

LE DIVERGENZE PARALLELE.

LE ORGANIZZAZIONI DI INTERESSI NEL SISTEMA POLITICO BIPOLARE*

Mimmo Carrieri

1. Il passaggio dopo la Repubblica dei partiti

L'obiettivo di questo lavoro è di fornire un ritratto dei cambiamenti intervenuti nelle organizzazioni di rappresentanza degli interessi dopo il passaggio ad una diversa configurazione del sistema politico italiano: avvenuta nel 1993-94, grazie alla modifica delle leggi elettorali e all'evaporazione dei partiti di massa tradizionali, sull'onda dello scandalo di Tangentopoli che ne ha minato radicalmente la legittimità sociale. Questi avevano dominato negli anni della cosiddetta Prima Repubblica (1946-1992): la Democrazia Cristiana come partito permanente di governo, il Partito Comunista come secondo partito, ma sempre condannato all'opposizione, il Partito Socialista, prima alleato con i comunisti nel Fronte delle sinistre e successivamente quasi sempre con la Dc al governo, qualche volta con ruolo da protagonista. Dal 'bipartitismo imperfetto', secondo una classica definizione (di Giorgio Galli), che ha caratterizzato quei decenni, si è passati ad un sistema politico bipolare e capace di alternanza tra le coalizioni di destra e di sinistra, mentre negli ultimi anni (in particolare nelle elezioni del 2008) ha preso corpo il tentativo di dare vita ad un 'bipartitismo perfetto', rivelatosi finora zoppo e asimmetrico.

Questo cambiamento di scenario ha avuto un impatto sullo spazio delle rappresentanze funzionali, che sono alla ricerca di assetti organizzativi e relazioni politiche in grado di rivitalizzare il loro ruolo, dopo la centralità spesso occupata nel corso degli anni del fordismo nella regolazione socio-economica [e descritta, qualche volta prescritta, da un'ampia letteratura: Schmitter e Streeck, 1985].

Nella fase fondativa ha inciso sulla conformazione delle associazioni la variabile politica, intrecciata con l'articolazione settoriale della loro struttura organizzativa. Per questa via ha preso quota ed è stato plasmato il particolare pluralismo che ha caratterizzato nel caso italiano tanto i

* Versione provvisoria di un capitolo del libro di ASTRID, *I partiti politici nelle democrazie bipolari*, a cura di Oreste Massari, di prossima pubblicazione nelle edizioni de Il Mulino.

sindacati che le organizzazioni datoriali [Della Rocca 1998 ; Lanzalaco, 1998]. La variabile politica spiega la divisione in tre grandi organizzazioni del movimento sindacale, che era stato ricostruito dopo il fascismo in modo unitario dalle componenti comunista, socialista e democratico cristiana (Patto di Roma del 1944 e nascita della Cgil unitaria). Negli anni della guerra fredda alla rottura tra la sinistra e i moderati fece seguito la scissione della Cgil, e quindi la nascita della Cisl (legata al mondo cattolico) e della Uil (di orientamento socialdemocratico e repubblicano).

Sul versante datoriale ha pesato maggiormente l'eterogeneità del tessuto produttivo italiano, complicata a sua volta dalle divisioni politiche e ideologiche. Negli anni del dopoguerra, e fino ai settanta, continua ad essere rilevante il peso della Confagricoltura, che associa gli imprenditori agricoli, ed è tradizionalmente più vicina alla destra, sia liberale che estrema. Il ruolo di pivot è assolto, in modo quasi incontrastato, dalla Confindustria, che è invece l'espressione degli imprenditori industriali, e nella quale svolgono inizialmente un ruolo preponderante le grandi imprese del 'triangolo industriale' (Lombardia, Piemonte e Liguria). Le piccole imprese hanno in questa fase scarsa identità e peso limitato. Invece commercianti ed artigiani – espressione di un ceto medio più o meno produttivo – si strutturano in due organizzazioni ciascuna (Confcommercio e Confesercenti; Confartigianato e Cna), espressione della competizione politica tra democristiani e sinistre per la conquista dei loro consensi. Nasce successivamente un'altra associazione datoriale, l'Intersind, un ulteriore fattore di pluralismo, come emanazione delle imprese a partecipazione prevalente dello Stato : le partecipazioni statali , condensato di un fenomeno tipicamente italiano che conferisce un volto molto strutturato e influente all'interventismo pubblico in economia.

Nei decenni che si chiudono con la fine della Prima Repubblica l'accesso alla sfera pubblica - e alle sue decisioni - delle organizzazioni funzionali avviene prevalentemente attraverso il rapporto diretto con i partiti e il loro fiancheggiamento, dando vita a quello che è stato spesso definito come il 'collateralismo'.

Non esiste in questa fase un'arena in cui gli attori sociali e la politica si incontrano formalmente. Solo nel 1983 avrà luogo il primo accordo di concertazione triangolare tra governi e grandi organizzazioni sociali, che le vede sedute insieme ad un tavolo di decisioni comuni in materia di controllo dell'inflazione e di politica dei redditi. Ma anche questa costituisce un'esperienza episodica e destinata a non essere ripetuta ed istituzionalizzata fino al passaggio di fase che avviene nel decennio successivo.

Nella Repubblica dei partiti sono questi ad avere nelle mani le chiavi del *decision making* e a controllarne i confini e gli accessi, oltre che a garantire le mediazioni possibili.

Nello stesso tempo la vicinanza ai partiti consente alle associazioni di interessi di promuovere i loro obiettivi attraverso transazioni e accordi che si svolgono nel processo parlamentare. Anche gli interessi più vicini all'opposizione vengono in qualche modo ammessi e tutelati : in particolare quelli che provengono dal lavoro dipendente, in cui si rintraccia la rappresentanza vocazionale dell'opposizione di sinistra. Questo avviene sia perché attraverso i partiti essi partecipano a questa dinamica di mediazioni in ambito legislativo. Sia perché costituiscono interessi trasversali, e quindi rappresentati almeno in parte, o a cui sono sensibili, anche dai partiti al governo. Inoltre alcuni di questi interessi organizzati eleggono i loro rappresentanti in parlamento nelle file dei partiti di riferimento. Per lungo tempo la Coldiretti, che organizza i piccoli proprietari agricoli, eleggerà un nutrito gruppo di deputati nelle file della Democrazia Cristiana. Inoltre, fino alla fine degli anni sessanta (quando vengono definite regole in materia di incompatibilità) anche i sindacalisti partecipano direttamente ai lavori parlamentari, venendo eletti nei partiti di riferimento : Partito Comunista, Partito Socialista, Democrazia Cristiana, ma anche Partito Socialdemocratico. D'altra parte anche figure del mondo imprenditoriale - della Confagricoltura come della Confindustria - trovavano posto in parlamento nelle file del Partito Liberale , del Partito Repubblicano, e della stessa Democrazia Cristiana (che assomma intorno a sé tutti i diversi interessi in campo).

In questo quadro le organizzazioni d'interessi non sono incentivate a una logica di contrapposizioni, ma piuttosto a ricercare soluzioni utili per compromessi attuabili in sede parlamentare. Esse sono schierate, ma al fianco dei partiti. E questi, anche nei momenti in cui esprimono posizioni pubbliche polarizzate, interpretano sovente la dinamica parlamentare come ricerca di accordi che se non accolgono tutte le domande, almeno non danneggiano nessun interesse in modo irrimediabile.

Questo equilibrio è modificato dai sindacati dei lavoratori, le tre principali Confederazioni, che dalla fine degli anni sessanta, in virtù di una poderosa mobilitazione collettiva, si sono molto rafforzate sul piano organizzativo ed hanno registrato un incremento formidabile nel numero dei loro iscritti producendo un vero e proprio salto nel tasso di sindacalizzazione, che a metà degli anni settanta supera l'asticella del 50%. Questa metamorfosi è accompagnata da un avvicinamento delle loro posizioni in direzione dell'unità sindacale. Nel 1972 viene costituita la Federazione Unitaria Cgil-Cisl-Uil che raccorda le tre diverse organizzazioni in un patto d'azione, che nello stesso tempo consente il mantenimento delle tre distinte identità di partenza. La Federazione durerà fino al 1984. Come effetto di questo duplice movimento - rafforzamento e unità - i sindacati si smarkano dai partiti in nome di una maggiore autonomia nelle loro scelte strategiche. I rapporti e gli scambi con i partiti continuano ma superando prassi e modalità gerarchiche e quindi mettendo in discussione il

primato dei partiti nelle decisioni in materia economica e sociale. Questo vero e proprio disallineamento consente ai sindacati di giocare in proprio quello che viene definito un ruolo di ‘soggetto politico’ [Trentin, 1976], operando una saldatura tra azione contrattuale e azione per le riforme [cioè verso beni pubblici: Giugni, 1973] . I sindacati unitariamente diventano così co-decisorio su alcune materie di welfare essenziali, di cui contribuiscono a delineare cambiamenti strutturali: riforma del sistema previdenziale, nascita del servizio sanitario nazionale (e quindi di una sanità pubblica universalistica), insieme ad un disegno lavoristico degli ammortizzatori sociali e delle protezioni contro la disoccupazione. Questo progressivo smarcamento rientrerà in parte nel decennio successivo, quando i partiti torneranno sulla scena con forza, anche se con un minore appeal sociale, e le loro divisioni, in particolare il conflitto tra i comunisti e socialisti, produrranno effetti laceranti anche sui sindacati. Anche in quel periodo in data di una maggiore autonomia dei sindacati apparirà non reversibile. Le variabili politiche , all’epoca del governo Craxi, spiegano una parte delle divisioni che porteranno alla rottura del patto federativo all’epoca del taglio della scala mobile (1984). Ma non danno conto di tutte le differenze che emergono tra le Confederazioni : che riguardano l’opportunità di una strategia di ‘scambio politico’ con i governi (destinata in quella fase a mettere in imbarazzo la Cgil) e la costruzione di una rappresentanza sociale meno centrata sulla prevalenza del lavoro operaio.

2. La centralità dei governi nel sistema politico successivo al 1994

Questo scenario centripeto si modifica nel corso degli anni novanta, in presenza di un sistema politico divenuto più chiaramente bipolare, e caratterizzato finalmente dalla successione al governo di schieramenti alternativi, ma tra di loro spesso molto conflittuali (se non rissosi).

Questo mutamento ambientale incide sulle logiche e sulle convenienze degli attori sociali, che fanno i conti con un sistema politico diventato più sussultorio, e nel quale non solo sono cambiate le formazioni politiche dominanti e le loro denominazioni, ma gli stessi protagonisti principali. Non sono più i partiti ad occupare il centro della scena, ma i governi e le personalità che li plasmano [nella logica del ‘partito personale’ , incarnata in particolare da Berlusconi, figura idealtipica degli eventi successivi al 1992: Calise, 2006] .

Per le organizzazioni funzionali si pone il nodo di come rapportarsi all’arena politica e soprattutto dell’atteggiamento da tenere verso chi governa: cooperazione, affiancamento, neutralità, contrapposizione. Quella che sembra preclusa è la doppia pista spesso delineatasi nel passato, che

consentiva di tenere insieme una contrapposizione ideologica forte con una disponibilità al compromesso nelle decisioni essenziali.

Agli attori sociali viene quindi richiesto di scegliere quale atteggiamento tenere nei confronti del governo in office se intendono promuovere i loro interessi attraverso misure generali e provvedimenti di carattere politico-legislativo.

Nello stesso tempo le associazioni funzionali sono investite da cambiamenti strutturali nella società e nell'economia con cui sono costrette a misurarsi per ridefinire il loro volto organizzativo e i confini della loro rappresentanza.

Un cambiamento molto importante riguarda la definitiva prevalenza nel sistema produttivo delle piccole e medie imprese. Quella che viene spesso definita come insufficienza o scomparsa della grande impresa [si veda una lettura molto preoccupata : Gallino, 2003]. Questa scomparsa, o meglio ridimensionamento, non si traduce nel restringimento dell'industria - che resta molto forte -, ma piuttosto in una redistribuzione dell'occupazione che è sostenuta dalle unità produttive più piccole, tanto nell'industria che nei servizi. Questo cambiamento diventa travolgente ed evidente negli anni ottanta e novanta. Una sua conseguenza è la diffusione di un ceto numeroso ed influente di piccoli imprenditori, che pesa in modo maggiore non solo nella produzione, ma anche esprimendo maggiore influenza dentro il mondo e le organizzazioni dei datori di lavoro, fino a condizionare la linea della Confindustria . In passato la leadership della Confindustria era stata espressa attraverso accordi tra le grandi aziende o da figure che ne costituivano l'espressione. Questo passaggio diventa visibile nel 2000, quando si manifesta esplicitamente una contesa per la leadership della principale organizzazione datoriale e lo scontro viene vinto dal candidato, D'Amato, che interpreta gli interessi delle imprese minori contro quello (Callieri), che era invece espressione prevalente della Fiat e dei grandi gruppi imprenditoriali. La stessa presidente attuale di Confindustria, Marcegaglia, appartiene al mondo delle medie imprese, anche se si presenta come il prodotto di un'elezione consensuale (avvenuta nel 2008) e di una mediazione attiva tra i diversi interessi in gioco.

Inoltre il processo di privatizzazione della struttura economica italiana , inaugurato dopo la fine della Repubblica dei partiti, porta prima al ridimensionamento e poi alla sparizione di fatto del sistema delle Partecipazioni Statali : questo conduce anche all' assorbimento dell'Intersind da parte della Confindustria. Questa organizzazione si propone anche come il punto di riferimento delle imprese più avanzate nel settore dei servizi. Quindi si può ritenere che la Confindustria si candida ad essere con successo, per la prima volta nella storia associativa dei datori di lavoro, come un vero

attore intersettoriale : anche se il processo è incompiuto e lascia dei varchi in alcuni comparti (artigianato, commercio). Si tratta di una rilevante razionalizzazione che non conduce a quel ‘monopolio della rappresentanza associativa’ descritto ed auspicato dagli studiosi neo-corporativi [si veda su questa letteratura Marraffi, 1981], ma introduce alcuni equivalenti funzionali che sviluppano quella direzione.

In questo quadro di sostanziale semplificazione del pluralismo dei datori di lavoro si segnala in controtendenza la nascita (1993) dell’Aran, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, che costituisce una novità significativa. L’Aran insomma viene costruita per diventare il datore di lavoro per conto della pubblica amministrazione con il ruolo di soggetto contrattuale nei comparti in cui questa si articola, e nei quali viene impiantato lo stesso assetto contrattuale operante nei settori privati, con l’obiettivo di radicare logiche e comportamenti contrattuali se non uguali almeno equivalenti a quelli già praticati in quegli ambiti. Ed anche di tenere sotto controllo l’eccessiva dipendenza dei politici dalle esigenze del ciclo politico-parlamentare, che aveva condotto a stanziare spese non compatibili con le esigenze di bilancio.

La spinta alla semplificazione si manifesta anche sul versante dei sindacati, ma con una minore efficacia. Negli anni novanta torna a farsi strada l’idea di una unità piena tra le maggiori Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil (in generale definita come ‘unità organica’), una volta evaporate le grandi rotture ideologiche che avevano condotto originariamente alla nascita di una pluralità di organizzazioni . Il processo di unificazione attraversa tutto il decennio, viene delineato ed avvicinato, ma alla fine non si concretizza, a causa delle resistenze diffuse dentro le organizzazioni e in ragione del riproporsi di nuove differenze, che attengono più alle concrete strategie e scelte sindacali che non alla persistenza dei vecchi valori fondativi. In effetti negli anni successivi si proporrà un’altalena di momenti unitari e di occasioni di disunione (su cui più avanti). Queste oscillazioni indicano la persistenza di legami unitari, che portano ad evitare sempre una rottura totale tra i sindacati, ma anche a non raggiungere mai del tutto l’obiettivo di una unità compiuta , che nella pratica si traduce al massimo in unità d’azione. In sostanza un elastico che evita sempre i due poli estremi : la piena unità o la rottura definitiva. Comunque sia, i sindacati confederali italiani vantano in questo periodo una buona tenuta associativa, rafforzata dagli andamenti elettorali alle votazioni per i delegati di base (membri delle Rsu, le Rappresentanze sindacali unitarie, istituite nel 1993), e confermata da periodici scoppi di mobilitazione sociale (spesso confluiti, come succede nel 2003, in grandi manifestazioni di valenza generale e politica). Nel corso del periodo essi quindi confermano di essere i soggetti sindacali più rappresentativi, in un quadro di pluralità sindacale razionalizzato ma persistente. Soprattutto negli ultimi anni viene

progressivamente accettata e legittimata come quarta Confederazione l'Ugl, che ha origini politiche di destra : è un'ulteriore dimostrazione dell'impatto della nuova conformazione del sistema politico. Ma esistono anche altri soggetti che compongono la presenza sindacale : i sindacati autonomi del settore pubblico, ridimensionati nei loro poteri di veto, ma comunque dotati di uno spazio certo e riconosciuto; il sindacalismo professionale dei servizi, particolarmente insidioso nel settore dei trasporti , nel quale dà vita a comportamenti rivendicativi e conflittuali spesso esasperati e considerati particolaristici e frammentati.

3. Le logiche degli attori sociali nel bipolarismo

In questo periodo si sono manifestate più oscillazioni ed incertezze che nella lunga fase precedente: e probabilmente non si è ancora arrivati ad un assestamento definitivo.

Possiamo cercare di classificare i comportamenti e le opzioni che si sono succedute lungo quattro principali tipi, che aiutano anche a periodizzare meglio i cambiamenti intervenuti.

La prima modalità perseguita è quella della supplenza politica, consistente nell'idea di integrare il deficit delle forze politiche (il loro più ridotto radicamento sociale ed organizzativo) con una maggiore esposizione decisionale degli attori sociali, sulla falsariga di una sorta di 'patto dei produttori' , spesso evocato in passato. Questo scenario non poteva che prendere forma in una fase di crisi acuta dei partiti tradizionali e di declino di autorità della politica, quale si era delineato nel corso della decapitazione di una intera classe politica all'epoca delle inchieste di Tangentopoli (1992-93). Questo passaggio aveva determinato un 'emergenza sia politica che economica (svalutazione della moneta e drammatizzazione dei problemi della finanza pubblica), tale da determinare una spinta alla cooperazione tra i partner sociali e alla surroga verso i partiti [sul peso dell'emergenza come fattore di coesione sociale si veda : Mania e Sateriale, 2002]. Non era abituale in Italia la cooperazione attiva tra le organizzazioni funzionali, avvezze piuttosto a dividersi e confliggere, anche se non mancavano esempi di accordi bilaterali di rilevante impatto (come era stato il patto interconfederale del 1975 sulla 'scala mobile', cioè sulle garanzie di indicizzazione automatica dei salari). Questo clima favorevole ad una maggiore reciprocità tra le parti_veniva in quel momento favorito ed incoraggiato dalla presenza di un governo tecnico presieduto dall'ex-governatore della Banca d'Italia, Ciampi, autorevole per le competenze tecniche di cui si era dotato _e costretto a fare i conti e a coprire il vuoto dei partiti esistente in quel

momento. Questo clima di supplenza politica ha dato vita all'importante stagione della concertazione sociale, dei grandi accordi tra governi e parti sociali, che hanno accompagnato il risanamento dell'economia e del bilancio pubblico, l'adesione all'euro, e il ritorno alla normalità politica tra il 1993 e il 1998. Infatti nel luglio 1993 alla fine di un ciclo di tentativi che duravano da dieci anni viene sottoscritto un Protocollo triangolare d'intesa, che costituisce un vero e proprio accordo fondamentale [il ministro del lavoro dell'epoca, che giocò un ruolo fondamentale, lo definì 'Costituzione del lavoro': Giugni, 2003]. In esso venivano dettate le regole del gioco delle relazioni industriali, definito l'assetto della contrattazione e individuati i soggetti negoziali, a partire dall'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie, abilitate a contrattare in azienda. Soprattutto veniva delineata una severa politica dei redditi, impostata sull'allineamento dei salari all'inflazione programmata, concordata in apposite sessioni di confronto tra il governo e le parti sociali, e successivamente fissata nella legge finanziaria.

Queste scelte diedero vita ad una stagione di 'moderazione salariale', che ha avuto un effetto importante nel permettere l'abbassamento dell'inflazione e nel raggiungimento di parametri più virtuosi nel bilancio pubblico: questi esiti furono resi possibili da un clima di concordia e di relativa pace sociale nelle relazioni industriali, nelle quali si diede corso ad una stabilità mai vista prima nei rapporti materiali tra le parti e nel rinnovo dei contratti.

Altri accordi di concertazione, importanti sul piano simbolico ed anche pratico, sono stati raggiunti negli anni successivi: il 'Patto per il lavoro' del 1996 che ha consentito l'introduzione di misure di flessibilità regolata nel mercato del lavoro, e nel 1998 il cosiddetto 'Patto di Natale' che dava una struttura precisa a patti per lo sviluppo definiti in ambito territoriale.

In questo periodo, fondativo del ruolo delle organizzazioni sociali nel nuovo sistema politico, si consolidano anche le gerarchie tra i soggetti più rilevanti ai fini delle decisioni concertate. Ai tavoli - come vengono definiti - delle intese tripartite troviamo presenti diverse organizzazioni che costituiscono lo specchio del pluralismo associativo italiano. Nel 1998 vengono contate più di trenta organizzazioni ammesse al consesso finale delle decisioni. Nella realtà i due poli presentano ampi tratti oligopolistici. Essi sono imperniati essenzialmente sulla Confindustria dal lato dei datori di lavoro e su Cgil, Cisl e Uil dall'altro, che costituiscono l'asse delle decisioni più rilevanti. Un asse intorno al quale ruotano le altre organizzazioni a cui viene riconosciuta una capacità di rappresentanza, ma con caratteri più settoriali e parziali. In altri termini si ammette che quelle organizzazioni - le più grandi - non rappresentano tutti gli interessi in campo, ma esse vengono abilitate a condurre gran parte del gioco [pur non essendo integralmente 'monopoliste', come presupponeva la teoria neo-corporativa : Schmitter, 1977].

Dopo quella fase le convenienze degli attori - a partire da quelli politici - si sono progressivamente differenziate e poi divaricate. La concertazione non è sparita, ma si è riproposta successivamente in modo più incerto ed altalenante [Carrieri, 2008], ma soprattutto senza svolgere ancora un ruolo regolativo così centrale, come aveva assunto in quel periodo. In questa fase l'aspetto importante da sottolineare è che entrambe le parti sociali svolgono un ruolo congiuntamente importante, e spesso sostitutivo della politica, e soprattutto dei partiti, nella promozione del consenso sociale. Possiamo quindi ritenere che la cornice della concertazione costituisca l'ombrello migliore per la promozione nella sfera pubblica della funzione decisionale delle organizzazioni sociali: la strada migliore per tratteggiare la partecipazione di attori privati alle scelte pubbliche [come immaginava la letteratura sul neo-corporativismo: Schmitter, 1977]. Fuori da questa strada principale muta il senso del gioco: si apre lo spazio per tecniche di pressione e di lobbying, oltre che per sfruttare l'opportunità giocare da soli le proprie carte, ma con lo scopo di aumentare lo spazio di una specifica parte, non dell'insieme degli attori sociali.

In effetti a questo impianto ben strutturato subentra negli anni successivi una dinamica meno lineare, che accompagna l'ultimo periodo dei primi governi di centro-sinistra, e il ritorno in office del centro-destra di Berlusconi (che governerà nella legislatura 2001-06).

L'abbandono della stella polare della concertazione differenzia anche le strategie dei sindacati e dei datori di lavoro.

Questi ultimi rendono chiaro che per loro la concertazione, con i vincoli condivisi che ne derivano, è sempre da considerare come una seconda opzione. La prima, la best option, consiste nello svolgere un ruolo politico e sociale il meno possibile condizionato dalle interdipendenze con altri soggetti e con le proprie controparti. La Confindustria della nuova leadership di D'Amato (2000) mette in discussione il metodo delle decisioni concertate, ritenuto troppo lento e compromissorio rispetto alle proprie necessità. E gioca la carta dell'affiancamento ad una parte politica e alla coalizione di governo, proponendosi come alleata di fatto della destra berlusconiana sulla base di umori ed interessi condivisi: è quanto emerge dall'Assemblea della Confindustria di Parma nel 2001. Di qui deriva anche la scelta del governo Berlusconi di lanciare, in sintonia con la Confindustria, una proposta per mettere in discussione le garanzie previste dallo Statuto dei lavoratori del 1970 a favore dei licenziati senza giustificazione (il reintegro nel posto e non solo il risarcimento). E' così che viene messo in campo uno scontro frontale con i sindacati, che non accettano questa riduzione di prerogative (e di garanzie per il lavoro) e che trovano un largo seguito sociale nella loro protesta. Si apre una fase di conflitto verticale, lungo ed estenuante, nonchè poco produttivo, quale non si era verificata negli anni precedenti. Dopo il 2002, quando il governo

sottoscrive il ‘Patto per l’Italia’, un compromesso momentaneo con Cisl e Uil, che non viene accettato dalla Cgil, continua la polarizzazione, che coinvolge a questo punto la Confindustria (e il governo) da un lato e la principale organizzazione sindacale, la Cgil, dall’altro, che non rinuncia alla sua critica di principio a questo provvedimento (ed in generale ai tentativi di estensione di misure della flessibilità del lavoro). In realtà questa stagione produce pochi esiti positivi dal punto di vista pratico. Il governo finirà con l’abbandonare in silenzio il suo obiettivo di cambiare l’art.18, in coincidenza con la nuova Presidenza di Confindustria (Montezemolo, 2004). Nello stesso periodo diventano evidenti i problemi strutturali non risolti del sistema sociale ed economico italiano: crescita più bassa rispetto ai propri partner occidentali, produttività calante se non negativa a causa dell’insufficiente innovazione tecnico-organizzativa [Leoni, 2008], riduzione della quota dei salari sul reddito nazionale e ampio fenomeno di redditi bassi e inadeguati [la cosiddetta ‘questione salariale’: Ires, 2006]. Rispetto a questi nodi le priorità dell’agenda politica sono altre: far crescere la flessibilità del mercato del lavoro, che però non risolve se non in modesta parte i problemi della creazione d’occupazione; riduzione dei costi come fattore centrale di competitività, nel momento in cui gran parte delle economie più avanzate puntano sull’innovazione e sulla qualità.

L’affermazione di Berlusconi nel 2001 condiziona il riposizionamento della Confindustria, con effetti di trascinamento anche sulle altre organizzazioni datoriali. Ma opera anche sul versante sindacale, dal momento che è chiaramente mutata la filosofia d’azione del governo in materia di lavoro e relazioni industriali. La concertazione era stata di fatto già abbandonata dal centro-sinistra, anche perché invisa alla sinistra più estrema (Rifondazione Comunista), oltre che considerata non più necessaria dalla stessa Confindustria. Ma il nuovo governo in office si presenta con un “Libro bianco sul mercato del lavoro” (2001), che la mette in soffitta anche come pietra angolare e filosofia di fondo delle relazioni sociali. In esso, oltre a richiamare misure di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, il Ministero del lavoro si fa promotore di processi decisionali più snelli e rapidi, improntati al solco del ‘dialogo sociale’. Diversamente dal significato eurocomunitario di questa espressione, il suo senso nella vicenda italiana consiste nel sottolineare come il coinvolgimento delle parti sociali deve continuare ad avvenire, ma solo sul versante della consultazione e non della decisione congiunta, come si verificava di fatto con gli accordi di concertazione. Le parti possono decidere sulle materie di loro pertinenza mediante accordi interconfederali (cioè bilaterali), mentre sugli oggetti di natura più generale è il governo ad assumersi la piena responsabilità decisionale. Questo approccio potenzia il ruolo decisionale e gerarchico del governo non solo rispetto ai sindacati, di cui si intende limitare l’influenza su materie pubbliche rispetto alla stagione precedente, ma anche nei riguardi delle stesse organizzazioni

datoriali, a cui si richiede un affiancamento sugli obiettivi da perseguire invece che percorsi per decisioni comuni.

Anche i sindacati, orfani della concertazione, nell'ambito della quale godevano di un accesso decisionale riconosciuto, si vedono costretti ad adattarsi all'intervenuto mutamento di cornice.

Il rapporto con il governo resta centrale nelle loro strategie, ma diventa divisivo in mancanza di un guscio comune, come quello della concertazione, che aveva alimentato una lunga fase di unità sindacale di fatto. Cisl e Uil cercano di praticare una strada di negoziazione senza preclusioni e aperta verso qualunque governo, ma ottengono risultati alterni, che non compensano la centralità perduta occupata nel decennio precedente. La Cgil invece vive la tentazione dell'autosufficienza, quella cioè di sostituirsi nella sfera politica ai partiti di sinistra usciti sconfitti ed incerti dalle elezioni del 2001. In questa scelta non mancano le competizioni personali per la leadership, incarnate dalle ambizioni politiche del segretario della Cgil Cofferati. Ma accanto a questi aspetti vanno messi in luce problemi e processi di più lunga durata. Ormai già da tempo i rapporti tra Cgil e il partito principale della sinistra (in quella fase i Democratici di sinistra) stentano ad essere di vicinanza e di cooperazione, lungo il solco della interdipendenza tra soggetti ormai paritari, e sono diventati piuttosto di costante differenziazione su scelte strategiche (quali la riforma delle pensioni e del welfare). Il partito dei DS negli anni di governo del centro-sinistra propende per delineare riforme, che possono penalizzare anche una parte dei lavoratori rappresentati dai sindacati. Quindi le differenze riguardano la visione della società e la qualità delle riforme sostenibili, e spingono la Cgil a battere strade che non passino attraverso il rapporto e la mediazione dei partiti. Questa tentazione di autosufficienza viene originata dall'ormai ampio divario organizzativo tra i partiti e i sindacati. I primi non sono più organizzazioni massa, come erano stati quelli del passato, ma hanno relativamente pochi iscritti e una modesta inclinazione alla partecipazione sociale. I secondi restano saldamente di 'massa', mantengono o accrescono i loro iscritti (che superano gli undici milioni, includendo il grosso serbatoio dei pensionati), con un buon tasso di sindacalizzazione (che si situa oltre il 30%). Inoltre essi continuano ad avere una vita democratica ricca e varia, anche nella continuità di rapporto con i lavoratori e del loro coinvolgimento più attivo. E' facile quindi immaginare come in ragione di questo mutato rapporto di forza, a favore dei sindacati, essi abbiano potuto essere colti dalla tentazione di fare a meno dei partiti o di sostituirsi al loro ruolo. Non è solo l'area che fa capo alla Cgil a vivere questa ipotesi, perché anche altri mondi sindacali cercano di intercettare l'apertura di spazi ed opportunità politiche nuove. Infatti anche l'ex segretario della Cisl, D'Antoni, prova a costituire una nuova formazione politica di centro con l'ambizione di giocare un ruolo condizionante verso gli schieramenti prevalenti. In realtà i risultati

sono poco incoraggianti. Non solo per i centristi che ottengono consensi modesti (poco oltre il 3% dei voti), e questo accadrà successivamente anche al successore di D'Antoni (Pezzotta nelle elezioni del 2008), dal momento che invece decolla e si consolida in modo marcato il bipolarismo all'italiana [D'Alimonte e Chiaramonte, 2006]. Ma anche lo stesso tentativo della Cgil di trasferire nel partito e in politica la sua forza organizzativa si rivela velleitario nel medio periodo. La corrente costruita intorno a Cofferati fallisce il suo assalto al partito, a differenza di quanto era accaduto nei primi anni ottanta alle Trade Unions nei confronti del Labour, e alla fine si sfalda progressivamente. Dunque i sindacati fanno politica, ma non riescono - non possono - ad occupare tutto lo spazio politico. E torna piuttosto ad essere di attualità l'esigenza di costruire relazioni più simmetriche ed interdipendenti con i partiti affini.

Ma l'attrazione verso il governo , insieme alla spinta centrifuga, non sono solo prerogative dei sindacati. Nell'era del bipolarismo le organizzazioni di interessi hanno più bisogno dei governi di quanto non valga il contrario. Per questo esse debbono capitalizzare il loro rapporto con i governi e il sistema politico o ottenendo benefici dal loro consenso o acquisendo beni simbolici dal dissenso manifestato nei confronti della coalizione in office.

Questo pendolo appare più vistoso per i sindacati, i cui rapporti con i governi sono accompagnati da forti riti collettivi sia nell'accordo che nel disaccordo, il quale - quando si verifica - si traduce in manifestazioni di protesta sociale dall'evidente significato politico. Gli imprenditori fanno ricorso ad una voce più moderata, ma tutti i governi sono spaventati dalla loro minaccia di *exit* [facciamo qui riferimento alle classiche categorie di analisi dei comportamenti organizzativi proposte da Hirschmann, 1970]. Per questo essi cercano di evitare la loro defezione, con misure di vantaggio fiscale o la riproposizione di incentivi economici, come ha fatto ad esempio l'ultimo governo di Centro-sinistra (2006-08 : Ministro dell'economia Padoa Schioppa). Per questo essi hanno anche meno necessità di tradurre le loro posizioni in esplicita *loyalty* : salvo per il periodo già ricordato della Presidenza D'Amato. Proprio per questo vale anche per essi la tentazione dell'autosufficienza, che prende l'inclinazione dalla necessità di condizionare il bipolarismo italiano, ritenuto troppo rissoso e poco idoneo a produrre innovazioni significative, a sostegno della competitività economica. Questa tentazione di dare vita, o quantomeno ispirare, una 'terza forza' ha accompagnato larga parte della Presidenza Montezemolo (durata dal 2004 al 2008) [come evidenziato da Berta, 2008].

Alla base di questo tentativo si rintraccia la delusione per la scarsa efficacia decisionale delle diverse coalizioni , e la difficoltà incontrata nel tentativo di cambiare regole, ritenute essenziali, come quelle relative al sistema contrattuale. L'evocazione di una posizione di terza forza da parte

della Confindustria di Montezemolo si risolve quindi in una critica più netta e globale verso tutto il sistema politico, che coincide con un fenomeno sociale di disaffezione verso la politica e di atteggiamenti ‘antipolitici’ e di ‘seduzione populista’ largamente diffusi [Ignazi, 2009]. Fenomeno ed atteggiamenti che sono in certa misura alimentati dalla stampa d’opinione vicina (o di proprietà) degli ambienti confindustriali. Va detto che anche in questo caso, come per i sindacati, i risultati sono stati fin qui modesti, se letti sotto il profilo degli e dell’impatto diretto sul sistema politico. In realtà, grazie al potere evocativo della figura di Montezemolo, Presidente della Ferrari oltre che della Fiat, il disegno di un nuovo rassemblement, mai portato a compimento, ha avuto soprattutto il sapore di una suggestione e di una minaccia con lo scopo di rafforzare il potere contrattuale dei datori di lavoro nei confronti dei loro interlocutori politici.

Le logiche che abbiamo descritto sopra sembrano confermate anche nel periodo più recente, caratterizzato dal ritorno al governo della coalizione di centro-destra (aprile 2008). Il netto successo numerico dello schieramento guidato da Silvio Berlusconi potrebbe anzi averne accentuato portata, rafforzando tanto la spinta ad un esplicito affiancamento, verso il governo, che ad un più deciso disallineamento.

Lo si è potuto osservare in occasione dell’Accordo -quadro sugli assetti contrattuali, oggetto di una lunga trattativa di riforma e sfociato il 22 gennaio 2009 in una intesa separata, sottoscritta da Confindustria Cisl e Uil, ma avversata dalla Cgil. In esso il governo ha giocato un ruolo ambiguo, pur avendo esercitato qualche incentivo e pressioni di minaccia per il suo raggiungimento [sull’uso di risorse di varia natura da parte dei governi si veda Rusconi, 1985]: in effetti questo accordo va giudicato come una intesa tra le sole parti (accordo interconfederale), e non come un classico accordo di concertazione trilaterale. La spaccatura che si è verificata tra gli attori sociali trova la sua principale ragion d’essere nell’atteggiamento da tenere nei confronti del governo in carica.

Da un lato la tentazione di affiancarlo magari per condizionarlo, dal momento che esso ha i numeri per garantire un lungo periodo di stabilità, con lo scopo di ottenere qualche beneficio organizzativo, visto che sembrano escluse innovazioni più strutturali. E’ evidente che la crisi economico-finanziaria ha rafforzato questo atteggiamento morbido da parte della Confindustria, in ragione del dato che la sorte di molte imprese dipende dall’entità e dai fini dell’intervento dello Stato in economia, da cui deriva anche la tutela del reddito (se non del posto) dei lavoratori a rischio di disoccupazione. Anche il recente mancato rinnovo degli incentivi al settore dell’auto, pur contrassegnato da esplicite polemiche tra governo e Fiat, non è stato accompagnato da una presa di distanza da parte delle organizzazioni imprenditoriali: anzi va catalogato come un episodio del nodo non sciolto delle relazioni tra grandi imprese e destra berlusconiana.

Da un altro lato l'esigenza, manifestata soprattutto ad opera della Cgil, non solo di differenziarsi rispetto ad alcune delle soluzioni adottate, ma anche di mostrare esplicitamente, e con il ricorso ad strumenti conflittuali di valenza simbolica, un non allineamento verso il governo e i suoi orientamenti. Una esigenza rafforzata in quel momento anche dalla evidente debolezza ed incertezza dell'opposizione, aspetto che costringe una parte di sindacato ad un sovrappiù di responsabilità nello spazio politico.

Va considerato che il particolare profilo dell'attuale governo nel panorama delle coalizioni europee di centro-destra agevola la differenziazione nelle logiche d'azione dei sindacati. In genere questi governi sono portati a mettere in campo rapporti sociali 'inclusive' verso i sindacati (come è stato sin qui in Germania e nei governi più centristi), o orientamenti chiaramente anti-labour (nel solco della tradizione thatcheriana). Invece nel caso italiano, come è stato rilevato [Cella, 2009], viene praticata una peculiare versione delle strategie di esclusione, orientata principalmente a marginalizzare la sola Cgil e a dividere i sindacati. In effetti l'atteggiamento tenuto, su diverse policies, dai responsabili governativi determina un inevitabile distanziamento nelle convenienze organizzative. In sostanza Cisl e Uil, cui si aggiunge l'Ugl, continuano ad avere spazi, formali ed informali, di manovra confronto e scambio con i pubblici poteri: da coltivare empiricamente. Dal canto suo la Cgil è indotta ad occupare il terreno simbolico del conflitto e dell'opposizione sociale, se intende continuare a svolgere un ruolo all'interno dell'arena politica. In entrambi i casi sembra esclusa una partecipazione incisiva dei sindacati - e più in generale dei partner sociali - alla impostazione e decisione delle più importanti politiche pubbliche.

4. Le dinamiche evolutive nelle organizzazioni di rappresentanza

Negli ultimi quindici anni le grandi organizzazioni sociali si sono misurate con cambiamenti notevoli che richiedevano nuove chiavi di lettura culturale ed una effettiva rielaborazione strategica

Si è completato il passaggio ad un modello produttivo compiutamente post-fordista basato sulla prevalenza dell'economia della conoscenza e dell'informazione oltre che del settore dei servizi sul piano occupazionale. Ma dentro questo processo l'Italia conserva la specificità di un forte settore industriale, che occupa poco meno del 30% della forza lavoro ed è caratterizzato dalla ramificazione di imprese di piccole dimensioni con problemi crescenti ad incrementare la loro produttività e a mantenere la competitività dell'economia.

Un cambiamento di eguale portata ha riguardato il mondo del lavoro, nel quale sono migliorati i contenuti del lavoro e la qualificazione professionale dei lavoratori, ma nello stesso tempo si è accresciuta la varietà e l'instabilità dei regimi d'impiego [Accornero, 2000]. Si riduce il lavoro generico nell'industria, ma le attività esecutive proliferano in una parte dei servizi alla persona. Crescono in peso ed importanza i lavori della conoscenza e quelli che richiedono una media ed alta qualificazione, ma non sono egemoni o maggioritari [nonostante alcune letture ottimistiche: Butera, 2008] dal momento che le imprese si presentano spesso sul mercato del lavoro con richieste tradizionali e rivolte a fasce di offerta medio-basse. La crescita di lavori temporanei e precari aumenta la percezione di insicurezza in larghi strati di lavoratori dipendenti. Nello stesso tempo è stata incrementata dalla legislazione la varietà di figure di lavoro discontinuo, ma non sono state costruite forme di protezione sociale e di regolazione contrattuale in sincronia e adeguate: quel nuovo welfare per nuovi lavori che viene richiesto da molti [Paci, 2005; Accornero, 2006].

Più in generale la società italiana è diventata sul piano culturale e degli stili di vita più secolarizzata ed individualizzata: aspetto che costituisce una sfida per l'azione di rappresentanza delle organizzazioni collettive.

Queste ultime però sono cambiate meno nella sfera organizzativa e sociale di quanto si sia modificato il mondo circostante. I modelli organizzativi e le loro strutture portanti sono rimasti sostanzialmente quelli delineati alla fine degli anni sessanta: quando nacquero forti strutture di base nel sindacato e la Confindustria ridisegnò la sua architettura organizzativa con il Rapporto Pirelli. In entrambi i casi la struttura organizzativa ricalcava i principali comparti produttivi, definendo lo spazio entro il quale si situano i contratti nazionali di categoria: comunque privilegiando chiaramente a partire da quella fase le strutture verticali di rappresentanza rispetto a quelle territoriali.

Le organizzazioni funzionali restano molto forti nella capacità di aggregare i principali interessi in campo (come attestano anche i dati associativi disponibili), ma nello stesso tempo stentano a dare voce adeguata ad una parte delle nuove domande ed aspettative. Le organizzazioni datoriali faticano ad offrire uno spazio adeguato al mondo frantumato e maggioritario delle piccolissime imprese, che mantengono una bassa propensione associativa. Le organizzazioni sindacali incontrano difficoltà nell'includere nel perimetro delle tutele e della rappresentanza i lavoratori più giovani, quelli discontinui e precari, insieme ai portatori di alte professionalità.

Il polo principale del mondo imprenditoriale è la Confindustria, anche se il restante associazionismo datoriale - centrato su piccole unità produttive - mal sopporta questa egemonia, e cerca

costantemente di trovare margini di differenziazione con lo scopo di esercitare maggiore influenza. Va detto che nel loro insieme le associazioni datoriali sono state più reattive rispetto alle trasformazioni economiche e produttive e alla riduzione di peso della grande industria. L'influenza dei piccoli imprenditori è aumentata, anche se non si è tradotta in nuove configurazioni organizzative e non ha dato vita ad una maggiore decentramento nelle relazioni industriali.

Le organizzazioni sindacali hanno mantenuto e qualche volta rafforzato il loro radicamento sociale. Oltre ai buoni dati sulla sindacalizzazione è da segnalare la diffusione delle nuove rappresentanze di base (istituite nel 1993), le Rsu, per la prima volta massicciamente presenti nel pubblico impiego. Inoltre le tre principali Confederazioni Cgil, Cisl e Uil, con una importante innovazione, hanno fatto ricorso a verifiche democratiche, anche di tipo referendario, intorno ad alcune decisioni importanti assunte a livello nazionale. Nel 1995 sulla riforma delle pensioni, nel 2007 su un accordo di concertazione sul welfare, che modificava alcuni aspetti significativi delle politiche sociali. In questi casi hanno ottenuto un livello significativo di partecipazione e di consensi: infatti nel 2007 hanno votato nel referendum promosso dai tre sindacati oltre cinque milioni di lavoratori e pensionati e più dell'80% ha espresso consenso verso le decisioni assunte nei tavoli nazionali tripartiti. Si possono rintracciare aspetti in comune nelle dinamiche organizzative dei partiti e dei sindacati. Anche i partiti - in particolare il centro-sinistra e la componente che ha dato vita al Partito democratico - hanno fatto ricorso come i sindacati a nuove forme di legittimazione democratica, come le primarie, che a livello nazionale hanno fatto registrare una partecipazione elevata. Esiste però una differenza significativa. I sindacati hanno mantenuto intatto un elevato numero di iscritti e una vita interna molto strutturata. Essi quindi possono vantare modalità ramificate di partecipazione democratica di cui i partiti non dispongono perché non hanno investito in modo intenzionale in questa direzione.

Tuttavia, per quanto da molti anni si parli di riforme organizzative, nel caso del sindacalismo italiano non si sono verificati finora cambiamenti di grande portata. Si registrano infatti fin qui limitati casi di mergers, dovuti alle difficoltà finanziarie di alcune categorie industriali di piccole dimensioni. E' sicuramente aumentata l'attenzione per le attività dei servizi, e in questo ambito potrebbero essere potenziati gli enti bilaterali: organismi a composizione mista dei sindacati e dei datori che hanno il compito di erogare servizi ai lavoratori non solo sul posto di lavoro, ma anche nel prestare assistenza individuale all'insieme dei loro problemi dentro il circuito del mercato del lavoro (formazione, orientamento, intermediazione di manodopera). Negli ultimi anni sono aumentate le voci che sollecitano un maggiore radicamento nel territorio dell'azione sindacale in modo da avvicinarla ai luoghi dove si svolgono le attività produttive e dove si trovano

effettivamente i lavoratori ‘frantumati’, che sarebbe altrimenti difficile contattare. Ma questo ritorno al territorio - a quella che è stata una vocazione originaria del movimento sindacale italiano - non si è finora completamente materializzato, anche a causa della debolezza o assenza di un livello di contrattazione territoriale, che pure molti auspicano (prevedendo che in molte realtà possa e debba essere utilizzato in alternativa a quello aziendale).

La nuova conformazione del sistema politico ha determinato alcune rotture con il passato che invece hanno significativamente condizionato le scelte delle organizzazioni sociali.

La prima rottura riguarda le modalità del processo decisionale. Nella Repubblica dei partiti la polarizzazione ideologica era attenuata da un coinvolgimento ampio nelle decisioni a largo raggio di natura socio-economica. Secondo i dati, che emergono da alcuni studi, ben due terzi delle leggi venivano approvate con un largo consenso e con il voto favorevole del Pci, secondo quelle modalità decisionali consensuali che sono spesso state definite come ‘consociative’. Invece nel periodo più vicino a noi lo scontro tra gli schieramenti (i poli come vengono definiti) si traduce, spesso non sempre, in una contrapposizione anche intorno alle decisioni legislative, almeno in relazione ad alcune macropolicies. I temi del lavoro, delle politiche sociali e della flessibilità del mercato sono stati tra i più divisivi degli ultimi anni e hanno contribuito a caratterizzare le differenze simboliche tra i due schieramenti. La legge che ha ampliato il ricorso ai lavori flessibili (2002-03), in base alla filosofia di una flessibilità più discrezionale e meno vincolata, è stata tra le più controverse e combattute degli ultimi decenni. Inoltre il precedente governo Berlusconi ha modificato le regole sull’età pensionabile (2003) nonostante le forti critiche dei sindacati e il dissenso dell’opposizione, rompendo una tradizione che affidava queste decisioni all’accordo con le rappresentanze dei lavoratori interessati.

Il secondo cambiamento di vasta portata riguarda le caratteristiche di fondo dello stesso sistema politico. Dopo alcune avvisaglie manifestatesi negli anni ottanta successivamente ha assunto proporzioni crescenti la concentrazione dei poteri nella figura del premier, insieme ad una accentuata personalizzazione della leadership [da ultimo si veda la ricostruzione di Lazar, 2009]. Anche in passato non erano mancate personalità importanti nella politica italiana, ma la novità è che i nuovi leader - in primo luogo Berlusconi, che ne è la sintesi paradigmatica - verticalizzano il potere, ed operano senza il contemperamento e il contrappeso di gruppi dirigenti estesi e legittimati e di solide strutture di partito, che costituivano alcuni tra gli ingredienti classici della democrazia organizzata.

Questa evoluzione, che ha svuotato i partiti rendendoli, secondo alcuni, ‘partiti personali’, ha avuto un impatto anche negli stili di leadership delle stesse organizzazioni sociali. Anche esse avevano avuto in passato figure importanti e di primo piano (Lama, Costa, Agnelli, Carniti etc.). Ma anche nel loro caso gli anni novanta portano ad una accentuata personalizzazione dell’organizzazione, che viene sempre più spesso identificata con il suo leader: Cofferati, D’Antoni, Montezemolo, D’Amato etc. Questo si riflette anche nella dialettica interna delle associazioni stesse, che sembra in diversi casi ridursi ed essere appiattita sulla figura del leader. Anche se bisogna considerare che non mancano le eccezioni: in Cgil sembrano essersi invece irrigidite alcune posizioni di corrente, come nel caso dei metalmeccanici della Fiom, che si muovono sempre più come una componente dotata di una autonomia speciale su quasi tutte le tematiche sindacali.

Ma, come abbiamo cercato di dire sopra, la verticalizzazione decisionale e della leadership ha avuto un impatto oltre che sugli stili anche sulle scelte strategiche delle organizzazioni. Nonostante i reiterati richiami (spesso trasversali) al liberismo e al mercato sembra accresciuta la dipendenza delle organizzazioni dalle risorse politiche, certamente da quelle che riguardano l’allocazione dei beni economici. Governi ed istituzioni godono di una relativa immunità dal consenso delle organizzazioni sociali e il ciclo politico-elettorale ha ridotto il raggio del suo impatto, almeno per quanto riguarda le sue modalità classiche.

In linea di tendenza i governi dipendono meno dalle grandi organizzazioni di quanto queste non abbiano bisogno di essi. Questo assunto è vero soprattutto per i governi di centro-destra e per i governi con ampie maggioranze: quello attualmente in carica assomma entrambe queste caratteristiche. E’ vero, come viene generalmente ricordato, che il bisogno di coinvolgere le organizzazioni funzionali nelle decisioni pubbliche attraverso la concertazione è stato, nella recente realtà italiana, più forte per i governi tecnici (1993 e 1995), privi di una chiara maggioranza politica e bisognosi di più ampio supporto sociale organizzato. E’ anche vero che la spinta a concertare con i sindacati e le parti sociali prende quota in generale quando i governi sono privi di adeguate maggioranze parlamentari e bisognosi di rendere più larga la loro base di consenso, e questa fragilità politica da puntellare può riguardare anche governi di destra, come il primo Aznar in Spagna [Baccaro e Simoni, 2006, che aggiungono tra i presupposti delle motivazioni dei governi a concertare quello della presenza di sindacati forti, ma senza rilevanti poteri di veto]. Nel caso italiano anche l’ultimo governo Prodi (2006-08) si è avvicinato a questo prototipo, perché si trattava un governo con una maggioranza ristrettissima (al Senato), complicata dalla farraginosità e scarsa unità della coalizione politica che lo appoggiava. Questo spiega il perché del ricorso a un rapporto privilegiato (più dichiarato che praticato) con i sindacati e i lavoratori dipendenti e al

corteggiamento, più consistente ma privo di veri riscontri pratici, verso le imprese mediante misure economiche di varia natura (come il cosiddetto cuneo fiscale).

Nel lungo periodo le tendenze più nitide sono dunque due.

La prima è la pressione verso l'allineamento o disallineamento nei confronti del governo in carica . Le organizzazioni che scelgono l'affiancamento partono dal presupposto di non avere alternative valide, e quindi non spingono le loro differenze o il dissenso verso il governo in carica , che spesso manifestano, fino alla rottura completa. L'affiancamento non coincide dunque con l'identificazione, ma si traduce in una sorta di atteggiamento di benevolenza e di attesa, qualche volta di sospensione del giudizio. Indica - come fa spesso Confindustria in questi mesi di crisi - che è esclusa la contrapposizione, ma che sono comunque contemplate le armi della pressione e della critica. D'altra parte le esperienze passate hanno sconsigliato a tutte le organizzazioni sociali di incamminarsi sulla strada del neo-collateralismo, che ha l'effetto di ridurre gli spazi d'influenza.

Le seconda tendenza prende la forma non tanto dell'affermazione del mercato come luogo fondamentale di decisioni, ma piuttosto del potenziamento dei governi come attori che operano scelte per decreto e senza la mediazione delle parti sociali [Regini, 2006].

Questo stile decisionale enfatizza la rapidità e la semplificazione delle scelte essenziali , in coerenza con un diffuso e profondo fastidio verso la negoziazione , spesso faticosa e insoddisfacente, delle politiche pubbliche. Questo orientamento pratico plasma una variante, politica non tecnocratica, del dirigismo [appunto il 'decreto' senza coinvolgimento delle parti sociali di cui parla Salvati, 1982], sempre popolare: ma ancora più popolare nella fase attuale dopo le defatiganti mediazioni e i precari bizantinismi dell'ultimo governo di centro- sinistra.

Di questo atteggiamento non casuale si trova traccia anche nel recente accordo-quadro sulla riforma della contrattazione, con alcuni paradossi. Intanto il governo ha dato più volte il messaggio della necessità di un accordo in tempi rapidi (cioè di una decisione per sciogliere i nodi), sostanzialmente speculare alla posizione più diluita nel tempo sostenuta dalla Cgil. Nello stesso tempo, in coerenza con la sua impostazione di fondo, esso ha evitato di configurare la trattativa come un processo di concertazione triangolare, intervenendo con qualche promessa e alcuni disincentivi, dall'esterno e con caratteri di arbitro che si limita a garantire il gioco, senza mai assumere pienamente il ruolo di 'terza parte'. Si è così arrivati a delineare un modello atipico di accordo interconfederale (senza la firma della Cgil) con appoggio esterno e solo finale del governo. Il quale , nel rifiuto coerente della decisione concertata, arriva però al paradosso di cedere alle parti - salvo che nel settore pubblico - la fissazione dell'indice di inflazione e delle misure concrete a cui ancorare gli incrementi salariali. In

questo modo quello che si intendeva evitare - i governi privati di beni pubblici - viene invece incoraggiato, mediante la rinuncia di fatto ad intervenire attivamente, ma nella necessaria interazione con i partner sociali, nella determinazione della politica dei redditi.

L'appannamento o la limitazione del ricorso alla concertazione tra governi e parti sociali riduce il peso delle grandi organizzazioni nelle politiche pubbliche. Ma sono soprattutto i sindacati ad essere messi in difficoltà.

In effetti gli imprenditori e le loro associazioni mantengono più possibilità d'azione: azione individuale oltre quella collettiva, lobbying e pressioni di varia natura [Streeck, 1991]. Per gli imprenditori la concertazione si presenta solo come una seconda best choice: destinata a diventare meno impellente in un quadro nel quale essi godono comunque dell'attenzione dei governi di qualunque colore.

Per i sindacati la concertazione resta invece la via d'accesso più sicura, ma anche obbligata, all'influenza sulle politiche pubbliche. In mancanza della sua sponda essi stentano ad avere un ruolo nell'arena politica e possono praticare transazioni parziali, che aumentano i rischi di un divario crescente tra la soddisfazione degli interessi dei rappresentati e quella degli interessi organizzativi, con ulteriori possibili difficoltà e cortocircuiti.

I sindacati si muovono dunque su un terreno meno sicuro. Essi hanno superato il guscio dell'autonomia, intorno alla quale avevano marcato la differenza rispetto al sistema politico. Il concetto e la prassi dell'autonomia costituivano un involucro per proteggersi dall'invasione dei partiti, e provare a premere unitariamente per giocare un ruolo influente ed incisivo nell'arena pubblica intorno a beni pubblici essenziali. Ma quella costruzione era strettamente intrecciata alla permanenza di un sistema politico bloccato, che dotava i sindacati di una potenziale rendita di posizione.

In un quadro diverso si è aperta la ricerca di un assetto soddisfacente che non può dirsi però pienamente delineato. Per una fase, come abbiamo detto, l'autonomia si è rovesciata nel suo contrario, configurando la tentazione di sostituirsi ai partiti in un permanente gioco neo-corporativo. Ma nel corso del tempo non hanno preso consistenza né le derive della dipendenza, e neppure le opportunità dell'interdipendenza, consistenti in altri termini nella possibilità di dare vita a relazioni cooperative e non gerarchiche, nella distinzione dei ruoli, con i partiti e il sistema politico.

Lo scenario di un potere più concentrato e più verticalizzato nelle decisioni - quale ha preso corpo in Italia - non opera dunque nel lungo periodo in senso favorevole al ruolo delle organizzazioni

sociali, ma tende soprattutto a ridimensionare e confinare lo spazio tradizionalmente occupato dai sindacati.

Appare problematico immaginare che le organizzazioni funzionali trovino una risposta ai loro problemi maggiori privilegiando l'interlocuzione (comunque necessaria) con un sistema politico turbolento e attraversato da ondate successive di delegittimazione giudiziaria etica e sociale.

In questa fase, segnata a atteggiamenti apertamente populistici ed anticostituzionali, il versante più scoperto appare quello dei legami sociali. Un versante che non va drammatizzato, ma comunque va preso sul serio.

E' sostanzialmente corretto sostenere che per le associazioni datoriali la rappresentatività - di difficile misurazione - si connota come una necessità meno cogente che per i sindacati (potendo gli imprenditori attingere a varie modalità d'azione). Ciò non toglie che anche per esse si pone con maggiore evidenza l'opportunità di garantire esiti coerenti con le richieste variegiate dei potenziali rappresentati. Insomma contano più le ricadute dell'azione di rappresentanza (l'output), che l'articolazione degli interessi in entrata (l'input): ma è dall'efficacia di quelle che deriva l'utilità futura di una aggregazione collettiva delle domande imprenditoriali.

Risulta altresì fondato che l'insediamento sociale dei sindacati nel nostro paese resta vasto e variegato: tanto se osservato in chiave comparativa, che se rapportato ai tentativi mediatici di offuscarlo: descrivendoli come poco più che gruppi di oligarchie in senso michelsiano (di cui non si trova peraltro traccia nella pubblicistica scientifica internazionale). Anche in questo caso risulta altrettanto vero - e segnalato da tempo - che la dinamica associativa di queste organizzazioni, pur solida, tenda a rispecchiare porzioni più ridotte della ampia stratificazione offerta dal lavoro post-fordista.

Per queste ragioni sembra divenuto più rilevante in questa fase per tutte le associazioni di interesse di ripensare i loro modelli organizzativi e di rappresentanza sociale, mettendo sullo sfondo, e ridisegnandole, le relazioni con il sistema politico-istituzionale.

Guardando al loro foro interno tanto i sindacati che i datori di lavoro possono nutrire interesse ad aggiustare e rielaborare il modello organizzativo che ha trainato la modernizzazione delle relazioni industriali italiane in direzione di una più decisa territorializzazione della loro azione.

Se invece si getta lo sguardo sui loro rapporti reciproci esse possono essere incentivate a far emergere i benefici a somma positiva che possono derivare da una loro cooperazione ben mirata:

come nel caso di accordi per il miglioramento della produttività e della competitività, o di intese che configurino la progressiva stabilità del lavoro discontinuo.

L'aspetto più promettente, all'interno di queste tendenze di fondo, potrebbe dunque consistere nel valorizzare la faccia di animazione sociale (che vuol dire anche culturale e ideale) delle grandi organizzazioni. Non si tratta di lanciarsi in un improbabile superamento della logica dello scambio politico [Pizzorno, 1978], ma piuttosto di centrarla su grandi obiettivi di riforma e collegarla più nitidamente alle rielaborazioni delle identità collettive [come veniva configurato peraltro nell'originaria impostazione pizzorniana].

Riferimenti bibliografici

Accornero A.(2000), Era il secolo del Lavoro, Il Mulino, Bologna

Accornero A.(2006),S.Precario lavora per noi, Rizzoli, Milano

Baccaro L. e Simoni M. (2006), I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no, in "Quaderni di rassegna Sindacale-lavori", n.1

Berta G. (2008), L'industria, in "L'annuario del lavoro"

Calise M.(2006),La terza Repubblica. Partiti contro Presidenti, Laterza, Bari-Roma

Carrieri M.(2008),L'altalena della concertazione, Donzelli, Roma

Cella G.(2009), Gli attori delle relazioni industriali, in "L'annuario del lavoro"

D'Alimonte R. e Chiaramonte A. (2006) (a cura di), Proporzionale ma non solo. Le elezioni del 2006, Il Mulino, Bologna

Della Rocca G.(1998), Il sindacato, in Cella G. e Treu T. , Le nuove relazioni industriali, Il Mulino, Bologna

Gallino L.(2003), La scomparsa dell'Italia industriale, Einaudi, Torino

Giugni G. (1973),_ Il sindacato tra contratti e riforme, De Donato, Bari

Giugni G.(2003), La lunga marcia della concertazione, Il Mulino, Bologna

Hirschmann A.E. (1982), Lealtà defezione protesta, Bompiani, Milano

Ignazi P.(2009), La fattoria degli italiani, Rizzoli, Milano

Ires (2006), Lavoro vecchio e nuovo. Rapporto sulla condizione di lavoro in Italia, paper

Lanzalaco L. (1998), Le associazioni imprenditoriali, in Cella e Treu, cit.

Lazar M. (2009), L'Italia sul filo di rasoio, Rizzoli, Milano

Leoni R. (2008), Economia dell'innovazione, Franco Angeli, Milano

Mania R. e Sateriale G. (2002), Relazioni pericolose , Il Mulino, Bologna

Maraffi M. (a cura di), (1981), La società neo-corporativa, Bologna, Il Mulino

Pizzorno A. (1978),Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe , in Crouch e Pizzorno (ed.), Conflitti in Europa, Etas Milano

Regini M. (2007), Associazione degli interessi, regolazione del lavoro e sviluppo economico, in Regini M. (ed.), La sociologia economica contemporanea, Laterza, Bari-Roma

Rusconi G.E. (1985), Scambio, minaccia, decisione, Il Mulino, Bologna

Salvati M. (1982), Strutture politiche ed esiti economici, in “Stato e mercato”, n.4

Schmitter Ph. (1977) , Still the century of corporatism? , it.tr. In Maraffi M., La società neo-corporativa, Il Mulino, Bologna

Schmitter Ph. e Streeck W.(1985), Comunità mercato stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all’ordine sociale, in “Stato e mercato”, n.27

Streeck W.(1991), Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa, in “Stato e mercato”, n.31

Trentin B. (1976), Da sfruttati e produttori , De Donato, Bari