unità nel 1993 (InforMISEP 1995).

lungo periodo (con più di 50 anni), secondo quanto predisposto dalla circolare del consiglio di amministrazione dell'ufficio per l'impiego del gennaio 1993. I finanziamenti hanno una durata di due anni nel settore pubblico e di cinque anni nel settore privato.

L'espansione delle ABM ha luogo principalmente nel mercato del lavoro tedesco orientale, in particolare a livello locale. Quando esistono i minimi contributivi, i senza lavoro possono essere occupati nelle amministrazioni municipali, nelle organizzazioni private e nelle associazioni per il volontariato (autorizzate dall'ufficio per l'impiego), con una remunerazione massima pari al 90% del salario corrispondente. Sempre nell'ambito delle disposizioni a favore del «mercato del lavoro secondario», troviamo le cosiddette «sovvenzioni per il costo del lavoro» (*Lohnkostenzuschüsse*), introdotte nel 1994 per le regioni dell'Est, dopo gli esiti positivi riscontrati nella Germania occidentale. Questi programmi, che a differenza degli altri sino a qui elencati costituiscono una vera e propria innovazione, vengono definiti anche come «le misure del 249 h», dal numero del paragrafo dell'Afg in cui vi è il riferimento legislativo²⁵. Per ogni nuovo disoccupato assunto, i programmi forniscono sovvenzioni pari all'ammontare dell'indennità di disoccupazione (63-68% della retribuzione), per la durata massima di un anno. Il restante 32% dello stipendio è pagato dal datore di lavoro. Anche in questo caso, le mansioni svolte devono essere di pubblica utilità (protezione dei beni artistici, servizi sociali, tutela ambientale). Per i nuovi *Länder* questi finanziamenti sono validi fino al 1997.

Un'ulteriore innovazione nell'ambito delle politiche attive è rappresentata dalle «società di occupazione» (*Abs-Gesellschaften*), sperimentate sia nei vecchi sia nei nuovi *Länder*. Si tratta di istituzioni indipendenti, finanziate attraverso la combinazione di diversi fondi (ufficio federale dell'impiego, fondi sociali europei, finanziamenti regionali e comunali), a cui i disoccupati si rivolgono per trovare un'occupazione. L'esperienza lavorativa è spesso combinata con la formazione professionale. Queste società possono essere promosse da imprese private o da enti pubblici con l'obiettivo di trovare una nuova attività lavorativa ai lavoratori altrimenti licenziati.

²⁵ Nel caso del mercato del lavoro occidentale il riferimento legislativo è invece dato dal paragrafo 242 dell'Afg e seguenti.

La terza tendenza che si osserva nel mercato del lavoro tedesco dopo la riunificazione è la crescente flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, già inaugurata nel decennio precedente con la legge di promozione dell'occupazione. Le politiche per la flessibilità subiscono un'insperata accelerazione che culmina nella legalizzazione delle agenzie private di collocamento, con un provvedimento del 1994. Le agenzie, purché in possesso della licenza fornita dall'ufficio per l'impiego, possono collocare i disoccupati presso le diverse imprese, sulla base delle esigenze specifiche di queste ultime, garantendo la stipulazione di regolari contratti (Employment Observatory 1994). Ad oggi, l'unica esperienza in Germania di lavoro a contratto (o in affitto) è fornita dalla Renania Westfalia.

I cambiamenti avvenuti nelle istituzioni legislative procedono su binari distinti rispetto a quelli che avvengono nelle istituzioni di rappresentanza degli interessi privati, che in questo momento si trovano a dover faticosamente reagire alle conseguenze della riunificazione. Le relazioni industriali sono minacciate da due distinte sfide che convergono nell'enfatizzare il medesimo problema: tanto la maggiore flessibilizzazione degli orari e dei rapporti di lavoro nelle regioni dell'Ovest, quanto la situazione allarmante dell'economia orientale, conducono ad una crescente differenziazione dei salari, sulla base dei diversi contesti produttivi, mettendo in discussione una delle funzioni fondamentali delle organizzazioni sindacali. Sino alla metà degli anni ottanta la regolazione sociale dei livelli di salario, delle condizioni di lavoro e di qualificazione dei lavoratori era centralizzata e standardizzata, e su questo modello le associazioni avevano plasmato la propria identità e le proprie strutture organizzative. Gli squilibri territoriali che solcano l'economia dell'Est e la Germania unita costringono invece i sindacati ad accettare di adattare i salari alle distinte realtà produttive. Si avvia un processo di mutamento non solo delle strategie d'azione degli attori sociali, ma anche delle strutture organizzative per la rappresentanza degli interessi. Sino ad oggi, le politiche tariffarie prendevano in considerazione il livello di competitività medio registrato in ogni settore; ora invece il modello di riferimento è dato dalle prestazioni delle singole imprese. Alla crisi delle organizzazioni sindacali contribuisce anche il dibattito sulla riduzione e sulla redistribuzione del tempo di lavoro. In generale, negli anni più recenti si è affermato un lento e progressivo sfilacciamento degli standard tradizionali sull'orario di lavoro, nel senso che sem-

pre più la gestione dell'orario si sta decentralizzando e sta sfuggendo alla regolazione di livello nazionale.

Il tema della gestione flessibile e della riduzione dell'orario di lavoro rappresenta infatti sino alla metà degli anni novanta l'oggetto del contendere tra le organizzazioni sindacali e il cancelliere Kohl che sin dal suo ingresso sulla scena politica si è sempre mostrato scettico sulla possibilità di diminuire le ore lavorative temendone le conseguenze sulla competitività della produzione, in tal modo guadagnandosi le simpatie degli imprenditori. Un cambiamento significativo avviene nel gennaio del 1996 quando il rallentamento della crescita economica, il superamento della soglia dei 4 milioni di disoccupati e la previsione di un deficit pubblico superiore nel 1996 alla soglia di Maastricht spingono il governo, i sindacati e gli imprenditori a costituire una «alleanza per il lavoro e per il rafforzamento del sistema-paese» in cui il tema della flessibilità diventa centrale. Il 23 gennaio viene siglato un programma d'azione in cinquanta punti nell'ambito dell'approvazione da parte del governo federale del rapporto economico per il 1996. L'obiettivo principale del piano è quello di dimezzare il numero dei disoccupati entro l'inizio del 2000 attraverso una serie di riforme strutturali tese ad assicurare maggiore libertà, più flessibilità e più mobilità ai vari attori economici (Barile 1996). Pur sotto sembianze concertative, che non celano l'intento di rassicurare l'opinione pubblica, il nuovo patto per il lavoro si presenta in realtà come un'intesa-cornice che fissa regole e indirizzi di politica economica di carattere generale, nell'ambito della quale le parti beneficiano di un'elevata discrezionalità. Ad oggi infatti si contano più gli insuccessi che i successi dell'accordo (sul problema degli straordinari e dei congedi per malattia le parti lo hanno completamente sconfessato). La peculiare esperienza dell'accordo conferma la sostanziale tenuta del governo diviso dell'economia, al quale sia le forze sociali sia gli attori politici non hanno mai voluto rinunciare.

Cooperazione e rendite istituzionali vs. differenziazione e innovazione istituzionale

La comparazione analitica del *policy making* per il mercato del lavoro in Italia e in Germania ha condotto all'esplicitazione di due distinti modelli di regolazione: da una parte la regolazio-

ne assume le caratteristiche di uno scambio in cui l'attore pubblico riveste un ruolo d'intermediazione e di promozione dell'accordo tra le parti; dall'altra essa si svolge attraverso la separazione funzionale delle attribuzioni e delle responsabilità tra gli attori pubblici e gli attori privati.

I due modelli sono speculari. Nel primo, identificato dal caso italiano, gli attori pubblici (prevalentemente addensati nell'ambito delle strutture governative) e i gruppi degli interessi economici si scambiano risorse (materiali e simboliche) in reti di transazioni ad elevata frequenza e intensità, finalizzate a raggiungere accordi corporativi che assicurino il consenso di tutti i partecipanti sui risultati ottenuti. Sebbene l'accesso al *policy making* sia limitato ed esclusivo (non tutti i gruppi possono accedervi), gli attori che partecipano agli scambi ne ricavano un'utilità in termini sia d'incentivi di breve periodo sia di legittimazione del proprio operato nel lungo periodo. Si osserva quindi una stretta dipendenza delle politiche del lavoro dalla strutturazione degli interessi organizzati e dal tipo di interazione che questi instaurano con le istituzioni politiche. Questa logica di contrattazione e di spartizione è il logico corollario delle caratteristiche politico-istituzionali degli apparati pubblici e dei gruppi d'interesse, così come si sono consolidate nel corso del tempo: elevata permeabilità degli apparati pubblici e basso grado di istituzionalizzazione delle relazioni industriali. L'arena legislativa e l'arena delle relazioni sindacali tendono a sovrapporsi reciprocamente; i comportamenti sono scarsamente differenziati e vi è un'elevata giustapposizione tra i principi di legittimazione che guidano le due sfere. Tra la sfera pubblica e la sfera privata vi sono «paletti» esili e fragili che possono essere «scavalcati» facilmente, oppure che possono essere spostati senza grandi difficoltà» (Lanzalaco 1995, 72). Nel *policy making* contrattato, che caratterizza il caso italiano sin dal periodo del dopoguerra, la continua cooperazione tra gli attori pubblici e le forze sociali ha creato meccanismi di rinforzo delle vecchie routine e delle vecchie iniziative programmatiche bloccando ogni tentativo di innovazione. Gli attori pubblici e privati interagiscono nell'ambito di un «sentiero di sviluppo condizionato» (North 1990, 150) che tende a bloccare le grandi deviazioni.

L'opposto accade nel caso tedesco. I gruppi d'interesse, benché maggiormente coesi dal punto di vista organizzativo, hanno paradossalmente minori possibilità di insinuarsi nel processo di *policy making* esistendo una rigida divisione degli am-

biti di competenza: gli attori pubblici legiferano in relazione alla tutela e al reimpiego dei disoccupati, mentre gli attori sociali, secondo il principio dell'autonomia tariffaria, si occupano delle condizioni di lavoro degli occupati, esercitando un dominio completo sulla contrattazione collettiva. In linea di principio, non si danno casi d'interferenza tra la legislazione e la contrattazione privata, sia per quanto riguarda le materie che rispettivamente esse regolano, sia per quanto riguarda le istituzioni che assicurano l'implementazione e il controllo delle scelte da esse adottate. La differenziazione funzionale tra i gruppi e le istituzioni pubbliche, cioè l'esistenza di confini chiari e invalicabili tra le due arene si associa in questo caso alla forte istituzionalizzazione delle relazioni industriali.

È opportuno allora interrogarsi sulle ragioni per le quali nel caso italiano si riscontra la permanenza di schemi para-concertativi di *policy making* mentre nel caso tedesco questi schemi di intermediazione degli interessi sembrano completamente superati. Esiste infatti un rapporto piuttosto stretto tra il contesto politico-istituzionale entro cui si svolge la regolazione del mercato del lavoro, il modo in cui tale regolazione si è istituzionalizzata nel corso del tempo, e il ruolo rivestito dalle strategie degli attori.

Iniziando dal caso italiano, l'analisi svolta ci consente di ipotizzare che le modalità attuali di regolazione del mercato del lavoro dipendano dal modo in cui le organizzazioni degli interessi sono state legittimate a partecipare al processo decisionale pubblico durante gli anni settanta, quando si diffonde il *policy making* contrattato. Esse sono dunque *path dependent*, dipendenti dalle specifiche combinazioni di vincoli e di opportunità che si sono formate nel cammino segnato dall'esperienza passata. Dopo gli anni dell'esclusione dalla scena politica (e della pura subalternità ai partiti), negli anni settanta, anche grazie al riverbero dei nuovi orientamenti concertativi, i sindacati ottengono una posizione privilegiata nella formulazione ed implementazione di alcune politiche pubbliche, cosa che offre loro opportunità e risorse da distribuire in forma d'incentivi selettivi ai propri quadri ed associati e la possibilità di preservare (nonostante l'appannarsi della loro immagine) la loro forza organizzativa. Negli anni ottanta e novanta lo scenario cambia: il modello corporativo di *policy making* e d'intermediazione degli interessi viene da più parti ricusato (perché ritenuto non più adeguato a cogliere le trasformazioni sociali ed economiche in corso) e i

sindacati confederali subiscono un sostanziale indebolimento dal punto di vista della rappresentatività, della coesione organizzativa e delle risorse di potere disponibili. Nonostante tali mutamenti, rimangono alcune eredità del modello che si era diffuso e sviluppato negli anni passati. Rimangono delle rendite, di cui i sindacati continuano a beneficiare pur a fronte del mutato contesto ambientale. Le rendite sono considerabili come effetti di posizione (*set effect*) che portano gli attori a difendere o reiterare le strategie consolidate anche quando esse non sono più rispondenti alla mutata configurazione dei problemi di *policy*. Per scoprire se una strategia è adeguata oppure non lo è più occorrerebbe infatti, da parte degli attori, sostenere un costo che essi non vogliono sostenere. L'effetto di posizione genera circoli viziosi e inerzia cognitiva, cioè tendenza a cercare conferme e bassa disponibilità al cambiamento (Good 1989).

Le rendite istituzionali sono il diretto risultato della *path dependency*: si generano dei benefici cumulativi per gli attori, nel senso che quanto più essi rimangono «fedeli» ai vecchi comportamenti, tanto più si rafforzerà la loro inclusione nel processo decisionale, anche a fronte di risultati complessivamente subottimali (cioè di politiche inefficaci). Gli scambi tra gli attori pubblici e gli attori privati possono essere denominati «micro-corporativi», rispetto a quelli «macro-corporativi» del passato, perché caratterizzati da un numero maggiore di sedi decisionali e da una più elevata intensità. Essi implicano la continua e defatigante negoziazione delle preferenze individuali e collettive in un modo che rispetti le convenienze di tutti gli attori coinvolti e la distribuzione dei vantaggi eventualmente raggiungibili. Del vecchio modello neo-corporativo gli scambi micro-corporativi osservati nell'ambito del settore di *policy* qui esaminato tendono soprattutto a riprodurre gli aspetti rituali e cerimoniali: basti pensare alle lunghe sedute ai tavoli dei negoziati che assumono sempre più un significato simbolico non necessariamente connesso al raggiungimento di specifici obiettivi.

La debolezza e la congenita instabilità del sistema di governo italiano, esasperate dal carattere frammentato e polarizzato della rappresentanza partitica, hanno aperto ampi spazi di manovra per i gruppi d'interesse che si sono gradualmente insediati nelle diverse articolazioni degli apparati pubblici. Le modalità di interrelazione tra gli attori pubblici e gli attori privati sono plasmate dal meccanismo dell'isomorfismo. La configurazione organizzativa dei gruppi d'interesse (frammentazione e disper-

sione) e quella delle istituzioni pubbliche «occupate» (frammentazione e mancanza di integrazione) si attraggono vicendevolmente. Questo è possibile anche perché le organizzazioni private hanno avuto nel passato un accesso privilegiato alle sedi di governo in quanto «parenti» o «clienti» delle organizzazioni partitiche. Nel momento in cui le organizzazioni partitiche hanno perduto il controllo sulla regolazione effettiva dei processi decisionali sostantivi, proprio a causa del logoramento a cui sono state sottoposte dalla lunga permanenza nelle stanze del potere, le organizzazioni rappresentative degli interessi hanno continuato, forti della maggiore solidità della loro base di consenso, a utilizzare le opportunità offerte loro dalla possibilità di influire sull'assegnazione delle risorse pubbliche. Le divisioni interne alle istituzioni pubbliche hanno permesso ai gruppi di aderirvi quasi perfettamente. L'elevata personalizzazione della gestione dei ministeri, secondo cui ogni ministro è sostanzialmente in grado di decidere come impostare le relazioni con le organizzazioni private, moltiplica le opportunità di scambio²⁶.

Dal punto di vista delle strategie degli attori, gli scambi sono convenienti per entrambe le parti. Gli attori pubblici, non potendo contare su considerevoli quantità di risorse in proprio, si avvalgono dei gruppi al duplice scopo di ottenere consenso e di trovare dei canali privilegiati per mantenere i rapporti e le comunicazioni con l'esterno. I gruppi si servono degli apparati ministeriali per legittimare la propria azione e la propria identità e per ottenere risorse e provvedimenti di natura congiunturale. Lo scambio viene ripetuto nel tempo e questo consente di equilibrare gli incentivi e i contributi in gioco²⁷. In questo modello di regolazione «per scambio e spartizione», l'intervento dello Stato assume un carattere meramente residuale, cioè prevalentemente rivolto ad assicurare il funzionamento del meccanismo distributivo. Il sistema dei partiti, si noti bene, più che influenzare direttamente l'arena del mercato del lavoro²⁸ in realtà è il dato strutturale che fa da contesto all'intero scenario. La mancanza di alternanza nella competizione tra i partiti (al-

²⁶ Cfr. Freddi (1989).

²⁷ Come in un meccanismo di «equità seriale» (descritto da Barney e Ouchi 1986), a cui gli attori partecipano perché sanno che gli eventuali scompensi che si verificano nel breve periodo saranno compensati nel lungo.

²⁸ Tanto che per alcuni autori (Reyneri 1987 e 1990) essi sarebbero del tutto assenti, delegando ampia discrezionalità ai sindacati.

meno sino al 1993) e lo stallo dei meccanismi decisionali hanno creato un ambiente favorevole per lo sviluppo delle micro-mediazioni²⁹.

Se il caso italiano presenta dunque reminiscenze più o meno dirette dei modelli regolativi passati, il caso tedesco mostra evidenze empiriche sostanzialmente diverse. La nitida separazione degli ambiti di competenza in materia di regolazione del mercato del lavoro è attribuibile alla forza e alla stabilità delle istituzioni statali e alla considerevole autonomia ed autoconsistenza dei gruppi rappresentativi degli interessi economici privati. La scarsa permeabilità degli apparati amministrativi alle richieste avanzate dai gruppi ha consentito di distaccarsi velocemente dai modelli concertativi avviati alla fine degli anni sessanta durante la grande coalizione. Le modalità di relazione tra gli attori pubblici e gli attori privati sono governate da un meccanismo allomorfo che incentiva la diversificazione e la competizione dei comportamenti³⁰. L'autonomia degli attori nei rispettivi campi d'azione è tale per cui non è per loro conveniente spendere risorse ed energie in defatiganti negoziazioni, se non quando la posta in gioco è eccezionalmente rilevante. Negli anni a noi più vicini, i rari esempi di concertazione trilaterale (come quello del «patto per il lavoro» del gennaio 1996) appaiono per lo più il prodotto delle autonome strategie d'azione degli attori governativi che ricercano il consenso delle parti come risorsa simbolica per il rafforzamento e la legittimazione della propria azione. La stabilità del sistema partitico, caratterizzato da una meccanica bipolare, la chiara divisione delle competenze tra i diversi livelli territoriali che compongono il sistema federale e la solida legittimazione ottenuta dai governi anche durante gli eventi rivoluzionari dell'ultimo decennio, creano condizioni strutturali ed organizzative favorevoli al mantenimento di identità separate. I sindacati non desiderano interferenze nella contrattazione collettiva, così come gli attori governativi non vedono di buon occhio le pressioni dei privati. Vi è una minore necessità di legittimazione reciproca tramite il

²⁹ Si potrebbe pertanto sostenere, come già Lijphart e Crepaz (1991), che consociativismo (nella sua definizione tecnica) e corporativismo siano strettamente legati. Le pratiche decisionali micro-corporative si svilupperebbero maggiormente in quei regimi democratici che tendono a incentivare l'accordo tra le principali opzioni partigiane e in cui il potere politico è esercitato in modo includente.

³⁰ Cfr. a questo proposito lo studio di Leblebici *et al.* (1991) sul cambiamento istituzionale nell'ambito dell'industria radiofonica statunitense.

meccanismo dello scambio. Il sistema delle idee dominanti che modella i comportamenti degli attori (in questo caso l'ideologia dell'economia sociale di mercato) incoraggia inoltre al rispetto delle reciproche prerogative e a non invadere i rispettivi campi d'azione considerando che lo Stato deve limitarsi a intervenire qualora il funzionamento del mercato e delle associazioni in esso operanti produca risultati iniqui. Si è già sostenuto più volte che l'azione concertata degli anni sessanta ha avuto una durata limitata a causa delle spinte centrifughe provocate dai gruppi e dalla banca centrale, che hanno determinato il rapido deteriorarsi del consenso necessario al raggiungimento di complessi accordi tra più attori. La «forza» (politica ed organizzativa) degli attori in un sistema politico-istituzionale stabile e isolato dalle pressioni della società ha spinto verso l'adozione di altri modelli di regolazione. Lo Stato si è ritratto dal triangolo corporativo e le organizzazioni private hanno vissuto di vita propria nel campo delle relazioni industriali, regolando e attuando accordi con i datori di lavoro. Solo in risposta ad eventi eccezionali, ossia a concreti mutamenti nell'insieme delle opportunità a disposizione degli attori, la norma della «non interferenza» è stata scalfita. Il neo-corporativismo tedesco è dunque diventato un sistema d'azione strategico, che viene messo in moto oppure dismesso a seconda dei calcoli «opportunistici» degli attori politici ed economici.

In Italia invece la debolezza del sistema politico-istituzionale ha consentito ad organizzazioni rappresentative delle «parti sociali», anch'esse indebolite, di utilizzare i riti legittimanti e le risorse disponibili nell'arena governativa-statuale per venire a capo dei loro conflitti di interesse. Di qui una permanenza più forte di schemi para-concertativi e la conseguente colonizzazione degli apparati amministrativi da parte dei gruppi. In questo senso possiamo dire che in Italia anche negli anni novanta si continuano ad utilizzare le rendite delle pratiche corporative degli anni settanta e ottanta: mentre i gruppi d'interesse tedeschi hanno «superato» il corporativismo, i gruppi d'interesse italiani hanno continuato ad avvalersi dei rituali concertativi per legittimare il sistema di scambi con gli attori governativi. Il neo-corporativismo come rito e il neo-corporativismo *by default* si fondono mutualmente e si riproducono nel tempo. Lo sfaldamento del quadro politico-istituzionale inauguratosi in Italia nella transizione tra la prima e la seconda repubblica sembra aver accentuato le tendenze descritte: il crollo e la crisi del si-

stema dei partiti e l'accresciuta autonomizzazione dell'esecutivo hanno fatto sì che si stabilissero rapporti ancora più diretti tra i gruppi e gli apparati amministrativi. I sindacati in qualche modo sono riusciti ad utilizzare le opportunità create a seguito della distruzione del sistema dei partiti (Amato 1994). Prima il governo spartitorio poi la transizione hanno finito per intensificare l'adozione delle forme di decisione para-corporative di scambio centralizzato. Se in Germania prima la banca federale (in forte collusione con le forze imprenditoriali) poi Kohl hanno progressivamente emarginato i sindacati, estinguendo le rendite dei vecchi modelli consensuali di regolazione delle attività economiche, l'Italia ha generato un contesto istituzionale in cui queste rendite vengono riprodotte sia nelle percezioni soggettive degli attori sia nelle transazioni effettivamente attivate.

Il carattere strutturalmente conservatore delle relazioni che si sono stabilizzate tra le organizzazioni che presiedono alla regolazione del mercato del lavoro, in quanto basate sull'accoppiamento di «istituzioni deboli» (lo Stato e i gruppi), spiega inoltre lo scarso grado di innovazione presente negli schemi di *policy* che si sono sinora succeduti in Italia. Il concetto di rendita istituzionale si associa a quello di inerzia istituzionale, ovvero ad un basso grado di innovazione e alla tendenza a riproporre le soluzioni già sperimentate. L'apprendimento in questo caso avviene solo per adattamento, per spostamenti locali successivi. Il potenziale di innovazione è scritto geneticamente: le *policies* sono portatrici di storia, nel senso che nella loro forma attuale si leggono le combinazioni di successo del passato (David 1992a; 1992b)³¹.

L'accentuata differenziazione tra la sfera legislativa e la sfera contrattuale esistente in Germania, unitamente alla forte istituzionalizzazione delle relazioni industriali, ha favorito invece la sperimentazione di soluzioni più audaci. La separazione delle funzioni e lo sviluppo di meccanismi competitivi hanno generato nuove conoscenze e nuove routine. La sostituzione del paradigma di *policy* (dall'azione concertata al monetarismo), e quindi il rimpiazzo dei sistemi di credenza consolidati, è avvenuta attraverso un profondo processo di apprendimento che ha implicato la revisione non solo degli obiettivi e delle tecniche di *policy*, ma anche del contesto, ossia dell'insieme delle norme

³¹ Sul concetto di *policy legacy* si veda Ferrera (1993, cap. 4, par. 5).

formali e informali che governano i processi politici ed economici (Hall 1993). Il nuovo paradigma di *policy* è più congruente rispetto alle strutture di convenienze degli attori, che come abbiamo più volte ripetuto, sono caratterizzate da elevata autonomia e dalla differenziazione reciproca.

La combinazione, da un lato, delle strategie d'azione degli attori, deliberatamente finalizzate al perseguimento di obiettivi e, dall'altro, dei vincoli contestuali entro cui gli obiettivi strategici vengono costantemente mutati e ridefiniti, consente quindi di riprendere proficuamente il dibattito sulla regolazione istituzionale dell'economia, evitando di cadere nella fuorviante dicotomizzazione tra la formulazione di macro-teorie esplicative, ritenute valide universalmente (tentazione da cui il neo-corporativismo non era esente), e il completo rigetto di tali teorie, se sconfessate dal succedersi degli eventi.

Così speriamo di non aver fatto noi, che ci siamo illusi, anche solo per poche pagine, di trovare una terza via.

Riferimenti bibliografici

- Allen, C.S. (1989), *The Underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany*, in P.A. Hall (a cura di), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, pp. 263-289.
- Amato, G. (1994), *Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio*, in «Quaderni Costituzionali», XIV, 3, pp. 355-371.
- Anderson, C.W. (1976), *Political Design and the Representation of Interests*, Discussion Paper; trad. it. *Disegno politico e rappresentanza degli interessi*, in Maraffi (1981), pp. 87-113.
- Barile, L. (1996), *Da Bonn stimoli alla ripresa*, in «Il Sole-24 Ore», 30, p. 5.
- Barney, J.B. e W.G. Ouchi (a cura di) (1986), *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey Bass.
- Bordogna, L. e G. Provasi (1984), *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Bologna, Il Mulino.
- Braun, M. (1996), *I sindacati confederali e il governo Dini: il grande ritorno del neo-corporativismo?*, in M. Caciagli e D.I. Kertzer (a cura di), *Politica in Italia. Edizione '96*, Bologna, Il Mulino, pp. 217-236.
- Brunetta, R. (1993), *Vent'anni di politiche pubbliche in Italia per il mercato del lavoro: autocritica di uno che ci aveva creduto*, in «Quaderni di Economia del Lavoro», 46, pp. 45-58.

- Cella, G.P. e T. Treu (a cura di) (1989), *Relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Cohen, M.D., J.G. March e J.P. Olsen (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in «Administrative Science Quarterly», 17, pp. 1-25.
- Crepaz, M.M. (1992), *Corporatism in Decline?*, in «Comparative Political Studies», 25, 2, pp. 139-168.
- Crouch, C. (1981), *Strategie di dominio: alcuni tipi ideali*, in Maraffi (1981), pp. 115-130.
- (1988), *Trade Unions in the Exposed Sector: Their Influence on Neo-corporatist Behaviour*, in W. Streeck (a cura di), *Amministrazione del personale e analisi delle mansioni*, «Relazioni industriali», Milano, CUSL, pp. 65-105.
- Cucchiarelli, A. e L. Tronti (1993), *I sistemi di protezione del reddito in caso di disoccupazione e gestione delle eccedenze di personale nei principali paesi europei. Italia*, Country studio economico, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- Dahrendorf, R. (1989), *Tertium non datur: A Comment on the Andrew Shonfield Lectures*, in «Government and Opposition», 24, pp. 131-141.
- David, P. (1992a), *Heroes, Herds and Hysteresis in Technological History: Thomas Edison and «The Battle of the Systems» Reconsidered*, in «Industrial and Corporate Change», 1, 1, pp. 129-180.
- (1992b), *Why Are Institutions the Carriers of History?*, Discussion Paper, Standford University.
- Edelman, M. (1987), *Gli usi simbolici della politica*, Napoli, Guida; ed. orig. *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, 1976.
- Employment Observatory (1994), *Tableau de bord*, General Framework for Employment, 2.
- European Economy (1995), *The Economic and Financial Situation in Europe*, Paris.
- Fabbrini, S. (1995), *Il governo dell'economia, ascesa e declino del neo-corporativismo*, in «Economia e Banca», 17, 2, pp. 167-189.
- Ferrera, M. (1984), *Il Welfare State in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Freddi, G. (1989), *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 19-65.
- Goldthorpe, J.H. (a cura di) (1989), *Ordine e conflitto nel capitalismo moderno*, Bologna, Il Mulino; ed. orig. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Good, D. (1989), *Individui, relazioni interpersonali e fiducia*, in D. Gambetta (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Torino, Einaudi, pp. 41-62.
- Granovetter, M. (1985), *Economic Action and Social Structure: The*

- Problem of Embeddedness*, in «American Journal of Sociology», 91, 3, pp. 481-510.
- Granovetter, M. e R. Swedberg (1992), *The Sociology of Economic Life*, Oxford, Westview Press.
- Gualmini, E. (1995), *Cambiamento e apprendimento nelle politiche: il ruolo delle idee e della conoscenza*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 25, 2, pp. 343-370.
- (1996), *Radical Unemployment Policies in Italy*, in H. Compston, (a cura di), *The Politics of Radical Unemployment Policies in Western Europe*, London, Routledge, pp. 68-86.
- (1997a), *Le rendite del neo-corporativismo: politiche pubbliche e contrattazione privata*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- (1997b), *La politica del lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, di prossima pubblicazione.
- Hall, P.A. (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.
- (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain*, in «Comparative Politics», 3, pp. 133-152.
- (1995), *La «political economy» europea oggi*, in «Stato e Mercato», 44, pp. 261-293.
- Hall, P.A. e R.C.R. Taylor (1994), *Political Science and the Four New Institutionalisms*, New York, APSA Discussion Paper.
- InforMISEP (1995), *Massnahmen Deutschland*, Europäische Kommission, Februar.
- Lange, P. (1986), *La fine di un'era: il referendum sulla scala mobile*, in P. Corbetta e R. Leonardi (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 86*, Bologna, Il Mulino, pp. 127-150.
- Lange, P. e M. Regini (a cura di) (1987), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Lanzalaco, L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Leblebici, H., G.R. Salancik, A. Copay e T. King (1991), *Institutional Change and the Transformation of the Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry*, in «Administrative Science Quarterly», 36, pp. 333-363.
- Lehmbruch, G. (1976), *Liberal Corporatism and Party Government*, Discussion Paper (trad. it. *Corporativismo liberale e governo dei partiti*, in Maraffi (1981), pp. 163-198).
- (1989), *Concertazione e struttura dei «networks» corporativi*, in Goldthorpe, pp. 111-143.
- (1992), *La ricostruzione istituzionale della Germania*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 22, 1, pp. 5-40.
- (1993), *Les stratégies de transformation de l'Allemagne de l'Est et leur incertitudes*, in «Gérer et Comprendre», 32, pp. 6-14.

- Lehmbruch, G. e P.C. Schmitter (a cura di) (1984), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. *Patterns of Corporatist Policy Making*, London, Sage, 1982).
- Lijphart, A. e M.L. Crepaz (1991), *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, in «British Journal of Political Science», 21, pp. 235-256.
- Lucio, M.M. e P. Blyton (1995), *Constructing Post-Fordist State? The Politics of Labour Market Flexibility in Spain*, in «West European Politics», 18, 2, pp. 340-360.
- Maier, C.S. (1989), *Le condizioni preliminari del corporativismo*, in Goldthorpe, pp. 73-110.
- Maraffi, M. (a cura di) (1981), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino.
- Meyer, J.W. e B. Rowan (1986), *Le strutture formali come rito e cerimonia*, in P. Gagliardi (a cura di), *Le imprese come culture*, Torino, Isedi, pp. 238-264.
- Middlemas, K. (1979), *Politics in Industrial Society*, London, Andre Deutsch.
- Milward, H.B. e R.A. Francisco (1983), *Subsystem Politics and Corporatism in the United States*, in «Policy and Politics», XI, 3, pp. 272-293.
- North, C.D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- Offe, C. (1995), *Si possono progettare le istituzioni? Considerazioni sulla transizione nell'Europa dell'Est*, in «Stato e Mercato», 44, pp. 181-211.
- Ostrom, E. (1995), *New Horizons in Institutional Analysis*, in «American Political Science Review», 89, 1, pp. 174-178.
- Panitch, L. (1981), *Lo sviluppo del corporativismo nelle democrazie liberali*, in Maraffi (1981), pp. 133-162.
- Pappalardo, A. (1983), *Neo-corporativismo, partiti e crisi economica*, in «Stato e Mercato», 8, pp. 207-250.
- (1985), *Il governo del salario nelle democrazie industriali*, Milano, F. Angeli.
- (1992), *Il rigore socialista: vincolo o scelta?*, in M. Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, Il Mulino, pp. 147-167.
- Regalia, I. (1984), *Le politiche del lavoro*, in U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Bologna, Il Mulino, pp. 53-86.
- Regini, M. (1989), *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna*, in Goldthorpe (1989), pp. 191-221.
- (1991), *Confini mobili. La costruzione dell'economia tra politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- (1995), *La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e strut-*

- tura produttiva negli anni ottanta*, in «Stato e Mercato», 43, pp. 3-25.
- Regonini, G. (1993), *Il principe e il povero. Politiche istituzionali ed economiche negli anni ottanta*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 361-403.
- Reyneri, E. (1987), *Il mercato del lavoro italiano tra controllo statale e regolazione sociale*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 151-175.
- (1990), *La politica del lavoro*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-255.
- Ricciardi, M. (1986), *Lezioni di storia sindacale. Italia, 1945-1985*, Bologna, Clueb.
- Salvati, M. (1995), *Crisi politica, risanamento finanziario e ruolo della concertazione*, in «il Mulino», 359, pp. 431-436.
- Scharpf, F.W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Cornell, Cornell University Press (ed. orig. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt, Campus Verlag, 1987).
- Schmidt, M. (1984), *Il corporativismo è rilevante? Crisi economiche, politiche e tassi di disoccupazione nelle democrazie capitalistiche negli anni settanta*, in Lehbruch e Schmitter (1984), pp. 281-304.
- Schmitter, P.C. (1974), *Still the Century of Corporatism*, in «Review of Politics», 36, pp. 85-131 (trad. it. *Ancora il secolo del neocorporativismo?*, in Maraffi, pp. 45-85).
- (1984), *Neocorporativismo: riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in Lehbruch e Schmitter (1984), pp. 305-350.
- (1989), *Corporatism is Dead! Long Live Corporatism*, in «Government and Opposition», 24, pp. 54-73.
- Solow, R. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Bologna, Il Mulino, ed. orig. *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge, Mass., Blackwell, 1990.
- Soskice, D. (1995), *Finer Varieties of Advanced Capitalism: Industry Versus Group-Based Coordination in Germany and Japan*, Discussion Paper, Berlin, WZB.
- Steimno, S., K. Thelen e F. Longstreth (1992), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, W. (1989), *Le relazioni industriali neo-corporative e la crisi economica in Germania*, in Goldthorpe (1989), pp. 331-370.
- (1992), *Social Institutions and Economic Performance*, London, Sage.
- (1993), *Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany*, Discussion Paper, University of Wisconsin-Madison.
- (1994), *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, in «Stato e Mercato», 41, pp. 185-213.
- Teague, P. (1994), *Between New Keynesism and Deregulation: Em-*

- ployment Policy in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 1, 3, pp. 315-145.
- Therbon, G. (1987), *Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory*, in «Journal of Public Policy», 7, 3, pp. 259-284.
- Thelen, K. (1991), *Union of Parts. Labour Politics in Postwar Germany*, Ithaca-London, Cornell University Press.