

Seminario giuridico

su

UN NUOVO CICLO DI CONCERTAZIONE?

MEZZOGIORNO, POLITICHE SOCIALI
E POLITICA DEI REDDITI

(18 luglio 2007)

Relazione introduttiva di Manin Carabba.

Interventi di Ettore Artioli, Marigia Maulucci, Pier Paolo Baretta,
Roberto Gallia, Federico Pica.

Roma, aprile 2008

Quaderno SVIMEZ n. 15

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 18 luglio 2007, a Roma, presso la SVIMEZ, si è tenuto un Seminario giuridico dedicato al tema della concertazione ed avente come base di discussione il saggio di Manin Carabba, "Forze sociali e spazio pubblico nella dimensione nazionale ed europea. Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana".* Al Seminario, coordinato dal Prof. Carabba, hanno preso parte: il Dott. Ettore Artioli (Confindustria), il Pres. Fulvio Balsamo (Corte dei conti), il Dott. Pier Paolo Baretta (CISL), il Dott. Luca Bianchi (SVIMEZ), il Dott. Enrico Buglione (CNR), il Pres. Carlo Chiappinelli (Corte dei conti), la Dott.ssa Agnese Claroni (SVIMEZ), la Dott.ssa Concetta De Septis (Ministero dello Sviluppo Economico), la Dott.ssa Adriana Di Stefano (Università degli Studi di Catania), il Prof. Tommaso Edoardo Frosini (Università degli studi di Sassari), l'Arch. Roberto Gallia (Ministero dello Sviluppo Economico), il Dott. Amedeo Lepore (Comitato scientifico R.E.M.), la Dott.ssa Marigia Maulucci (CGIL), il Prof. Riccardo Mussari (Università degli Studi di Siena), il Dott. Riccardo Padovani (SVIMEZ), il Prof. Federico Pica (Università degli studi di Napoli "Federico II"), il Dott. Albertomauro Sarno (Banco di Napoli), l'On. Giuseppe Soriero (Associazione "Il Campo"), il Dott. Francesco Sprovieri (Ministero dello Sviluppo Economico). I lavori del Seminario sono stati aperti dalla relazione di Manin Carabba. Sono poi intervenuti, in qualità di 'discussant', Ettore Artioli, Marigia Maulucci e Pier Paolo Baretta. Sono intervenuti, infine, Roberto Gallia e Federico Pica.

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ" si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori, nonché i testi delle memorie scritte presentate in occasione del Seminario.

* Pubblicato sulla "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 4/2006, p. 687.

“Quaderno SVIMEZ” n. 15

Seminario giuridico

su

UN NUOVO CICLO DI CONCERTAZIONE?

MEZZOGIORNO, POLITICHE SOCIALI
E POLITICA DEI REDDITI

(18 luglio 2007)

Relazione introduttiva di Manin Carabba.

Interventi di Ettore Artioli, Marigia Maulucci, Pier Paolo Baretta,
Roberto Gallia, Federico Pica.



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Manin Carabba, <i>Relazione introduttiva</i>	p. 7
 <i>DISCUSSANT</i>	
Ettore Artioli	p. 21
Marigia Maulucci	p. 29
Pier Paolo Baretta	p. 33
 <i>INTERVENTI</i>	
Roberto Gallia	p. 39
Federico Pica	p. 47
 <i>APPENDICE – Memorie scritte presentate in occasione del Seminario giuridico SVIMEZ</i>	
– “Concertazione e politiche di sviluppo”, di <i>Luca Bianchi</i>	p. 59
– “Concertazione e Mezzogiorno”, di <i>Diego Guida</i>	p. 65
– “Concertazione e politiche per il Mezzo- giorno”, di <i>Domenico La Cavera</i>	p. 73
– “Gli apporti della concertazione tra Go- verno e Parti sociali alle politiche di svi- luppo”, di <i>Francesco Sprovieri</i>	p. 77

Relazione introduttiva di Manin Carabba*

*Premessa*¹

La letteratura storico-politica e quella specialistica economica, giuridica e politologica offrono un panorama molto ampio descrittivo e valutativo delle esperienze italiane di programmazione e concertazione, nel contesto europeo. Questo mio contributo, consapevole dei propri limiti, tenta di offrire al dibattito odierno (che torna a muoversi verso un nuovo ciclo di politiche pubbliche programmate e concertate), uno schema sintetico di interpretazione delle fasi caratterizzanti l'esperienza italiana, per trarne, con tutta la cautela necessaria, qualche indicazione per la prossima legislatura.

Sono consapevole dei limiti dell'esercizio così formulato che mi azzardo a prospettare solo in virtù della non breve mia personale esperienza direttamente vissuta prima durante la fase di programmazione del primo centro-sinistra e, poi, in sede di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, con i referti annuali della Corte dei conti (dal 1978 al 2004).

Lo schema che adotterò distingue (con la consapevolezza dei limiti di qualunque sintesi classificatoria su un arco temporale così vasto e su una materia così complessa) tra alcuni modelli caratterizzanti diverse fasi della vicenda della *governance* economica in Italia.

Ho adottato, come modello teorico di riferimento lo schema formulato, all'inizio degli anni ottanta, da Michele Salvati ("*Strutture politiche ed esiti economici*", in "*Stato e mercato*", 1982, n. 4, pp. 4 ss). Secondo questo autore (cui liberamente faccio riferimento assu-

* Consigliere della SVIMEZ, Direttore della "*Rivista giuridica del Mezzogiorno*" nonché Direttore del CER.

¹ Testo già pubblicato sulla "*Rivista giuridica del Mezzogiorno*", n. 4/2006, p. 687, con il titolo "*Forze sociali e spazio pubblico nella dimensione nazionale ed europea. Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana*".

mendomi la responsabilità della sintesi) la misura del ruolo esercitato per la guida politica dell'economia dai protagonisti dello sviluppo è riconducibile a tre ordini di strumenti: "decreto", che designa l'ambito decisionale tipico della democrazia rappresentativa classica espresso dal *continuum* legge – attività di governo; "accordo", che indica l'area propria dell'intesa fra i principali gruppi di interesse organizzati degli imprenditori, dei lavoratori o di altri gruppi di produttori su linee di comportamenti influenti sulle linee essenziali di politica economica; "mercato" che si riferisce ai risultati allocativi – distributivi dell'economia di mercato tutelati da regole prevalentemente affidate al diritto civile ed alla disciplina ed al controllo esercitati da poteri neutrali, al di fuori del circuito della democrazia rappresentativa.

Userò, come base (naturalmente assumendone interamente la responsabilità) questa dottrina per tentare una sintesi applicata alle vicende italiane, secondo un schema e una periodizzazione molto elementari e, ovviamente, molto controvertibili.

Non fornisco indicazioni bibliografiche (salve ovviamente le citazioni testuali). Desidero, tuttavia, rendere esplicito il debito del mio lavoro nei confronti di una tesi di dottorato di ricerca di Eliana Como (Eliana Como, *Le fasi della concertazione*, Università di Teramo, Facoltà di Scienze della comunicazione, tesi di dottorato, 2005), utilizzato per la cortesia dell'Autrice.

Al di là della schematizzazione tentata è preminente lo sguardo verso i problemi che si presentano oggi. A differenza di altre fasi ora la ripresa della concertazione e della programmazione deve fronteggiare, nel contesto dell'economia globale, il problema della ripresa dello sviluppo, contrastando il declino strutturale dell'economia italiana e riprendendo il percorso, interrotto, del risanamento della finanza pubblica. Uno dei temi di fondo è come costruire un nuovo ciclo di programmazione e concertazione dentro il mercato, cercando di conciliare gli obiettivi di liberalizzazione ("mercato") con una razionalizzazione non chiusa affidata a politiche pubbliche attive e ad un vasta area di "accordo", tali da non contraddire la scelta per la concorrenza e il mercato e quella dell'inserimento in una economia aperta della nostra ripresa. A questo proposito, sui confini fra piena accettazione del "mercato" e area dell'"accordo", condivido l'impostazione di un recente saggio di Salvatore Biasco. "Chi da un

puro giudizio analitico traesse la conclusione che il percorso da compiere sia di liberalizzazioni e aperture a tutto campo, che, sfidando gli interessi coinvolti con una azione illuministica, operi come strumento per un nuovo dinamismo delle società, compierebbe un errore di velleitarismo. La politica è anche capacità di analisi delle forze in campo e basterebbe una valutazione realistica della debolezza delle istituzioni, del basso grado di rappresentatività, prestigio, capacità di sintesi sociale e delega che è riconosciuta ai partiti (o agli schieramenti); basterebbe una valutazione dell'organizzazione sempre più estesa della società attorno a interessi e scopi motivazionali, o della forza che hanno le identità territoriali (il tutto in un quadro più di scollamento che di coesione profonda), per capire che chi oggi tentasse questa via sarebbe sconfitto, si perderebbe nel labirinto di conflittualità, recriminazioni, passi avanti indietro, discrasia tra proclami e quanto riesce concretamente a realizzare, impantanamento nel processo effettivo di decisione esecutiva, di implementazione, di risposta motivazionale. La scommessa politica è quindi: come volgere in positivo il "corporativismo"; come dare ad esso elementi di superamento attraverso la corresponsabilizzazione in un percorso che abbia obiettivi rivolti in avanti e riferiti al sistema nel suo complesso; obiettivi in cui le singole categorie possano essere indotte a riconoscere la sfida (anche loro propria) verso la modernità e, nello stesso tempo, a riconoscere il proprio ruolo e tornaconto in modo più mediato e più identificato con gli interessi collettivi. È ovvio che tutto ciò va costruito politicamente, ma tale costruzione politica attraversa anche il disegno istituzionale e il modo di funzionamento delle istituzioni rappresentative".

1. *Il modello degli interessi gerarchizzati all'interno di una concezione liberista (1948-1962)*

Dopo gli anni della ricostruzione, caratterizzati dall'abbandono delle ipotesi di programmazione globale e dal predominio delle concezioni liberiste, gli anni della legislatura degasperiana (1948-1953), sono segnati dalla costruzione di una serie di programmazioni di settore ispirate a obiettivi riformisti. E' una fase nella quale il tratto dominante può essere riconosciuto al "decreto" (nei termini sopra richiamati proposti da Salvati); sono i meccanismi della rappresen-

tanza politica e del Governo ad assumere il peso prevalente nel processo di acquisizione del consenso e nel processo di assunzione delle decisioni.

In questa fase il tentativo di maggior rilievo di avviare un confronto fra Sindacati dei lavoratori e indirizzi di governo è rappresentato dal “Piano per il lavoro” presentato da Di Vittorio al Congresso di Genova della CGI dell’ottobre 1949. Il piano del lavoro (elaborato da un gruppo di economisti tra i quali era Paolo Sylos Labini) proponeva un indirizzo generale di politica economica keynesiana articolato in tre grandi ordini di interventi: nel settore elettrico (con la istituzione di “un ente nazionale dell’elettricità per costruire le nuove centrali che sono necessarie, per assumere in gestione le concessioni private che scadono, che avochi a sé le concessioni fatte a privati che non sono state applicate perché non convenienti, e che proceda alla nazionalizzazione delle aziende elettriche a carattere monopolistico”); in materia di politica agricola (con l’istituzione di un ente per le bonifiche, l’irrigazione, la trasformazione fondiaria); nell’edilizia economica e popolare. Per gli ultimi due temi si può osservare che vi furono risposte positive offerte dal riformismo degasperiano; come pure si deve ricordare la vicenda della istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, con un iniziale apertura di dialogo consentita dalla CGIL, poi fermata dalla pregiudiziale politica posta dal Partito Comunista Italiano (episodio ricordato dai biografi di Di Vittorio). Si può dire che, nonostante l’asprezza del conflitto politico, il piano del lavoro abbia, comunque, offerto un terreno tale da consentire almeno la possibilità, da parte del Governo, di valutare le posizioni generali del Sindacato. Anche se la vicenda sindacale resta in quegli anni caratterizzata dalla debolezza degli strumenti propri del Sindacato in termini di presenza nella fabbrica e di politiche di contrattazione (Aris Accorsero, *La parabola del sindacato*, Bologna, 1992).

Nella seconda legislatura repubblicana (1953-1958), del “centrismo debole”, viene ad infittirsi la rete dei piani settoriali (affidati a leggi pluriennali di spesa), mentre resta sullo sfondo, disarmato, il disegno generale tracciato dallo Schema Vanoni. Ma la correlazione fra sistema politico e rappresentanze degli interessi è costruita sulla base di un tessuto “gerarchizzato”, fra maggioranza parlamentare (impennata sul partito della Democrazia Cristiana), sistema dei Ministeri e degli enti pubblici (che a loro volta proliferano e si legano a

specifici settori e interventi) e alcuni grandi centri di organizzazione degli interessi, come Confindustria, Coltivatori diretti, Confcommercio. Si opera al di fuori dello schema istituzionale tracciato dagli artt. 39 e 40 della Costituzione, ancora troppo vivo il peso del corporativismo autoritario degli anni fra le due guerre; ma pesa, legandosi a taluni aspetti della cultura di Amintore Fanfani, una impostazione gerarchica della organizzazione degli interessi che configura una costruzione *sui generis* di neocorporativismo gerarchizzato. E resta sostanzialmente escluso il contributo dei Sindacati dei lavoratori, chiamati a svolgere un ruolo difensivo fortemente limitati da condotte autoritarie dei pubblici poteri e delle organizzazioni datoriali.

2. Il modello della regolazione del conflitto e dello scambio programmatico

Nella fase iniziale del nuovo ciclo politico del centro-sinistra il primo Governo Moro si trova a fronteggiare la prima seria crisi congiunturale dopo gli anni del miracolo. Il momento di connessione fra politiche di programmazione di medio periodo e politica congiunturale si identificava, nel dibattito politico-culturale, nella definizione dei contenuti della *politica dei redditi*, ponendo, così, interrogativi cruciali in tema di confronto con il movimento sindacale. La discussione, riletta oggi, appare di considerevole spessore. Accentuando la impostazione conservatrice, in termini di contenimento salariale, una posizione teorica limpida era stata definita da Guido Carli, con le Considerazioni finali del 31 maggio 1963. Claudio Napoleoni e Franco Rodano (sulla loro *“Rivista trimestrale”* affermavano la non praticabilità di una politica dei redditi, intesa come correlazione fra andamento dei salari e produttività; soluzione inaccettabile in un Paese come l’Italia caratterizzato dalla presenza di “rendite” speculative e di una distorta struttura dei consumi. La “tregua” appariva uno strumento per fronteggiare la battuta d’arresto dello sviluppo, consentendo l’avvio di una programmazione economica capace di costruire una struttura di *Welfare* (inesistente nell’economia nata dal ciclo espansivo del miracolo) e di promuovere un ciclo di investimenti per lo sviluppo e la piena occupazione.

Ho ricordato due posizioni espresse con chiarezza e sostanzialmente contrapposte all'interno di un dibattito complesso e articolato, che è ricostruito da una ampia letteratura.

Il momento cruciale, per identificare il "modello" di confronto fra poteri pubblici e sindacati prospettato dal primo centro-sinistra è identificabile nel *Memorandum sui problemi di politica economica* presentato da Antonio Giolitti, Ministro del Bilancio nel primo Governo Moro, nell'aprile del 1964 alle Confederazioni sindacali. L'impostazione culturale può essere rintracciata nei contributi di Franco Momigliano. "Il modo democratico di partecipazione dei sindacati all'elaborazione del piano risiede non già in una subordinazione a priori dell'attività contrattuale dei sindacati a livelli quantitativamente predeterminati in relazione ad un esogeno accordo politico, ma nella partecipazione e accettazione del fatto che, in relazione a determinati obiettivi di interesse collettivo, economico, sociale, nazionale che anche i sindacati condividono, si prevede, o si accetta, sia la necessità di determinati interventi dell'operatore pubblico, sia la necessità di una coerenza della propria condotta autonoma agli obiettivi generali del piano". Su terreno della elaborazione della cultura del Sindacato Bruno Trentin, in quella stessa fase aveva affermato che la sola strada per affrontare in modo costruttivo il difficile nodo della compatibilità fra "la libertà dell'azione sindacale e la realizzazione degli obiettivi della politica di piano" poteva essere ricercata "nel coordinare certi effetti che la dinamica salariale può esercitare sul mercato di consumo con gli obiettivi prioritari della politica di programmazione qualora, naturalmente, questi obiettivi siano fatti propri dal Sindacato".

Queste posizioni erano sostanzialmente accolte nel *Memorandum* che precisava le condizioni per una politica di espansione (strumenti di manovra fiscale e programmi di investimento) alternativa alle politiche affidate alla restrizione creditizia, in cambio di una complessiva condotta sindacale che, assicurando "un movimento ascendente di lungo periodo delle retribuzioni e dell'occupazione", tenesse ferme le compatibilità tra azione rivendicativa con gli obiettivi delle politiche economiche complessive orientate verso la espansione degli impieghi sociali del reddito, la piena occupazione, il superamento del divario fra Mezzogiorno e resto del Paese. In questa prospettiva si affermava "la possibilità di un'assunzione comune di

responsabilità anche per le misure di breve periodo, fermo restando il compito del Governo di definire le scelte di politica fiscale e di controllare l'effettiva evoluzione dell'economia. Gli aspetti più macroscopici delle nostre difficoltà congiunturali scaturiscono direttamente da gravi inadeguatezze strutturali del nostro sistema economico. (...) Si tratta di problemi tanto importanti e tanto delicati, i quali comportano un continuo contatto e una discussione con i Sindacati, non per imporre vincoli precostituiti alla loro autonoma azione rivendicativa, ma per invitarli a considerare i limiti di compatibilità tra gli obiettivi di tale azione e quelli, non meno importanti per i lavoratori, della piena occupazione e della stabilità dei prezzi, limiti di compatibilità che spetta in primo luogo al Governo controllare e indicare all'attenzione delle organizzazioni dei lavoratori affinché queste ne traggano i dovuti elementi di un'azione responsabile”.

Lo schema disegnato da queste impostazioni programmatiche è definibile in termini di “regolazione del conflitto”, attraverso strumenti di confronto che lasciano intatta la distinzione fra responsabilità dell'area politica e autonomia delle forze imprenditoriali e sociali. E' lo schema di un accordo aperto, non rinchiudibile entro i confini delle dottrine e delle pratiche neocorporative; un modello di “democrazia economica” che cerca un punto di equilibrio fra “decreto” e “accordo”.

Si registrò un interesse positivo della CISL, che andava elaborando un proprio modello fondato sul “risparmio contrattuale” e sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa. Ma il dialogo fu bloccato dalle scelte della CGIL.

Il giudizio della CGIL sul piano Giolitti consistette, sostanzialmente, nel rifiuto dell'ipotesi riformatrice definita dal *Memorandum*, e dalla proposta di programma economico nazionale. Il rifiuto della politica dei redditi diveniva, in questo contesto, una negazione globale all'ipotesi riformista. Secondo la CGIL, infatti si poneva “l'esigenza di respingere non l'una o l'altra determinazione del saggio di incremento del reddito, non l'una e l'altra precisazione dei vari vincoli di compatibilità richiesti da una determinata decisione di ripartizione delle risorse, ma il tipo stesso di ragionamento che è di per sé incapace di incidere sulle strutture della realtà e perciò di modificarle”.

Nel corso ulteriore degli anni sessanta, pur nel quadro della svolta moderata seguita alla caduta del primo Governo Moro, dinanzi alla ripresa dell'iniziativa sindacale il ruolo dell'alleanza politica di centro-sinistra (e del nuovo Ministro del Bilancio, il socialista Giovanni Pieraccini) l'indirizzo teorico della politica di programmazione non cambia. Si segnalano l'apertura di un ciclo di contrattazione programmata con le organizzazioni imprenditoriali per la politica degli investimenti ("*Contrattazione programmata*", G. Pieraccini, Conferenza sull'occupazione, Roma, febbraio 1968) e, soprattutto, una importante "legislazione di sostegno", che, con il contributo culturale di Gino Giugni e con Giacomo Brodolini Ministro del Lavoro, chiude la lunga fase di "astensionismo" del legislatore in materia di lavoro (salva la importantissima legge sulla "giusta causa") favorendo la presenza del Sindacato all'interno delle leggi di costruzione dello Stato sociale (sanità, scuola, edilizia popolare) e secondando la ripresa del ruolo rivendicativo del Sindacato con la "contrattazione articolata".

Ma la distanza fra il modello teorico disegnato dal *Memorandum* Giolitti e la reale esperienza è molto forte; il piano nascente non rompe le logiche settoriali e spartitorie estendendolo l'influenza dello "Stato finanziatore" (G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Bari-Roma, 1973; G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972).

Pur nei limiti di un modello restato inattuato continuo a ritenere rilevante, per una riflessione di oggi, lo schema del *Memorandum* del 1964.

3. Il modello delle pianificazioni settoriali concertate

Gli anni della "solidarietà nazionale" (1976-1979) sono riconducibili (in questa schematica e sommaria ricostruzione) ad uno schema neocorporativo.

Il governo dell'economia è caratterizzato dal ritorno alle programmazioni di settore, con schemi che tendono ad inserire la presenza istituzionale delle organizzazioni degli interessi all'interno di assetti organizzativi e procedurali riconducibili, in vario modo, settore per settore, al Governo ed al Parlamento. Sotto questo profilo si registra uno spostamento dai modelli pluralistici conflittuali del

precedente decennio verso una “gerarchia” e un incrocio di procedure settoriali di incontro fra forze sociali e imprenditoriali, da un lato, e istituzioni rappresentative, dall’altro.

Sul versante della contrattazione collettiva la tendenza è in direzione di accordi trilaterali (Governo, Sindacati, organizzazioni datoriali) che ridefiniscono i confini fra legge e contratto, sostanzialmente a favore della legge, sia pure sulla base di accordi quadro preliminari, in materia di costo del lavoro, di crisi d’impresa, di mercato del lavoro (accordo del 22 gennaio 1977; accordo del 22 gennaio 1983). In parziale contraddizione con questa tendenza, sia pure con una complessità che non è facilmente decifrabile, si colloca la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, che ridefinisce nuovi confini fra legge e contratto (legge-quadro n. 93/1983).

Come osserva Eliana Como, “durante il periodo della solidarietà nazionale (dinanzi a una delle più grandi crisi economiche e finanziarie del dopoguerra, il rapporto tra istituzioni politiche e sindacato diventa, progressivamente, più stabile. Si assiste, tra il 1976 e il 1979, a una crescente partecipazione dei Sindacati all’elaborazione della politica economica del Paese, grazie soprattutto al ruolo del PCI che spinge verso soluzioni consensuali, ma anche a una inedita – seppur discontinua – disponibilità da parte del Sindacato a sperimentare strategie di moderazione salariale, come strumento per risanare lo stato allarmante del sistema economico nazionale, vessato dalle crisi petrolifere e dalle spinte inflazionistiche. Progressivamente, comincia così “a prendere forma quella che, sino ad allora, era stata la grande condizione assente: l’offerta di concertazione da parte del Sindacato” (M. Salvati). Ciò comporta, tuttavia, un processo di contenimento dell’attività conflittuale, che “opera prevalentemente per via indiretta e politica, favorendo una riduzione di autonomia delle relazioni industriali, una loro tendenziale subordinazione al sistema politico e per questa via una politicizzazione della conflittualità, sulla quale si promuove il controllo da parte delle centrali confederali” (L. Bordogna).

Il peso del tessuto delle contrattazioni neocorporative di settore si trasferisce sulla finanza pubblica, e determina l’avvio di una fase di crescita dell’inflazione; andamenti che in quegli anni iniziano a sfuggire al controllo consapevole delle istituzioni.

4. *La concertazione “istituzionale” e la programmazione negoziata*

Un nuovo ciclo di concertazione, venuto gradualmente a consolidarsi in termini istituzionali nel corso del tempo (1992-2000), si apre nel 1992, partendo dalla risposta ai drammatici problemi della economia italiana, in termini di argine all’inflazione e di avvio del risanamento della finanza pubblica.

Il protocollo del 31 luglio 1992, concluso nella fase iniziale del primo Governo Amato, conclude la vicenda che aveva dominato gli anni ottanta e che aveva segnato un punto di rottura con il “patto di San Valentino”. La lotta all’inflazione e il risanamento della finanza pubblica (non a caso sin dall’estate del 1992 Amato imposta una grande legge di delega riguardante la struttura del *Welfare* e il pubblico impiego e, a fine settembre, vara una finanziaria recante una manovra di contenimento di dimensioni straordinariamente ampie) sono le motivazioni di fondo che aprono la strada ad un consenso sindacale non facile da acquisire (e che costa una rottura interna alla CGIL). Con l’accordo del luglio 1992 si chiude definitivamente il meccanismo della scala mobile; sicchè si è parlato di “un modo rozzo, energico e brutale di interrompere il meccanismo della spirale tra salari e prezzi” (P. Casadio, M. Lelelas, G. Rodano, “*Salari e mercato del lavoro dopo la concertazione*”, in “*Rivista italiana delle scienze sociali*”, 2005). Si trattava, del resto di una strada obbligata. Dall’accordo del luglio 1992 emergeva un dialogo sui temi dell’equilibrio macroeconomico, non esplicito, ma affidato alla abolizione dell’indicizzazione e ad una tregua salariale di 18 mesi, mitigata dal riconoscimento di un *una tantum* (senza evitare, peraltro una svalutazione sensibile, di più del 20%, della lira nel settembre dello stesso 1992, in connessione con la crisi dello SME). Notevole, nonostante la grande svalutazione dell’autunno 1992, fu l’efficacia in termini di frenata della dinamica salariale. Si deve constatare, del resto, che il potere politico tornava a far avvertire la propria presenza. La legge di delega e la “finanziaria Amato” ponevano fine ad una stagione di sostanziale assenza del Governo, in termini di assunzione di responsabilità di guida della politica economica e sociale. Si veniva a ricostruire, per merito di Amato, il triangolo della concertazione.

Il nuovo disegno prende corpo ed assume una fisionomia istitu-

zionale “resistente” con l’accordo fra Governo e Parti sociali del luglio 1993. “Da esso emergeva innanzitutto un consenso per quanto riguardava le finalità delle nuove regole di contrattazione (o, se si vuole, i vincoli che esse dovevano rispettare). Sul piano *macroeconomico*, il consenso riguardava la necessità di ridurre immediatamente la conflittualità, di imporre una moderazione salariale, e di sterilizzare gli effetti di impatto degli *shock* sulle ragioni di scambio derivanti dalla dinamica dei prezzi internazionali e dalla svalutazione del cambio. Ma vi erano anche finalità condivise che riguardavano aspetti *microeconomici* di lungo periodo. Si riconosceva cioè l’opportunità di accrescere il grado di flessibilità delle retribuzioni rispetto all’andamento economico delle imprese; di ridurre il grado di “schiacciamento retributivo” ereditato dal passato; di sostenere l’occupazione anche attraverso l’utilizzo di contratti di lavoro più flessibili del tradizionale contratto a tempo indeterminato. Il sistema prefigurato dagli accordi del luglio 1993 persegue gli obiettivi macro accantonando definitivamente il vecchio meccanismo di indicizzazione automatica basato sull’andamento dell’inflazione *passata*. Si sceglie cioè di passare da un sistema *backward looking*, basato prevalentemente sugli automatismi, a uno *forward looking*, basato sostanzialmente sulla contrattazione. Inoltre viene stabilita una gerarchia, una sorta di specializzazione tra livelli contrattuali, con gli obiettivi della stabilità macroeconomica che vengono assegnati al livello dei contratti nazionali, mentre gli obiettivi dell’efficienza microeconomica e della redistribuzione del reddito vengono assegnati ai contratti aziendali” (*op.ult.cit.*).

Non è questa la sede per ricostruire le vicende economiche e sociali degli anni novanta. Si può affermare che l’accordo del 1993 pone le condizioni per il successo dell’azione di risanamento della finanza pubblica che ci conducono, con la finanziaria per il 1997, all’ingresso nel primo gruppo dei Paesi della moneta unica europea.

Più deludenti, rispetto all’innegabile successo sotto il profilo dell’impatto macroeconomico, sono i risultati conseguiti sul terreno della contrattazione aziendale, e, quindi, sulla produttività e sullo sviluppo sospinti dal sistema delle imprese. Anche su questo terreno, tuttavia, l’esperienza della concertazione degli anni novanta, segnala un rilevante ruolo della contrattazione aziendale nella diffusione di specifiche forme di flessibilità, ritagliate sulle esigenze dell’impresa.

E' questo andamento complessivo della contrattazione nazionale e aziendale che consente l'intervento di regolazione e sostegno compiuto dal legislatore con il "pacchetto Treu" (legge n. 196/1997), che affronta, con lo strumento dei lavori socialmente utili, anche i problemi della sostenibilità sociale del nuovo corso della politica dei redditi nel Mezzogiorno; intervento accompagnato, nel 2000, dagli incentivi per far crescere, soprattutto al Sud, gli occupati con contratti di lavoro *standard*, da sottrarre al mondo del lavoro precario e dell'economia sommersa.

Il modello della concertazione istituzionale degli anni novanta è completato dall'esperienza, avviata dal Tesoro (con Ciampi) di una ripresa della programmazione, concepita come rete di interventi decentrati sul territorio, negoziati, in forme molteplici, con il sistema delle Regioni e degli enti locali, con le imprese, con le forze sociali. In questa direzione, del coinvolgimento del mondo delle autonomie e dell'attenzione nei confronti di nuovi legami centro-periferia nel governo dell'economia si muove anche il Patto di Natale del 22 dicembre 1998, concluso dal Governo D'Alema con una platea di contraenti allargata rispetto ai patti triangolari tradizionali.

Conclusivamente si può condividere l'affermazione secondo la quale la concertazione istituzionale disciplinata dagli accordi degli anni novanta individua un corretto rapporto fra grado di centralizzazione della contrattazione e grado di coordinamento con le contrattazioni decentrate. Si viene a determinare un sistema a più livelli che ha raggiunto l'obiettivo di accrescere l'efficienza del sistema complessivo di contrattazione ed ha consentito, fino all'inizio degli anni duemila, la tenuta della nostra economia e della nostra società.

5. Quale ripresa della concertazione dopo la cesura 2001-2005?

Si può osservare, guardando alla vicenda complessiva dal dopoguerra ad oggi, che le politiche concertate (in coerenza con l'impostazione generale fornita dal contributo di Biasco citato all'inizio di questo intervento) costituiscono una componente istituzionale non rinunciabile di un sistema complessivo di governo dell'economia, in termini di efficienza, di sviluppo, di sostenibilità sociale. Le fasi di interruzione del dialogo, segnate da comportamenti

non coordinati (il Patto Confindustria-Sindacati del 1975, la rottura di San Valentino, il rifiuto della concertazione negli anni 2001-2006), coincidono con la perdita di controllo dello sviluppo complessivo, delle dinamiche inflative, del controllo della finanza pubblica.

Oggi i problemi dinanzi alle forze politiche ed ai Governi che verranno appaiono in larga misura nuovi e ancor più complessi. Forse mai come nel momento presente si sono intrecciati gli obiettivi di una ripresa dello sviluppo (con il superamento delle cause strutturali del declino), della governabilità della finanza pubblica (nuovamente fuori controllo dopo il risanamento del 1997), della necessità di riprendere il cammino di apertura verso il mercato e la concorrenza in una economia aperta, dell'impegno per superare il dualismo della nostra economia che vede riaprirsi il drammatico divario fra Mezzogiorno e resto del Paese.

Naturalmente è del tutto al di là delle possibilità di una schematica esposizione come questa, l'ambizione di individuare indirizzi programmatici.

Si deve seguire con attenzione il percorso politico-culturale imboccato dalle forze politiche e dal Sindacato per la definizione di un nuovo percorso.

Nella ricerca di un rinnovato equilibrio fra le tre componenti del disegno teorico da noi utilizzato (decreto, accordo, mercato) si può dire che il ciclo della concertazione, da riaprirsi ora, deve cercare spazi più vasti per il "mercato", respingendo i paradossi di singolari teorizzazioni neoprotezionistiche e neocolbertiste (che pur provengono da sedi politicamente assai rilevanti) e costruendo modelli di "regolazione del conflitto" e di programmazione concertata. Modelli che non sembrano sopportare di essere rigidamente incatenati ad una struttura neocorporativa che potrebbe contraddire l'esigenza fondamentale della ripresa della crescita, ma che non possono affidarsi a "mani invisibili" che non sarebbero idonee a fronteggiare i problemi reali e pressanti della nostra economia e della nostra società. Occorre riflettere sui modelli offerti dalle esperienze del passato e guardare alla ripresa del nuovo ciclo di politiche concertate con realismo e impegno. Gli orientamenti della grandi Confederazioni sindacali, tanto meglio se unitariamente espressi, possono costituire una base di essenziale importanza.

Intervento di Ettore Artioli *

Credo che una prima riflessione vada rivolta alle regole che governano dall'interno la struttura sociale, rispetto al ruolo che vi svolge la concertazione: dobbiamo considerare la concertazione stessa come un mezzo o come un fine?

A questa domanda, un po' banale, ciascuno risponderà secondo il proprio punto di vista, ma nessuno vorrà ammettere che essa sia uno strumento fine a se stesso, e quindi un fine; tutti dichiareranno che è solo un mezzo.

Bisogna chiedersi tuttavia se, nel dibattito spesso lento e faticoso sui grandi temi del nostro Paese, il ricorso più o meno frequente e consuetudinario a forme di concertazione, di contrattazione e di programmazione, non la trasformi in un insieme di ritualità, facendo dello strumento un fine, e del fine, in ultima analisi, un mascheramento di finalità diverse da quelle dichiarate dai singoli protagonisti. Per cui, la posizione illustrata da Carabba, nel documento ampio che riporta la sua riflessione e negli scritti a cui fa riferimento, si rivolge necessariamente al contesto sociale italiano, che determina il modo in cui l'aspetto rituale finisce per assumere un ruolo prevalente.

Questo è un Paese strano, caratterizzato da eventi e situazioni che spesso ci portano a privilegiare il dibattito quotidiano, pronto ad abbandonare il grande caso nell'arco di pochi giorni, o qualche volta di poche ore, solo perché un altro grande caso, l'abilità di un giornalista, o il titolo deciso all'ultimo momento da una redazione, portano alla ribalta un'altra emergenza, sulla quale a sua volta si concentra il dibattito, con altri editoriali e attenzioni febbrili, in un succedersi mediatico di scandali e di esecrazioni. In questo modo, tanti normali aspetti dello sviluppo economico e sociale, diventano "casi", per il modo in cui essi emergono alla ribalta e per il modo in cui si evita di affrontare le cause che li determinano. Questi "casi" spesso hanno

* Vice Presidente della SVIMEZ e Vice Presidente per il Mezzogiorno della Confindustria.

una matrice comune; di conseguenza le numerose proposte per individuare la soluzione, le tante sedi dove se ne ragiona, la dilazione temporale che il reperimento e l'applicazione delle soluzioni richiedono, tutto ciò implicherebbe un'attenzione prolungata, lontana da qualsiasi logica "emergenziale", sia che si tratti di provvedimenti normativi, sia di atti di Governo, o meglio dei vari livelli di Governo che su molti temi si sovrappongono, oppure del ruolo delle Parti sociali: perché non sempre tutto è affidato o dovrebbe essere affidato alla gestione delle istituzioni, ma in certi casi l'autoregolamentazione del corpo sociale interessato a determinati fenomeni potrebbe trovare la soluzione.

Farei riferimento – probabilmente in maniera impropria – alla maggior parte della contrattazione collettiva, riguardante la normale dinamica del rapporto lavoratore/impresa, che quasi sempre trova una composizione, dopo momenti anche aspri di dibattito, nell'individuazione di soluzioni che nascono in modo naturale dalle parti e di solito non richiedono alcun intervento terzo. Solo in qualche caso, per ricomporre conflitti che non trovano soluzione, diventa necessario l'intervento terzo.

Se facciamo riferimento ad altri problemi che attraversano estesamente la nostra società, e che richiedono soluzioni radicali, specie davanti a vicende molto gravi, continuiamo sempre, quasi per un riflesso condizionato, ad invocare l'adozione delle riforme: sono uscito da scuola ed entrato all'università con l'opinione pubblica che chiedeva grandi riforme istituzionali, non so se andrò in pensione sentendo ancora parlare dell'esigenza di grandi riforme... Negli anni ottanta in particolare, il degrado del sistema etico, della politica e dell'economia, ha sollecitato l'aspettativa di grandi riforme, che non sono state fatte; abbiamo incominciato a vivere nella seconda Repubblica e già auspichiamo la terza. Perché le riforme non si fanno?

Probabilmente non si fanno perché – passate le emergenze, in cui viene alla luce la difficoltà di affrontare talune problematiche, per la mancanza di regole coerenti con le esigenze del sistema – ha il sopravvento la tutela del particolare (o dei tanti particolari) e la mobilitazione in loro difesa delle innumerevoli *lobbies* finisce per prevalere sull'interesse collettivo, sull'affermazione di un nuovo interesse generale, che si andrebbe a sostituire a quelli che si ritenevano tutelati in precedenza. Vince l'immobilismo, in tutti i settori.

Io non credo che le imprese e il loro sistema di rappresentanza siano esenti da questi limiti, come credo non ne sia esente la rappresentanza dei lavoratori, e di tutti quei gruppi consolidati che hanno trovato nelle rendite di posizione una serie di vantaggi ai quali non intendono rinunciare, magari soltanto per non avere nuovi vantaggi che si sostituirebbero ai precedenti, tali da evitare alla comunità da loro rappresentata di trovarsi in contrasto con gli interessi generali.

Credo che questo sia il vero problema del nostro Paese: la conservazione di privilegi e consuetudini, senza affrontare nemmeno il rischio che nuove consuetudini e nuovi diversi privilegi si sostituiscano a quelli precedenti. Perché il privilegio in sé può non essere un concetto negativo, purché si inserisca in un contesto in cui non va a detrimento degli interessi legittimi degli altri. Si potrebbero fare esempi particolari, ma rischierei di distogliere l'attenzione dal concetto generale.

Il problema è che, di fronte agli interessi di più parti, dei Sindacati dei lavoratori, delle varie organizzazioni di categoria, ma anche delle organizzazioni che rappresentano interessi diversi dal lavoro – come quelle dei pensionati, quelle che tutelano l'ambiente, il paesaggio, la cultura, la formazione – la vera carenza dell'Italia è la mancanza di un soggetto regolatore, autorevole, forte ed autonomo. Qualsiasi dibattito sociale vede interessi contrapposti che si scontrano e che cercano di trovare un punto di equilibrio, ma colui che dovrebbe fare l'arbitro si propone spesso come mediatore fra interessi particolari, e non come arbitro. Il ruolo delle istituzioni è venuto meno, la politica alta da troppo tempo è scomparsa, e non ha né la forza, né l'autorevolezza di porsi come interprete di un interesse collettivo.

Il nostro vero problema non è se funzioni o meno la concertazione, se le regole di contrattazione siano attuali o vadano riformate, ma è quello di una rappresentanza istituzionale degli interessi collettivi, che – anche se in singoli casi può farsi portavoce di interessi specifici, di territori o di gruppi sociali – possa nel suo insieme interpretare degnamente il proprio ruolo istituzionale. Interpretazione che certamente sarà diversa secondo le sensibilità dei vari gruppi politici, ma che non può prescindere dalla necessità che chi ha ricevuto il mandato di amministrare sia messo in grado di costruire uno stabile punto di sintesi tra le esigenze contrapposte. Dobbiamo invece regi-

strare il prevalere di veti e conservazione, piuttosto che una metodologia costruttiva per affrontare i problemi emergenti.

A quale risultato arriviamo? Con il gioco dei veti incrociati, più che per concertare si discute per rimanere fermi, per non evolvere, e si dimentica che, appena qualche anno fa, alla ritualità delle posizioni facevano seguito comunque risultati coerenti con le esigenze dello sviluppo economico e sociale.

E' inutile ricordare che nella realtà di *Internet* la comunicazione oggi viaggia in tempo reale. Talvolta ricorro ad esempi stupidi, ma in qualsiasi organizzazione di lavoro, spesso anche nelle famiglie, il momento della consegna della posta, fino a qualche anno fa, era il momento in cui si attivavano alcuni processi: si apriva la posta, c'era chi si occupava di smistarla, di vedere cosa c'era da fare, il responsabile dava delle direttive, mentre oggi tutto questo è sostituito da un continuo flusso di comunicazioni tra cliente e fornitore. Pensate a quanto è cambiata l'attività del rappresentante di commercio, che ieri andava a visitare il cliente, raccoglieva un ordine, poi tornava in ufficio, lo elaborava, lo spediva per posta alla casa madre, che a sua volta lo inviava al magazzino, verificava la disponibilità del prodotto, finché nell'arco di venti giorni era in grado di comunicare al rappresentante se quella merce poteva essere consegnata e quando. Lo stesso processo nella dinamica attuale si chiude nell'arco di pochi istanti: accesso diretto alla conoscenza del magazzino, alla programmazione, comunicazione e risposta al cliente.

Perché questo esempio un po' improprio? Per dire in poche parole quanto l'evoluzione rapidissima dei normali rapporti di lavoro – il salumiere finisce la mortadella e vuole sapere quando gli verrà consegnata, digita su *Internet* e il fornitore gli comunica che il camioncino si trova a cinque chilometri ed arriverà a consegnare fra un'ora nel pomeriggio, non più fra venti giorni – si scontra con una ritualità assolutamente inattuale nella gestione della concertazione, dei tavoli istituzionali fra rappresentanti delle Parti sociali, del dibattito della politica.

Una volta si sosteneva che nell'azione di un Governo erano determinanti i primi cento giorni, anche se, a mio parere, non esistono molti esempi di Governi italiani che nei primi cento giorni abbiano realizzato grandi risultati. Per un Governo, quella era considerata la luna di miele con l'elettorato che lo aveva espresso, la finestra di

opportunità che poteva usare per adottare decisioni controverse, tali tuttavia da poter dare risposte ai problemi nel medio periodo.

La politica internazionale ci propone oggi l'esempio di *leaders* che delineano e attuano in poche settimane forti scelte politiche, anche su ambiti di forte rilevanza sociale, e suscitano così nell'opinione pubblica internazionale un'aspettativa positiva (mi riferisco in particolare all'esempio francese). In altri casi, nell'arco di qualche settimana si crea rapidamente una reazione di sfiducia, che non consente tempi lunghi nell'azione e impone, invece, di verificare a breve la percorribilità di soluzioni meno valide e talora fallimentari. Credo allora che il tempo costituisca sempre più una variabile cruciale, da non sottovalutare.

Ultima notazione, su tutto il sistema della programmazione. In Italia la tradizione della programmazione è stata in certi periodi non solo di altissimo livello, ma anche di rilevante efficacia, ed è stata capace di interpretare le esigenze del sistema sociale ed economico, mettendo in atto risultati importanti, forse non percepiti al momento (è doveroso questo riconoscimento, visto che siamo nella sede della SVIMEZ, l'Istituzione che si occupa e si è occupata storicamente della programmazione dello sviluppo del Mezzogiorno).

Pensiamo a quanto la scelta fatta negli anni cinquanta/sessanta – non valutiamola con gli occhi di oggi, ma con i risultati economici di ieri – di indurre alcune imprese industriali ad andare a colonizzare un territorio, in cui l'economia era ancora esclusivamente legata all'agricoltura e a forme di artigianato locale, sia stata capace di innescare un meccanismo virtuoso di industrializzazione del territorio, di diffusione della cultura industriale, di infrastrutturazione, di creazione di una classe dirigente e imprenditoriale, in aree dove tutto questo era totalmente assente.

Le analisi storiche ci hanno spiegato perché questo percorso ha funzionato in alcune aree del Paese e in altre no (ricordiamo il Mezzogiorno, ma dimentichiamo il Veneto, che oggi si propone come esempio positivo), perché un'azione di politica economica ha portato alcuni territori, rimasti ai margini della ripresa del dopoguerra, ad avere successo e perché invece ha prodotto insuccessi in altri territori, che ancora oggi giustificano il ruolo della SVIMEZ.

Credo che la capacità di fare programmazione, che l'Italia ha avuto in certi periodi, ha consentito al nostro Paese di uscire dalle

enormi difficoltà del dopoguerra, fino a diventare vincente nello scenario internazionale, di passare dalle distruzioni dei bombardamenti alla creazione di un tessuto imprenditoriale ai primi posti nel mondo.

In tempi più recenti, in momenti cruciali della nostra storia, abbiamo avuto la fortuna di avere grandi personalità alla guida del Paese: non dimentichiamo il momento in cui è stato in gioco l'ingresso nell'euro o l'espulsione dall'Europa, quando riuscimmo ad entrare nella zona euro. Poi abbiamo subito un calo di tensione sulla politica di programmazione, troppo spesso ridotta a politica di tutela – torno al punto di partenza – e di conservazione di piccoli interessi senza respiro.

Qui sottolineo nuovamente la necessità di un'autocritica da parte della classe imprenditoriale, per la miopia con la quale non si sono sapute proporre scelte alte di politica economica: non provvedimenti per favorire imprese, segmenti e settori, ma scelte che mettano in condizione di competere da protagonisti qualsiasi impresa, qualsiasi settore, qualsiasi pezzo del sistema.

Da tempo come Confindustria siamo convinti che questo Paese è carente di una vera politica economica, perché si limita in maniera miope a soluzioni improvvisate, e spesso le imprese stesse sollecitano rimedi estemporanei anziché scelte alte, che permettano di rilanciare l'economia italiana nella competizione internazionale, sollecitando le imprese ad orientarsi verso investimenti innovativi, che possono riguardare qualsiasi settore, non solo le aziende appartenenti al sistema – moda, o all'*information technology*, alle telecomunicazioni o alla logistica. Le scelte innovative di sistema possono favorire infatti anche importanti settori tradizionali, come l'agro-alimentare, che – se fortemente spinti verso l'innovazione – potrebbero riprendere a competere seriamente sullo scenario internazionale, piuttosto che dipendere da forme surrettizie di aiuti, che possono consentire la sopravvivenza nell'immediato, ma non garantiscono un futuro a lungo termine.

Con i rappresentanti del Sindacato ci siamo trovati spesso a concordare su un punto: la politica del basso costo del lavoro non può più salvaguardare lo sviluppo del "sistema Paese" in uno scenario internazionale, perché quella dei costi è una competizione nella quale saremo sempre perdenti, quali che siano le forme di alleggerimento che riusciamo ad ottenere, ad esempio le gabbie salariali. Il

Mezzogiorno può tornare ad essere competitivo, solo se si qualifica l'impresa, se la si proietta verso un sistema di qualità *tout court*, che assecondi le scelte di un consumatore maturo ed esigente verso un prodotto di alta qualità, non verso il contenimento dei costi.

Noi riteniamo che se si tornasse a fare una seria programmazione, sarebbe benvenuta la rinuncia – a cui con difficoltà sollecitiamo anche le nostre imprese – ad un sistema di aiuti che aiuta solo apparentemente, se tale rinuncia significasse acquisire in cambio serie condizioni di competitività, che ci permettano di non continuare a fare guerre fra poveri e di non alimentare scontri sociali, che sono ormai irreali rispetto ai vincoli di uno scenario economico internazionale, nel quale la competizione si gioca oggi su ben altri livelli.

La sollecitazione che ci propongono oggi Carabba e la SVIMEZ è quella di cercare come si possa tornare veramente a fare concertazione, senza recitare riti in cui si alimenta soltanto un dibattito quotidiano infinito, e avendo il coraggio – noi che rappresentiamo importanti settori del corpo sociale – di rinunciare ad alcuni privilegi, per proiettare realmente i nostri rappresentati in un sistema di interessi più alto. Il nuovo assetto lascerà alcuni inevitabilmente ai margini, ma consentirà a tanti altri di inserirsi, e se riuscisse a fare più inclusi che esclusi, offrirà lo spazio per quella politica sociale di cui un Paese civile e moderno come l'Italia ha bisogno, perché gli esclusi siano pochissimi e la capacità di includere si allarghi, in relazione alle grandi capacità che questo Paese continua ad esprimere.

Intervento di Marigia Maulucci*

Il filo che lega i documenti citati attiene all'intervento di programmazione, ai contenuti della politica economica e alla condivisione e partecipazione ai contenuti degli obiettivi, degli indirizzi di politica economica. Ora, certo, la programmazione del '64 aveva anche un forte valore evocativo, simbolico e di prospettiva di un Paese che era sostanzialmente in un ciclo espansivo, uscito dalla guerra.

Oggi il contesto è profondamente differente, nessuno pensa più alla programmazione come nel '64, non foss'altro che per il peso della globalizzazione, però credo sia giusto continuare a pensare che lo Stato debba avere un indirizzo di politica economica, il più condiviso possibile attraverso la partecipazione dei soggetti della rappresentanza, i soggetti economici, i portatori di interesse.

Il titolo di questo rapporto fra le azioni e i documenti, e quindi gli interventi, sostanzialmente deve rispondere a tre criteri: il primo le regole, il secondo i contenuti, il terzo i soggetti. Qualsiasi intervento deve rispondere a percorsi regolati fatti di confronti, di concertazione, attraverso il coinvolgimento dei soggetti, di definizione di questi soggetti e di contenuti.

Nel '92-'93, a seguito di quella gravissima crisi che tutti ci ricordiamo, abbiamo rinserrato le fila e abbiamo capito che si trattava di scrivere la politica dei redditi, la politica di tutti i redditi, abbiamo costruito un coinvolgimento della CGIL, dei lavoratori della CGIL perché c'era un'emergenza.

Abbiamo condiviso la partecipazione ad una dinamica d'individuazione dell'obiettivo prioritario dello sviluppo, poi della soluzione della crisi in quel momento, dell'individuazione degli strumenti che potevano essere utili per realizzare quell'obiettivo, e di quanto tutti quei soggetti dovessero partecipare a questo sforzo comune.

* Segretaria Confederale della CGIL.

Noi ci mettevamo del nostro: il fatto che sicuramente sul piano salariale e sul piano retributivo, il controllo dell'inflazione avrebbe portato un effetto positivo – noi stiamo parlando del '93, quando l'obiettivo era quello – che sicuramente il controllo dei prezzi, delle tariffe che avevamo indicato in una politica regolata avrebbe anche quello comportato un effetto positivo nella dinamica salariale, e che poi esisteva un modello contrattuale che tentava di salvaguardare una parte di recupero dell'inflazione con il contratto nazionale, ed una contrattazione della produttività in parte nazionale, in parte aziendale.

Oggi si tratta di capire qual è l'obiettivo e come si misura.

Siamo d'accordo che, oggi, il termine della politica economica, dei contenuti di programmazione sono il recupero della produttività totale dei fattori e la crescita della produttività e della competitività? Io penso di sì, penso che oggi la priorità sia questa. E' assolutamente condivisibile il fatto che nel "Documento di programmazione economica e finanziaria del 2008" – quello che è in discussione – si dica che nel 2008 ci sarà un aumento del PIL dell'1,7%, che si incorpora con la manovra di finanza, che però potrebbe essere del 3% se ci fossero gli interventi giusti per far crescere la produttività totale dei fattori, vale a dire l'innovazione tecnologica, l'infrastrutturazione materiale, la regolazione dei mercati, e insieme la crescita della produttività e la sua redistribuzione.

Non possiamo ripetere l'esperienza del '95-'98, anni di crescita della produttività che non è stata redistribuita, perché non ha funzionato la contrattazione del secondo livello, in quanto questa contrattazione di azienda è sempre più una "riserva indiana", di circa il 30-40% di aziende.

So con certezza che vanno aumentati questi spazi, ma non so come si fa, se non attraverso un convincimento delle aziende, un sistema forse più partecipativo di relazioni sindacali, un sostegno, anche, di incentivazioni alle imprese.

Non mi appassionano, come è evidente, alla discussione se viene prima l'accumulazione, la formazione di produttività e poi la sua distribuzione, mi pare che a questo punto, come al solito, l'urgenza ci pone contemporaneamente questi due aspetti. Ho chiaro questo obiettivo, ed ho altrettanto chiaro il fatto che o cresce questo contenuto della politica economica, oppure io non ho nemmeno quelle risorse

per aumentare le caratteristiche inclusive del *Welfare*, come diceva Manin Carabba.

Io trovo assolutamente vergognosa ed arretratissima questa discussione sul patto padri-figli: è incredibile come si evochi un patto generazionale tra padri e figli, sostanzialmente per scatenare gli uni contro gli altri.

Una specie di eterogenesi dei fini.

Il problema fondamentale è far crescere le dimensioni della torta, piuttosto che litigare per dividersi lo stesso pezzo.

Ci servono degli strumenti che rendano solida l'occupazione giovanile e anche su questo bisogna che ci capiamo. Quando noi parliamo del superamento della precarietà, io penso che sia davvero un valore superare la precarietà e dare occasioni e lavoro stabile dotato di contenuto professionale, le uniche che definiscono il terreno della qualità nella sfida competitiva. Io non penso che sia un successo di politica economica un contratto di lavoro a tempo indeterminato per un lavoratore di *call-center*, non lo considero un successo, non lo considero un futuro. Sono contenta per quel lavoratore – perché meglio che abbia un contratto di lavoro a tempo indeterminato piuttosto che un contratto a progetto – non penso però che l'unica opportunità che possiamo offrire ai giovani di lavorare è quella di lavorare in un *call-center*.

Un'altra grande novità, rispetto al '92-'93, è il cambiamento del sistema politico e elettorale: prima, un sistema proporzionale, ora maggioritario.

Oggi, la coalizione si presenta ai cittadini con un programma di Governo. Si apre un problema molto delicato nelle forme della relazione tra rappresentanza politica e rappresentanza sociale: la concertazione, il cui valore è riaffermato nel programma (facendo l'esempio dell'attuale maggioranza di Governo) deve fare i conti con l'attuazione del quel programma della coalizione, perché quel programma ha avuto la convalida del voto degli elettori. Il sentiero è più stretto.

Come si concilia la sovranità del Parlamento, attraverso l'azione del quale la maggioranza risponde al suo vincolo con gli elettori, col fatto che una società complessa non possa essere governata senza un ruolo e una funzione specifica attribuita ai corpi della rappresentanza sociale?

L'Esecutivo, dovrebbe avere il mandato a realizzare un'intesa, nella quale io soggetto della rappresentanza non ho il potere di veto (che non voglio), ho il diritto di proposta, che voglio esercitare fino in fondo. Non voglio condizionare il Governo, se l'accordo non c'è penso che il Governo debba assumere fino in fondo le sue decisioni, ed ovviamente il Sindacato le sue. Se l'accordo c'è, sono del tutto legittimata a chiedere al Governo di tradurlo in provvedimento legislativo, così come esce dal confronto con le forze della rappresentanza sociale.

La cosa in sé potrebbe funzionare: in questa situazione specifica, fa più fatica perché il programma è confuso, perché la coalizione non è una coalizione.

Sto negoziando con l'intero Governo o con una parte del Governo: chi fa che cosa?

La chiarezza di regole, soggetti e contenuti contribuisce alla composizione dei ruoli di ciascuno, dentro un registro comune di ricerca dell'interesse generale.

Ho sentito che l'interesse generale si fa, se ognuno rappresenta fino in fondo il proprio interesse particolare, dopo di che la somma di tutti gli interessi particolari fa l'interesse generale: massima sintesi perversa, di una società così frammentaria e corporativa.

La confederalità del nostro essere Sindacato ha, di fatto, negli anni, composto interesse generale proprio a partire dalla rappresentanza di soggetti specifici e particolari, con i quali e per i quali costruire obiettivi tanto di maggior successo quanto più incorporati nella ricerca del benessere di tutti.

Se questo è il quadro di contenuti, regole e soggetti, occorre avere a disposizione un impianto condiviso sulle forme della rappresentanza, sulla loro validità e certezza, sulla loro rappresentatività.

Intervento di Pier Paolo Baretta*

Nel capitalismo contemporaneo sta assumendo una rilevanza crescente il tema della “*governance*”, ovvero gli strumenti e le regole di governo dell’economia.

Il campo d’azione da indagare diventa, in questa ottica, molto vasto e necessita di un nuovo dibattito tra tutti i soggetti protagonisti, aperto e coraggioso.

Il tema di fondo non è riducibile alla semplificazione posta dalla contrapposizione, spesso ideologica, tra pubblico e privato. Lo Stato regolatore e promotore è preferibile allo Stato gestore, ma le questioni delle garanzie del servizio universale, della tutela delle condizioni di sostenibilità dello sviluppo, delle garanzie di trasparenza e legittimità dell’utilizzo delle aziende che trattano aspetti “sensibili” della vita democratica, ripropongono la ridefinizione di un ruolo attivo della mano pubblica, ben diverso da quello di semplice osservatore che una visione liberista gli assegna.

In altre parole, il tema di fondo resta quello del governo dell’economia e dello sviluppo.

Serve una politica economica che guidi ed indirizzi i processi economici e sociali e non si limiti ad inseguirli e ad accompagnarli.

Con il “decreto Bersani” si è, di fatto, riaperto in Italia il dibattito sulle liberalizzazioni e sulle privatizzazioni, dopo anni di oblio.

Si è avviato un primo, importante passo, nella direzione della liberalizzazione dei settori produttivi e della promozione della concorrenza, ma si sono subito viste anche le resistenze delle categorie interessate e le incertezze della politica.

La competitività e la qualità dell’economia italiana e del nostro apparato produttivo e il futuro del nostro Paese, dipendono dalla capacità collettiva di promuovere una strategia di sviluppo in grado di cogliere le sfide della modernità globale, purchè coerente con la visione del sistema economico e sociale che vogliamo perseguire.

* Segretario Generale Aggiunto della CISL.

Questa prospettiva è resa più complicata dalle grandi trasformazioni in atto e dal quadro politico ed economico in cui si inserisce l'azione di governo.

L'ipotesi più clamorosa, per il nostro Paese, riguarda il vincolo del debito pubblico, ed è evidente che il dibattito europeo sul dopo Maastricht è stato un dibattito tutto segnato nell'ottica di "Maastricht", e poco caratterizzato dall'impronta di "Lisbona", con il risultato che vi è un disequilibrio fra i parametri e gli obiettivi di natura finanziaria e le compatibilità sociali. I parametri del debito e del *deficit*, che pure sono fondamentali, diventano l'unico punto di riferimento per la politica economica a livello europeo.

Il secondo vincolo con cui la politica nazionale deve fare i conti è rappresentato dalla forma di governo, e dalle regole del sistema politico elettorale.

Prima anche Marigia Maulucci individuava il bipolarismo politico come lo snodo, il punto di volta della politica italiana dagli anni novanta in poi. Un sistema politico bipolare, come quello di oggi, con coalizioni così eterogenee, è un ulteriore ostacolo alla definizione di una politica e all'assunzione di opzioni strategiche chiare e nette.

In questo scenario, in cui il bipolarismo politico non riesce a sintetizzare e ad esprimere la complessità dello sviluppo economico e sociale, la concertazione acquista un significato ancora più importante, perché consente di dare voce e forma alle istanze provenienti dal mondo produttivo e del lavoro. In questo senso, a mio avviso, la concertazione diviene una precisa opzione politica, cioè una scelta del modo di governare. Scelgo di governare attraverso una condivisione, la costruzione faticosa, lenta della ricerca del consenso.

C'è una via alternativa? L'esperienza del centro-destra dimostra di no, nel senso che il risultato finale, al di là delle valutazioni di carattere politico, è che senza concertazione è impossibile regolare i conflitti sociali ed economici. L'alternativa, dunque, porta all'immobilismo e all'assenza di decisioni.

Non c'è dubbio, però, che anche la concertazione fa i conti con i cambiamenti. I tre più recenti e profondi cambiamenti, sono rappresentati dall'evoluzione della struttura dell'organizzazione capitalista del lavoro, dalla finanziarizzazione dell'economia e dai cambiamenti del quadro demografico.

Perché dico recenti? Fino ad una decina di anni fa, parole come *outsourcing*, esternalizzazioni, impresa a rete erano riservate alla convegnistica. Oggi disegnano lo scenario entro il quale si colloca il lavoro quotidiano di tutti i sindacalisti, ma anche di tutti i *managers*: scomposizione del ciclo produttivo, spaccettamento delle imprese, flessibilità come sistema, rappresentano una condizione strutturale indotta dalla globalizzazione. Si tratta di cambiamenti profondi e repentini, non prevedibili dalle riforme degli anni precedenti.

Il secondo elemento fortemente innovativo, è rappresentato dall'evoluzione dei processi demografici. Siamo il primo Paese dell'Unione europea per attesa di vita della popolazione. Da quando fu fatta la "Dini" ad oggi, l'attesa di vita è cresciuta di due anni e mezzo, ed è destinata ad aumentare nei prossimi anni in modo dirompente.

Quali sono i dati di discontinuità rispetto a dieci anni fa? L'età media all'ingresso al lavoro avviene verso i 25 anni; l'età media di uscita dalla famiglia è attestata intorno ai 27 anni. Nei prossimi 15 anni il numero degli ultraottantenni raddoppierà, passando da 2 milioni e mezzo a 5 milioni: una bella notizia, ma non è neutra dal punto di vista delle conseguenze che questo comporta sulla sostenibilità finanziaria ed economica del sistema pensionistico. L'attesa di vita delle donne, che supera quella degli uomini di 5 anni, passerà dagli 82 anni attuali agli 88 anni nel 2040. Insomma, è un'altra società. Allora, ecco i tre monumenti che reggono l'impianto concertativo italiano: il pacchetto "Treu", l'accordo del 23 luglio 1993 e la legge Dini sono monumenti "fordisti", non adeguati ad affrontare le nuove condizioni sociali nelle quali ci stiamo muovendo. Lo dico per dire, che questo è il vero grande compito di una politica riformista e di una politica di concertazione. Ripensare alla grande, alla luce dei nuovi problemi che la società deve affrontare. Ci vorrebbe un nuovo 23 luglio, che sia capace di riorganizzare lo schema di gioco e anche ripensare le regole del gioco.

Io penso che bisogna individuare con più nettezza alcune tematiche, sulle quali riflettere ed intervenire.

La prima: bisogna coraggiosamente discutere di riforma del capitalismo, cioè di come è fatto e fare una critica capitalista al capitalismo. Il problema è rappresentato dalla relazione che c'è fra le regole dello sviluppo capitalistico e le regole della democrazia politica.

Oggi non basta più discutere di salario e di orario di lavoro, bisogna ripensare i modelli di partecipazione dei lavoratori alla distribuzione della ricchezza prodotta, cioè introdurre la partecipazione come forma e strumento di esercizio democratico dei diritti di cittadinanza.

Il secondo tema è il *Welfare*, ovvero la questione sociale. Il sistema di protezione sociale ereditato dal ventesimo secolo va ripensato profondamente. Come preservare e rafforzare il sistema delle tutele, in uno scenario demografico in profonda evoluzione? L'equilibrio consiste nel recuperare una visione d'insieme, capace di coniugare l'universalità con la selettività, la solidarietà con la sussidiarietà.

Il terzo problema è la redistribuzione del reddito. Noi siamo in una condizione nella quale il 94% dei contribuenti italiani dichiara redditi sotto i 40 mila euro: c'è tanta evasione dentro questo dato, ma vuol dire anche che i redditi sono bassi.

Il problema redistributivo va affrontato con nuovi strumenti che aggiornino le risposte del 1993.

Quell'accordo si basava sullo scambio calmierazione salariale *versus* politica dei redditi, e sul collegamento fra aumenti retributivi e incrementi della produttività.

Oggi, l'impossibilità di compensare i differenziali di produttività fra le diverse aree del Paese, attraverso misure di fiscalizzazione degli oneri sociali, contrastate dall'Unione europea e la sostanziale estraneità dai processi negoziali delle piccole e piccolissime imprese, hanno finito per sterilizzare la portata innovativa dell'accordo.

Se non verranno aggiornati, i sistemi delle relazioni sindacali e la centralizzazione delle politiche contrattuali rappresenteranno un limite allo sviluppo della dinamica retributiva nei contesti territoriali e aziendali più produttivi, mentre costituiranno un'eccessiva rigidità negoziale nei sistemi territoriali e produttivi più fragili. In questi ultimi anni, infatti, è aumentata la quota dei profitti, mentre si è sempre più ridotta quella dei salari.

Questo mi pare il punto che la concertazione triangolare deve risolvere. Ma prima ancora, è un punto che deve risolvere il sistema delle relazioni sindacali. La domanda si fa, allora, davvero cruciale: dobbiamo adoperarci (ed accontentarci) per attrezzare buoni "ospedali da campo" per curare le persone dalle ferite inferte loro dalla globalizzazione? Al più, favorire e sostenere "buone pratiche", nicchie alternative di eccellenza, missioni "autogestite"? O dobbiamo

far evolvere il nostro sistema economico verso qualcosa di diverso, qualcosa che rimetta al centro dell'impresa il lavoro, e la persona al centro del lavoro?

Nella moderna economia, le imprese oggi si “chiudono”, esasperando il gioco competitivo e talvolta mettendo a rischio il sistema dei diritti, ma al tempo stesso si “aprono” e riconoscono di aver bisogno di chi lavora. In definitiva, si chiede al lavoratore di comportarsi come se fosse un socio, ma si continua a considerarlo come un salariato!

Di fronte a questa clamorosa contraddizione del sistema capitalistico post-fordista, si apre il vero dibattito sul futuro delle relazioni industriali.

Per dirla nel modo più semplice possibile.

Tu, imprenditore, mi chiedi di lavorare con lo stesso atteggiamento e la stessa disponibilità di un socio, ma discuti dei miei diritti e delle mie prestazioni, come se fossi un subalterno, un dipendente, un salariato.

Io, lavoratore, ti rispondo che sono disponibile ad assumermi le responsabilità e gli oneri che derivano dall'essere “socio”, ma ti chiedo che questa condizione nuova mi venga riconosciuta, ti chiedo di entrare nel “gioco”. L'impresa diventa anche mia, con tutte le variabili, i limiti, le regole e le condizioni che le leggi e la contrattazione definiscono.

Ecco perché, a mio avviso, è necessario ed urgente evolvere verso un modello di relazioni sindacali e di contrattazione partecipativo.

Intervento di Roberto Gallia*

Manin Carabba conclude il suo intervento su “*Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana*” auspicando un nuovo ciclo di concertazione, che “deve cercare spazi più vasti per il “mercato” ... costruendo modelli di “regolazione del conflitto” e di programmazione concertata”.

Pone quindi una domanda (la programmazione negoziata ha un futuro?) che merita un approfondimento, per delineare una possibile risposta.

Nell’ultimo decennio del secolo scorso, alle procedure di concertazione fra Governo e Parti sociali si è affiancata, in un processo ricco di commistioni, la programmazione negoziata, introdotta nell’ordinamento in un primo momento in continuità con la contrattazione programmata dell’intervento straordinario (tramite la legge n. 105/1995, la quale non ha avuto seguito), e quindi (con la legge n. 662/1996, che ha operato ed è tuttora vigente), operando una netta discontinuità con le precedenti politiche per il Mezzogiorno. La programmazione negoziata, accentua l’orizzonte regionale delle politiche per lo sviluppo, inserendole nell’ambito delle azioni per il risanamento della finanza pubblica, intraprese a partire dal 1992 e che – con successo – hanno condotto l’Italia all’ingresso nel primo gruppo dei Paesi della moneta unica europea.

Per onore di cronaca, merita ricordare che la programmazione negoziata quale strumento di concertazione istituzionale della spesa pubblica, inserita nell’ambito delle azioni per il risanamento della finanza pubblica (argomento che stava estremamente a cuore al Sottosegretario Macciotta, che ne fu l’artefice), non fu immediatamente percepito. Personalmente, pur lavorando in quegli anni al Ministero del Bilancio presso il Servizio per la Contrattazione Programmata,

* Membro del Comitato di Redazione della “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, fa parte del Nucleo degli Esperti di Politica Industriale del Ministero dello Sviluppo Economico.

ricordo di aver capito che la programmazione negoziata fosse inserita in questo contesto di miglioramento della spesa pubblica, solo dopo aver letto l'appendice di Macciotta al libro di Alessandra Sartore pubblicato dalla SVIMEZ¹; perché nell'immediato quello che catalizzò l'attenzione non furono tanto gli strumenti di concertazione istituzionale, cioè l'intesa istruzionale di programma e l'accordo di programma-quadro, quanto piuttosto gli strumenti di concertazione degli investimenti produttivi, e fra questi soprattutto il patto territoriale.

In merito alla maggior attenzione rivolta in quel periodo ai patti territoriali, mi sembra opportuno notare come la settimana scorsa, in occasione della presentazione del *Rapporto* della SVIMEZ, De Rita ha evocato il loro avvio a realizzazione come un grande tentativo di innovazione che venne ostacolato dalla burocrazia. Bisognerebbe fare uno sforzo di argomentazione perché ricordo che, al contrario, le iniziative del CNEL (presieduto in quel tempo da De Rita), rappresentarono un tentativo di conservazione, poiché, nonostante la grande animazione sociale che fu fatta sui patti territoriali, fu il tentativo (come risulta nei documenti del CNEL) di sostituire le soppresse istituzioni dell'intervento straordinario con un'altra entità istituzionale, con l'obiettivo di costituire un riferimento istituzionale unitario per i territori meridionali. Giusta o sbagliata che fosse la scelta di perpetuare le regole dell'intervento straordinario, non la commento, però di fatto l'avvio dei patti territoriali gestito dal CNEL, che non ha avuto l'esito che il CNEL medesimo auspicava, ha costituito di fatto un argomento di conservazione, non di innovazione.

Rispetto ai precedenti moduli negoziali della contrattazione programmata, strumento delle politiche dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la programmazione negoziata ha il fine non solo di migliorare la qualità della spesa pubblica, ma soprattutto di conseguire il duplice obiettivo di sviluppo economico e di coesione sociale (finalità condivise con la politica regionale comunitaria), tramite il ricorso a strumenti di concertazione istituzionale (intesa istituzionale di programma e accordo di programma-quadro), ed a strumenti di

¹ Alessandra Sartore (a cura di), *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, collana SVIMEZ, Bologna, Il Mulino, 1999.

concertazione economica (contratto d'area, patto territoriale, contratto di programma).

Attualmente, la programmazione negoziata non sembra vivere una stagione felice, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di aiuto alle imprese e di sostegno al territorio.

Dei tre strumenti definiti nel 1996, solo il contratto di programma risulta in attività, pur sottoposto a significative critiche di non efficacia, nonostante le ingenti risorse assorbite (CIPE, *“Esiti del tavolo di ricognizione sullo stato di attuazione dei contratti di programma”*, 17 aprile 2007); con una analisi che tuttavia si basa prevalentemente sull'evidenza dei dati contabili (investimenti/agevolazioni), senza minimamente indagare sull'inquinamento delle procedure che hanno trasformato il contratto di programma in canale privilegiato per accedere a finanziamenti pubblici, piuttosto che strumento per sollecitare e sostenere investimenti strategici (a partire dal trasferimento delle competenze procedurali dal Ministero del Tesoro e Bilancio al Ministero delle Attività Produttive, il superamento dell'originale obbligo di integrare gli investimenti industriali con gli investimenti in ricerca e formazione, eventualmente accompagnati dalla realizzazione di specifiche infrastrutture, ha reso possibile finanziare programmi riferiti solo ad investimenti industriali, prenotare finanziamenti a favore di programmi non definiti, ecc.. Inoltre, dopo una lunga battaglia sulla definizione delle relative procedure, la competenza del contratto di programma nel settore agricolo è stata trasferita al Ministero delle Politiche Agricole, che non ha ancora provveduto ad attivarlo).

Il contratto d'area, strumento introdotto per la riconversione delle aree di crisi produttiva e occupazionale, ormai da anni (1999) sopravvive solo nella gestione dei contratti in essere e dei relativi protocolli aggiuntivi.

Il patto territoriale – a seguito del processo di regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale – è stato formalmente sostituito da analoghi strumenti regionali; che – pur presenti in misura significativa nei diversi ordinamenti regionali – soffrono di uno scarso interesse quali “programmi concertati per il sostegno allo sviluppo di un determinato territorio”.

Mantengono la loro attualità gli strumenti di concertazione istituzionale della spesa pubblica, l'intesa istituzionale di programma e

l'accordo di programma-quadro; grazie soprattutto a quest'ultimo, che rappresenta la modalità ordinaria per la programmazione e la gestione delle risorse finanziarie del FAS assegnate alle intese (anche se il *Rapporto 2006* del DPS evidenzia il permanere di criticità sul fronte della capacità di programmazione e di realizzazione degli investimenti). Il ricorso a questi strumenti avrebbe dovuto conseguire l'effetto di infrastrutturare il territorio, per realizzare sia le esternalità positive, necessarie per garantire all'impresa le migliori condizioni di investimento, sia i servizi pubblici in grado di migliorare la qualità della vita con il conseguimento di adeguati *standards* qualitativi/quantitativi.

Non particolarmente vitali appaiono altri strumenti che richiamano le formule di concertazione, quali i contratti di localizzazione, i contratti di filiera, ed i programmi derivanti dall'attuazione del FAR ricerca e formazione e dei PIA *Networking*.

Non risultano particolarmente significative neanche le esperienze di programmazione/progettazione integrata legate alla gestione dei Fondi strutturali comunitari. Sia le Regioni meridionali, che nella programmazione 2000-2006 hanno sperimentato formule denominate PIT (Progetti Integrati Territoriali), sia le Regioni del Centro-Nord, che nel medesimo periodo di programmazione hanno sperimentato programmi di sviluppo locale diversamente denominati (definiti dai rispettivi DOCUP), per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 si dimostrano scarsamente attratte dalla prosecuzione di esperienze analoghe.

Questa lettura – non positiva – dello stato delle procedure di concertazione nei programmi di sviluppo economico, settoriale e territoriale, contrasta clamorosamente con gli indirizzi programmatici assunti in occasione dell'approvazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, mentre contestualmente sembra non presentare alcuna contaminazione con ulteriori importanti programmi, quali – ad esempio – “Industria 2015”, del quale l'avvio ad attuazione del Fondo per la competitività e lo sviluppo costituisce un importante aspetto.

Il CIPE, con la delibera n. 174/2006 che approva il QSN 2007-2013, quale strumento di una “politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale”, afferma (punto 1) che il medesimo “costituisce il risultato condiviso del percorso partenariale fra Amministrazioni

centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale”, e affida al partenariato socio-economico (punto 9) l’attuazione di tutte le fasi del programma “quale metodo condiviso diretto anche a: promuovere la cultura dello sviluppo partecipato (...) migliorare la qualità e l’efficacia delle scelte (...) migliorare la qualità e l’efficacia dell’attuazione (...)”. Concetto ribadito ed approfondito all’interno del documento, dove, ricordando che il CIPE “indicherà le modalità di coordinamento in grado di adottare soluzioni efficaci per sostenere l’integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria”, si dichiara contestualmente che “il partenariato economico-sociale rappresenta un principio e un valore che, in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista, consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l’attuazione e gli effetti”.

Le perplessità che il Fondo per la competitività e lo sviluppo possa essere gestito con formule concertative (nonostante l’avvio dei progetti di innovazione industriale preveda una consultazione pubblica, e le Regioni risultino coinvolte con la partecipazione ad un apposito Tavolo), sono state già espresse in un articolo sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 2/2007, p. 265, dal titolo “*Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*”.

Come rispondere, quindi, alla domanda iniziale sull’eventuale ruolo della programmazione negoziata in un nuovo ciclo di concertazione?

Personalmente, ritengo sia possibile sostenere la necessità della concertazione, sia istituzionale sia sociale, per l’attuazione di un quadro coerente di politiche di sviluppo economico e di coesione sociale.

Esistono, tuttavia, delle condizioni che non possono e non devono essere eluse.

Innanzitutto, le finalità di sviluppo economico e di coesione sociale risultano un abbinamento che non può e non deve mai risultare scisso. La concertazione quale metodo condiviso per promuovere la qualità delle scelte e valutarne l’efficacia, costituisce la sede idonea per verificare il mantenimento delle finalità.

Deve inoltre essere tenuta presente la nuova ripartizione di compiti e competenze tra lo Stato centrale e le Regioni. Nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, è stato dato concreto

avvio ad un processo di autonomia di tipo federale, basata su un principio di sussidiarietà compatibile con i principi di solidarietà contenuti nella parte prima della Costituzione. Negli anni successivi, si è assistito alla messa in atto di numerose forme di contrasto alla progressiva responsabilizzazione dei sistemi autonomistici regionali e locali, avviate con iniziative adottate simmetricamente sia da parte delle Regioni sia da parte del Governo centrale, che hanno costretto la Corte Costituzionale ad operare numerosi interventi. L'operato della Corte ha consentito di individuare i principi in base ai quali lo Stato può intervenire per disciplinare in maniera unitaria una materia, anche quando questa sia riconducibile alla potestà concorrente o residuale delle Regioni, senza ledere le competenze regionali e senza impedire alle Regioni medesime di partecipare alle scelte normative o programmatiche (con una azione che è risultata – di fatto – di supplenza della competenza normativa, non esercitata o esercitata in maniera non appropriata). La concertazione istituzionale paritaria e la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, sono i principi ai quali la Corte ha fatto riferimento per la corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Le iniziative intraprese e da intraprendere, da parte sia del Governo nazionale sia dei Governi regionali, non possono non tenerne conto.

Si deve infine definire quali debbano essere le centralità delle politiche di sviluppo, ed in particolare il rapporto che deve esistere fra aiuti alle imprese (o politica industriale più propriamente detta) e l'attenzione alle condizioni di contesto (o politica infrastrutturale, non riferita esclusivamente alle opere pubbliche). Il Consiglio europeo di Dublino (1996) ha invitato gli Stati membri a ridurre – in termini finanziari quantitativi – gli aiuti diretti alle imprese per aumentare la realizzazione delle cosiddette azioni di contesto (infrastrutture materiali e immateriali, ricerca e sviluppo, formazione e aggiornamento). In Italia, il cambio di denominazione del FAS da Fondo per le aree “svantaggiate” a Fondo per le aree “sottoutilizzate” ha fatto perdere di vista la nozione degli aiuti di Stato, quale compensazione degli “svantaggi localizzativi” per introdurre un opinabile riferimento alle “potenzialità inesprese”; si è aperta così la strada alla riappropriazione delle competenze settoriali (finanziando infrastrutture di dubbia utilità sociale ed evocando una politica industriale sganciata dalle condizioni di contesto), ed alla prosecuzione di pratiche di fi-

nanziamento alle Amministrazioni locali per investimenti fuori bilancio, riducendo l'interesse sull'efficienza dell'attività di regolazione e dell'azione amministrativa. Formule di concertazione sociale sulla programmazione e realizzazione di infrastrutture pubbliche possono non solo migliorare l'uso della spesa pubblica ma soprattutto attenuare il conflitto sociale che molte scelte – a torto o a ragione – generano.

Quello che ho cercato di rappresentare, e che considero la risposta alla domanda formulata in apertura, è che la concertazione istituzionale e sociale, applicata alla programmazione ed all'uso della spesa pubblica, risulta non solo utile ma addirittura indispensabile, solo però all'interno di un quadro coerente di politiche per lo sviluppo.

Intervento di Federico Pica*

1. Premessa

L'occasione di questo scritto è data dall'incontro, tenuto oggi presso la sede della SVIMEZ, avente ad oggetto una valutazione dei contributi offerti da Manin Carabba nel saggio *“Forze sociali e spazio pubblico nella dimensione nazionale ed europea”*¹.

L'impostazione proposta da Carabba, esplicitamente riferita all'attuale situazione in materia di programmazione e concertazione in Italia, ha al centro la forte affermazione della complementarità tra l'azione “concertata” delle Forze sociali e lo “Stato” (la “legge”), investito della rappresentanza politica di interessi generali.

Spetta allo Stato la piena responsabilità della guida della politica economica e sociale del Paese; la disponibilità delle Parti sociali di concorrere ad essa, attraverso i meccanismi dell'“accordo”, costituisce un contributo essenziale nella direzione non del superamento dei conflitti, ma della riconduzione di essi all'interno di un plausibile contesto dialettico.

In questo scritto, con riferimento anche all'analisi, stringata ma efficace, delle vicende italiane proposta da Carabba, mi sono proposto di offrire una sorta di contrappunto. Nel tempo (nei sessant'anni della nostra storia repubblicana) è radicalmente cambiato il contesto nell'ambito del quale “decreto”, “accordo” e “mercato” esplicano i loro effetti; nel tempo è cambiata in modo radicale la lettura che la teoria economica ha offerto del sistema. Facciamo oggi riferimento a grandezze come la produttività del lavoro, i salari, i prezzi, senza tener conto del tutto che esse si collocano, oggi, all'interno di mec-

* Consigliere della SVIMEZ e Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

¹ Cfr. M. Carabba, *“Forze sociali e spazio pubblico nella dimensione nazionale ed europea. Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana”*, in *“Rivista giuridica del Mezzogiorno”*, n. 4/2006, p. 687.

canismi logici radicalmente diversi. In tal modo, la natura del conflitto, quale gli operatori direttamente impegnati nella gestione di esso possono intuitivamente intenderla, può sfuggirci.

Dico subito che Carabba, nella sua equilibrata esposizione, si sottrae a questo rischio. Condivido, rispetto alla situazione che è in atto, la sua conclusione: occorre, sia per quanto concerne la “legge” che l’”accordo”, definire margini da utilizzare in un comune progetto di politica economica e sociale. L’obiettivo è quello dell’art. 3 della nostra Costituzione: rimuovere gli ostacoli che impediscono una vera uguaglianza. Ciò vale in modo particolare per i cittadini della parte più debole d’Italia, cui la SVIMEZ ha l’ambizione di offrire un percorso tale da superare il divario oggi in atto rispetto al resto d’Italia.

2. In economia “tutto si tiene”

Mi sembra doveroso, anzitutto, giustificare il mio interesse rispetto alla tematica affrontata da Manin Carabba. Questo interesse è riferito al dibattito odierno, che Carabba, ad apertura del suo saggio, indica, dibattito che in modo particolare concerne le questioni previdenziali.

Come è noto, anche nell’ambito della SVIMEZ mi occupo in modo (più o meno) professionale delle questioni della finanza degli Enti territoriali. Ritengo necessario e pertinente stabilire il punto che “legge” e “contratto”, nella materia oggi discussa, hanno un impatto che va ben oltre le questioni previdenziali e la stessa tenuta dei conti pubblici. Poiché ciò risulti ben chiaro è opportuno, come nei romanzi dell’800, fare un passo indietro.

Correva l’anno (in più sensi fatidico) 1992. Si era svolta la sanguinosa vicenda dell’agosto 1992, con vittime casualmente e non casualmente distribuite tra i diversi gruppi di cittadini d’Italia ed anche all’interno della stessa famiglia. Il 23 ottobre di quell’anno, con tempi evidentemente strabilianti, il Ministro Amato ottiene la delega a disciplinare con decreti delegati le materie della previdenza, della sanità, dell’impiego pubblico, e per l’appunto, della finanza locale. Si tratta della legge n. 421/1992 che, effettivamente, va considerata la madre di tutte le deleghe, sicché a distanza di 15 anni vi è ancora un qualche vecchio (io medesimo) che la ricorda.

Con questa legge, le questioni dei quattro settori predetti venivano poste nello stesso contesto. Si riconosceva, in tal modo, che il quadro macroeconomico definito dalle grandezze che ad essi pertengono va considerato unitariamente. In economia tutto si tiene, ma alcune cose si tengono di più di talune altre. Sarà anche vero che, se una farfalla batte le ali a Pechino, scoppia un qualche tifone a New York, e che non vi è da sperare che le farfalle i cinesi se le siano già mangiate tutte, ma se vi è incertezza, nell'uscire di casa, sulla questione dell'ombrello giova rivolgersi ad un aruspice più prossimo (e, se mi è consentito, più affidabile) di uno studioso del caos. In questa linea logica, purtroppo e sciaguratamente, la finanza locale sta molto più stretta alle questioni della età pensionabile di quanto stiano le tempeste (del Governo Prodi) ai voli delle farfalle di Pechino (di Kabul).

Va considerato nel modo più serio il fatto che le situazioni nelle quali noi tutti ci troveremo a vivere nei prossimi anni dipendono assai strettamente da quanto accadrà in questi mesi. Il gioco, per l'imprevidenza di taluno, si sta facendo più duro; esso rischia di essere per non pochi mortale.

3. Il quadro micro-macro economico

Le variabili di cui si sta discutendo sono, nella sostanza, tre:

– il livello dei salari, o per dire meglio il costo del lavoro, che è in ultima analisi connesso alla retribuzione, in termini reali, cui il lavoratore ha titolo, nell'intero arco della sua vita, prestazioni previdenziali comprese e tenuto conto, altresì, di ogni onere accessorio pertinente;

– il livello del prodotto, la cui evoluzione nel tempo è mostrata anche dalle variazioni della produttività marginale, e per lo specifico dalla derivata della funzione in oggetto rispetto alla quantità del lavoro impiegata;

– il livello dei prezzi, che sia mostrato da un indice pertinente rispetto alla questione che, specificamente, sia posta: ad esempio, l'indice del costo della vita, oppure l'indice dei prezzi che è implicito nella stima del PIL.

Il punto è che queste variabili assumono un ruolo diverso nei modelli cui, nel tempo, si sia indotti a ricorrere. Con riferimento a

questioni che in ultima analisi concernono la politica dei redditi, pur facendo uso dei medesimi materiali, si può giungere a conclusioni ampiamente diverse.

Il primo possibile approccio è tratto dalla microeconomia. È noto, infatti, che al livello microeconomico, la condizione di massimo del profitto netto – in un contesto in cui i prezzi si assumano esogenamente determinati, detto Π il profitto netto medesimo, p i prezzi, Q la quantità della merce, L il numero di lavoratori impiegati, w il salario – è quella che segue:

$$\Pi = pQ - wL \quad [1]$$

dove Q dipende da L e si indica con w , naturalmente, non il salario ma il costo del lavoro. Perciò

$$\Pi(L) = \bar{p}Q(L) - \bar{w}L \quad [2]$$

$$\frac{\delta\Pi}{\delta L} = \bar{p} \frac{\delta Q}{\delta L} - \bar{w} = 0 \Rightarrow \bar{w} = \bar{p} \frac{\delta Q}{\delta L} \Rightarrow \frac{\delta Q}{\delta L} = \frac{\bar{w}}{\bar{p}} \quad [3]$$

Se i salari reali crescono, per effetto di variazioni dei salari monetari ma compensate da variazioni dei prezzi, le imprese riducono l'occupazione fino al punto in cui l'uguaglianza [3] si verifica.

Se ci poniamo, invece, al livello macroeconomico, la regola di cui si tratta è interpretata sulla base di un impianto logico nella sostanza keynesiano, scrivendo

$$X'p = w \quad [4]$$

Dove con X' è indicata la derivata di X rispetto ad L ; X è un indicatore quantitativo riferito al prodotto nazionale; p un indicatore del livello dei prezzi; w il livello dei salari.

Si prefigura, in termini keynesiani, il percorso che segue: X è determinato sul lato della domanda globale; perciò, è la quantità del lavoro che dipende da X , nel senso che prevale il percorso "reale" (non monetario) che può essere scritto nel seguente modo:

$$X \rightarrow L \rightarrow X' \rightarrow \frac{w}{p} \quad [5]$$

Nello schema considerato, e nell'impianto concettuale di Keynes, l'aumento (monetario) dei salari produce semplicemente l'aumento dei prezzi. I salari reali sono rigidamente determinati all'interno del percorso [5] a partire dal nesso (univoco) tra quantità del lavoro e produttività marginale di esso.

In un sistema autarchico, se le variazioni dei prezzi trovano ostacoli (amministrativi), l'aumento di w provoca l'aumento di X' e cioè, se non vi è progresso tecnologico (compensativo), la riduzione dell'occupazione. In tal modo, la condizione micro e quella macro coincidono.

Invece, in un sistema aperto all'esterno quale è quello in cui ci è capitato di vivere, la variazione dei prezzi non può essere impedita e viene in una qualche misura esportata. Ne segue l'attenzione dell'Europa alle questioni italiane della previdenza. Ne seguono complicati conti, che chiamano in causa grandezze reali e monetarie, nonché la situazione relativa di giovani ed anziani, poveri e ricchi, occupati e non occupati, maschi e femmine.

Vale a questo riguardo il punto che *fisiologicamente* il costo della previdenza, che è parte del costo del lavoro, tende a crescere. Ciò si verifica per due ragioni: cresce la speranza di vita, cioè noi tutti, con totale inconsapevolezza delle compatibilità, ci rifiutiamo di morire tanto tempestivamente quanto sarebbe, con riferimento ai conti pubblici, appropriato; si riduce il tasso di inflazione, e cioè siamo meno soggetti al taglieggiamento che l'aumento dei prezzi, non adeguatamente compensato da variazioni dei trattamenti pensionistici, produceva per il passato. Quest'ultimo effetto si deve, tra l'altro, all'Europa e potrebbe essere ben più consistente se nel nostro sistema il governo del Paese fosse in grado di imporre regole adeguate di *effettiva concorrenza*.

4. Produttività, prezzi, salari. Un primo cenno di conclusione

Nel contesto fin qui mostrato il punto di vista delle autonomie territoriali dovrebbe (potrebbe) essere ben chiaro: se il costo della previdenza (in termini relativi) cresce, le risorse necessarie andranno da qualche parte reperite e capita, purtroppo, che esse siano reperite, con danno diretto o indiretto dei cittadini, nella finanza degli Enti territoriali piuttosto che in altri luoghi. Sulla base del principio (mutualistico) della solidarietà, e tenendo ben presente il quadro delle quattro deleghe di cui alla legge n. 421/1992, già menzionata, la “virtù” della finanza degli Enti territoriali e quelle del pubblico impiego servono a compensare il “vizio” del sistema previdenziale e della sanità.

L’ipotesi è quella che sussista un luogo in cui i principali attori della politica economica, e cioè Governo e Parti sociali decidono insieme sui contenuti fondamentali dell’azione di aziende, Sindacati e Stato, e cioè che il sistema sia, attraverso gli istituti della concertazione, *cogestito*. Sembra al riguardo evidente che l’oggetto della concertazione vada specificato tenendo conto, da un lato, delle condizioni oggettive che siano in atto e, dall’altro, di un modello logico di riferimento, con riferimento al quale i contenuti delle azioni sono decise.

Se prevale quello che ho indicato come orientamento macroeconomico, ciò comporta che i prezzi e il progresso delle tecniche costituiscano variabili esogenamente determinate. Le funzioni di produzione mostrate dalle relazioni $Q = Q(L)$ sono, almeno nel breve periodo, da considerare come date. In tal caso, il rapporto di scambio (il *trade off* tra gli obiettivi) è riferito alla relazione tra salari ed occupazione. I Sindacati possono ottenere maggiori salari se essi sono disposti a “pagare” con un maggior numero di disoccupati. In questo contesto, che è quello prevalente fino agli anni sessanta in Italia, l’oggetto della concertazione consiste in provvedimenti di sostegno dei salari reali, dati i salari monetari, attraverso servizi pubblici; in rimedi che agevolino il reinserimento dei lavoratori espulsi (per effetto di “ristrutturazioni agevolate”) dai processi produttivi; in interventi sulle infrastrutture volti a spostare verso l’alto la funzione Q .

Tutto ciò è prima di Keynes, e cioè della “ricetta keynesiana”.

Con Keynes, e cioè, in Italia, a partire dalla metà degli anni sessanta, l'oggetto dello scambio è diverso. Nella impostazione, improntata a qualche cinismo, allora prevalente data la funzione di produzione aggregata $X = X(L)$ la possibilità di produrre maggiore occupazione e, quindi, maggiore prodotto è legata a manovre (di spesa pubblica) il cui significato ultimo è quello di ridurre i salari reali. Accettato questo contesto, l'oggetto della concertazione diviene quello degli interventi che attenuino gli effetti sociali dell'inflazione (più o meno) intenzionalmente prodotta, attraverso strumenti amministrativi come il blocco delle tariffe e meccanismi contrattuali, come la "scala mobile". Qualcuno "paga" (sempre) le politiche di piena occupazione che vengono poste in atto. Occorre stabilire chi ed in qual misura.

5. Il contesto attuale: la questione della distribuzione della ricchezza

Nel "gioco" che si è svolto fin qui ed in quello che va ora svolgendosi, si tratta, come ho mostrato, di tre variabili: produttività marginale del lavoro; salari; prezzi. Oggi, tuttavia, il contesto è radicalmente mutato. Non vi sono margini per politiche espansive sul lato della spesa: occorre prendere atto del fatto che lo sviluppo tecnologico è in via ampiamente prevalente endogeno; i margini per un controllo efficace di tariffe e prezzi, ammesso che esistano, sono assai esigui. È in questo contesto che occorre chiedersi quale contenuto possa avere la "concertazione economica" o, più specificamente, quale significato abbia l'accettazione, da parte del Sindacato, di regole che connettano le variazioni dei salari alle variazioni della produttività.

Nell'esercizio che segue supporrò che salari, prezzi, produttività abbiano un loro proprio percorso nel tempo e tenterò di stabilire in qual modo ciò incida sulla quota dei salari sul prodotto (monetario). L'assunzione di partenza è quella della invarianza di detta quota, il che implica che

$$\frac{w(t)L}{p(t)X(t)} = \bar{Q} \quad [6]$$

Le tre funzioni $w(L)$, $p(t)$, $X(t)$ disegnano il percorso naturale (il *trend*) delle tre grandezze rispetto al tempo, che è indicato con t . L'espressione [6] consente un semplice esercizio di derivazione (di un rapporto), eseguendo il quale (come è mostrato in nota) si ottiene la condizione seguente:

$$\dot{w} = \dot{p} + \dot{X} \quad [7]$$

Se il tasso di variazione dei salari \dot{w} è uguale alla somma dei tassi di variazione di prezzi, \dot{p} , e prodotto, \dot{X} , la quota dei salari sul prodotto monetario non varia.

Ciò pone al sindacato un problema ben preciso. Se esso considera accettata la distribuzione della ricchezza, vale la regola [7], all'interno della quale possono esservi, al massimo, spazi di aggiustamento sul piano distributivo e su quello della garanzia di corretta implementazione dei percorsi. Taluno può ritenere, invece, come io stesso ritengo, che la quota attribuita ai lavoratori non sia adeguata e che il sistema, comunque, non contenga meccanismi per mezzo dei quali la Repubblica svolge il compito, che è suo proprio, di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Occorre in tal caso valutare nel modo più attento i contenuti dell'espressione [7] e la costringibilità del vincolo che essa contiene.

In questa logica è a mio avviso centrale il punto che per salario va inteso il valore lordo delle retribuzioni ed oneri accessori riferiti al lavoro e calcolati con riferimento all'intera vita del soggetto lavoratore. Perciò, l'aumento della speranza di vita e la riduzione delle aspettative di inflazione incidono sul percorso $w(t)$. Se l'autonomia dei cittadini, attraverso le comunità territoriali di riferimento e lo sviluppo delle aree meno dotate del Paese sono ricomprese nel quadro, occorrerà valutare gli effetti su questi valori della variazione dei salari che è implicita, ad esempio, in una determinazione non appropriata (rispetto alla situazione attuale) dell'età minima di pensionamento. Insomma, il contesto logico da cui risultano le quattro dele-

ghe della legge n. 421/1992 vale ancora; e, forse, vale oggi a maggior ragione, rispetto al passato.

Segue nota:

Si consideri l'espressione [6]:

$$\frac{w(t)L}{X(t)p(t)} = \bar{Q}$$

Derivando la [6] rispetto a t , otteniamo:

$$\frac{\frac{\delta w}{\delta t} L [X(t)p(t)] - w(t)L \left[X(t) \frac{\delta p}{\delta t} + \frac{\delta X}{\delta t} p(t) \right]}{[X(t)p(t)]^2} = 0$$

Se indichiamo con $\dot{w}(t)$ l'espressione che segue

$$\dot{w}(t) = \frac{\frac{\delta w}{\delta t}}{w(t)}$$

attraverso semplici passaggi algebrici risulta:

$$\dot{w}(t) X(t)p(t) = X(t) \frac{\delta p}{\delta t} + \frac{\delta X}{\delta t} p(t)$$

Indicando ora con $\dot{X}(t)$ l'espressione che segue

$$\dot{X}(t) = \frac{\frac{\delta X}{\delta t}}{X(t)}$$

si ottiene:

$$\dot{w}(t) p(t) = \frac{\delta p}{\delta t} + \dot{X}(t) p(t)$$

Infine, detto

$$\dot{p}(t) = \frac{\frac{\delta p}{\delta t}}{p(t)}$$

si giunge alla fine del percorso che è definito dalla costanza del rapporto tra salari e prodotto (monetario):

$$\dot{w}(t) = \dot{p}(t) + \dot{X}(t)$$

Occorre, al fine indicato, che i tassi di variazione di salari, prezzi e prodotto siano nella relazione [7] del testo.

Appendice

**Memorie scritte presentate in occasione del
Seminario giuridico SVIMEZ**

“Concertazione e politiche di sviluppo” di Luca Bianchi*

La relazione di Manin Carabba ha evidenziato come la concertazione, sia pure attraverso diverse formulazioni sia stata, tranne brevi parentesi, una componente irrinunciabile del sistema complessivo di governo dell'economia.

Questo perché la politica gode di una legittimità globale di rappresentanza, in funzione delle regole democratiche che ne sono a fondamento ma non di una altrettanto legittimità globale di governare. L'azione politica, più si fa concreta proponendosi di promuovere lo sviluppo, di ridurre le disuguaglianze, di garantire pari opportunità, più pone il problema di trovare forme di concertazione con le organizzazioni di interessi per dare sostegno sociale alle decisioni prese.

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

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

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

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

- in ordine alla numerosità crescente degli attori legittimati alla rappresentanza degli interessi;
- in ordine all'indeterminatezza dei contenuti e delle procedure del confronto, in assenza di vincoli condivisi, interni/esterni, in grado di delimitare il percorso decisionale;
- in ordine all'efficacia delle decisioni prese, svincolate da ogni fase successiva di controllo sull'osservanza dei patti sottoscritti;

* Vice Direttore della SVIMEZ.

- in ordine al mancato e contemporaneo riassetto della struttura contrattuale, in grado di favorire una redistribuzione del reddito coerente con l'obiettivo di incentivare la competitività del sistema.

I risultati ottenuti da un lato hanno messo in evidenza il peso delle resistenze corporative presenti nelle Parti sociali chiamate ad una corresponsabilizzazione delle politiche di riforma e dall'altro hanno portato ad una disorganica iperregolazione legislativa che ha intralciato la libertà di azione degli stessi attori sociali. Basta guardare al recente Protocollo in materia di pensioni in cui hanno prevalso, ancora una volta, gli interessi più rappresentati nei Sindacati (i cosiddetti *insider*) e al ginepraio di regole del mercato del lavoro ove sono soprattutto i giudici e gli avvocati a regolare, dall'esterno delle imprese, i diversi istituti della flessibilità del lavoro e i conseguenti modelli di organizzazione del lavoro.

Se vogliamo pensare, come ci suggerisce Manin Carabba, ad un nuovo e più efficace ciclo di politiche concertative, occorre ricondurre le nostre esperienze in materia, nell'alveo europeo.

Un orientamento generale riguarda l'evoluzione dei sistemi politici a favore della semplificazione del quadro partitico e del rafforzamento del ruolo dei Governi per sottrarre l'azione riformistica dalle secche dei veti incrociati delle diverse corporazioni. Questo recupero del primato della politica va, pur sempre, collocato all'interno di una società articolata in poteri autonomi, ove per le materie attinenti all'autonomia delle Parti sociali il ruolo del Governo è quello di promuovere i suoi obiettivi ricercando intese con le rappresentanze degli interessi.

I problemi che si pongono sono soprattutto di due ordini.

Come pervenire a tali intese, riducendo i conflitti e garantendo che gli interessi generali non siano sacrificati in compromessi di basso profilo, sotto la pressione della rappresentanza di interessi parziali?

Come garantire l'efficacia delle intese raggiunte in un sistema istituzionale di tipo parlamentare che concentra in tale istituzione la rappresentanza degli interessi generali del popolo?

Circa il primo problema assumono rilevanza le indicazioni di Manin Carabba di riattivare un rapporto tra programmazione e concertazione nel senso che il Governo, per le materie oggetto di concertazione, deve predefinire gli obiettivi da raggiungere nell'interesse generale, le compatibilità macro-economiche da rispettare, gli attori da coinvolgere in funzione della loro reale rappresentanza, il tracciato del percorso decisionale, il sistema di incentivi/disincentivi a sostegno del compromesso finale che non può pretendere l'unanimità dei consensi.

Più complesso è il secondo problema che chiama in causa i rapporti fra Governo e Parlamento per la traduzione legislativa dei risultati della concertazione.

I fattori che entrano in gioco sono molteplici: l'influenza che il Governo esercita sulla sua maggioranza parlamentare tanto maggiore quanto più politicamente omogenea; il superamento di condizioni che vedono la contemporanea presenza di partiti-sindacati e sindacati-partiti; l'evitato sconfinamento della concertazione su temi generali che coinvolgono interessi trasversali della società, non rappresentato dalle Parti sociali; il superamento dell'attuale politicizzazione delle materie del lavoro e della competitività delle imprese che è all'origine di una iperregolazione legislativa, a scapito del libero contrattualismo.

La concertazione sociale rientra, così, a pieno titolo, nel più vasto processo di riordino del sistema istituzionale che deve proporsi di localizzare i poteri, riordinando l'attuale policentrismo in una logica di poliarchia (governo di molti) efficace.

A maggior ragione se si considera che l'unitarietà del problema, che il Paese deve affrontare in termini di crescita, competitività, di equa ripartizione delle risorse, deve confrontarsi con la varietà delle situazioni settoriali e territoriali che sono all'origine dei molteplici dualismi della società italiana.

Questo non può non riflettersi sulla "governance istituzionale" e favorire un intreccio fra concertazione centralizzata e concentrazione decentrata. Se la persistenza di divari strutturali sollecita il ruolo delle istituzioni centralizzate nel manovrare le politiche pubbliche a favore del riassorbimento di tali divari, la condizione di policentrismo economico e sociale del Paese, alimentata dalla diversa accumulazione dei fattori di progresso, richiede un'articolazione territoriale delle politiche di concertazione a sostegno delle potenzialità locali di sviluppo. Un tale obiettivo rafforza il problema delle regole con cui ordinare il policentrismo istituzionale ed economico all'interno di un forte recupero della dimensione pubblica, senza la quale la società perde i suoi valori, e la capacità di orientare l'inevitabile articolazione dei poteri che alimenta un campo di vita collettiva che è un insieme di società civile e di azione pubblica.

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

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

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

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

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

Se, infine, guardiamo al Mezzogiorno, il punto di vista privilegiato dalla SVIMEZ, il tema della modulazione territoriale della *governance* istituzionale si pone come essenziale. L'esperienza alle spalle ci indica che le politiche territoriali, basate su investimenti pubblici e sulla concezione di agevolazioni fiscali e contributive, sono necessarie ma non sufficienti se non integrate da politiche territoriali "selettive" in grado di intervenire sulle regole formali o informali che limitano la

certezza dei diritti, il grado di concorrenza dei mercati, l'accumulazione e la valorizzazione del capitale umano.

Il Mezzogiorno continua a vivere di un equilibrio statico, sostenuto da meccanismi interni di auto-mantenimento. L'apertura di tale sistema ad uno sviluppo competitivo richiede, oltre che risorse pubbliche, un quadro istituzionale rinnovato che faciliti la trasparenza degli obiettivi, la responsabilità dei diversi operatori, l'adattività dei sistemi normativi, in funzione di obiettivi mutevoli, e il monitoraggio dei risultati ottenuti. In altre parole, un sistema di concertazione e di contrattazione che nel suo intreccio tra dimensione centralizzata e decentrata, costituisca il lievito di una nuova classe dirigente nel Mezzogiorno dotata di più senso civico e di maggiore concretezza operativa. Come dimenticare che il meglio dell'attuale classe dirigente italiana si è formata, laddove la corretta percezione dei problemi da risolvere ha consentito di condensare le esperienze individuali in progetti in grado di esprimere i grandi interessi nazionali e le necessarie mediazioni tra le istanze locali e quelle centrali.

In conclusione si può sostenere che, anche se rimangono validi i vincoli del Trattato di Maastricht, in termini di stabilità macroeconomica, le priorità, ora emergenti, riguardano le strategie con le quali alimentare nel sistema economico crescita, innovazione e produttività, in vista di sostenere la capacità competitiva delle imprese e la ripresa dei salari e, per questa via, dei consumi.

In questo scenario evolutivo che enfatizza un riposizionamento competitivo del nostro apparato produttivo, con i connessi processi di ristrutturazione e di riallocazione delle risorse nei settori più espansivi, viene proposta una riconsiderazione delle politiche salariali. L'obiettivo è di recuperare la funzione riallocativa dei salari a sostegno di strategie di sviluppo articolate, in considerazione delle diverse realtà territoriali ed aziendali, riadeguando a tal fine i meccanismi stessi di formazione dei differenziali salariali (territoriali, professionali, ecc.). Il controllo dell'inflazione e la crescita della produttività si possono sostenere reciprocamente nell'ambito di politiche salariali che siano in grado di aggredire con altri appropriati strumenti di intervento le distorsioni strutturali che sono all'origine contestualmente, di una inflazione stabilmente più alta e di una produttività più bassa.

Si tratta di bilanciare all'interno della vigente architettura contrattuale il ruolo della contrattazione nazionale e di quella decentrata: alla prima compete il ruolo di una tutela "mediana" dell'inflazione, prevedendo forme di riapertura contrattuale a livello territoriale per il recupero di locali punte inflazionistiche (aree metropolitane); alla contrattazione decentrata, spetta il compito di governare le dinamiche salariali, a sostegno di un riallineamento verso l'alto della produttività delle aziende e dei territori. In tale logica, verrebbe meno la supremazia gerarchica del contratto nazionale, sostenuta dal ruolo decisivo che mantiene nell'attuale schema contrattuale il problema del riallineamento dei salari all'inflazione, e si aprirebbero spazi di discrezionalità a vantaggio degli attori sociali nell'equilibrio redistributivo delle risorse tra i diversi momenti contrattuali.

Un tale modello di regolazione salariale appare compatibile con l'obiettivo di valorizzare i vantaggi localizzativi del Mezzogiorno, così da favorire investimenti ad elevato valore aggiunto in grado di impiegare manodopera scolarizzata ed un ambiente culturalmente attrezzato. Nello stesso tempo, appare compatibile

con i processi costitutivi dell'Europa perché, in assenza delle condizioni per l'affermarsi di un modello contrattuale comune, strategie dei salari che si propongono di riallineare le dinamiche del costo del lavoro per unità di prodotto possono concorrere a superare i divari strutturali tuttora esistenti tra diversi Paesi e Regioni dell'Unione.

“Concertazione e Mezzogiorno” di Diego Guida*

I modesti risultati ottenuti dalle recenti politiche di sviluppo del Paese tramite i processi della cosiddetta “concertazione”, con particolare riferimento al capitolo delle aree meridionali e del loro recupero, non possono passare inosservati, vista la condizione in cui versa oggi l’intera economia del Paese. Occorre perciò ripensare a nuovi modelli di sviluppo, capaci di produrre migliori effetti e di ridurre le distanze che separano il Paese Italia dal resto dell’Europa.

Probabilmente è necessario l’intervento di un nuovo ciclo di concertazione, che abbia anche un occhio particolare a favore delle aree disagiate per compensarne il fenomeno dualistico e che faccia tesoro delle esperienze positive e negative acquisite nonché dello spirito innovativo con il quale, nel 1993, Governo e Parti sociali ne diedero inizio, sottoscrivendo la prima serie di accordi.

Innanzitutto va ricordato, come ha avuto modo di sostenere anche A. Accornero, che “al testo del 1993 il Governo e le Parti sociali non sono pervenuti al termine di un tragitto né tanto meno da un’esperienza di concertazione (...) ma per un banale cosmopolitismo che voleva per forza far rientrare l’Italia entro schemi desunti dalle esperienze regolative di Paesi del Centro e del Nord europei noti per avere pochi Sindacati, pochi Partiti e talvolta anche pochi abitanti.” (in *“Protocollo delle regole e cultura della concertazione – Spunti per un dibattito”*, Aisri/F. Angeli, 1998).

Si può, dunque, sostenere che in Italia si sia giunti alla creazione di un sistema di accordi cosiddetto di “metodo concertato” (o ci sarebbe da dire “corporato”) di produzione normativa, costituito dalla combinazione tra fonte legislativa e contrattuale: la cosiddetta “negoiazione legislativa” e funzionale detta anche “legislazione derogatoria”, dovuta alla maggiore flessibilità concordata in senso prevalentemente riduttivo delle preesistenti tutele (cfr. G. Ghezzi, *“Effetti sul diritto del lavoro e riflessioni costituzionali dei procedimenti di concertazione sociale”*, in *“Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari”*, 1993 e M. Rusciano, in *“Contratto collettivo e autonomia sindacale”*, Utet 1986).

I primi confortanti effetti avuti con una rapida riduzione dello scontro sociale e con il verificarsi di una crescita di quasi tutti gli indicatori economici ha lasciato credere di essere sulla buona strada, almeno sul finire degli anni novanta, lasciando aperto il dibattito sulla capacità di rendere durevoli non solo e non tanto gli effetti, ma soprattutto la capacità di saper strutturare le cause dei benevoli risultati con l’accortezza di rendere costante e sempre migliore il processo avviato.

*Consigliere della SVIMEZ e Consigliere Incaricato al Centro Studi dell’Unione Industriali di Napoli.

L'esperienza degli altri Paesi europei, a partire dai fallimenti del sistema di contrattazione centralizzata dei salari verificatasi in Svezia, così come il suo successivo declino in Danimarca ed in Olanda, porta i nostri studiosi come M. Regini a sostenere le considerazioni già espresse da P.C. Schmitter (nel suo *"Corporatism is Dead! Long life corporatism"*, in *Government and opposition*, 1989) e da S.Lash (in *"The end of Neo-Corporatism? The Breakdown of centralized Bargaining in Sweden"*, in *"British journal of industrial relations"*, 1985) e cioè che nel resto dell'Europa le principali cause della "morte annunciata" dello strumento della concertazione siano soprattutto da individuare tenendo conto delle ridotte capacità di gettito fiscale a disposizione degli Stati (cfr. M. Regini, *"Le implicazioni teoriche della concertazione italiana"*, in *"Il giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali"*, 1996).

La successiva e profonda crisi delle entrate fiscali riduce, difatti, da una parte la capacità dei Governi di fornire quelle risorse compensative che in passato avevano consentito i compromessi, dall'altra rende più decisiva la riduzione della spesa pubblica, così come per i tagli al *Welfare State* che diventano un imperativo sanzionato dai mercati finanziari.

La crisi, dunque non solo economica, ma anche sociale, viene inoltre aggravata dal fatto che i processi di ristrutturazione industriale vanificano le aspettative di crescita economica ed occupazionale a breve/medio termine; d'altronde, anche le politiche economiche di stampo keynesiano – per realizzare le quali erano nate le istituzioni neocorporativiste – si rivelano inefficaci ai fini della riduzione della disoccupazione, pena la ripresa di forti spinte inflative.

Gli attori sociali divengono, di conseguenza, riluttanti a condividere le responsabilità di gestione delle decrescenti risorse. Così, la successiva e necessaria ristrutturazione industriale con i conseguenti adeguamenti dell'intera economia fino ad allora accompagnata, e finanche agevolata, nei processi di innovazione, determina la riduzione e lo spostamento dell'occupazione dall'industria ai servizi, e dalle grandi alle piccole imprese, facendo emergere la domanda di nuove competenze e figure professionali.

Questa evoluzione organizzativa porta ad una più disaggregata e dispersa categoria di interessi che fino a quel momento avevano rappresentato un ruolo-guida nella contrattazione collettiva e sui quali erano stati fondati tutti i compromessi macro-corporativi e che per i quali si era già sopportato il peso della tregua salariale, come ebbe modo di esprimersi P.C. Schmitter con J.R. Grote, in *"Sisifo corporativista: passato, presente e futuro"* (in *"Stato e mercato"*, 1997).

D'altra parte, la concorrenza sempre più acuta, sul piano nazionale ed internazionale, rende le aziende direttamente responsabili e protagoniste dei processi di riorganizzazione economica, mentre l'obiettivo della flessibilità organizzativa e produttiva supera per importanza di interesse quello del contenimento salariale, che resta comunque assicurato dai processi di ristrutturazione e dall'elevata disoccupazione. Di qui la spiccata tendenza delle imprese a competere per i servizi offerti, piuttosto che per la semplice politica dei prezzi.

Questo andamento porta, quindi, alla crescente difficoltà delle organizzazioni sociali di saper unificare le domande degli associati e dunque di saperli rappresentare adeguatamente, trasferendo all'interno delle singole imprese la ricerca delle

soluzioni negoziate. Cresce di conseguenza un modello organizzativo di rapporto diretto tra *management* e lavoratori, minando alle basi il ruolo dello Stato nazionale quale attore autonomo ed efficace sulla scena economica (cfr. *“Regioni, La sfida della flessibilità. Impresa, lavoro e sindacati nella fase post-fordista”*, F. Angeli, 1988).

In questo scenario in rapida evoluzione, il mutamento dell'economia decentralizzata vede l'allontanamento di qualsiasi livello del coordinamento necessario a garantire stabilità non inflazionistica e bassa disoccupazione attraverso l'opzione neo-corporativa. Per dirla con V.L. Calmfors, il risultato può essere raggiunto solo attraverso la scelta opposta, quella cioè, improntata all'opzione neo-liberista (come avvenuto negli USA), che richiede un mercato del lavoro totalmente deregolato e de-organizzato, un drastico indebolimento della tutela del lavoro e dei Sindacati, anche quelli dei datori di lavoro, forse addirittura la loro scomparsa, ed un aumento delle diseguaglianze (V.L. Calmfors, *“Bargaining structure, corporativism and macroeconomic performance”*, in *Economic policy*, 1988).

La teoria, viene poi smontata dalla accertata concreta evoluzione dei metodi di regolazione nelle diverse economie nazionali, così come aveva già sostenuto Crouch nel suo *“Non amato ma inevitabile ritorno al neo-corporativismo”* (in *“Il giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”*, 1998).

Nascono così due nuove scuole di pensiero che fanno capo ai primi studi di microcorporativismo. La prima vede, da una parte, l'esaltazione ed il coinvolgimento diretto dei lavoratori negli interessi e nei destini aziendali con cui si riesce ad arricchire tutte quelle politiche di neo-liberismo fino ad allora pensate (cfr. W. Streeck, *“Le relazioni industriali neocorporative e la crisi economica in Germania”* e M. Carrieri e P. Perulli, *“Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni industriali”*, Il Mulino, 1985), mentre la seconda non intende riconoscere il valore dell'azione di sindacato.

Questa seconda teoria tende ad esaltare, infatti, quelle forme di gestione congiunta a livello decentrato dei processi di riorganizzazione della produzione (cfr. V.M. Regini, *“Le prospettive delle relazioni industriali in azienda”* in *“Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”*, 1988).

La compresenza delle due diverse linee di pensiero accentua la segmentazione del mercato del lavoro in più settori caratterizzati da processi sostanzialmente diversi di determinazione dei salari e dei trattamenti di lavoro, pur se non si risolve in uno smantellamento totale delle istituzioni e delle regole del mercato del lavoro, perché di difficile attuazione, forse neanche impossibile, in tutti i Paesi in cui i Sindacati non si fossero indeboliti del tutto (cfr. S. Berger, M. Priore, *“Dualismo economico e politica nelle società industriali”*, Il Mulino, 1982).

Da questo punto di vista appare significativo che, a differenza dell'accordo del 26 gennaio 1977, sottoscritto dalla Federazione sindacale Unitaria CGIL, CISL, UIL, la trattativa del 1983 si caratterizza per la dilatazione dei soggetti coinvolti con la formula dei “tavoli separati”. A questi tavoli sono presenti non solo la Confindustria, la Confapi, l'Intersind e l'Asap, ma anche una serie di Organizzazioni imprenditoriali e datoriali per così dire “minori” (cfr. P. Sandulli, *“Il costo del lavoro dall'accordo al decreto”*, in *“Il diritto del lavoro”*, 1984).

Nello scenario economico internazionale, inoltre, prevale la strategia imprenditoriale che si fonda, appunto, su questo genere di nuova forma cooperativa di contrattazione decentrata, il che non dipende semplicemente dai rapporti di forza tra gli attori, ma dal calcolo che i singoli attori si vanno facendo del rapporto costi/benefici insito nelle diverse scelte.

Il modello di regolazione “micro-sociale ed indiretta”, pare dunque essere quello preferito soprattutto per la capacità di delega alla perifericità delle scelte.

Non bisogna, comunque, perdere di vista che per quel che concerne la realtà italiana, la contrattazione aziendale resta pur sempre limitata alle imprese medio-grandi, che sono prevalentemente localizzate nelle aree geografiche più forti e dinamiche dal punto di vista economico. Pertanto resta molto ampia, considerata la natura dualistica dell'economia nazionale, l'area delle imprese che ne restano escluse, soprattutto quelle di dimensioni minori, “sommerse” o meno che siano (cfr. L. Bordogna, “*Un decennio di contrattazione aziendale nell'industria – Tendenze quantitative*” (1984-1994), F. Angeli, 1997).

Proprio quest'ultimo aspetto evidenzia una delle ragioni principali del ruolo rilevante conservato nel nostro Paese dai livelli contrattuali superiori ed il forte contenimento delle dinamiche retributive. Peraltro, se l'evoluzione della contrattazione collettiva ai diversi livelli dimostra la sostanziale tenuta delle relazioni industriali, non va sottovalutato l'altro fattore che vi ha contribuito: il sostegno legale alla gestione congiunta dei processi di riaggiustamento industriale.

In Italia, infatti, il ridimensionamento delle prassi triangolari non si è tradotto nell'interruzione dei rapporti tra Parti sociali e Governo, né ha ridotto il ruolo di quest'ultimo nelle relazioni industriali: il soggetto pubblico ha frequentemente mantenuto la prassi di consultare separatamente le Parti sociali prima di adottare provvedimenti importanti in materia di politica economica e, per altro verso, ha continuato a fornire loro risorse economiche, politico/istituzionali e normative (cfr. F. Liso, “*Autonomia collettiva e occupazione*”, in “*Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*”, 1998).

Con gli accordi del 1993, non va confuso l'impegno di natura politica del Governo come datore di lavoro (e non solo limitato al personale statale, ma anche per gli impegni in aziende partecipate, controllate, autonome) con il problema della eventuale vincolatività della sottoscrizione governativa nei confronti di tutte le Pubbliche Amministrazioni, in base alla rappresentanza legale conferita ex art. 45, c. 3 ultimo periodo d.lgs. n. 29/1993 sino alla costituzione dell'Agenzia poi chiamata ARAN (cfr. T. Treu, “*L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in RGL, 1993).

Il vincolo dei cosiddetti “comportamenti coerenti” delle Parti rappresenta difatti il cardine di tutta la manovra, riguarda in particolare i comportamenti dei titolari d'impresa e, quindi, lo stesso Stato anche nella sua veste di autorità fiscale e parafiscale, con particolare riferimento ai prezzi.

Di qui il valore specifico della clausola, peraltro inapplicata, secondo cui “il Governo definirà i modi ed i tempi di attivazione di interventi tempestivi di correzione di comportamenti difforni della politica dei redditi”, che possono essere di tipo anticoncorrenziale, fiscale e parafiscale.

La politica dei redditi finisce così per risolversi prevalentemente in una disciplina delle retribuzioni, cosa inevitabile, essendone sconosciuta una qualche altra forma capace di essere tale anche per i redditi diversi dalle retribuzioni.

Appare pertanto chiaro che il costo del lavoro non è più una grandezza economica dipendente unicamente dai rapporti di forza negoziale, ma rientra tra quelle governate all'interno di una politica economica definita attraverso il confronto triangolare e finalizzata al raggiungimento di obiettivi condivisi dalle Parti.

Le procedure, quindi, appaiono essere individuate dall'esterno rispetto alla formazione della volontà del Governo: il confronto con le Parti sociali sarà preventivo rispetto ai "processi decisionali in materia della politica economica", in modo che il Governo possa "tener conto dell'esito del confronto nell'esercizio dei propri poteri e delle proprie responsabilità" ed aperto nello svolgimento e nei risultati, tanto da poter o meno condurre ad accordi su obiettivi e misure (cfr. G. Ghezzi, *"Effetti sul diritto del lavoro e riflessioni costituzionali dei procedimenti di concertazione sociale"*, in *"Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari"*, 1993 e *"Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale"*, Giappichelli, 1996).

Nascono così i nuovi "Osservatori": l'osservatorio dei prezzi, previsto peraltro dall'intesa del 23 luglio, ma anche osservatori con funzioni di raccolta, elaborazione e studio di dati sull'andamento del costo del lavoro, delle condizioni di concorrenza del settore, dell'occupazione, della produzione, degli investimenti. Dati, tutti, destinati a costituire una base comune di riferimento per le valutazioni delle Parti nella elaborazione delle proprie linee di politica contrattuale.

Pertanto, comunque, appaiono troppo articolate anche le nuove politiche dei redditi perché fin troppo legate a vincoli di natura strutturale e congiunturale in materia di politiche del lavoro e di sostegno al sistema produttivo. Lo stesso M. D'Antona, ne *"Il protocollo sul costo del lavoro e l'autunno freddo dell'occupazione"* del 1993, ne critica lo spirito di reale concertazione.

Dal punto di vista dell'impresa, infine, le stesse Organizzazioni datoriali vedono l'intervento pubblico nell'economia, ed in particolare le paventate privatizzazioni delle imprese a partecipazione statale, come un manovra a rischio, soprattutto per le conseguenze sulle Organizzazioni sindacali delle imprese stesse, depotenziandone la forza rappresentativa e, dunque, il ruolo negoziale.

Aggiungendo a questo fenomeno anche tutto quanto accaduto a ridosso, di non poco conto vanno ricordate finanche le vicende legate a "tangentopoli", dove assistiamo ad una profonda modificazione del capitalismo italiano che ha persino rinnovato la contrapposizione tra piccole e grandi imprese sulle strategie e gli strumenti per uscire dalla crisi. Tutto questo va tenuto sempre in debito conto anche alla luce del "solito" dualismo di cui è ammalata la nostra economia: ognuno di questi processi, per grande o piccolo che sia, contribuisce ad accrescere le distanze tra il Nord ed il Sud del Paese.

La manovra del Protocollo del '93 viene dunque corretta a fronte dei risultati deludenti delle misure previste dal Patto del Lavoro del 24 settembre 1996, con l'obiettivo di favorire un governo attivo delle dinamiche dell'occupazione, senza innestare spirali inflazionistiche (cfr. L. Tronti, *"La nuova regolazione della retribuzione: aspetti economici ed effetti sulle relazioni industriali"*, in *"Giornale di*

diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 1996; G. Della Rocca "Prime considerazioni sul "patto per il lavoro del 24 settembre 1996", in "Diritto del Lavoro", 1996).

Dal punto di vista degli obiettivi, la politica dei redditi è orientata alla promozione dell'occupazione e all'allargamento della base produttiva mediante interventi coerenti a tutti i livelli di governo, sia esso nazionale, regionale o locale, consolidando il legame tra variabili di carattere macro e microeconomico da un lato, e mercato del lavoro dall'altro. Ciò significa anche puntare su politiche attive preventive, fondate sul concetto di "occupabilità" e contemporaneamente sul rilancio degli investimenti privati, per ampliare la base produttiva ed occupazionale (cfr. T. Treu, "Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale, in "Lavoro e Diritto", 1999).

Va inoltre evidenziato che il nuovo art. 137 del Trattato dell'Unione europea, che riprende l'art. 118 dell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht dispone che uno Stato membro possa "affidare alle Parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive", ma la possibilità di una recezione per via negoziale è stata più volte espressamente prevista anche in alcune direttive in materia sociale.

La necessità di prevedere un'apposita procedura di concertazione, tuttavia, nasce dal fatto che nel nostro ordinamento giuridico ad oggi non è possibile una ricezione negoziale delle Direttive comunitarie. Queste, ed anche l'art. 137 del Trattato dell'Unione, subordinano infatti la stessa all'obbligo degli Stati membri di "adottare tutte le disposizioni necessarie che permettano loro di essere in qualsiasi momento in grado di garantire i risultati imposti" dalle Direttive (così testualmente l'art. 14, c. 1, Dir. 94/45/CE ed art. 18, c. 1, lett. A della Dir. 93/104/CE).

Nel nostro ordinamento, però, il contratto collettivo non ha efficacia generalizzata, come sembrerebbe richiedere la normativa comunitaria e, soprattutto, l'attribuzione legale di una simile efficacia potrebbe risultare in contrasto con l'art. 39 della Costituzione.

Si muove, così, anche il Patto di Natale del 22 dicembre '98, che prevede diverse procedure che spingono ulteriormente all'istituzionalizzazione del metodo concertativo, dall'istituzione di un'apposita sessione comunitaria sull'occupazione, all'impegno del Governo a dare maggiore rilievo alle "sedi di verifica ed in particolare alla sessione di verifica preventiva prevista in primavera", in cui le Parti devono effettuare il monitoraggio sugli andamenti macroeconomici di alcune variabili come la competitività internazionale, il volume degli investimenti, lo sviluppo dell'occupazione e la salvaguardia del salario reale.

Per la prima volta si mette l'accento sulla necessità di un sistema di monitoraggio costante e di un'implementazione accurata delle intese concertative. Il Governo si assume, quindi, il ruolo di "garante" del pieno rispetto degli impegni assunti da tutte le Parti e della coerenza dei loro comportamenti per tutta la durata dell'Accordo, nonché di coordinare l'unità di azione dei diversi responsabili politici e dei diversi livelli di governo stesso (cap. 2, par. 12-13-14-15).

Allo stesso modo appare importante ricordare la prevista intensificazione del ricorso alla concertazione, esplicitamente richiamato nel Patto del '98, laddove fa proprio "un diverso atteggiamento dell'Unione europea nei confronti dei modelli

concertativi in Europa e l'adozione di pratiche omogenee al metodo concertativo in tutto il territorio dell'Unione". Si recepisce, dunque, *in toto* il Trattato di Amsterdam dell'Accordo sulla politica sociale.

Ciononostante, non è prevedibile che nel prossimo futuro si realizzi un coordinamento deliberato a livello sopranazionale delle relazioni industriali in grado di contrastare le spinte a livello nazionale o locale verso pratiche incontrollate di *dumping* sociale, nonché di regolamentazione della competizione tra regimi nazionali (cfr. L. Bordogna, "Unione monetaria e relazioni industriali in Europa", in "Stato e mercato", 1998).

Dette implicazioni economiche dell'Unione monetaria spiegano perché gli obiettivi della ripresa della concertazione siano stati finora molto limitati e perché ci si possa attendere che in futuro, attraverso il consenso che questi accordi producono, si possano ricercare risultati neo-liberisti (riduzione delle tutele del lavoro e del *Welfare State*), anche con Governi socialdemocratici.

D'altronde, non è possibile negare che la fase di graduale indebolimento della dinamica occupazionale – iniziata già a partire dalla seconda metà del 2006 – rifletta con molta probabilità, da un lato, il progressivo esaurimento degli effetti che l'introduzione della flessibilità contrattuale ha prodotto in Italia a partire dalla seconda metà degli anni novanta, e dall'altro indichi l'attenuazione del contributo occupazionale derivante dai provvedimenti di regolarizzazione della forza-lavoro immigrata a partire dal 2002 (fonte: *Centro Studi Confindustria*).

Mettendo a confronto i dati del primo trimestre 2007 con quelli del primo trimestre 2006, emerge infatti che l'indebolimento nella creazione di nuova occupazione trae principalmente origine dal minore contributo, all'interno degli occupati dipendenti, dei contratti a termine, altro tema di fin troppo lunga trattazione che va comunque tenuto in debito conto.

Cosa auspicare, dunque?

Che il pieno utilizzo del metodo della concertazione sia volto ad operare per la crescita, seguendo le seguenti direttrici: ricerca ed istruzione; apertura dei mercati e difesa del cittadino consumatore con la conseguente riforma delle autorità di regolamentazione; semplificazione amministrativa dei tempi della giustizia; sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità; sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2007-2013; difesa del territorio e del mare e sviluppo delle energie rinnovabili; attuazione degli investimenti esteri; federalismo fiscale e Codice delle Autonomie; ricerca di una maggiore equità sociale ed intergenerazionale con la piena valorizzazione della famiglia, dei giovani delle donne; riequilibrio dei divari di sviluppo e di qualità della vita delle diverse aree del Paese; apertura del tavolo con le Parti sociali per la verifica e la modernizzazione dello Stato sociale. Tutti temi fin troppo trattati ma, ad oggi, ancora molto distanti da interventi fattivi e concreti, tenendo soprattutto conto della natura dualistica della nostra economia, che meriterebbe interventi specifici e mirati.

Nel disegno del sistema perequativo e di quanto si potrà proporre in tema di federalismo fiscale, è necessaria, innanzitutto, la costruzione di un sistema coerente, di attenzione e rispetto del principio di "pari dignità" dei tributi propri dei vari livelli di governo. Anche qui le Regioni più povere, le Regioni meridionali, do-

vranno vedersela con l'ostracismo più o meno dichiarato da parte delle più ricche Regioni del Nord dell'Italia, fondamentalmente contrarie ad intervenire in favore dei territori maggiormente bisognosi, e scarsi paiono essere i risultati ottenuti dalla neonata Conferenza delle Regioni meridionali, che si sono proposti all'attenzione del Governo.

Necessaria appare, dunque, la definizione di un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria degli enti locali, cui è garantita anche la possibilità di intervento della legge statale, in assenza di legge regionale.

Naturalmente la perequazione delle risorse, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, richiede che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Andrà chiaramente realizzata una imponente ricerca a monte, i fabbisogni non dovranno pertanto essere definiti sulla base di dati derivanti dalla spesa storica.

Finanche la timida ripresa economica di questo ultimo anno, dimostra che il modello imprenditoriale e produttivo del Centro-Nord è tutt'altro che sorpassato.

Esso continua a dimostrarsi dinamico e aggressivo, ed è persino capace di trascinare il Paese verso livelli di sviluppo e di ricchezza di tutto rispetto, anche in seno all'Europa.

A dispetto di quanto accade al Nord, invece, il Sud appare ancorato ad un modello basato sul "mero trasferimento dei redditi attivati dalla Pubblica Amministrazione, appena sufficienti per mantenere in essere uno *standard* minimo di consumi delle famiglie.

Anche nel settore più promettente per *l'economia* del Mezzogiorno, quello turistico, i ritardi ed i divari restano ancora incolmabili: l'impatto del turismo nella provincia di Bolzano, ad esempio, corrisponde ad una ospitalità presso una famiglia di quattro persone di un turista pagante per sette mesi e mezzo all'anno (cfr. Marco Fortis, "*Quaderno della Fondazione Edison*" su "*L'Italia cresce solo a metà*").

Solo avviando concretamente le suddette direttrici di intervento per lo sviluppo, sarà possibile dare piena attuazione all'art. 119 e garantire il raggiungimento degli obiettivi programmatici, con la conseguente crescita delle Regioni del Mezzogiorno d'Italia, che porterà con sé anche una migliore collocazione dell'intero Paese anche sui mercati internazionali.

“Concertazione e politiche per il Mezzogiorno” di Domenico La Cavera*

Lo scritto di Manin Carabba è molto convincente, sia per gli strumenti che usa – i tre ordini di strumenti che fanno capo a “decreto”, “accordo” e “mercato” –, sia per la periodizzazione storica che propone per la lettura della vicenda dell’economia italiana, dal secondo dopoguerra ad oggi. Sarebbe forse interessante approfondire per i diversi periodi le politiche per il Mezzogiorno adottate, entrando nel merito delle trasformazioni dell’intervento straordinario nel corso del quarantennio di sua esistenza (1950-1992), per cogliere i cambiamenti anche nella qualità della spesa e nei caratteri, innanzitutto a partire dagli anni settanta, nel contesto della crisi e trasformazione radicale dell’economia “forte”: crisi e trasformazione della grande impresa fordista, che investe anche l’impresa pubblica, da un lato, esplosione dell’economie della “terza Italia” sulla base dei distretti industriali. Certamente è mancata allora una riflessione adeguata sulle politiche per il Mezzogiorno e su un necessario cambiamento corrispondente delle politiche ordinarie e dell’intervento straordinario per il Mezzogiorno.

E’ come se il Paese fosse stato assorbito dai problemi terribili che hanno accompagnato gli anni settanta e conseguentemente negli anni ottanta si sia pagato un prezzo altissimo, di cui si è ancora poco discusso.

E qui vorrei sottolineare come nello schema, ripeto estremamente convincente e condivisibile, ci sia però un vuoto, perché dagli anni della solidarietà nazionale (1976-1979), al nuovo ciclo di concertazione (1992-2000) gli anni ottanta hanno rappresentato un decennio di abbandono del Mezzogiorno al suo destino.

Assistiamo infatti ad un progressivo deterioramento delle politiche dell’intervento straordinario, e una delega in bianco a democristiani e socialisti per un uso del Mezzogiorno come “feudo elettorale”, quasi in cambio di una libertà di azione e governo locale nelle Regioni in cui prevale l’opposizione e governa il PCI.

Con riferimento alla Sicilia, vorrei ricordare la mattanza delle istituzioni operata da “Cosa Nostra” tra il 1978 e i primi anni ottanta, durata fino al maxiprocesso (1986), che fermava la mattanza, ma non risolveva il problema, e non traduceva la sconfitta della mafia in strumento per il riscatto civile ed economico dell’Isola, preparando l’emarginazione delle forze che avevano fatto la battaglia, fino a che non si giunge alle stragi di Capaci e Via D’Amelio. Mi interessa sottolineare questi avvenimenti perché appunto danno il segno di un abbandono da parte dello Stato della questione siciliana, parte preponderante della questione meridionale. Bisognerà aspettare appunto gli anni novanta e le vicende del cambiamento virtuoso nazionale *post* 1992, perché di nuovo ci sia attenzione al Mezzogiorno e

* Consigliere della SVIMEZ, Presidente onorario di Confindustria Sicilia.

perché si metta mano alla riflessione per il suo sviluppo e alle corrispondenti politiche.

Condivido pienamente la riflessione sugli anni novanta. Da un lato la concertazione nazionale che permette il blocco dell'inflazione, l'avvio del risanamento dei conti pubblici e l'ingresso in Europa, fino all'inserimento "nel primo gruppo dei Paesi della moneta unica" (1997). Importante anche l'avvio di politiche ragionevoli per la flessibilità del mercato del lavoro ("pacchetto Treu"), anche queste in sintonia con l'Europa, che proprio nel 1997 col processo di Lussemburgo si dà la Strategia europea per l'Occupazione. Dall'altro, e solo in questo quadro si colloca e si comprende, il lavoro svolto da Ciampi e dal Ministero del Tesoro e dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo di Fabrizio Barca per il Mezzogiorno.

Su questo punto è possibile fare un approfondimento e una messa a punto che può essere molto utile.

L'azione di Ciampi e Barca arrivano a mettere ordine e a proseguire un insieme di politiche già avviate:

1. la riforma della Pubblica Amministrazione (riforma degli enti locali e Accordo di programma del 1990, Conferenza dei Servizi del 1990, nuove regole per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti di provincia, ossia cambiamento del Governo locale, avvio delle "Bassanini" e "Sportello unico per le attività produttive");

2. la legge che aboliva l'intervento straordinario, la n. 488 del dicembre 1992, che avviava insieme un regime di incentivazione alle imprese, che a partire dal 1996 sarà attivo ed efficace;

3. e, a partire dal 1994, il ragionamento sugli incentivi territoriali, e dal 1996 lo Stato che promuove la programmazione negoziata: Patti territoriali, Contratti d'Area, Contratti di programma (che preesistevano, ma vengono inquadrati nel più vasto quadro delle politiche territoriali di sviluppo).

Il lavoro del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo mette ordine a questo complesso insieme di politiche e di interventi e le collega con la programmazione delle politiche europee di sviluppo e coesione. Innanzitutto, salvando i Fondi strutturali del 1994-1999, che le Regioni e il Ministero precedente avevano trascurato. Quando Ciampi arriva al Tesoro si era sul punto di perdere gran parte di quei Fondi, se non si fosse cambiato regime. A cascata si inizia per tempo a programmare i fondi di "Agenda 2000", ossia della tornata 2000-2006, e lo si fa in quel contesto di cui si è detto e come punto e luogo di coordinamento delle politiche per il Mezzogiorno.

Gli anni 1997-1999 sono anni di riflessione seria sulle politiche per il decollo del Mezzogiorno e di messa a frutto di indirizzi e politiche sensate degli interi anni novanta. Non credo che sia un caso che quegli anni sono quelli di massimo dinamismo dell'economia del Mezzogiorno, come la SVIMEZ ha rilevato e messo in evidenza, pur lamentandone la insufficienza. Dal 1996/97 al 2002/2003 l'economia del Mezzogiorno cresce più di quella del Centro-Nord, e la SVIMEZ ha calcolato un recupero del divario di quasi quattro punti. Poi si torna indietro.

In questo quadro, vale quanto dice il documento di Manin Carabba, che alla concertazione nazionale (accordi del 1992 e 1993) gli anni novanta aggiungono "la ripresa della programmazione concepita come rete di interventi decentrati sul territorio, negoziati, in forme molteplici". Giustamente Egli scrive che si viene così a

determinare un “sistema a più livelli che ha raggiunto l’obiettivo di accrescere l’efficienza del sistema complessivo di contrattazione ed ha consentito, fino all’inizio del duemila, la tenuta della nostra economia e della nostra società”.

Poi la “cesura 2001-2005” di cui parla il documento. Si osservi che le cattive politiche si traducono in indicatori economici dopo due/tre anni, e il Governo Berlusconi (come quello Cuffaro in Sicilia), ha goduto per i primissimi anni 2000 degli effetti positivi delle politiche degli anni novanta fino al 2002-2003, potendosi permettere di organizzare il disastro degli anni a noi più vicini, mentre ancora si godevano i frutti delle buone politiche precedenti.

Il tema certamente diventa oggi quello proposto dal documento: come riprendere la concertazione dopo la cesura.

Ma vorrei aggiungere che il tema è anche come riprendere le politiche per il Mezzogiorno, a partire dalla considerazione che quelle anteriori alla cesura avevano avuto effetto e dato risultati positivi, e che erano appunto articolate sui due livelli, quello nazionale, o comunque macroregionale, della concertazione forte e quello della “rete di interventi decentrati sul territorio”. Da qui bisogna a mio avviso ripartire.

Certamente bisogna anche tenere conto di che cosa è cambiato nel frattempo in Europa e nel mondo, e bisogna affrontare il tema delle nuove tecnologie, del rapporto Università-impresa e di quello che io chiamo l’*arco voltaico* che deve scoccare tra mondo dell’impresa e mondo della ricerca scientifica e della tecnologia.

Ma le politiche coerenti con i più recenti indirizzi europei, che guardano all’economia della conoscenza e alla frontiera della tecnologia, non debbono essere pensate come alternative a quelle altre politiche a favore della piccola impresa debole, ma diffusa sul territorio, che può costituire sentiero di sviluppo anche per aree non particolarmente dotate di risorse naturali e di capitale umano.

La ripresa della concertazione deve significare due cose, una al livello aggregato, che punti sulle strategie alte e che miri all’*arco voltaico*, ed un’altra, anzi tante altre, rivolte ai territori e che permettano, “in forma molteplice”, l’avvio di tanti sentieri di sviluppo locali basati sulla piccola impresa e sulle caratteristiche varie e diverse dei territori e delle loro popolazioni, riprendendo e continuando una riflessione e un insieme di politiche che negli anni novanta hanno funzionato e che possono e debbono continuare a funzionare.

“Gli apporti della concertazione tra Governo e Parti sociali alle politiche di sviluppo”

di Francesco Sprovieri*

Nella maggior parte dei Paesi europei, così come negli Stati Uniti, il problema del rapporto fra Governo e Parti sociali è definito dalla natura della coalizione che vince le elezioni: se prevale un partito o una coalizione di sinistra o di centro-sinistra, il Governo normalmente stabilisce un rapporto di consultazione o di collaborazione con le Organizzazioni sindacali; se prevale una coalizione di centro-destra, il Governo tende ad assumere i propri provvedimenti senza tenere in particolare conto le opinioni del Sindacato, del quale sconta un atteggiamento contrario se non ostile.

Rispetto alla semplicità di questo schema di rapporti fra Governo e Organizzazioni sindacali, nella maggior parte dei Paesi industriali dell'Occidente, la situazione italiana ha presentato, più o meno per l'intero corso del dopoguerra, una anomalia rilevante, costituita dal fatto che i riferimenti politici del movimento sindacale erano molteplici, taluni facenti capo ai Partiti dell'opposizione, altri a quelli di maggioranza. Come ben illustrato dal Prof. Carabba nella relazione introduttiva, i decisori pubblici e gli altri protagonisti delle politiche per lo sviluppo hanno fatto variamente ricorso ai tre ordini di strumenti, descritti dal Prof. Michele Salvati (“*Strutture politiche ed esiti economici*”, in “*Stato e mercato*”, 1982, n. 4, pp. 4 ss.): a) “decreto”; b) “accordo” e c) “mercato”.

In Italia la politica di concertazione tra Governo e Parti sociali per la definizione di politiche per lo sviluppo ha subito una formale battuta di arresto nel corso della XIV legislatura (2001/2006) ma il quasi contemporaneo avvio della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, che pure è figlio dei Governi della legislatura precedente, ha istituzionalizzato e dato maggior forza al principio del partenariato, su cui molto insistono i Regolamenti della Commissione UE che disciplinano l'utilizzo da parte degli Stati membri dei Fondi strutturali.

Infatti, sono state le politiche comunitarie ad introdurre il principio della *partnership*, prima verticale (1988), poi orizzontale (1993). Nel lessico comunitario, per *partnership* verticale si intende la collaborazione tra vari livelli di governo (sovranaZIONALE, nazionale e subnazionale), mentre per *partnership* orizzontale si intende la concertazione con gli attori sociali ai vari livelli di governo.

Fino all'intervento comunitario, invece, le pratiche di cooperazione orizzontale erano molto limitate sia a livello nazionale sia a livello subnazionale.

Il principio della *partnership* prevede che sia nella formulazione, sia nell'attuazione delle politiche di coesione comunitarie, vi sia un alto grado di coo-

* Esperto di legislazione agevolativa nazionale e comunitaria presso il Dipartimento per la Competitività del Ministero dello Sviluppo Economico.

perazione verticale tra i vari livelli di governo (sovrnazionale, nazionale, regionale) e di cooperazione orizzontale tra istituzioni di governo e Parti sociali. I Regolamenti della Commissione UE con cui è stato disciplinato l'utilizzo per il periodo 2000-2006 hanno rafforzato il ruolo del partenariato, anche se ampia discrezionalità è stata lasciata agli Stati membri circa la scelta delle modalità di concertazione da adottare.

In Italia, l'avvio della programmazione dei Fondi strutturali ha coinciso con il processo di decentramento istituzionale avviato con la c.d. "legge Bassanini" e seguenti e, pertanto, le Regioni, in assenza di una strutturata politica di concertazione da parte del Governo nazionale, hanno provveduto, in ragione del progressivo aumentare delle proprie competenze e in applicazione dei principi introdotti dai citati regolamenti della UE a promuovere la definizione di diversi Protocolli d'intesa che sono illustrati nella Tabella riprodotta in calce, tratta da una "Analisi a cura della UIL – Servizio Politiche Territoriali, – Aprile 2004".

L'impostazione delle politiche dell'Unione europea si fonda interamente sul principio del partenariato sociale e quindi della concertazione e, pur lasciando agli Stati membri, la libera iniziativa sulla scelta delle modalità con cui attuare il partenariato, è evidente che sia la definizione di politiche virtuose per il rispetto del "Patto di stabilità" che la attuazione di politiche di sviluppo cofinanziate dal Bilancio comunitario, non possono disattendere l'obbligo per i Governi di consultazione con le Parti sociali.

Non a caso, quindi, per la definizione di una politica di riequilibrio dei conti pubblici e per la definizione delle nuove politiche di sviluppo per il periodo di programmazione 2007-2013, il Governo ha dovuto procedere alla riapertura di un tavolo negoziale nazionale per concertare con le Parti sociali le strategie di sviluppo. Pertanto, sempre di più rispetto al passato è necessario individuare modalità di approccio coerenti con quelle definite dalla UE, che, peraltro, potrebbero aiutare ad una definizione meno condizionata da fenomeni di politica interna.

Protocolli ed Intese tra Regione e parti sociali

REGIONE	RECENTI INTESE SIGLATE	FIRMATARI	DATA INTESA	RAPPORTI TRA LE PARTI SOCIALI: giudizio UIL
ABRUZZO	Protocollo per la concertazione in Abruzzo		26.02.2003	Rispetto al Protocollo per la concertazione, sono stati aperti dei tavoli (tra cui quello sulla Mycron). Lo scorso 13 febbraio a Pescara è stato effettuato uno sciopero CGIL-CISL-UIL al fine di reagire allo stato di sostanziale regresso dell'economia abruzzese. I rapporti tra la Giunta e le Parti sociali, sono attualmente negativi.
BASILICATA				I rapporti tra la Giunta provinciale e le Parti sociali, sono buoni.
BOLZANO	Accordo provinciale (in cui si parla di concertazione)			I rapporti tra la Giunta provinciale e le Parti sociali, sono buoni.

CALABRIA				Forte conflittualità. Sono stati effettuati uno sciopero provinciale a Cosenza il 2 marzo ed uno sciopero generale regionale il 28 aprile. I rapporti con la Giunta sono negativi.
CAMPANIA	Protocollo di intesa per lo sviluppo e la coesione sociale	(Regione Campania, Federindustria Campania e OO.SS. regionali CGIL-CISL-UIL)	11.04.2001	In Campania i rapporti tra la Giunta regionale e le Parti sociali sono generalmente buoni.
EMILIA ROMAGNA	"Protocollo d'intesa per lo sviluppo del <i>Welfare</i> locale" "Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia Romagna"	(Regione E.R., Associazioni regionali delle Autonomie locali, Confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL) (Giunta regionale Emilia Romagna, Cgil-Cisl-Uil regionali, Ass. datoriali)	28.07.03 18.02.2004	In questa regione, tra la Giunta regionale e le parti sociali, si è instaurato un rapporto di correttezza, che si è manifestato nella sottoscrizione di importanti documenti, nonché in una serie costante di incontri molto costruttivi per lo sviluppo della regione.
FRIULI VENEZIA GIULIA	Protocollo sulla politica della concertazione	(Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e le Parti sociali)	12.01.2004	Questa regione è interessata da rapporti generalmente buoni tra Giunta regionale e Parti sociali.
LAZIO	Protocollo sulle regole di consultazione e concertazione	(Giunta del Lazio e le parti sociali)	12.11.2003	Il Protocollo sulle regole di consultazione e concertazione sta producendo una serie di confronti, ma per un giudizio finale, è necessario attendere l'esito degli stessi. A sostegno della accelerazione del confronto "di merito", CGIL-CISL-UIL Lazio hanno allargato all'intera giornata lo sciopero del 26 marzo scorso.
LIGURIA				I rapporti tra Giunta e Parti sociali, sono sostanzialmente scarsi, ciò manifestato anche dall'assenza di Intese tra le parti.
LOMBARDIA	Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia	(Governo Regionale e parti sociali)	19.09.2001	Il Patto del 2001 ha prodotto molti incontri. Va espresso un giudizio positivo nei rapporti tra Governo regionale e Parti sociali.
MARCHE	Protocollo d'intesa per il riequilibrio del bilancio e la qualificazione del Servizio Sanitario Regionale	(Giunta regionale e le OO.SS. CGIL-CISL-UIL)	5.02.2002	I rapporti tra Giunta e Parti sociali sono costanti anche se si riscontra la necessità di una rinnovata e adeguata cornice concertativa alle difficoltà del modello "Marche".
MOLISE				Non è stata siglata alcuna Intesa in questa regione. CGIL-CISL-UIL regionali stanno predisponendo una "Piattaforma per lo sviluppo del Molise" che presenteranno in Giunta, ma non sono ottimisti sui risultati.
PIEMONTE				Dopo molto tempo è ripreso il confronto tra Regione e OO.SS.
PUGLIA				Un giudizio sullo stato delle relazioni tra le parti, potrà essere espresso solo a seguito del tavolo di concertazione sul Piano di sviluppo regionale

				2004-2007. Vi è una certa normalità nei rapporti tra il Governo regionale e le Parti sociali.
SARDEGNA				In tale regione, in pochi giorni sono stati effettuati 2 scioperi regionali ed una serie di scioperi territoriali (alcuni già effettuati ed altri proclamati). CGIL-CISL-UIL hanno presentato un documento da sottoporre all'attenzione del Governo regionale e del Governo nazionale.
SICILIA				Non vi sono intese tra le parti. La concertazione è prevista dallo Statuto e viene formalmente esperita. Nonostante ciò i Sindacati hanno allargato a 8 ore lo sciopero generale dello scorso 26 marzo per rilanciare la vertenza con la Regione sui nodi irrisolti dello sviluppo dell'economia, le crisi industriali, le questioni occupazionali, e la politica sociale e sanitaria. La mobilitazione sindacale ha stimolato la immediata ripresa del confronto con la Regione.
TOSCANA	Patto per l'occupazione e lo sviluppo	(Regione Toscana, associazioni di categoria, sindacati, enti locali ed associazioni della Regione)	30.03.2004	I rapporti sono generalmente buoni e costruttivi sia con le Istituzioni che tra le Parti sociali. Ne sono testimonianza i diversi accordi siglati recentemente e, in particolare, il freschissimo Patto per lo Sviluppo del 30.03.2004.
TRENTO				A breve le parti si incontreranno per riaprire il discorso "concertazione".
UMBRIA	Patto per lo sviluppo dell'Umbria Protocollo sulla concertazione	(Regione Umbria, Consiglio delle Autonomie locali, Università degli Studi di Perugia, Università degli Stranieri, Unioncamere, Camera di Commercio di Terni, CGIL-CISL-UIL regionali, Associazioni datoriali) (sottoscritto dalle stesse parti che hanno siglato il Patto per lo sviluppo dell'Umbria)	27.06.2002 27.06.2002	Dal Patto per lo sviluppo, sono stati generati 5 accordi. I rapporti tra Giunta e Parti sociali sono generalmente buoni.
VALLE D'AOSTA	Patto per lo sviluppo della Valle d'Aosta		17.05.2000	Non ci sono recenti accordi. Il Patto deve essere rivisitato. I rapporti tra il Governo regionale e le parti sono complessivamente buoni.
VENETO	Protocollo di intesa per l'istituzione e la disciplina del tavolo della concertazione	(Regione Veneto, le parti sociali e Autonomie)	25.02.2002	Al Protocollo non hanno fatto seguito degli accordi. I rapporti sono, quindi, estemporanei.

Finito di stampare il dall'Industria Grafica Failli Fausto s.r.l.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 – fax 06.47850850 – e-mail: SVIMEZ@SVIMEZ.it

Elenco dei “Quaderni SVIMEZ” *

1. **Strategie e politiche per la “coesione” dell’Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino Novacco. Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell’Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino Novacco, Ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull’economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi “opportunità per l’Italia”.** I temi della “coesione nazionale” ed i giudizi del Presidente Ciampi, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro–regione ‘debole’ del Paese – con le aree ‘forti’ dell’Italia e dell’Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino Novacco, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul “Rapporto 2005 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del Quaderno n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul “Rapporto 2006 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D’Antonio e Margherita Scarlato, SVIMEZ, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su Federalismo e Mezzogiorno (22 febbraio 2007),** SVIMEZ, dicembre 2007, 184 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno,** SVIMEZ, dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul “Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno (22 marzo 2007),** SVIMEZ, gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi (18 luglio 2007),** SVIMEZ, aprile 2008, 81 p.

* I “Quaderni SVIMEZ” fanno seguito ai “Quaderni di ‘Informazioni SVIMEZ’”, apparsi fino al n. 25.