

## ***Political Economy della Concertazione Sociale\****

Lucio Baccaro

Institute for Work and Employment Research  
Massachusetts Institute of Technology  
baccaro@mit.edu

\*Parti di questo articolo sono basate su articoli scritti a quattro mani con altri, cui si rimanda anche per i riferimenti bibliografici. Il par. 2 si fonda su Baccaro e Simoni (2007); le parti relative alla Corea nel par. 3 si basano su Baccaro e Lim (2007); il par. 5 si basa su Baccaro e Rei (2007); il par. 4 su Baccaro (2003). Si ringraziano i partecipanti a seminari all'Università di Trento, Facoltà di Sociologia, e alla Paris School of Economics, ed in particolare Bruno Amable, Robert Boyer, Davide La Valle e Wolfgang Streeck per i commenti ricevuti. Si ringraziano anche Diego Rei, Marco Simoni, and Sang-Hoon Lim per i loro inestimabili contributi.

## ***Political Economy della Concertazione Sociale***

### 1. Introduzione

Fino a pochi anni fa la concertazione sociale (un particolare modello di regolazione in cui il governo negozia le politiche pubbliche con i gruppi organizzati, sindacati e imprenditori in primo luogo) era considerata irrimediabilmente in crisi. Tale giudizio si é poi rivelato esagerato, ed eccessivamente influenzato da eventi risultati non essere particolarmente rappresentativi, in particolare la rottura del modello di contrattazione nazionale intersettoriale in Svezia e, in misura meno eclatante, in Danimarca. Non solo la concertazione nazionale non é scomparsa, ma é riemersa prepotentemente negli anni '90, quando praticamente tutti i paesi europei (con l'eccezione del Regno Unito) hanno provato a negoziare i cosiddetti "patti sociali", ivi compresi paesi come l'Irlanda, l'Italia e la Spagna, che non avevano una consolidata tradizione in tal senso. Sempre negli anni '90, il modello concertativo ha varcato le frontiere europee ed é stato adottato da paesi in via di sviluppo, o di nuova industrializzazione, come il Sud Africa, la Corea del Sud e vari paesi dell'America Latina (Fraile, 2007; Licham, 2003).

Sul tema vi é, come noto, un'ampia e ricca letteratura, accumulatasi nel corso di diversi decenni. Nonostante la mole, questa letteratura (per lo meno nell'opinione di chi scrive) non é riuscita a fornire risposte univoche o convincenti a domande circa la prevalenza e diffusione del fenomeno, le determinanti della "domanda" governativa di concertazione, le condizioni in cui essa é "offerta" dal sistema di rappresentanza degli interessi, e gli esiti politico-economici delle politiche concertate. L'obiettivo di questo articolo non é quello (irrealistico) di risolvere tutti i problemi, ma di combinare risposte (talvolta parziali) a vecchi e nuovi interrogativi in un quadro interpretativo generale, soffermandosi in particolare sugli anni '90.

L'articolo utilizza fonti e metodi di ricerca diversi – la codifica di fonti giornalistiche, la ricerca sul campo in quattro paesi (Italia, Irlanda, Corea del Sud e Sud Africa), e l'analisi

econometrica – e giunge alle seguenti conclusioni: la concertazione non é, come talvolta sostenuto, un modello di regolazione socioeconomica in declino, ma una caratteristica complessivamente stabile delle società europee, se non di crescente diffusione, che recentemente é stata estesa anche ad alcuni paesi in via di sviluppo, probabilmente nel tentativo di attenuare gli effetti sociali della globalizzazione. Negli anni '90 la concertazione é divenuta lo strumento attraverso cui governi elettoralmente deboli cercano di facilitare l'approvazione di politiche potenzialmente impopolari di stampo neoliberale. Le condizioni istituzionali e organizzative della concertazione sono probabilmente cambiate nel tempo e appaiono oggi sostanzialmente diverse da quelle su cui la letteratura neocorporativa aveva messo l'accento, sottolineando l'importanza di gruppi di interesse centralizzati e organizzati gerarchicamente. In particolare, l'utilizzo di procedure di democrazia interna sembra essere divenuto un importante fattore di legittimazione degli accordi concertativi, forse per ovviare alla ridotta disponibilità di risorse di scambio. Inoltre, probabilmente a causa della modificazione nella tipologia di attori che possono minacciare credibilmente di bloccare l'implementazione delle politiche pubbliche (per esempio le ONG), e dell'emersione di nuove forme di mobilitazione sociale (ad esempio le campagne mediatiche), la concertazione é sempre meno tripartita in senso classico, e sempre più tende a coinvolgere altri attori della cosiddetta "società civile". La valutazione dei risultati é limitata dalla scarsità di indicatori, soprattutto sull'impatto delle politiche di welfare. Per quel che riguarda il coordinamento salariale, l'evidenza econometrica consente di affermare con un certo grado di confidenza che il coordinamento salariale (uno degli effetti della concertazione) é associato in maniera robusta ad una crescita salariale più moderata (tenendo in conto la produttività). Il suo impatto sulla disoccupazione appare, tuttavia, assai meno robusto. Ciascuno di questi punti é sviluppato nel seguito dell'articolo.

## 2. La traiettoria della concertazione sociale in Europa

Per rispondere a domande sulla persistenza e diffusione dei modelli di concertazione sociale, questo paragrafo presenta due indicatori: uno di *volontà concertativa dei governi*, e l'altro di *concertazione sociale*. Il primo si riferisce alla volontà governativa di coinvolgere i “partner sociali” (sindacati e imprenditori) nell’elaborazione delle politiche pubbliche; il secondo cattura l’emersione o meno (stante la disponibilità dei governi a concertare) di un accordo di concertazione.

Gli indicatori sono basati su informazioni riportate nella *European Industrial Relations Review* e si riferiscono ai paesi dell’Europa a 15 (compresa la Norvegia ed eccetto il Lussemburgo) negli anni tra il 1974 ed il 2003. Distinguono inoltre tra politiche salariali (comprese politiche dei redditi e contrattazione collettiva centralizzata) e politiche del welfare (ovvero politiche di spesa volte a fornire assicurazioni sociali di vario tipo). Per ogni paese, anno e area di politica considerati, l’indicatore di volontà concertativa prende valore 1 quando c’è evidenza testuale che, nel corso dell’anno in questione, il governo invita pubblicamente i partner sociali a negoziare un accordo nazionale sui salari (tripartito o bipartito), o a disegnare politiche o istituzioni di sicurezza sociale (incluso attraverso accordi bipartiti). Se invece vi è evidenza testuale che il governo disegna o implementa le medesime politiche autonomamente, senza il coinvolgimento formale dei partner sociali, l’indice di volontà concertativa prende valore 0. Stante il valore 1 dell’indice di volontà concertativa, l’indicatore di concertazione sociale prende valore 0 quando non si raggiunge un accordo; 0.5 quando l’accordo è sottoscritto solo da uno dei partner sociali (sindacati o imprenditori); 0.75 quando non tutte le organizzazioni sindacali o imprenditoriali lo firmano; e 1 quando si raggiunge il tripartitismo perfetto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In assenza di informazioni si assume che le politiche siano inerziali: gli indicatori conservano il valore dell’anno precedente a meno che non vi siano cambiamenti.

Per quanto semplici, questi indicatori non erano disponibili in precedenza. Le figure 1 e 2 ne mostrano l'evoluzione nel tempo. Entrambi i grafici mostrano trend crescenti o stabili. La concertazione sociale appare dunque una caratteristica consolidata delle società europee nei ultimi trent'anni piuttosto che un fenomeno limitato al periodo del "consenso keynesiano". I dati mostrano un incremento della propensione a negoziare simultaneamente politiche dei salari e del welfare, ed un trend crescente nel numero degli accordi concertativi sulle politiche di welfare. Benché per i paesi in via di sviluppo non vi siano fonti standardizzate paragonabili all' *European Industrial Relations Review*, l'evidenza aneddotica lascia pensare che anche questi paesi ricorrono sempre più frequentemente a forme di concertazione sociale in risposta a crisi macroeconomiche o per limitare le conseguenze negative della liberalizzazione economica (cfr. i casi di studio in Fraile, 2007; vedi anche ILO, 2004; Licham, 2003).

*Figure 1 e 2 approssimativamente qui*

L'evidenza presentata mette dunque in dubbio la validità delle teorie sulla crisi dei modelli concertativi, ma non ha nulla da dire sui fattori specifici che determinano la scelta dei governi di procedere concertativamente piuttosto che unilateralmente. Per affrontare questi temi, l'articolo passa ora ad analizzare quattro casi, irlandese, italiano, sudafricano e sudcoreano, da cui trae induttivamente un modello teorico del processo attraverso cui un accordo di concertazione emerge e si riproduce nel tempo.

### 3. Quando e perchè emerge la concertazione sociale? I casi irlandese, italiano, sudafricano e sudcoreano

#### *1) Crisi economica*

In tutti e quattro i casi qui considerati il processo di concertazione é messo in moto da uno shock esterno, ovvero da una crisi macroeconomica o finanziaria. In Irlanda, al momento del primo patto sociale (sottoscritto alla fine del 1987) la situazione macroeconomica era

divenuta assai preoccupante: la crescita aveva fortemente rallentato; la disoccupazione era divenuta a due cifre, così come il deficit pubblico. Per quanto le pressioni speculative sulla valuta fossero tollerabili (grazie anche ad un regime di cambio più flessibile di quello prevalente in Europa a partire dagli anni '90), nelle parole di un intervistato "il paese era a poche settimane dal cedere il controllo al Fondo Monetario".<sup>2</sup> In Italia, come è noto, una profonda crisi economico-finanziaria (crisi della lira) accompagnò l'introduzione del modello concertativo. Ne seguì un periodo di forte incertezza. Il governo fu costretto ad approvare una serie di gravosi provvedimenti di stabilizzazione fiscale. Contemporaneamente i maggiori partiti di governo venivano travolti dallo scandalo di *Mani Pulite*.

La crisi coreana, iniziata a fine '97, è parte della più vasta crisi asiatica. Come in Italia, la sua manifestazione più immediata fu di natura finanziaria: il tasso di cambio (semi-fisso) crollò per effetto di pressioni speculative. Vi erano tuttavia alla radice anche serie debolezze strutturali. Infatti, la disponibilità di capitale estero a buon mercato aveva indotto i conglomerati coreani (*chaebol*) a sovra-investire, e le banche ad accumulare prestiti rischiosi nei loro portafogli. La crisi esplose quando i creditori esteri si rifiutarono di estendere i loro finanziamenti, e il governo fu costretto a bussare alle porte del Fondo Monetario. L'aiuto finanziario richiesto fu accordato, ma a condizione che il paese si impegnasse in un programma di aggiustamento strutturale.

Anche il Sud Africa dovette far fronte, agli inizi del 1996, ad una serie di attacchi speculativi alla valuta nazionale e ad un fenomeno connesso di fuga di capitali. Tali difficoltà spinsero il governo ad abbandonare il programma macroeconomico di stampo neo-keynesiano adottato fino a quel momento (*Reconstruction and Development Programme*) e a sostituirlo con un programma di stabilizzazione economica assai più canonico (*Growth, Employment and Redistribution, GEAR*) (cfr. Michie e Padayachee, 1998; Fine e Padayachee, 1998).

---

<sup>2</sup> Intervista con Brendan Butler, IBEC, settembre 2001.

Questo puntava ad incrementare la fiducia degli imprenditori e ad attrarre investimenti esteri diretti, o almeno a rallentare l'esodo del volatile capitale domestico. A questo fine puntava sul conservatorismo fiscale e sulla riduzione dell'inflazione, accompagnati dalla rimozione dei controlli sui capitali e dalle privatizzazioni.

La letteratura di *political economy* ha spesso sottolineato l'importanza delle crisi (cfr. Gourevitch, 1986; Rodrik, 1996). Quel che sembra politicamente impensabile in condizioni normali diviene possibile quando una nazione è colpita da un shock esterno che ne minaccia l'interesse e l'orgoglio nazionali. In queste circostanze, attori usi a combattersi ferocemente si ritrovano a fare causa comune. In linea con questa tradizione interpretativa, è comune caratterizzare l'emergere di forme di concertazione nazionale negli ultimi anni come risposte funzionali a cambiamenti esogeni, siano essi quelli della globalizzazione (Compston, 2002; Hyman, 1999:95; Rhodes, 1998), o più specificamente i vincoli imposti dai parametri di convergenza economica di Maastricht (Hancké e Rhodes, 2005; Hassel, 2003; Regini, 2003: 258).

La crisi economica non determina totalmente la risposta di un paese (anche se limita lo spettro di opzioni a disposizione dei decisori), e sicuramente lascia indeterminato il processo attraverso cui tale risposta viene elaborata (cfr. Regini, 2000). Le crisi irlandesi, italiane, coreane e sudafricane erano senz'altro molto diverse fra loro, ma avevano in comune un elemento chiave: la loro soluzione appariva necessitare l'adozione di risposte neoliberali quali la disinflazione, i tagli alla spesa pubblica e l'introduzione di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro. Risposte alternative, comprendenti ad esempio un aumento della tassazione o l'introduzione di controlli sui capitali o sui prezzi, per quanto teoricamente possibili, non vennero prese seriamente in considerazione se non da gruppi politicamente marginali. Dal punto di vista dei politici interessati alla rielezione, la gestione della crisi economica poneva il problema di mobilitare il consenso necessario, o per lo meno di evitare di apparire agli occhi

del pubblico come i soli responsabili di politiche potenzialmente impopolari (Hamann e Kelly, 2005; Pierson, 1994 e 1996).

### 3.2. Governo debole

Tre dei casi in questione (Irlanda, Italia e Corea) hanno una particolarità in comune: i governi responsabili dell'introduzione della concertazione erano elettoralmente deboli. Il monocolore Fianna Fail, in carica dal febbraio 1987, poteva contare solo sul 48.8% dei seggi del parlamento irlandese (*Dáil*). La sua debolezza elettorale era resa ancora maggiore dalla natura interclassista del partito, che dava origine a problemi di disciplina interna e rendeva assai difficile per i leader adottare politiche che penalizzassero gli elettori di estrazione operaia (Hardiman, 1988: 200-204). In Italia, i governi del '92-'93 erano politicamente piuttosto deboli, anche rispetto agli standard nazionali. Il governo del '92 aveva una leggera maggioranza parlamentare di 16 voti alla Camera e un voto al Senato (Ginsborg, 1998: 481), ma sette dei suoi ministri furono costretti alle dimissioni dalle inchieste giudiziarie (Ginsborg, 1998: 481, 515, 525). I governi del 1993 e 1995 erano di natura "tecnica".

Anche il governo coreano era in una situazione di estrema debolezza politica all'esplosione della crisi asiatica. Il nuovo presidente, Kim-Dae-Jung, era stato eletto nel dicembre '97, giusto agli inizi della crisi, con solo il 30% dei voti e grazie alla frammentazione del campo avverso. La coalizione che lo supportava (un matrimonio di convenienza tra lo stesso Kim, un oppositore del precedente regime dittatoriale, e l'ex capo del servizio segreto coreano) non aveva la maggioranza nell'assemblea nazionale (Kim, 2002: 60). La ottenne solo alla fine del 1998 grazie alla defezione di diversi parlamentari di opposizione. Lo status di outsider creava inoltre problemi al nuovo presidente, che incontrò non pochi problemi a nominare persone di sua fiducia ai posti chiave della pubblica amministrazione. Insomma Kim aveva un disperato bisogno di alleati nel momento in cui si accingeva ad occuparsi della più seria crisi economica mai abbattutasi sul proprio paese, e non

sorprende che una delle sue prime decisioni fosse quella di istituire una commissione tripartita, la *Korea Tripartite Commission*, in cui sindacati ed imprenditori furono invitati a discutere con il governo una soluzione negoziata.

La situazione in Sud Africa era diversa dagli altri paesi considerati: l'*African National Congress* (ANC) aveva ottenuto il 63% dei seggi nelle elezioni del 1994. Inoltre il maggiore partito d'opposizione dell'epoca, il *National Party*, in quanto erede del regime di apartheid, non rappresentava una alternativa (e dunque una minaccia) credibile. Il programma GEAR fu dunque introdotto unilateralmente. Avrebbe potuto (e, secondo alcune interpretazioni, dovuto) essere negoziato con le parti sociali, dato che una legge del 1995 aveva istituito il *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC), ed attribuito alle parti il diritto di essere consultate su tutte le materie di politica del lavoro, industriale e commerciale, di politica monetaria e fiscale, e di politica dello sviluppo. Diversi accordi nazionali erano stati conclusi all'interno del NEDLAC nei mesi precedenti. GEAR non fu, tuttavia, neppure introdotto come argomento di discussione all'interno di NEDLAC.

### 3.3. Radicali contro moderati nel sindacato

L'evidenza stilizzata presentata finora suggerisce che, posto dinanzi ad un'emergenza politico-economica, un governo elettoralmente debole cerca di stringere un'alleanza con le principali forze sociali, e soprattutto con quelle sindacali, il cui consenso attivo é necessario al successo di politiche di riforma potenzialmente impopolari. Che il sindacato fornisca o meno il consenso richiesto dipende tuttavia dalla politica interna al sindacato.

In Corea l'attore chiave era rappresentato dalla confederazione KCTU, che aveva avuto un ruolo chiave nella lotta alla dittatura. Il governo poteva infatti contare sul supporto dell'altra confederazione, FKTU, grazie ai legami personali tra il presidente e i leader dell'organizzazione. Senza la KCTU, tuttavia, un patto sociale avrebbe difficilmente retto,

dato che le organizzazioni sindacali più militanti e conflittuali, in particolare i sindacati d'impresa dei più importanti chaebol, erano affiliati alla nuova confederazione.

All'interno della KCTU vi erano essenzialmente due posizioni: i sindacati del settore pubblico e quelli delle imprese medio-piccole di sub-fornitura erano favorevoli ad una soluzione negoziata dato che questa avrebbe consentito loro di influenzare alcuni elementi cruciali del programma di aggiustamento strutturale, soprattutto relativi alla ristrutturazione del settore pubblico. Inoltre i sindacati delle aziende più piccole erano i più colpiti dalla crisi economica, che aveva costretto molte aziende a chiudere, e sentivano di non avere forza sufficiente a rispondere con azioni collettive a livello d'impresa.

I sindacati degli chaebols più grandi avevano invece una posizione diversa, ed inizialmente ambivalente. Da una parte la crisi consentiva loro di spingere per la riforma dei grandi conglomerati, una questione sui cui avevano insistito molto in passato. Dall'altra richiedeva in contropartita l'accettazione di maggiore flessibilità nei licenziamenti – un elemento che questi sindacati, i più capaci di azioni di difesa autonoma a livello d'impresa, avevano difficoltà ad accettare.

Nelle fasi iniziali prevalse la posizione moderata, e la KCTU si impegnò attivamente nelle negoziazioni che condussero, nel febbraio 1998, alla stipula del patto sociale. Successivamente, tuttavia, quando la crisi cominciò a mietere vittime, e il tasso di disoccupazione balzò dal 2.6% in novembre al 6.8% di aprile-maggio, si fece strada un approccio più militante, soprattutto tra i sindacati degli chaebols. Persino qualche sindacato del settore pubblico si schierò con la fazione più radicale, nella convinzione che l'azione collettiva fosse più efficace della negoziazione tripartita. Venne convocata un'assemblea speciale dei delegati KCTU tre giorni dopo la conclusione dell'accordo, e il patto sociale fu rigettato con due voti contrari contro ogni voto favorevole. La leadership della confederazione fu costretta alle dimissioni e sostituita da un gruppo di orientamento più

radicale, tratto dai sindacati degli chaebols e del settore pubblico. L'accordo firmato rimase tuttavia valido, e nei mesi successivi il governo tradusse in pratica molti degli impegni concertati. La nuova leadership della KCTU non si ritirò immediatamente dalle negoziazioni nazionali, ed accettò persino di aderire ad una nuova Commissione Tripartita nel giugno 1998. Col tempo, tuttavia, la strategia della confederazione venne ad essere dominata dai sindacati dei grandi chaebols, contrari alla centralizzazione della contrattazione collettiva e a trasferire le loro prerogative negoziali a federazioni di settore. Anche l'antica richiesta di riforma degli chaebols fu abbandonata, dato che minacciava di compromettere la stabilità dell'impiego e il sistema di sicurezza sociale a livello d'impresa. Dunque il patto del 1998 rimase un evento isolato. Nel febbraio 1999 la KCTU decise definitivamente di abbandonare la Commissione Tripartita. Nel periodo successivo questa istituzione rimase formalmente in piedi, ma il suo impatto effettivo fu trascurabile.

Anche in Italia le prime fasi del processo di concertazione furono oggetto di polemiche interne, ma gli esiti furono sostanzialmente diversi. Vi erano da molti anni in Italia grosso modo due fazioni differenti, che rappresentavano due maniere alternative di intendere il ruolo del sindacato. Da una parte di era il "sindacato dei Consigli" (o quel che rimaneva di esso), per il quale il sindacato era in primo luogo un fattore di cambiamento strutturale; dall'altra vi era una fazione più moderata (legata alle confederazioni) per la quale il ruolo del sindacato in un'economia capitalista era quello di difendere al meglio gli interessi dei lavoratori, anche attraverso una strategia di cooperazione. Anche nel periodo di suo massimo splendore il sindacato dei consigli era, probabilmente, numericamente una minoranza. Tuttavia la lotta interna non si basava tanto sui numeri quanto su affermazioni di legittimità. Quel che contava era chi interpretasse nel modo migliore la volontà dei lavoratori italiani, compresi quelli non sindacalizzati. Grazie alle sue maggiori capacità di mobilitazione

collettiva, la fazione radicale aveva esercitato per molti anni un ruolo egemonico, ed era riuscita a bloccare i tentativi precedenti di accordo nazionale negli anni '70 e '80.

Nei primi anni '90 le due fazioni tornarono a scontrarsi. L'accordo sulla scala mobile del luglio 1992 fu profondamente osteggiato dalla fazione radicale e si sfiorò una frattura simile a quella verificatasi nel 1984 (per motivi simili). I leader confederali furono contestati in molte città italiane. Ne nacque un movimento organizzato di opposizione, i cosiddetti "autoconvocati". Anche l'accordo del 1993 fu contestato. Questa volta non si ebbero, tuttavia, manifestazioni di opposizione organizzata, grazie anche all'introduzione di due innovazioni procedurali: da una parte l'accordo conteneva come parte integrante il rinnovo e la regolare rielezione dei rappresentanti sindacali aziendali (come richiesto dalla fazione radicale); dall'altro fu ratificato dai lavoratori attraverso una complessa procedura di consultazione, cui partecipò un milione e mezzo di lavoratori (68% dei quali approvarono l'accordo).

Una situazione simile si verificò nel 1995, in occasione dell'accordo di riforma delle pensioni. Questo argomento era tanto impopolare tra i lavoratori italiani quanto lo era stata l'abolizione della scala mobile negli anni precedenti (se non di più). L'accordo del 1995 seguiva di un anno la mobilitazione contro il fallito progetto di riforma del governo Berlusconi e i sindacati erano ben consapevoli dei rischi connessi ad un eventuale tentativo di riforma dall'alto; dunque si impegnarono in quel che è probabilmente il più grande esperimento di democrazia sindacale nella storia del paese. L'ipotesi di accordo fu ampiamente discussa in assemblee, e ratificata da una consultazione a scrutinio segreto in cui votarono quattro milioni e mezzo di lavoratori, 64% dei quali approvarono la riforma.

In Irlanda il dibattito interno aveva molti punti in comune con quello italiano. La confederazione sindacale ICTU era favorevole ad un patto sociale, dato che temeva che il governo potesse rispondere alla crisi seguendo l'esempio thatcheriano della Gran Bretagna. I

sindacalisti confederali erano inoltre insoddisfatti della strategia perseguita negli anni precedenti, quando il sindacato aveva spinto per incrementi nominali elevati ed aveva finito con l'ottenere riduzioni del salario reale di fatto, a causa dell'effetto congiunto dell'inflazione e del fiscal drag. Un'accordo nazionale che consentisse di negoziare contemporaneamente il salario lordo e i livelli di tassazione era considerato dall'ICTU come un'innovazione interessante. Erano i sindacati del settore pubblico in particolare ad essere interessati alla negoziazione centralizzata, dato che temevano di essere penalizzati da negoziazioni a livello decentrato in considerazione della necessità espressa dal governo di tagliare la spesa pubblica. Invece i sindacati operanti soprattutto nel settore privato, come molti sindacati di mestiere, trovavano che la contrattazione a livello d'impresa fosse più vantaggiosa per loro, dati gli alti tassi di profitto di molte aziende del settore privato, soprattutto multinazionali (Teague, 1995: 262).

L'ICTU utilizza un particolare sistema elettorale per ratificare gli accordi centralizzati. Ogni sindacato iscritto ha diritto ad un certo numero di voti (più che proporzionali al numero di iscritti). I vari sindacati, a loro volta, decidono come votare sulla base di procedure interne che includono in molti casi il referendum tra i lavoratori. Alla conferenza convocata a fine 1987 per ratificare il primo patto sociale la gran parte dei 56 sindacati membri votò contro l'accordo. Questo fu tuttavia approvato perchè il sindacato generale ITWGU, quello con più voti, si pronunciò a favore. In questo sindacato si era tenuto un referendum interno in cui l'opzione favorevole all'accordo aveva prevalso per soli 400 voti. Senza questi voti, il patto sociale sarebbe stato respinto e la storia economica recente dell'Irlanda sarebbe stata probabilmente diversa.

Nel 1989, quando il tasso d'inflazione superò il valore contemplato nell'accordo, i sindacati contrari alla politica di concertazione convocarono una conferenza speciale cui sottoposero la mozione del ritiro. Anche in questo caso furono sconfitti, e, di nuovo, grazie ai

voti favorevoli dei sindacati del settore pubblico e del più grande sindacato generale. Come in Italia nel 1993 e 1995 non vi furono mobilitazioni collettive: le fazioni sconfitte combatterono la loro battaglia all'interno dell'organizzazione e accettarono il risultato del processo democratico interno. Sembra dunque che l'utilizzo di procedure decisonali democratiche abbia aumentato la legittimità degli accordi concertativi.

In Sud Africa la risposta macroeconomica alla crisi del 1996 non fu di natura concertata. Non sappiamo dunque che esiti avrebbe potuto avere il processo politico interno al sindacato sudafricano. Sappiamo, tuttavia, che proprio come in Irlanda, Italia e Corea, vi erano diverse opzioni strategiche, e il sindacato dei minatori era assai meno disposto al compromesso di altri sindacati, come, ad esempio, il sindacato tessile (cfr. Buhlungu, 2001).

#### 3.4. Gli imprenditori

Fino a questo momento l'analisi si è soffermata su governo e sindacati dato che il consenso esplicito delle organizzazioni degli imprenditori non appare all'autore di questo articolo necessario per l'emersione di un accordo concertativo. Tuttavia gli imprenditori divengono cruciali negli stadi successivi e contribuiscono in maniera decisiva all'istituzionalizzazione della concertazione (Swenson, 2002; Hall and Soskice, 2001; Thelen, 2001; Culpepper, 2005).

Per quel che riguarda l'Irlanda, gli analisti sono in generale d'accordo sul fatto che l'organizzazione imprenditoriale fosse in generale piuttosto recalcitrante ad avallare il processo concertativo. Gli imprenditori avevano spinto molto per il decentramento della contrattazione collettiva agli inizi degli anni '80, dopo un decennio dominato da accordi nazionali, e nel periodo precedente al patto del 1987 avevano dichiarato con chiarezza e ripetutamente che la loro preferenza era per una struttura di contrattazione decentrata (Hardiman, 1988). Il loro timore, suffragato dall'esperienza recente, era che i sindacati

considerassero l'accordo centralizzato come riferimento minimo e e che cercassero accordi più generosi a livello decentrato.

Gli imprenditori divennero convinti sostenitori solo quando divenne chiaro che la centralizzazione assicurava la moderazione salariale e contribuiva in questo modo ad accrescere fortemente la competitività delle imprese, soprattutto nei settori più dinamici dell'economia, dominati da imprese multinazionali.<sup>3</sup> Il loro appoggio rafforzò fortemente la concertazione irlandese, permettendole di navigare agevolmente per vent'anni (a tutt'ora) tra cambiamenti di governi e di fasi del ciclo economico. Anche nel mezzo di un boom economico, tuttavia, il supporto imprenditoriale rimase legato ai risultati economici. Quando, per esempio, una serie di scioperi non autorizzati ed un'improvvisa fiammata inflattiva indussero il sindacato a chiedere la rinegoziazione dell'accordo salariale alla fine del 2000, gli imprenditori dibatterono al loro interno l'opzione di un ritorno alla contrattazione collettiva decentrata.<sup>4</sup>

Anche gli imprenditori italiani mantennero un'atteggiamento ambivalente nei confronti della concertazione. La Confindustria era chiaramente a favore dell'accordo del 1992 che aboliva la scala mobile e bloccava la contrattazione integrativa. L'accordo del 1993 fu accolto più tiepidamente dato che gli imprenditori preferivano un modello di contrattazione basato su di un unico livello (preferibilmente nazionale) piuttosto che su due livelli (Trentin, 1994). Tuttavia l'accordo fu firmato e vi fu apprezzamento per il fatto che sembrasse introdurre un maggiore livello di ordine e stabilità nelle relazioni industriali italiane, consentendo, ad esempio, nel 1994 il rinnovo di un contratto metalmeccanico con zero ore di sciopero. Forse il segno più chiaro del supporto imprenditoriale é nella lettera inviata insieme alle tre confederazioni sindacali alla vigilia delle elezioni del 1994, che chiedeva al nuovo governo di rispettare i termini dell'accordo del 1993 (Meardi, 2005: 13).

---

<sup>3</sup> Intervista con Patricia O'Donovan,, ex segretario generale aggiunto della ICTU, aprile 2001.

<sup>4</sup> Intervista con Brendan Butler, IBEC, settembre 2001.

L'atteggiamento degli imprenditori cominciò a cambiare sulla vicenda delle pensioni. Nel 1995 si rifiutarono di sottoscrivere l'accordo. Durante il primo governo Prodi si fecero portavoce di una versione bilaterale della concertazione, definita con l'epiteto di "sussidiarietà", con cui chiedevano al governo di delegare alle parti sociali tutte le materie di politica sociale e del lavoro.<sup>5</sup> Questa posizione non rappresentava una convinta scelta strategica, ma era piuttosto un modo per sfuggire alla legge sulle 35 ore in discussione in parlamento. In altri termini, gli imprenditori si aspettavano di spuntare condizioni più favorevoli dalla negoziazione con il sindacato, che dall'attività legislativa di un governo in cui Rifondazione Comunista aveva potere di veto. Quando, nel 2001, il secondo governo Berlusconi poté contare sulla più forte maggioranza parlamentare della storia repubblicana, l'invito alla sussidiarietà fu rapidamente accantonato. La concertazione fu qualificata come un ostacolo alla realizzazione di riforme strutturali, e la Confindustria spinse fortemente per la modifica governativa delle norme sul licenziamento senza giusta causa, primo passo verso una più generale flessibilizzazione del mercato del lavoro (e riduzione del potere sindacale).

In Corea gli imprenditori furono in larga misura vittime della crisi e del pacchetto di riforme che ne seguì, tra le quali la riforma degli chaebols. Non furono certamente artefici della centralizzazione, ma vi si adattarono passivamente, cercando di minimizzare l'ampiezza delle riforme societarie in particolare. In questo riscosero un notevole successo, dato che i cambiamenti che vennero introdotti comprendevano solo comunicazioni societarie più trasparenti e una qualche condivisione di prerogative decisionali con i sindacati. Nonostante le richieste dei sindacati (e perfino del Fondo Monetario), gli chaebols più grandi non furono smantellati, con l'eccezione di Daewoo. Gli imprenditori coreani erano particolarmente avversi alla richiesta sindacale di piena adesione agli standard internazionali sulla libertà di associazione e contrattazione collettiva, e in generale ad ogni modificazione legale che

---

<sup>5</sup> Intervista con Innocenzo Cipolletta, direttore generale di Confindustria, maggio 1999.

potesse alterare il regime esistente di sindacalismo d'impresa. Quando la Commissione Tripartita cominciò ad intervenire in materie di aggiustamento industriale, per esempio alla Hyundai Motor Company, gli imprenditori si impegnarono attivamente per sabotarla. Nel far questo trovarono un imprevisto alleato nei sindacati degli chaebols.

In linea con l'argomentazione qui sviluppata, gli imprenditori sudafricani supportarono pienamente la scelta del governo di introdurre il programma GEAR in maniera unilaterale piuttosto che negoziata. Eppure, a differenza dei loro colleghi coreani, non erano pregiudizialmente opposti a forme di negoziazione nazionale con il sindacato. Per esempio, apprezzavano molto il contributo dato da NEDLAC alla pacificazione nazionale e all'introduzione di una cultura del dialogo e della negoziazione in un paese avvezzo a livelli molto elevati di violenza e di conflitto, tanto da affermare: "Se NEDLAC si ferma dovremo crearne un altro".<sup>6</sup> Quando però si trattò di cambiare il quadro macroeconomico non ebbero dubbi e, tra il decisionismo governativo e la prospettiva di lunghe discussioni con il sindacato che avrebbero potuto annacquare l'impatto delle riforme strutturali, scelsero con decisione la prima opzione. Tale scelta non sorprende, dato che il capitale organizzato ottenne pressappoco tutto quello che voleva con il passaggio di GEAR, anche grazie ai vincoli sistemici dell'economia internazionale che limitavano fortemente la discrezione macroeconomica del governo sudafricano (cfr. Handley, 2005).

*Figura 3 approssimativamente qui*

#### 4. Precondizioni organizzative: il ruolo della democrazia interna

I casi appena analizzati lasciano perplessi se li si esamina attraverso le lenti della teoria neocorporativa, il principale strumento analitico disponibile in letteratura. Infatti, la concertazione sociale emerge in paesi come l'Irlanda e l'Italia, che hanno ben poche delle caratteristiche istituzionali un tempo considerate necessarie, e fatica ad emergere in altri paesi,

---

<sup>6</sup> Intervista con Frieda Dowie, segretario generale, Business South Africa, marzo 2002.

come la Corea ed il Sud Africa, ma per ragioni che hanno poco a che fare con l'assenza di capacità organizzative centralizzate.

Uno dei temi chiave della letteratura neocorporativa era l'importanza attribuita alla concentrazione organizzativa e alla gerarchia interna. Si sosteneva che le politiche concertate funzionassero bene, nel senso di favorire l'internalizzazione di varie esternalità, quando vi era un numero limitato di attori dalle due parti del tavolo di contrattazione (concentrazione), e quando tali attori erano messi in condizione di poter imporre le proprie decisioni ai loro affiliati di livello inferiore, e soprattutto di livello decentrato (controllo gerarchico). Queste dimensioni di analisi fecero la loro comparsa all'inizio del dibattito sul neo-corporatismo (cfr. Schmitter, 1974), ma continuarono ad ispirare i tentativi successivi, più sofisticati, di operazionalizzare i vari costrutti istituzionali e organizzativi (vedi Wallerstein et al., 1997; Lange et al, 1998; Traxler et al., 2001).

In pratica coordinamento organizzativo significava limitare due tipi di libertà: la libertà dei lavoratori di scegliere liberamente l'organizzazione da cui farsi rappresentare, e la libertà dei lavoratori di influenzare le scelte strategiche dell'organizzazione (cfr. Lange, 1984). Doveva essere limitato il diritto dei lavoratori di esercitare l'opzione di *exit*, ossia di aderire ad organizzazioni alternative nel caso in cui non fossero soddisfatti delle scelte di quelle a cui erano affiliati – donde l'enfasi nella letteratura neocorporativa sulle associazioni monopolistiche e sulla iscrizione obbligatoria o semi-obbligatoria. Anche l'utilizzo dell'opzione di *voice* doveva essere reso difficile, poichè, lasciati liberi di influenzare la politica sindacale attraverso meccanismi democratici, i lavoratori avrebbero agito in maniera irresponsabile, compromettendo in ultima analisi i loro stessi interessi di lungo periodo.

Quel che sfuggì a questa letteratura é il fatto che la concentrazione organizzativa e la gerarchia sono due meccanismi possibili di coordinamento, ma non necessariamente i soli. É strano che una letteratura capace di giungere rapidamente alla conclusione che il

coordinamento salariale non coincidesse necessariamente con la centralizzazione salariale, dato che vi sono altri meccanismi (ad es. sincronicità delle negoziazioni, *pattern bargaining*) che possono condurre allo stesso risultato (cfr. Soskice, 1990), non abbia pensato di distinguere anche tra coordinamento e centralizzazione organizzativa. La democrazia é un potente meccanismo di coordinamento. A differenza del controllo gerarchico, essa produce anche legittimità, ovvero intima accettazione della validità di una particolare decisione collettiva e disponibilità a conformarsi ad essa anche in assenza di sanzioni o di incentivi materiali (Weber, 1978: cap. 10).

Tanto il movimento sindacale italiano quanto quello irlandese si avvalsero di procedure decisionali democratiche, in particolare attraverso l'uso di referendum. Questo significava che i leader conservavano la facoltà di proporre particolari soluzioni ai lavoratori, ma quest'ultimi erano i decisori di ultima istanza. Sembra che l'utilizzo di tali procedure abbia rafforzato la capacità del sindacato di impegnarsi in politiche centralizzate attraverso due tipi di meccanismi: aggregativi e deliberativi.

Per quel che riguarda il primo meccanismo, la letteratura socio-psicologica sulla "giustizia procedurale" sottolinea che gli esseri umani prendono e valutano decisioni non solo sulla base degli esiti attesi ma anche sulla base della percepita correttezza procedurale del processo (Lind and Tyler, 1988). Questo elemento di giustizia procedurale potrebbe spiegare perchè le fazioni sindacali contrarie alla centralizzazione della politica contrattuale abbiano evitato di dar vita a manifestazioni di protesta collettiva. Vi era infatti un meccanismo (il voto dei lavoratori) che indicava con chiarezza come la maggioranza della base fosse favorevole a politiche di collaborazione.

L'adozione di procedure democratiche ha anche un altro effetto: quello di modificare radicalmente il gioco interno tra fazioni radicali e moderate, e di sostituire alla "logica della mobilitazione" (in cui la fazione che prevale é quella maggiormente capace di mobilitazione

collettiva) la “logica della rappresentanza” (Pizzorno, 1978). Infatti la caratteristica fondamentale del principio “una testa, un voto” é quella di fare astrazione dall’intensità delle preferenze di chi vota, e di considerare solo il loro “segno” (positivo o negativo) (cfr. Dahl, 1956). In altre parole, i lavoratori con preferenze molto intense, ovvero pronti alla mobilitazione collettiva per affermarle (le avanguardie), hanno esattamente lo stesso impatto sulla decisione organizzativa di altri lavoratori ben più apatici. Si deve inoltre considerare che i lavoratori con preferenze intense sono gli attivisti, quelli cioè per cui l’organizzazione é tutto, e che questi hanno assai minore probabilità di altri di defezionare quando le scelte dell’organizzazione non coincidono con le proprie. Questi sono infatti i membri più leali dell’organizzazione, quelli per cui l’opzione di exit ha i costi (psicologici) più elevati (Hirschman, 1970: 76-105).

Sia in Italia che in Irlanda, i sindacati non chiesero semplicemente ai lavoratori di esprimere le loro preferenze attraverso il voto, ma fecero precedere il voto da migliaia di assemblee in cui il contenuto dei vari accordi fu attentamente spiegato e discusso con i lavoratori. I leader utilizzarono diversi tipi di argomenti, soprattutto di tipo pragmatico, ma anche etico e morale (su queste distinzioni, cfr. Habermas, 1993) per spiegare perchè era bene che si prendessero determinate decisioni. Questi processi deliberativi consentirono ai leader di influenzare il processo di formazione delle preferenze delle maestranze. In molti casi, queste, tanto nel caso italiano che nel caso irlandese, non avevano preferenze predefinite e fisse, ma valutavano le varie opzioni fondandosi sull’avviso dei leader organizzativi, soprattutto quando tali opzioni richiedevano conoscenze tecniche (come nel caso della riforma delle pensioni in Italia) generalmente non disponibili ai lavoratori.

In Irlanda, i sindacalisti si impegnarono molto a discutere con la base i contenuti dei vari accordi concertativi. Essi notarono che quando, come nel 1996, non avevano avuto

molto tempo per organizzare assemblee, i risultati del voto erano assai meno positivi.<sup>7</sup> In Italia un leader sindacale stimava che un buon processo comunicativo avesse la capacità di spostare il 20% dei voti.<sup>8</sup> Nel caso italiano sembra inoltre che i leader aziendali fossero in genere più persuasivi dei leader nazionali. Infatti, se si guarda al voto sulle pensioni per fabbrica, si vede che in condizioni strutturali molto simili i lavoratori approvavano o rigettavano a seconda della maniera (positiva o negativa) in cui l'accordo veniva presentato loro dai rappresentanti aziendali (cfr. Baccaro, 2003).

Anche in Corea vennero utilizzate dal sindacato procedure democratiche, ma queste sembrano a tutta prima aver causato il crollo dell'esperimento concertativo. Infatti la conferenza speciale del 9 febbraio 1998 organizzata dalla KCTU, in cui i delegati rigettarono l'accordo, finì con il destabilizzare tutto il processo di partnership sociale. Nonostante le apparenze, tuttavia, il processo decisionale seguito nei tre paesi non è affatto il medesimo. Mentre in Italia ed in Irlanda furono utilizzate procedure di democrazia diretta, in Corea si adottarono processi indiretti e, nel migliore dei casi, di democrazia rappresentativa. In altre parole, mentre in Italia e in Irlanda migliaia di lavoratori ebbero l'opportunità di esprimersi sulla desiderabilità degli accordi centralizzati, in Corea sono poche centinaia di delegati ebbero facoltà di farlo. Non vi furono consultazioni della base in Corea. Soprattutto, non vi fu discussione delle questioni, spesso assai complesse, coperte dall'accordo, e delle contropartite ottenute. Nelle parole di uno dei protagonisti, dato che la situazione economica andava peggiorando di giorno in giorno, la leadership della KCTU dovette affrettare il processo di ratificazione. La conferenza dei delegati fu convocata solo tre giorni dopo l'accordo. Sembra che alcuni dei delegati non fossero neppure al corrente del fatto che i negoziatori avessero ottenuto il riconoscimento dei diritti sindacali per gli insegnanti.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Intervista con John McDonnell, segretario generale, SIPTU, settembre 2001.

<sup>8</sup> Intervista con Carlo Spreafico, segretario generale della FIM-CISL Lombardia, giugno 1997.

<sup>9</sup> Intervista con You-Sun Kim, ex negoziatore capo KCTU, settembre 2003.

Una domanda importante cui non si può rispondere con l'evidenza tratta dai casi di studio è se le condizioni organizzative e di governance interna siano cambiate, e se, per ragioni da chiarirsi, i vecchi patti sociali funzionassero meglio con una struttura sindacale centralizzata e gerarchica, mentre per i nuovi siano più adatte procedure democratico-partecipative. Se si considera che sembra esserci una differenza sostanziale nella disponibilità di risorse di scambio tra i due periodi – i patti degli anni '70 e '80 erano basati sullo scambio tra moderazione salariale ed espansione dei programmi di protezione sociale, mentre i patti degli anni '90 sono molto più simili ad un modello di macrocontrattazione concessiva in cui ci si assicura che i “sacrifici” siano equamente distribuiti – è possibile che l'ipotesi sia fondata, e che l'utilizzo di procedure legittimanti sia divenuto più importante ora di quanto non lo fosse in passato, quando era sufficiente ai leader organizzativi portare a casa concessioni senza preoccuparsi eccessivamente della correttezza procedurale del processo.

##### 5. I risultati della concertazione

Dopo esserci occupati di prevalenza e diffusione, emersione e istituzionalizzazione, e prerequisiti organizzativi, questo paragrafo tratta dei risultati della concertazione sociale. Non sarà possibile una trattazione esaustiva, che è resa impossibile dall'assenza di indicatori adeguati. Ad esempio, un argomento comune negli ambienti politico-giornalistici è che ci sia un contrasto tra fattibilità politica ed efficacia delle riforme dello stato sociale. Sembrerebbe che un approccio concertato aumenti la probabilità che la riforma sia approvata, ma a discapito della sua incisività. Sarebbe interessante testare questa ipotesi contro l'evidenza cross-nazionale, ma in assenza di indicatori affidabili dell'impatto delle politiche del welfare la cosa non è possibile. Quel che è possibile fare in questo paragrafo è valutare l'impatto del coordinamento della contrattazione salariale (una delle dimensioni della concertazione sociale

esaminate sopra) su due indicatori chiave di performance macroeconomica: la crescita salariale reale in unità di efficienza e la disoccupazione.

La letteratura sugli effetti del coordinamento salariale non contiene previsioni univoche. Molti autori sostengono che vi è una relazione negativa tra coordinamento e disoccupazione, dovuta al fatto che il coordinamento salariale internalizza le esternalità della contrattazione salariale e induce alla moderazione (cfr., tra gli altri, Tarantelli, 1986; Soskice, 2000; Layard et al, 1991; Nickell et al., 2005). Vi è anche una tesi diversa, ovvero che il coordinamento aumenti il potere monopolistico del sindacato e dunque che sia associato positivamente alla disoccupazione (cfr. IMF, 2003; cap. 4; Saint-Paul, 2004: 51).

Se guardiamo all'evoluzione dei costi unitari del lavoro e della disoccupazione in Irlanda, il caso di successo più chiaro in Europa negli ultimi 20 anni, la tesi che il coordinamento salariale riduce la disoccupazione moderando la dinamica salariale rispetto alla produttività trova ampia corroborazione. La figura 4 mostra infatti una forte riduzione dei costi unitari del lavoro in questo paese dopo l'introduzione della partnership sociale e una contemporanea riduzione della disoccupazione.

*Figura 4 approssimativamente qui*

Se però guardiamo all'Italia la relazione sembra assai meno netta. L'Italia e l'Irlanda sono i due paesi in cui l'indicatore di coordinamento salariale è cresciuto di più negli anni '90.<sup>10</sup> Anche in Italia i costi unitari del lavoro si abbassarono dopo l'introduzione, tra il 1992 e il 1993, di un maggiore livello di coordinamento salariale. A differenza dell'Irlanda, tuttavia, la disoccupazione continuò a crescere. Sembra dunque che il coordinamento salariale abbia successo nel moderare la crescita salariale, ma che questo non si traduca sempre e necessariamente in una riduzione della disoccupazione.

---

<sup>10</sup> Si tratta dell'indice elaborato da Lane Kenworthy (2003).

Queste conclusioni preliminari sono sottoposte a test econometrico attraverso un'analisi di 18 paesi OCSE tra il 1960 and 1998. Il grosso dell'analisi é contenuto in Baccaro e Rei (2007), cui si rimanda. Il modello stimato si basa sull'impostazione teorica di Layard, Nickell e Jackman (1991), ed ipotizza che il tasso di disoccupazione dipenda da una serie di rigidità istituzionali del mercato del lavoro (protezione dell'impiego, generosità dell'assicurazione contro la disoccupazione, tasso di sindacalizzazione, cuneo fiscale, indice di indipendenza della banca centrale, e indice di coordinamento salariale), che determinano il livello di equilibrio, e da una serie di variabili macroeconomiche che spiegano deviazioni di corto periodo dall'equilibrio. Dunque il modello qui testato include una serie di fattori istituzionali che la teoria economica considera abbiano un impatto sul livello di disoccupazione di equilibrio innalzando direttamente i tassi di salario o riducendo la disponibilità o capacità dei disoccupati ad entrare in concorrenza con gli occupati. Poichè le istituzioni variano lentamente, i dati sono espressi come medie quinquennali.<sup>11</sup>

La Tabella 1 compara diversi modelli della disoccupazione con effetti fissi e effetti random.<sup>12</sup> Quel che é interessante notare ai nostri fini é che la valutazione degli effetti del coordinamento salariale dipende fortemente dal particolare stimatore utilizzato. Con effetti random, il coefficiente del coordinamento é negativo e significativo, mentre non lo é con effetti fissi. La discussione degli altri coefficienti esula dal tema di questo articolo. É tuttavia interessante notare come i coefficienti delle altre variabili istituzionali (protezione dell'impiego, generosità dell'assicurazione contro la disoccupazione, e cuneo fiscale) non solo non siano significativi, ma siano spesso anche di segno errato (ossia negativi piuttosto che positivi), ad eccezione del tasso di sindacalizzazione che é positivo e significativo in tutti

---

<sup>11</sup> Per questo motivo, alcuni controlli macroeconomici, come il cambiamento del tasso d'inflazione, il cambiamento nella crescita della produttività, o shocks nelle ragioni di scambio, che andrebbero inseriti in modelli con dati annuali, sono qui esclusi poichè si considera improbabile che abbiano un impatto sulla disoccupazione nel medio-lungo periodo. Test econometrici non riportati suggeriscono che tali controlli addizionali non sono nè individualmente, nè congiuntamente significativi in modelli con dati quinquennali.

<sup>12</sup> La specificazione con effetti fissi sembra preferibile per ragioni sia teoriche che metodologiche. Il modello é meglio specificato con effetti fissi. In un modello con effetti variabili si assume che i paesi siano estratti casualmente da una popolazione – un'assunzione non particolarmente realistica in questo caso.

i modelli. I coefficienti del tasso di interesse reale e dell'indice di indipendenza della banca centrale sono positivi e significativi. Questi risultati mettono in dubbio la validità empirica di una teoria enormemente popolare, che sostiene che il tasso di disoccupazione d'equilibrio è determinato da rigidità istituzionali, e corroborano una teoria alternativa, che attribuisce gran parte della responsabilità per l'alta disoccupazione a politiche macroeconomiche restrittive.

*Tabella 1 approssimativamente qui*

In Tabella 2 vengono stimati modelli in cui la variabile dipendente è una misura di militanza salariale. Si tratta del cambiamento del salario reale (deflattore del PIL) espresso in unità di efficienza – grosso modo una misura dell'incremento di salario reale compatibile con l'aumento della produttività dei fattori attribuibile al fattore lavoro (cfr. Blanchard, 1997; Blanchard e Philippon, 2004). Le variabili istituzionali sono le stesse che nei modelli di disoccupazione. I controlli macroeconomici includono il tasso di disoccupazione (strumentato con il tasso di interesse reale e le altre variabili nel modello) e il cambiamento delle ragioni di scambio.

*Tabella 2 approssimativamente qui*

I risultati sono largamente simili a quelli dei modelli di disoccupazione. L'aumento del salario in unità di efficienza risponde negativamente (come previsto) alla disoccupazione e agli shock nelle ragioni di scambio. L'assicurazione contro la disoccupazione e il cuneo fiscale non sono significativamente associati con una crescita salariale più elevata (in linea con i risultati dei modelli precedenti). Il tasso di sindacalizzazione è significativamente associato con una più alta crescita salariale, e anche questo risultato è coerente con i precedenti. Se poi guardiamo all'indice di coordinamento salariale, vediamo che questo è associato alla moderazione salariale (segno negativo) anche quando si controlla per gli effetti fissi. Sembra dunque che il coordinamento salariale sia efficace nel moderare la crescita dei salari, ma che tale moderazione non necessariamente si traduca in minore disoccupazione. È

dunque ipotizzabile che la moderazione salariale indotta dal coordinamento della contrattazione collettiva riduca la disoccupazione solo in quei paesi (come l'Irlanda) in cui la domanda estera è una componente più importante della domanda aggregata di quanto non lo sia la domanda interna, mentre in paesi con un mercato interno più ampio (come l'Italia), l'impatto può essere controbilanciato da una riduzione della domanda aggregata. Per essere più precisi, la variazione nel coordinamento che sembra essere importante per la disoccupazione è quella cross-sezionale, mentre la variazione del coordinamento all'interno dei paesi (sui cui ci si sofferma stimando un modello con effetti fissi), non sembra essere associata in maniera robusta ad una minore disoccupazione. Le differenze cross-sezionali (tra paesi) nel coordinamento potrebbero riflettere altre differenze non misurate nel resto della struttura istituzionale (per esempio la socialdemocrazia e le politiche economiche ad esse associate). Dal punto di vista della politica economica, i risultati econometrici suggeriscono che incrementare semplicemente il livello di coordinamento della contrattazione collettiva, in assenza di cambiamenti paralleli nel resto della struttura istituzionale e politico-economica, probabilmente non ridurrebbe la disoccupazione.<sup>13</sup>

## 6. Dalla concertazione sociale alla democrazia associativa?

Per concludere occorre soffermarsi su di un'altra prerogativa degli accordi concertativi degli anni '90 rispetto a quelli precedenti: il fatto che sempre più questi si allontanino dalla struttura tripartita classica (governo-sindacati-associazioni imprenditoriali) e tendano a coinvolgere in maniera istituzionalizzata altre organizzazioni della società civile. Ciò è del

---

<sup>13</sup> L'altra peculiarità dei modelli di crescita salariale riguarda l'indice di protezione dell'impiego. Sembra che la protezione dell'impiego conduca ad una maggiore crescita salariale in unità di efficienza, anche se questo non si traduce in maggiore disoccupazione (probabilmente perché la protezione dell'impiego riduce simultaneamente i flussi in ingresso ed in uscita dalla disoccupazione).

tutto evidente se si guarda all'evoluzione delle istituzioni concertative in due dei paesi trattati sopra: l'Irlanda e il Sud Africa, ove la concertazione non è più tripartita ma multipartita.<sup>14</sup>

Quel che occorre chiedersi in questa sede è se tali trasformazioni modifichino profondamente l'essenza della regolazione concertativa o meno. Per esempio, l'aumentata partecipazione della società civile ha indotto alcuni analisti a parlare dell'emersione di un modello completamente nuovo di "democrazia associativa" in cui il coinvolgimento degli attori sociali avviene per motivi sostanzialmente diversi da quelli sottolineati in questo articolo e nella letteratura precedente (cfr. Cohen e Rodgers, 1995 a e b; Hirst, 1994; Cohen e Sabel 1998; Fung e Wright, 2003). La letteratura sulla democrazia associativa si sofferma su temi quali l'apprendimento organizzativo e l'informazione (il coinvolgimento della società civile è desiderabile ed avviene poichè porta nuove informazioni precedentemente non disponibili ai decisori circa la natura dei problemi da risolvere and la praticabilità di soluzioni alternative), non sull'utilità politica per i governi di coinvolgere attori privati, nè sulle capacità di controllo sociale dei gruppi (il coinvolgimento di attori sociali riduce la probabilità di una reazione popolare negativa contro particolari politiche pubbliche).

I nuovi assetti istituzionali di paesi come l'Irlanda e il Sud Africa, così come di Brasile, Nicaragua e altri paesi latino-americani (cfr. Ayala, 2003; Licham, 2003), sono ancora giovani ed ogni giudizio è prematuro. Tuttavia, la ricerca sul campo condotta in Irlanda e Sud Africa suggerisce che è probabilmente affrettato abbandonare i vecchi schemi interpretativi per abbracciarne altri completamente nuovi. Tanto in Irlanda quanto in Sud Africa la motivazione principale per il coinvolgimento della società civile è stata di opportunità politica: nei primi anni '90 i costituenti tripartiti irlandesi ricevettero parecchia pubblicità negativa da una campagna mediatica, orchestrata dalle principali ONG che si occupavano di povertà ed esclusione sociale, che dipingeva la partnership sociale come un

---

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli, cfr. Baccaro (2004).

accordo tra *insider*. La risposta governativa fu quella di allargare i confini della partnership includendo proprio gli attori che avevano organizzato la campagna in questione (insieme ad altri). Anche in Sud Africa, la creazione di una camera all'interno di NEDLAC aperta alla partecipazione di alcune organizzazioni della società civile era un riconoscimento del ruolo svolto da queste organizzazioni nella lotta di liberazione. Era convinzione comune che questi alleati del ANC dovessero essere ripagati in qualche modo.

Un'interpretazione possibile di questi sviluppi é che, in un era in cui i sindacati non sono più le uniche organizzazioni a poter minacciare credibilmente di mettere i bastoni fra le ruote governative – le ONG possono farlo altrettanto bene grazie alle loro campagne mediatiche e agli appelli all'opinione pubblica – i governi trovano utile estendere la concertazione anche ad altre organizzazioni della società civile, e non solo ai partner tripartiti. Non si può ovviamente escludere che, soprattutto a livello locale, dove forme di concertazione estesa sono emerse in diversi paesi per affrontare problemi di disoccupazione di lunga durata, sviluppo locale, esclusione sociale, e regolazione del lavoro flessibile (cfr. Sabel, Teague e Murphy, 2004; Regalia, 2006), nuove logiche e forme di coordinamento tra gli attori stiano effettivamente emergendo. É anche possibile che tali innovazioni si estendano col tempo a livello nazionale. Tuttavia per il momento sembra di poter escludere che il passaggio dal tripartitismo a forme di “multipartitismo organizzato” sia da attribuire a fondamentali cambiamenti nelle motivazioni per cui la società civile viene coinvolta negli accordi di concertazione.

## **Bibliografia**

- Ayala, N. (2003) “El consejo de desarrollo económico y social de Brasil.” Observatorio de la Globalización – D3E. Montevideo, April 2.
- Baccaro, L. e Lee, S.H. (2007) “Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective.” European Journal of Industrial Relations, in corso di pubblicazione.

- Baccaro, L. e Rei, D. (2007) "Institutional Determinants of Unemployment: Does the Deregulatory View Hold Water?" International Organization, in corso di pubblicazione.
- Baccaro, L. e Simoni, M. (2007) "Policy Concertation in Europe: Explaining Government Choice." Manoscritto non pubblicato.
- Baccaro, L. (2003) "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism." British Journal of Industrial Relations, 41(4): 683-706.
- Baccaro, L. (2004) "Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?", Stato e Mercato, 72(3): 383-411.
- Blanchard, O.J. (1997) "The Medium Run." Paper prepared for the Brookings Panel, MIT.
- Blanchard, O.J. e Philippon, T.(2004) "The Quality of Labor Relations and Unemployment" NBER Working Paper No. 10590
- Bhulungu, M.S. (2001) "Democracy and Modernization in the Making of the South African Trade Union Movement: The Dilemma of Leadership. Unpublished Ph.D. Dissertation, Sociology, University of Witwatersrand, Johannesburg.
- Cohen J.e Rogers, J. (1995) "Solidarity, Democracy, Association." In E.O. Wright, ed. Associations and Democracy. London and New York: Verso: 236-67.
- Cohen, J. e Sabel, C. (1997) "Directly-Deliberative Polyarchy." European Law Journal, 3(4), December: 313-340.
- Compston, H. (2002) "The Strange Persistence of Policy Concertation." In S. Berger and H. Compston, eds. Policy concertation and social partnership in Western Europe : lessons for the 21st century. New York, Oxford, Berghahn Books: 1-16.
- Culpepper, P. D. (2005) "Institutional Change in Industrial Relations: Coordination and Common Knowledge in Ireland, Italy, and Australia." Unpublished ms., JFK School of Government, Harvard University.
- Dahl, R. (1956) A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press.
- Fine, B. e Padayachee, V. (2001) "A Sustainable Growth Path for South Africa?" in J.K. Coetzee, J. Graaf, F. Hendricks e G. Wood, eds. Development. Theory, Policy e Practice, Oxford: Oxford University Press: 269-83.
- Fraile, L., ed. (2007) Blunting Neoliberalism. Geneva: International Institute for Labor Studies, forthcoming.
- Fung, A. e Wright, O.E., eds., (2003) Deepening Democracy, London/New York: Verso.
- Ginsborg, P. (1998) L' Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1980-1996). Torino, Einaudi.
- Gourevitch, P. (1986) Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises, New York: Ithaca, Cornell University Press.
- Habermas, J. (1993) "On the Pragmatic, the Ethical, and the Moral Employments of Practical Reason." In Justification and Application. Remarks on Discourse Ethics. Cambridge, MA: MIT Press: 1-17.
- Hall, P. e D. Soskice, eds. (2001) Varieties of Capitalism, the Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.

- Hamann, K. e J. Kelly (2005) "Party Politics and the Re-Emergence of Social Pacts in Western Europe." Paper presented at the 17<sup>th</sup> SASE Conference, Budapest, June 30-July 2.
- Hancké, B. e Rhodes. M. (2005) "EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts." Paper presented at the 17<sup>th</sup> SASE Conference, Budapest, June 30-July 2.
- Handley, A. (2005) "Business, Government, and Economic Policymaking in the New South Africa, 1990-2000." Journal of Modern African Studies, 43(2): 211-39.
- Hardiman, N. (1988) Pay, Politics, and Economic Performance in Ireland 1970-1987. Oxford, Clarendon Press.
- Hassel, A. (2003). "The Politics of Social Pacts." British Journal of Industrial Relations 41(4): 707-726.
- Hirschmann, A.O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirst, P. (1994) Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance, Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Hyman, R. (1999) "National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review." European Journal of Industrial Relations, 5(1): 89-110.
- ILO (2004) A Fair Globalization. Geneva: ILO:
- IMF (2003), World Economic Outlook. Washington, DC: IMF.
- Kenworthy, L. (2003) "Quantitative Indicators of Corporatism." International Journal of Sociology 33(3), 10-44.
- Kim, B. K (2002) "Party Politics in South Korea's Democracy: The Crisis of Success." In L. Diamond e B.K. Kim, eds. Consolidating Democracy in South Korea. Boulder, CO: Lynne Rienner: 53-85.
- Lange, P. (1984) "Union Democracy and Liberal Corporatism: Exit, Voice, and Wage Regulation in Postwar Europe." Center for International Studies, Western Societies Program, Cornell University. Occasional Paper No. 16.
- Lange, P., Golden, M. e Wallerstein, M. (1998) "Postwar Trade Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries." In P. Lange, H. Kitschelt, G. Marks e J. Stephens, eds. Continuity and Change in Contemporary Capitalism. New York: Cambridge University Press.
- Layard, R., Nickell, S. e Jackman, R. (1991) Unemployment. Oxford: Oxford University Press.
- Licham, I. (2003) "Concertación y gerencia social : conceptos, enfoques y experiencias." Paper presented at the VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct.ober.
- Lind, E.A. e Tom R.T. (1988) The Social Psychology of Procedural Justice. New York, NY: Plenum.
- Meardi, G. (2005) "Social Pacts on the Road to EMU: A Comparison of the Italian and Polish Experiences." Paper presented at the 17<sup>th</sup> SASE Conference, Budapest, June 30-July 2.

- Michie, J. e Padayachee, V. (1998) "Three Years After the Apartheid: Growth, Employment and Redistribution?" Cambridge Journal of Economics, 22: 623-35.
- Nickell, S., Nunziata, L., e Ochel, W. (2005) "Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?" Economic Journal, 115: 1-27.
- Pierson, P (1994) Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P (1996) "The New Politics of the Welfare States," World Politics 48:143-79.
- Pizzorno, A (1978) "Le due logiche dell'azione di classe." In A. Pizzorno et al., Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-72 in Italia. Bologna: Il Mulino, 1978.
- Regalia, I., ed. (2006) Regulating New Forms of Employment: Local Experiments and Social Innovation in Europe. London: Routledge.
- Regini, M. (2000) "Between Deregulation e Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization." Politics and Society 28:5-33.
- Regini, M. (2003) "Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism." European Journal of Industrial Relations, 9: 251-263.
- Rhodes, M. (1998) "Globalisation, Labor Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?" in M. Rhodes e Y. Mény, eds. The Future of European Welfare: A New Social Contract? London, MacMillian: 178-203.
- Rodrik, D. (1996) "Understanding Economic Policy Reform." Journal of Economic Literature, 34, 9-41.
- Sabel, C.F. (1996) Local Partnerships and Social Innovation: Ireland. Paris: OECD.
- Saint-Paul G., (2004) "Why Are European Countries Diverging in Their Unemployment Experience?" Journal of Economic Perspectives, 18(4), Fall: 49-68.
- Schmitter, P. (1974) "Still the Century of Corporatism?" Review of Politics(36): 85-131.
- Soskice, D. (1990) "Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries." Oxford Review of Economic Policy 6(4), 36- 61.
- Swenson, P. A. (2002) Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden. New York: Oxford University Press.
- Tarantelli, Ezio (1986) Economia Politica del Lavoro. Turín: Utet.
- Teague, P. (1995) "Pay Determination in the Republic of Ireland: Towards Social Corporatism?" British Journal of Industrial Relations, vol. 33(2), pp. 253-273.
- Teague, P. e Murphy, M. (2004) "Social Partnership and Local Development in Ireland: The Limits to Deliberation." Geneva: International Institute for Labor Studies, Discussion Paper No. 156.
- Thelen, K. (2001) "Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies," in P.A. Hall e D. Soskice, eds. Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press: 71-103.
- Traxler, F., S. Blaschke e B. Kittel (2001) National Labor Relations in Internationalized Markets. Oxford, Oxford University Press.
- Trentin, B. (1994) Il coraggio dell'utopia: la sinistra e il sindacato dopo il taylorismo. Milan: Rizzoli.

Wallerstein, M., Golden, M., e Lange, P. (1997) “Unions, Employers’ Associations, and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992.” Industrial and Labor Relations Review, 50(3), Apr.: 379-401.

Weber, M. (1978) Economy and Society. 2 Volumes. Berkley: University of California Press.

*Abstract:* Based on multiple sources and research methods, this article argues that social concertation is not a declining institutional arrangement, but a recurrent and, overall, stable (if not growing) feature of European societies. Case-based evidence suggests that, at least in the 1990s, governments engaging in social concertation tend to be electorally weak or vulnerable governments seeking to ease the passing and implementation of potentially unpopular (neo-liberal) policies. The institutional and organizations conditions for social concertation seem today rather different from those the past corporatist literature focused upon, that is, concentrated and hierarchical interest groups. Indeed democratic decision-making procedures, ensuring procedural legitimacy and providing opportunities for the discursive reshaping of rank-and-file preferences, may have become more important over time. Also, social concertation has shown a tendency to move from a tripartite (government, labor, and capital) to a multipartite format, with the institutional involvement of multiple civil society organizations alongside the traditional “social partners.” The assessment of concertation outcomes is limited by the availability of appropriate indicators. As far wage bargaining coordination is concerned, this seems to be associated with more moderate wage growth. The other conclusion usually drawn by the literature, that it may also be associated with lower unemployment, seems instead much less robust.

Figura 1 – Andamento dell’indicatore di volontà concertativa

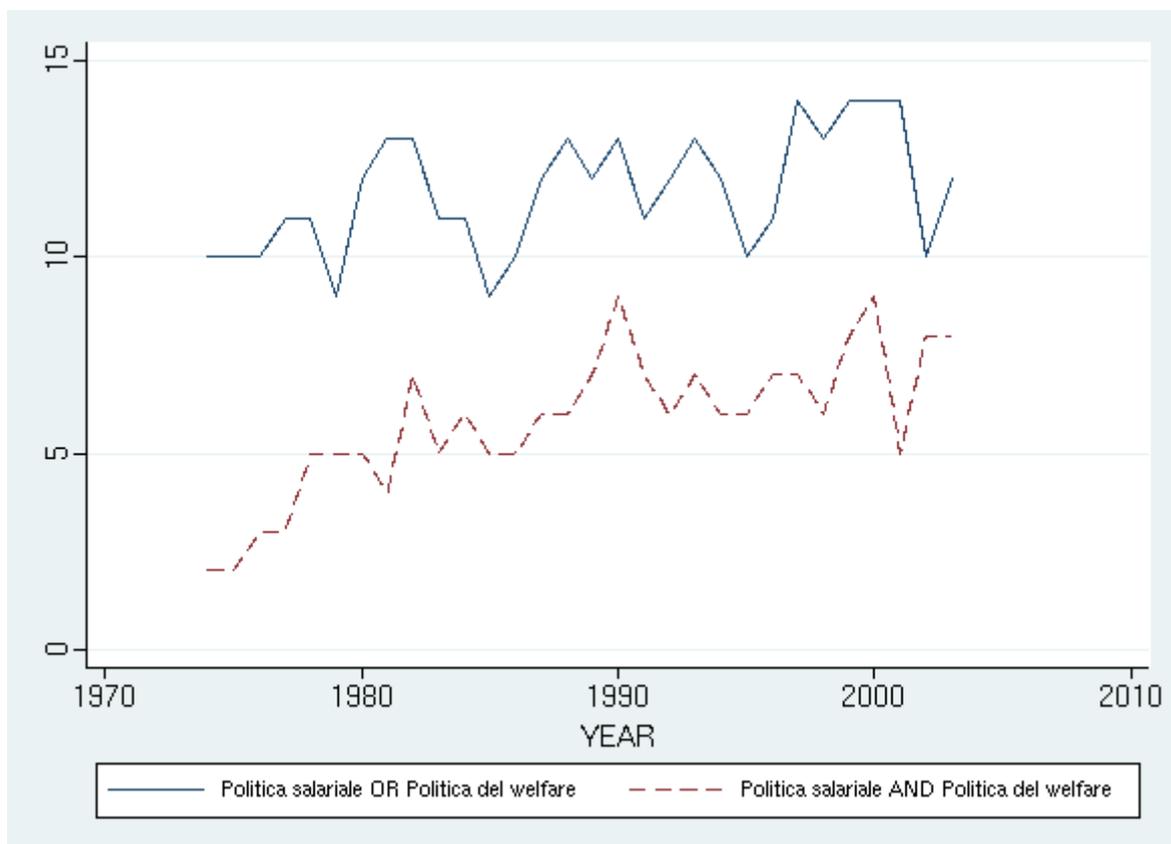


Figura 2 – Andamento dell'indicatore di concertazione sociale

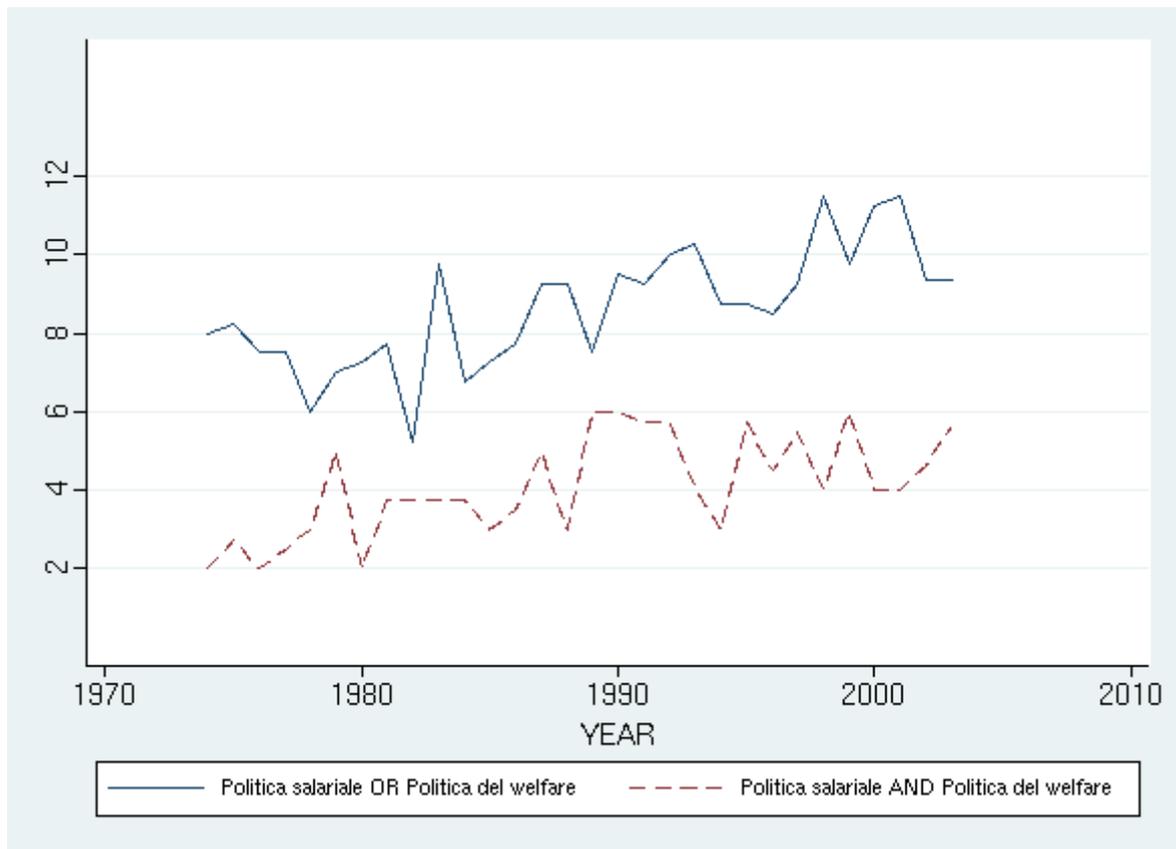


Figura 3 – Il processo di concertazione sociale

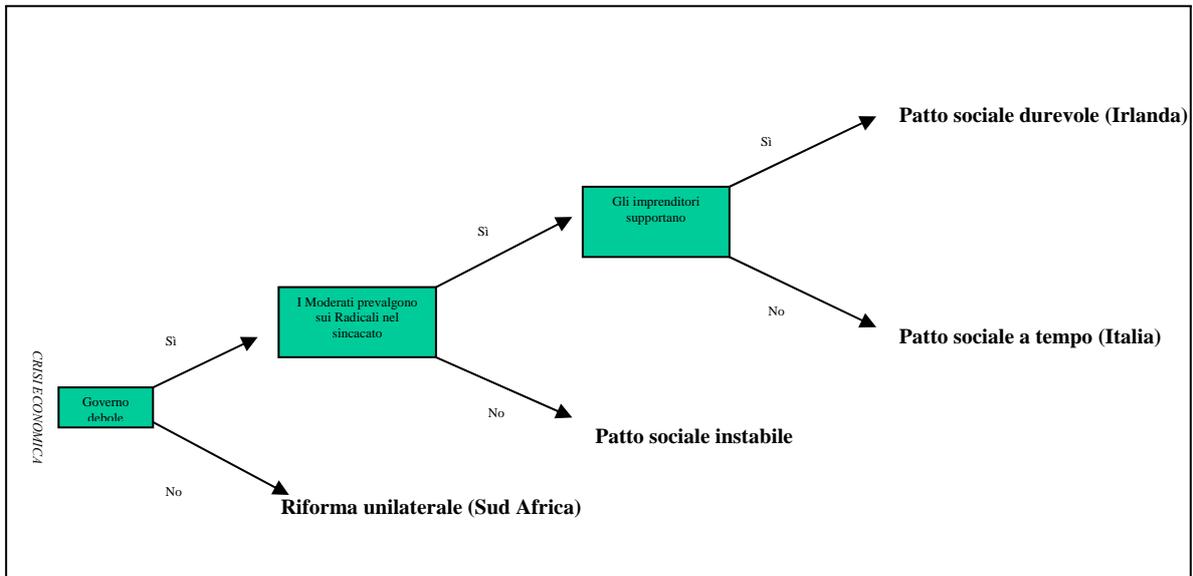
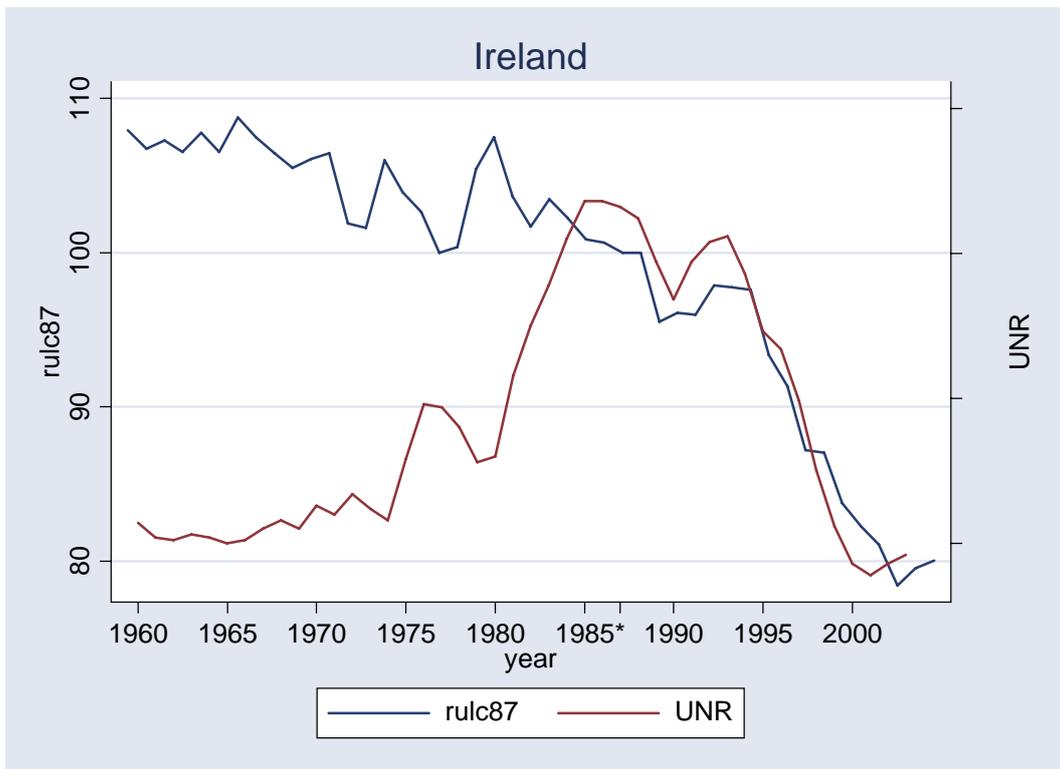
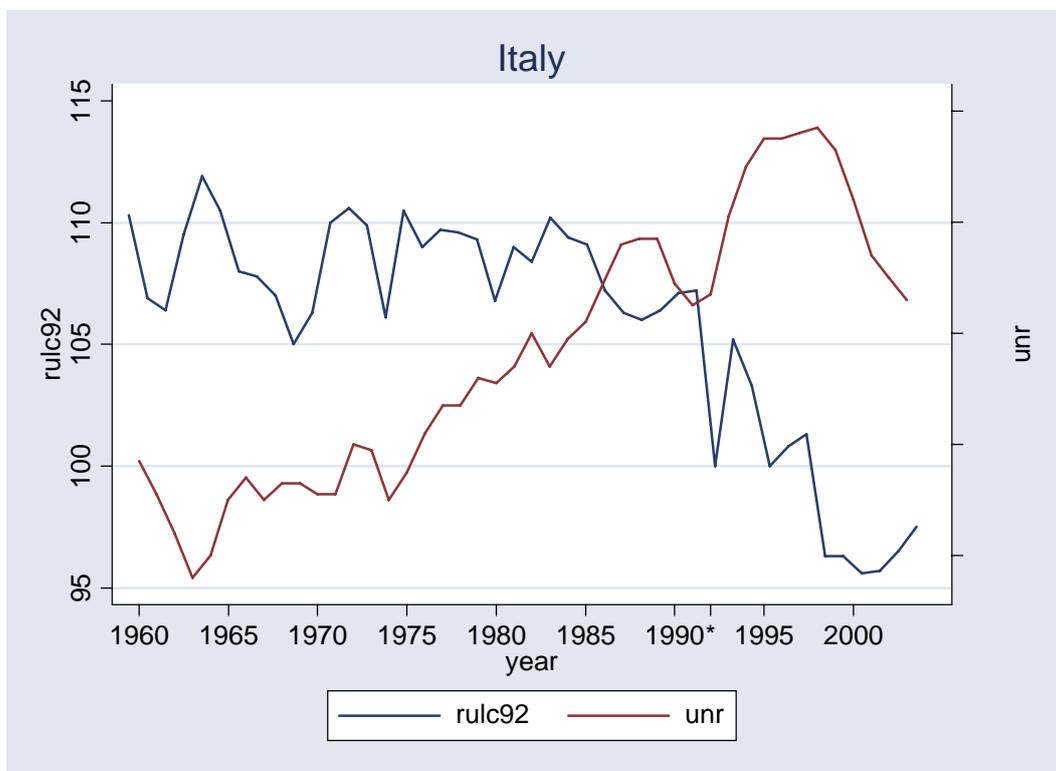


Figura 4 – L'evoluzione del costo del lavoro unitario (asse di sinistra) e della disoccupazione (asse di destra) in Irlanda



Fonte: Ameco database

Figura 5 – L'evoluzione del costo del lavoro unitario (asse di sinistra) e della disoccupazione (asse di destra) in Italia



Fonte: Ameco database

Tabella 1. Determinanti istituzionali della disoccupazione, medie quinquennali, effetti fissi e random (intercetta, dummies paese e dummies anno omesse)

	Effetti fissi (OLS Newey- West s.e.)	Effetti random	Effetti fissi (OLS Newey- West s.e.)	Effetti random
<i>Variabile dipendente</i>	Tasso di disoccupaz	Tasso di disoccupaz	Tasso di disoccupaz	Tasso di disoccupaz
	.	.	.	.
<i>Tasso di interesse reale</i>	0.252 (3.31)**	0.234 (2.69)**	0.255 (3.38)**	0.239 (2.72)**
<i>Indice di protezione dell'impiego</i>	1.518 (1.47)	0.480 (0.76)	1.452 (1.31)	0.506 (0.79)
<i>Tasso di sindacalizzaz.</i>	0.103 (3.28)**	0.055 (2.71)**	0.105 (3.21)**	0.055 (2.68)**
<i>Tasso di rimpiazzo assicurazione disoccupazione</i>	-0.020 (1.20)	-0.019 (1.39)		
<i>Indice OCSE di generosità assicurazione disoccupazione</i>			-0.028 (0.97)	-0.020 (0.89)
<i>Cuneo fiscale</i>	-0.044 (0.89)	-0.022 (0.65)	-0.046 (0.89)	-0.030 (0.90)
<i>Indice di indipendenza banca centrale</i>	4.286 (2.49)*	2.925 (1.84)♦	4.261 (2.36)*	2.889 (1.81) ♦
<i>Indice di coordinamento salariale</i>	0.015 (0.08)	-0.465 (2.35)*	-0.014 (0.08)	-0.485 (2.44)*
<i>Hausman Test</i>	$\chi_{(15)} = 21.56$ P-value = 0.11		$\chi_{(15)} = 24.77$ P-value = 0.05	
<i>Osservazioni</i>	134	134	134	134
<i>R quadro</i>	.76	.49	.76	.48

Valore assoluto di z tra parentesi. ♦ significativo al 10%; \* significativo al 5%; \*\* significativo al 1%

Tabella 2. Determinanti istituzionali della crescita dei salari in unità di efficienza, medie quinquennali, effetti fissi (intercetta, dummies paese e dummies anno omesse)

	2SLS, Newey West standard errors	2SLS, Newey West standard errors
<i>Variabile dipendente</i>	Cambiamento del salario in unita di efficienza	Cambiamento del salario in unita di efficienza
<i>Disoccupaz.</i>	-1.166 (2.30)*	-1.103 (2.29)*
<i>Shocks delle ragioni di scambio</i>	-1.001 (1.88) ♦	-1.249 (2.39)*
<i>Protez. Impiego</i>	2.694 (2.38)*	2.530 (2.44)*
<i>Sindacalizz.</i>	0.100 (2.01)*	0.111 (2.36)*
<i>Tasso di rimpiazzo</i>	-0.022 (1.01)	
<i>Indice OCSE assicuraz.</i>		-0.073 (2.30)*
<i>Disoccup.</i>		
<i>ΔCuneo fiscale</i>	0.000 (0.66)	0.000 (1.40)
<i>Indipendenza banca centrale</i>	0.928 (0.27)	0.521 (0.14)
<i>I</i>		
<i>Coordinamento salariale</i>	-0.589 (1.69) ♦	-0.638 (1.97)*
<i>Osservazioni</i>	121	121
	Strumento esogeno per Disoccupaz. é il tasso di interesse reale	Strumento esogeno per Disoccupaz. é il tasso di interesse reale
Valore assoluto di z tra parentesi. ♦ significativo al 10%; * significativo al 5%; ** significativo al 1%		