

TEORIA E PRATICA DEL NEO-CORPORATIVISMO

Giovanni Costa

1. Premessa

Il sistema di relazioni industriali in Italia ha assunto le caratteristiche del modello neo-corporativo? Quando è accaduto? E' un fatto positivo o negativo? Sembrano essere questi i massimi interrogativi che studiosi, esperti e operatori riescono — prendendo spunto dall'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983 — a porsi in questa drammatica congiuntura, quasi che catalogare e schematizzare la situazione sia la cosa più importante. La relativa novità della problematica (relativa perché se ne parla già da parecchi anni) (1) non tragga in inganno sul modo assolutamente vecchio di affrontare la questione, a cominciare dall'imprecisione terminologica, per cui si attribuisce indifferentemente al termine neo-corporativismo il significato di settorializzazione selvaggia e quello di patto sociale, per finire col sovrano disprezzo dei riscontri empirici.

Ma cosa si intende per neo-corporativismo? Per neo-corporativismo possiamo intendere un assetto delle relazioni industriali nel quale l'istituzionalizzazione del conflitto raggiunge il massimo grado compatibile con una società pluralistica. Possiamo collocare la configurazione neo-corporativa all'estremo di un *continuum* che va da una configurazione di *pluralismo atomistico* nella quale l'istituzionalizzazione è nulla, ad una di *pluralismo organizzato* nella quale la tutela degli interessi organizzati e la composizione dei relativi conflitti comincia a ricevere alcune regolamentazioni, per arrivare appunto a quella *neo-corporativa* nella quale l'istituzionalizzazione è massima (tab. 1).

1. Per una rapida informazione sui testi fondamentali della discussione sul neo-corporativismo si veda: M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*. Il Mulino, Bologna, 1981.

Tab. 1 - Configurazione del sistema di relazioni industriali e istituzionalizzazione del conflitto

Configurazione	Pluralismo atomistico	Pluralismo organizzato	Neo-corporativismo
Istituzionalizzazione del conflitto	nulla	limitata	estesa

Le caratteristiche peculiari della configurazione neo-corporativa sono state così sintetizzate (2):

1. la rappresentanza di interessi viene, di fatto se non di diritto, riconosciuta in via esclusiva a certe organizzazioni;
2. le organizzazioni di rappresentanza di interessi coprono una funzione decisiva nel sistema di mediazione degli interessi e di formazione delle politiche;
3. queste organizzazioni interagiscono e collaborano fra di loro e con lo Stato nel processo di formazione delle decisioni politiche;
4. si ha quindi, di fatto, delega di potere pubblico a organizzazioni private e si attenua la distinzione tra Stato e società civile;
5. il coinvolgimento e la negoziazione hanno luogo in un sistema di rapporti istituzionalizzati.

2. Il caso italiano: neo-corporativismo spurio

Quali di queste condizioni, e in quale misura, risultano presenti nel nostro sistema? Gli studiosi sono propensi a non considerare la configurazione italiana come tipicamente neo-corporativa. Si è sentito parlare di neo-corporativismo imperfetto. Potremmo parlare di neo-corporativismo spurio o segmentato. Comunque, analizzando separatamente ognuna delle condizioni sopra specificate, possiamo notare che la prima (esclusività della rappresentanza) è in buona misura presente: la legislazione di tutela sindacale (Statuto dei lavoratori), pur in un quadro di pluralismo, privilegia le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le quali con il patto federativo unitario, ancorché sottoposto ad al-

2. M. Maraffi, «Organizzazione degli interessi e politica nella società post-liberale» in *Industria e sindacato*, n. 7, 1983.

terne vicende, aspirano ad una ulteriore omogeneizzazione di rappresentanza. Il riconoscimento della esclusività della rappresentanza può divenire l'oggetto non secondario di certe vertenze (si vedano, tra le più recenti, le vertenze sanità e scuola); l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi va nella stessa direzione. Le organizzazioni imprenditoriali mantengono maggiori distinzioni organizzative, ma esiste una gerarchia nella scelta dell'interlocutore privilegiato: il recente accordo sul costo del lavoro è stato negoziato, se così si può dire, in prima istanza esclusivamente con la Confindustria. Ciò porterebbe a concludere che il sistema di relazioni industriali per quanto riguarda la pluralità delle organizzazioni di rappresentanza ha un discreto grado di corporativizzazione. In ordine al sistema politico più vasto questa condizione si attenua in quanto esiste una varietà molto articolata di *lobbies*, ognuna delle quali ha però comportamenti che rientrano nelle altre condizioni sopra specificate.

La seconda condizione riguarda il modo in cui le organizzazioni di rappresentanza mediano tra gli interessi degli associati e li trasformano in politiche. Quanto più è decisivo il ruolo dell'organizzazione nel controllo di una varietà di interessi tanto maggiore sarà il grado di corporativizzazione. Queste osservazioni riguardano prevalentemente il sindacato, in quanto le possibilità di controllo da parte dell'associazione imprenditoriale è per definizione minore.

Come afferma Crouch: «perché ci sia corporativismo è necessario mostrare che i sindacati esercitino un controllo della loro base proprio in cambio del potere politico» (3). Si tratta però di comprendere attraverso quali forme il controllo viene esercitato. Queste forme non sono indifferenti ma producono una differenziata e interattiva influenza sulla selezione degli obiettivi, sui contenuti e l'intensità dello scambio negoziale, sull'efficacia del controllo e, in definitiva, sugli esiti della strategia.

E' in altri termini necessario considerare, oltre al rapporto tra i soggetti collettivi postulato dalla configurazione neo-corporativa, i rapporti tra singoli individui e il soggetto collettivo che li rappresenta e gli spazi che per i singoli individui si aprono o si chiudono per rapporti diretti con gli altri soggetti individuali o collettivi. Non si tratta semplicemente della tensione tra rappresentanza e controllo (4), ma dell'espressione stessa di questi interessi.

Il controllo può avvenire attraverso l'ideologia o l'organizzazio-

3. C. Crouch, «Stato mercato e organizzazione: la teoria neo-corporativa» in *Stato e mercato* n. 2, 1981.

4. *Ibidem*, p. 341.

ne politica: nel primo caso avremo da parte dei singoli soggetti una identificazione «automatica» nell'interesse di lungo periodo tutelato dal soggetto collettivo e quindi un'astensione dall'esercizio del potere negoziale individuale o dalla ricerca di altre aggregazioni di interessi; nel secondo caso è l'organizzazione politica (partiti) che convoglia il consenso sul soggetto collettivo o scoraggia o impedisce forme alternative di tutela degli interessi. Ideologia e organizzazione politica non sono in alternativa come forma di controllo anzi si presentano spesso variamente combinate. Resta comunque rilevante la differenza concettuale tra le due forme che usano strumenti diversi, la prima meccanismi di autoregolazione, la seconda meccanismi organizzativi che non escludono l'autoregolazione ma che possono farne anche a meno per periodi più o meno lunghi utilizzando le interazioni organizzative partiti-sindacato, partiti-stato.

In entrambi i casi il controllo sui soggetti organizzati che dovrebbe limitarsi alla divaricazione tra interessi parziali di breve periodo e interessi generali di lungo periodo impedisce la tempestiva percezione dei mutamenti e diventa un fine in sé. La legittimazione di questa forma di controllo non viene più trovata nel rapporto rappresentanza/rappresentati e viene affidata all'«inerzia» organizzativa e soprattutto ai meccanismi istituzionali che decretano l'esclusività della rappresentanza attraverso lo strumento legislativo o il rapporto politico.

In questo caso il sindacato si trova spesso nella posizione di controparte degli stessi interessi che organizza, il che rimette in gioco un meccanismo concorrenziale tra gli interessi parziali e una rincorsa per acquisirne il consenso. Il sindacato spende prima il potere che gli deriva dall'esclusività della rappresentanza e successivamente quello che deriva dalla capacità offensiva degli interessi esclusi in prima istanza e successivamente recuperati. Si veda in Italia la già citata vertenza sanità chiusa una prima volta con forte caratterizzazione neo-corporativa e successivamente riaperta e richiusa almeno altre due volte in un progressivo recupero di interessi prima esclusi. La stessa *escalation* può essere notata nei rinnovi contrattuali seguiti dall'accordo generale sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983. Si sommano i caratteri delle due configurazioni (neo-corporativismo e pluralismo atomistico) che si alimentano a vicenda delineando quella che Crouch ha definito configurazione di corporativismo contrattato, la sola del resto possibile in una situazione di pluralismo (5).

5. «Nessun sindacato può collaborare indefinitamente con governo e

Sul fatto che il sindacato diviene controparte degli interessi organizzati, innescando una pericolosa concorrenza tra lo stesso sindacato e gli altri soggetti politici per riacquisirne il consenso e rendendo così ibrida la configurazione neo-corporativa, sono necessarie alcune considerazioni che attengono alla struttura di questa configurazione.

La configurazione neo-corporativa con la polarizzazione soggettiva e l'accentramento spaziale e temporale delle decisioni:

- a. concentra una domanda di informazioni sulle situazioni da regolare superiore alla capacità e possibilità di assunzione e di elaborazione di tali informazioni da parte dei soggetti negoziatori; ciò produce una grande quantità di situazioni non regolate o regolate male che aprono spazi per vertenzialità derivata;
- b. concentra una tensione conflittuale superiore ai limiti di tollerabilità da parte del sistema per cui il conflitto non può essere giocato (e questo è uno degli obiettivi dell'assetto neo-corporativo) ma produce ugualmente i suoi effetti sui negoziatori che finiscono per assorbire gli interessi parziali di breve periodo a danno di quelli generali di lungo periodo; il che non impedisce, una volta superato il momento centralizzato, che ripartano conflitti «locali»;
- c. aumenta la visibilità dei rapporti di potere attirando l'attenzione sugli aspetti distributivi delle negoziazioni piuttosto che su quelli integrativi (6) rendendo più difficile la composizione ed esponendo il sindacato all'effetto «controparte» nella percezione degli interessi organizzati.

La terza e la quarta condizione che implicano una forte interazione tra organizzazioni di interesse e la formazione delle decisioni politiche fino ad arrivare ad una delega di fatto di potere pubblico ad organizzazioni private sono in larga misura presenti nel nostro sistema. Non siamo in grado di giudicare l'esproprio di poteri costituzionali del parlamento da più parti denunciato, ci sembra tuttavia

imprenditori senza fare qualcosa per tutelare gli interessi immediati della propria base, quanto meno non lo può fare in una società libera» (C. Crouch, *The Politics of Industrial Relations*, Fontana, London, 1982, p. 212).

6. Si parla di negoziazioni distributive quando il guadagno di una parte costituisce una perdita per l'altra (gioco a somma zero), di negoziazioni integrative quando il processo conflittuale/negoziale rende disponibile una quantità di risorse superiore a quella iniziale (gioco a somma variabile positiva). Vedi: R.E. Walton, R.B. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiation*, McGraw-Hill, New York, 1965, p. 5.

che questo comporti una forte incertezza in ordine alle responsabilità di rappresentanza di un interesse generale, quando come nel caso Italia, l'oggetto del patto neo-corporativo non è l'interesse generale e comunque questo non viene fatto valere nel comportamento negoziale del soggetto pubblico. Si veda la configurazione emergente nel pubblico impiego dove la c.d. «legge quadro» con la «delegificazione» di un grande numero di materie ha assegnato alla contrattazione una funzione decisionale quasi-legislativa. Anche l'accordo sul costo del lavoro implica decisioni vincolate di rilevanza legislativa.

Possiamo concludere che la terza e quarta condizione sono presenti in misura significativa ma con connotazioni che a causa della passività del soggetto pubblico sovradimensionano l'effetto di delega di potere statale ad associazioni private.

La quinta condizione (esistenza di luoghi istituzionali per il coinvolgimento e la negoziazione) non sembra presente in termini formali, ma solo sostanziali.

3. Miseria del neo-corporativismo

Dall'esame delle condizioni costitutive ideal-tipiche della configurazione neo-corporativa possiamo trarre la conclusione che il nostro paese si trova collocato nel nostro *continuum* a cavallo tra il pluralismo organizzativo e il neo-corporativismo, entro un quadro istituzionale *non corporativo* con segmenti non trascurabili di pluralismo atomistico. Ci sembra così giustificata l'espressione sintetica di neo-corporativismo spurio o segmentato sopra proposta.

Il recente accordo sul costo del lavoro, che ha offerto a molti l'occasione per fare il punto sullo stato del neo-corporativismo in Italia, costituisce — al di là delle intenzioni dichiarate dai soggetti — il tentativo di consolidare i tratti neo-corporativi. Tale tentativo si inserisce però in un quadro contraddittorio di orientamenti strategici dei soggetti.

Il soggetto governativo cerca nello scambio politico entro il sistema di relazioni industriali una legittimazione che non trova sul piano parlamentare; per realizzare questo scambio utilizza risorse economiche in misura che contraddice la politica economica per la quale chiede una legittimazione.

Il soggetto sindacale cerca nello scambio politico una legittimazione alla sua sopravvivenza organizzativa, minacciata dalla congiuntura economica, da precedenti errori strategici e dalla concorrenza di altre organizzazioni di interessi (sindacalismo autonomo, sin-

dacalizzazione dei quadri, etc.).

Il soggetto imprenditoriale cerca una legittimazione per spostarsi verso un assetto di pluralismo atomistico, percepito come meno insidioso in una situazione del mercato del lavoro che, in attesa che gli economisti si mettano d'accordo sulla confutazione della relazione di Phillips, funziona da «ottimo» regolatore del conflitto sociale. La configurazione è quindi neo-corporativa nei mezzi ma non negli obiettivi. Lo scambio politico, che pure si realizza, è fine a se stesso, nasce e muore entro il piano politico, entro il piano delle relazioni interorganizzative, ma non contiene alcuna ipotesi di governo del sistema industriale. Due debolezze (Governo e sindacato) accettano come tattica la mezza forza (Confindustria) di una strategia che, piaccia o non piaccia, si presenta come vincente (vittoria certo un po' misera) e alla quale non sanno opporre alternative credibili.

Non si tratta di definire se siamo o meno entro un modello neo-corporativo o se esso sia desiderabile. Si tratta invece di chiarire quali siano le finalità o, in altri termini, di chiarire «un modello neo-corporativo per che cosa?». Se la risposta fosse legata alla necessità di gestire la crisi sarebbe del tutto insufficiente in quanto l'esito potrebbe essere la semplice ripartizione dei costi della crisi, cioè una finalità meramente distributiva. Infatti questa tematica di distribuzione dei costi domina l'attuale dibattito sulle relazioni industriali e mette in sordina il vero problema rappresentato dalla strategia per uscire dalla crisi, su cui si discute molto meno e con argomentazioni del tutto inadeguate.

Se il modello neo-corporativo fosse un modo per lasciare inalterate le strategie dei tre macro-soggetti di relazioni industriali le cui difficoltà oggettive ricevono una compensazione soggettiva dal patto neo-corporativo che evita a tutti di ridefinirsi rispetto ad una strategia complessiva di governo dell'economia sarebbe una cosa ugualmente misera. E' l'oggettività della crisi che costringe a questo patto (il gioco delle parti per arrivarci fa parte della società dello spettacolo) ma questo patto non agisce sulle cause della crisi a meno di non attribuire alla liturgia dispiegata per concluderlo un qualche potere magico. Questo patto è una condizione forse necessaria ma tutt'altro che sufficiente.

Infatti l'accordo del 22 gennaio si limita a prendere atto di alcune relazioni econometriche e a prospettare altre leggermente diverse, peraltro basate su discutibili riscontri statistici e su non sempre attendibili impegni programmatici (si vedano le successive dichiarazioni del Ministro del tesoro sul deficit pubblico e le risibili quantificazioni del costo dei contratti collettivi seguite all'accordo stesso).

Ma non sta qui il punto, anche se la base empirica delle decisioni e la capacità di controllo delle macro-variabili oggetto di transazione dovrebbero costituire il presupposto minimo di un processo di controllo centralizzato, e più o meno contrattato, dell'economia. Questa semplice presa d'atto di alcune relazioni tra le variabili della contabilità nazionale e la loro proiezione con timidi aggiustamenti è del tutto insufficiente e non costituisce nulla di innovativo, anche perché indipendentemente da esse gli aggiustamenti delle incompatibilità e i condizionamenti dell'economia internazionale finiscono coll'imporsi nella loro oggettività indipendentemente dagli atteggiamenti soggettivi. Al massimo l'accordo può aver anticipato alcuni effetti e ridotto alcuni costi (anche sociali) di un'evoluzione spontanea. Infatti i molti commentatori hanno insistito nella comparazione tra costi dell'accordo e costi del mancato accordo per ricavarne (ma poteva essere diversamente?) un bilancio positivo. Ma è corretto un calcolo siffatto? Perché non si considerano altre alternative?

L'accordo definisce, con tutte le imprecisioni rilevate, la quota dei salari ma non dice nulla o quasi (come prendere ancora seriamente gli sproloqui rituali sulla professionalità che hanno svuotato di qualsiasi significato questo termine?) sulla loro distribuzione. Cioè non dice nulla sul vero nodo del sistema di relazioni industriali italiano, vale a dire sulla incapacità di definire la differenziazione dei ruoli sociali e professionali entro il sistema produttivo e di fornire un criterio di remunerazione che consenta l'accumulazione, l'innovazione e la riproduzione sia a livello d'impresa che di forza lavoro.

Su questo fronte è venuta a mancare anche la funzione del sistema dei partiti che hanno rinunciato al loro ruolo di orientamento sulle opzioni fondamentali, a favore di un ruolo di manovratori di piccolo cabotaggio attorno alle contingenze governative.

Il nodo resta comunque irrisolto. L'accordo chiude (maldestramente e provvisoriamente) sul passato, non fornisce alcuna analisi sui meccanismi che hanno portato a questa situazione, non dà sufficienti indicazioni sul futuro. Drammatizza, se possibile, il dato inflazionistico e di conseguenza esagera l'effetto, in ogni caso positivo, del rientro di qualche punto. Regola in modo neanche tanto nuovo le relazioni monetarie, lascia sostanzialmente immutate le relazioni industriali. Scambia l'effetto (inflazione) per una causa in base all'asserzione, incontestabile ma tautologica che l'inflazione produce inflazione. Non si vede quale effetto strutturale possa avere un modesto e tutt'altro che acquisito ridimensionamento delle attese inflazionistiche e dei meccanismi di indicizzazione salariale.

A scanso di equivoci diciamo che l'accordo non poteva non es-

sere fatto e forse non poteva essere fatto diversamente. Dissentiamo invece sulla sua portata storica e sul suo carattere innovativo. Il sistema di relazioni industriali nel nostro paese ha bisogno di ben altre innovazioni. E' necessario che ciascuno dei tre macro-soggetti di relazioni industriali ridefinisca il proprio ruolo rispetto al ruolo degli altri due e al sistema industriale. L'accordo non fa altro che congelare il ruolo attuale di ognuno.

4. Oltre il neo-corporativismo

Tratti di neo-corporativismo esistono, in misura più o meno estesa, in tutti i sistemi industriali avanzati, compresi quelli che hanno scelto di riattivare meccanismi di mercato per ridimensionare il potere di condizionamento degli interessi e delle organizzazioni che li rappresentano. L'esame comparato va condotto non tanto sull'adesione al modello quanto sulle prestazioni del modello. La prestazione del modello italiano è particolarmente scadente in quanto presenta tutti i costi di regolazione di un meccanismo fortemente centralizzato e burocratizzato senza che se ne producano i vantaggi. Lo scambio politico implicito nella proposizione e nella accettazione di una timida politica dei redditi (che non può nemmeno essere chiamata con il suo nome, tanto è precario e tartufesco l'equilibrio che la regge) rischia di servire solo a puntellare organizzazioni che hanno perduto il senso di realtà.

Concordiamo con l'affermazione di Cella e Treu secondo cui «le relazioni industriali moderne non possono non seguire il destino di tutte le relazioni pluralistiche: cioè delle relazioni che nascono, si affermano e si sviluppano in una situazione di rapporti equilibrati tra politica e mercato». Non concordiamo invece con la troppa netta alternativa che pongono, a fronte delle difficoltà emerse nel caso italiano, tra politica e mercato. «Dalla crisi delle relazioni pluralistiche — essi concludono — si esce o rafforzando il ruolo allocatore e regolatore della politica o tentando di rilanciare il ruolo allocatore e regolatore del mercato. O procedendo nel senso delle soluzioni definite neo-corporative, o tornando indietro verso assetti tipici della fase dell'individualismo liberale» (7).

Esiste un'altra alternativa ed è quella che le scelte di regolazione

7. G.P. Cella, T. Treu, *Relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 360-61.

politica tengano conto, anticipino e in qualche modo governino il ruolo del mercato, utilizzandolo: 1) quale indicatore delle *performances* delle scelte di regolazione, funzione che il mercato alla fine svolge comunque; 2) quale strumento di decentramento decisionale che compensi l'impraticabilità tecnica oltre che politica dell'accentramento decisionale ipotizzato nel modello neo-corporativo puro (8).

Venezia, Università degli Studi

8. Come ha dimostrato Lindblom, non esistono sistemi di regolazione che possano prescindere dal mercato, né sistemi di mercato che possano prescindere dalla regolazione. (C. Lindblom, *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano 1977).