

Nota Isril n. 39-2020

Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione di Leonello Tronti (Università degli Studi Roma Tre)

1. L'84: la scommessa perduta dell'unità sindacale

La maturazione del decreto di San Valentino costituisce per la storia del sindacato confederale un preciso punto di crisi. Più di dieci anni prima, il 3 luglio 1972, CGIL, CISL e UIL avevano siglato a Roma il patto federativo che portò alla nascita della Federazione unitaria, con l'impegno di agire in modo quanto più possibile autonomo dai partiti politici. Nell'ottobre dello stesso anno l'assemblea nazionale dei delegati metalmeccanici aveva fondato la Federazione Lavoratori Metalmeccanici (FLM) con organismi e sedi unitarie a ogni livello, dando vita all'esperienza sindacale che portò avanti in modo più completo l'esperienza unitaria. Tuttavia, se per tutti gli anni '70 La Federazione CGIL-CISL-UIL garantì la gestione unitaria delle principali vicende sindacali, l'unità però non resse negli anni '80, in particolare in occasione della promulgazione da parte del governo di Bettino Craxi del decreto-legge di San Valentino, che sanciva la predeterminazione della scala mobile.

All'inizio degli anni '80, alimentata da ripetuti shock di prezzo del petrolio e delle materie prime e tenuta in quota dal meccanismo infernale della scala mobile riformata nel 1975¹, l'inflazione decimava il potere d'acquisto di chi era privo di scudi protettivi o potere di mercato: disoccupati e piccoli *rentier*, piccoli proprietari di immobili affittati e di titoli pubblici, piccoli negozianti, professionisti e imprenditori privi di potere di mercato, lavoratori autonomi. La ricetta monetarista e la saggezza convenzionale basata sulla curva di Phillips convenivano nel combattere l'inflazione con la restrizione dell'offerta di moneta. Chiudendo i rubinetti del credito alle imprese si lasciavano fallire quelle più fragili, rendendo disoccupate schiere di lavoratori e ricomponendo, in teoria, l'esercito industriale di riserva fino ad arrestare la pressione salariale con l'assenza di lavoro, l'impovertimento delle famiglie, lo scoraggiamento di chi cercava lavoro.

Per Ezio Tarantelli, che in quegli anni aveva lasciato il Servizio Studi della Banca d'Italia per dedicarsi alla sua proposta di governo concertato dell'economia

¹ Sul dibattito tecnico e politico intorno al legame tra scala mobile e inflazione, si veda Pierre Carniti, "Passato prossimo. Memorie di un sindacalista d'assalto, 1973-1985", Castelvecchi, Roma 2019, pp. 121-139. Il punto centrale è se davvero, in quel periodo, il salario fosse "indicizzato al 100 e più", come volevano tra gli altri Franco Modigliani e Tommaso Padoa Schioppa, *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 e più*, in *Moneta e credito*, Vol. 30, n. 117 (1977) – ovvero se l'inflazione traesse origine dalla dinamica salariale –, oppure se essa fosse causata esogenamente dagli shock di prezzo del petrolio e delle materie prime, e trovasse nella trasmissione *ex post* dell'impulso inflazionistico ai salari, e dunque nella creazione di aspettative inflazionistiche oltre il momento dello shock stesso, la principale ragione della sua persistenza nel tempo (Ezio Tarantelli, "La forza delle idee. Scritti di economia e politica", Laterza, Roma-Bari, 1995).

all'Università e all'Isel, l'Istituto per gli Studi dell'Economia del Lavoro che Pierre Carniti aveva creato per lui, l'inflazione andava combattuta in tutt'altro modo che con "la corda del boia" della stretta monetaria. Oltre a essere caratterizzata dall'effetto perverso di consolidare l'inflazione importata a causa del suo disegno *backward-looking*, la scala mobile era per Tarantelli un meccanismo rigido e, sotto il profilo politico, caratterizzato da un automatismo che non aiutava affatto i lavoratori a guadagnare "l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", come indicato dall'articolo 3 della Costituzione italiana. Egli intravedeva invece, nella necessità inderogabile di abbattere l'inflazione, una straordinaria opportunità di dare applicazione concreta al grande consenso sociale conquistato dal movimento sindacale nei decenni precedenti: un consenso divenuto ormai a tutti gli effetti potere di opinione e politico, come evidenziato dall'istituzione della Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL². Il sindacato italiano aveva raggiunto una maturità tale da consentirgli l'accesso alla "stanza dei bottoni", prendendo parte attiva alla programmazione dell'inflazione e, con essa, della politica dei redditi, attraverso il coordinamento delle dinamiche salariali con gli obiettivi e i comportamenti di risanamento degli altri attori della politica economica. Questi potevano essere negoziati e condivisi secondo un modello "neocorporatista", di "partecipazione dall'alto", che combinava e interpretava in modo inedito e creativo gli articoli 46 e 3 della Costituzione.

Ai fini del disegno di un modello originale di relazioni industriali, l'alta inflazione non costituiva soltanto un motivo di grave preoccupazione per la tenuta delle condizioni degli strati sociali non protetti, ma anche un'occasione senza precedenti per evidenziare l'importanza del sindacato come partner del governo e delle imprese nel perseguimento non solo di obiettivi di risanamento ma anche di sviluppo economico e sociale. Sul tavolo della concertazione, infatti, il sindacato poteva porre la disponibilità a prendere parte, con la moderazione delle richieste salariali, a una manovra di disinflazione dell'economia perseguita congiuntamente da Governo (su tariffe, prezzi amministrati e fisco), imprese (sui prezzi di beni e servizi) e banca centrale (sull'offerta di moneta), chiedendo in cambio – nella logica di uno "scambio politico" *win-win*, capace di migliorare le posizioni di tutti i contraenti – modifiche favorevoli ai lavoratori nel fisco, nelle politiche del lavoro, nella protezione sociale. L'allora crescente attenzione degli economisti per la teoria delle aspettative razionali sosteneva Tarantelli nel ritenere che anche il solo annuncio di un impegno comune a perseguire congiuntamente gli obiettivi di disinflazione concordati avrebbe indotto negli agenti economici attese e comportamenti coerenti, agevolando il

² Si vedano soprattutto Ezio Tarantelli, "Il ruolo economico del sindacato. Il caso italiano", Laterza, Roma-Bari, 1978, e l'opera fondamentale "Economia politica del lavoro", Utet, Torino, pubblicata postuma nel 1986. Un'ottima ricostruzione del pensiero dell'economista è poi quella realizzata da Giovanni Michelagnoli, "Ezio Tarantelli - Economic Theory and Industrial Relations", Springer, Berlin, 2012, mentre sulla figura umana e sulla sua vicenda sono imperdibili le opere realizzate dal figlio Luca Tarantelli (il libro "Il sogno che uccise mio padre. Storia di Ezio Tarantelli che voleva lavoro per tutti", Rizzoli, Milano, 2013), o da lui promosse (il documentario di Monica Repetto, "Ezio Tarantelli. La forza delle idee", Deriva Film, Roma, 2010).

processo di aggiustamento.

Non tutto il sindacato però, e soprattutto non tutta la politica, erano pronti a sposare questo disegno³. Resisteva nella sinistra più accesa la paura esplicita di una “svendita”, di una rinuncia senza contropartite alla copertura automatica dei salari dall’inflazione passata, mista al timore che il sindacato non fosse pronto ad assumere responsabilità dirette nella gestione della manovra economica. Ma per Tarantelli e per la componente sindacale che ne condivideva il disegno (anzitutto Carniti e Benvenuto, ma anche la componente socialista della CGIL e, almeno in parte, lo stesso Lama), si trattava di organizzare un possibile “scambio politico”: rinunciare agli aumenti automatici in busta paga in cambio della predeterminazione concertata della crescita salariale e, con essa, del controllo dell’inflazione, e quindi della capacità di incidere sulle scelte macroeconomiche, sulla distribuzione del reddito e sull’accumulazione. Un passaggio cruciale che avrebbe potuto preparare la possibilità di concertare i modi e i tempi di produzione, la politica industriale e l’organizzazione stessa della società

In realtà, data l’inflazione montante e lo stallo in cui si trovava la politica all’indomani della fase della “solidarietà democratica”, il tema dello scambio politico non era una vera novità. Con l’assemblea dei quadri tenutasi all’Eur a Roma nel 1979, CGIL, CISL e UIL avevano già fatto la scelta concorde della moderazione salariale e della flessibilità nell’organizzazione del lavoro, che doveva essere scambiata con una ripresa dello sviluppo e degli investimenti. E in questa linea, il 22 gennaio 1983 Enzo Scotti, ministro del Lavoro del governo Fanfani, aveva portato alla firma delle confederazioni sindacali un protocollo di intesa che costituiva il primo esempio di patto sociale condotto in porto: si riduceva il valore del punto di scala mobile, si concedevano gli straordinari obbligatori, si dava il via ai contratti di formazione lavoro.

Su queste basi l’anno successivo, con il governo Craxi e con De Michelis ministro del Lavoro, dopo lunghe trattative i sindacati giungono il 7 febbraio in prossimità della firma di un nuovo e più complesso impegno tripartito che, secondo la lezione di Tarantelli, comporta la predeterminazione della scala mobile nel quadro di un processo di disinflazione concertato trilateralmente. Ai lavoratori è chiesta la rinuncia nel 1985 a quattro scatti rispetto a quanto dovuto per l’inflazione passata, a fronte di una corposa contropartita fatta di provvedimenti fiscali e sterilizzazione del drenaggio fiscale, governo delle tariffe, dei prezzi e dell’equo canone in linea con l’obiettivo di inflazione, innovazioni per il mercato del lavoro e contratti di solidarietà, nuovi strumenti di politica industriale e interventi nei settori e nelle aree di crisi, istituzione del fondo di solidarietà, programmi per l’occupazione giovanile (in particolare nel Mezzogiorno), misure per la sanità e indicizzazione degli assegni

³ Il fondamentale lavoro di ricostruzione in dettaglio della vicenda del decreto è quello contenuto nei due volumi di Giorgio Benvenuto e Antonio Maglie, “Il divorzio di San Valentino. Così la scala mobile divise l’Italia”, Bibliotheka Edizioni, Roma, III edizione 2016.

familiari, provvedimenti per il pubblico impiego.

Ad accordo praticamente concluso, il partito comunista impone però alla CGIL l'arresto: se CISL e UIL avevano ricevuto dai propri organi mandato per la firma, e Ottaviano Del Turco dichiara l'assenso della componente socialista della CGIL, Luciano Lama deve invece annunciare che la maggioranza della CGIL è contraria al patto, tanto da non ritenerne utile alcuna modifica. Più che tecniche, sull'efficacia delle misure convenute ai fini della disinflazione in tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, le motivazioni di Enrico Berlinguer, che da segretario del PCI ha richiamato Lama alla disciplina di partito, sono essenzialmente politiche: poiché il sindacato non è un soggetto politico autonomo, non è autorizzato a trattare accordi di politica economica direttamente con il Governo, a maggior ragione senza che questo abbia ricevuto in tal senso un esplicito mandato dal Parlamento.

Nonostante il rifiuto della CGIL e a fronte del fallimento di ogni tentativo di difesa dell'unità tra le Confederazioni da parte della corrente socialista della CGIL, la CISL e la UIL confermano l'approvazione dell'accordo. E il Governo decide di andare avanti lo stesso: il 14 febbraio trasforma in decreto-legge l'accordo separato con il quale la CISL, la UIL, Confindustria e tutte le associazioni imprenditoriali, comprese le cooperative e lo stesso Governo, convengono sulla necessità di predeterminare la scala mobile come elemento irrinunciabile del processo di disinflazione dell'economia, segnando così un sostanziale passo avanti sulla strada della sua abolizione. Il deflatore dei consumi delle famiglie, che nel 1980 aveva raggiunto un tasso annuo di crescita del 21,7%, nel 1984 è all'11,5% e l'anno dopo scenderà sotto le due cifre, continuando a ridursi fino a raggiungere nel 1987 il 5,3%.

Dodici anni di unità sindacale saltano in aria. L'esperienza della Federazione unitaria giunge ad esaurimento in una situazione di forte tensione all'interno del mondo sindacale. La diversità di vedute di lì a poco diventa di dominio pubblico. Nel momento in cui il pentapartito guidato da Craxi (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI) lancia una massiccia offensiva a difesa della riforma, il PCI guidato da Berlinguer convoca le forze contrarie alla riforma arrivando all'ostruzionismo in Parlamento e viene indetta, autoconvocata dalle forze politiche e sindacali contrarie al decreto, una manifestazione che vede a Roma più di 700 mila partecipanti. Berlinguer a quel punto si fa promotore di un referendum popolare per abrogare il decreto. Non ne vedrà però l'esito, perché colpito da un ictus verrà a mancare a giugno. Il 27 marzo dell'anno seguente, poco prima del referendum, morirà anche Tarantelli, assassinato dalle Brigate Rosse.

Pochi giorni dopo, il 9 e 10 giugno 1985, al referendum vince il no e la mancata abrogazione del decreto di San Valentino segna la più grande sconfitta subita dalla maggioranza della CGIL e dal Partito comunista nella storia repubblicana. Un mese dopo Carniti lascia la CISL; per problemi di salute, ma forse ancor più perché non se la sente di impegnarsi a ricostruire daccapo quell'unità sindacale alla cui edificazione aveva dedicato tanto impegno prima nei metalmeccanici e poi nella

confederazione, e che si era così brutalmente lacerata. Poco dopo, anche Lama lascia la CGIL.

Nel 1986 la scala mobile viene riformata e semestralizzata; nel 1990 Confindustria (presidente Pininfarina) la disdetta comunque. In un primo momento il Governo Andreotti ottiene il ritiro del provvedimento, ma il meccanismo di salvaguardia automatica del salario reale verrà disdettato definitivamente l'anno seguente. I buoni risultati ottenuti nella disinflazione, che tuttavia continua a richiedere un governo severo dell'offerta di moneta, avviano l'era della concertazione, che verrà istituzionalizzata con l'accordo del 23 luglio 1993.

2. I patti di luglio e il *real wage cap*

Il biennio 1984-1985 risulta cruciale per comprendere i successivi sviluppi della società e dell'economia. La fragilità dell'unità sindacale, esplosa allora in tutta la sua evidenza, condiziona infatti il successo della stagione della concertazione e con esso la storia sociale ed economica del Paese. Alla disdetta fanno seguito i due patti trilaterali di luglio, di nuovo a gran fatica unitari. Quello del 1992, condotto in porto da Giuliano Amato con forti resistenze della CGIL, sancisce la definitiva abrogazione della scala mobile ma assume in cambio la tutela del potere d'acquisto dei salari come priorità politica del governo, che promette di proporre a breve alle parti sociali un nuovo modello contrattuale. Il successivo presidente del Consiglio (Carlo Azeglio Ciampi) si adopera con determinazione per ottenere, il 23 luglio 1993, la firma di tutte e tre le confederazioni a un ulteriore accordo trilaterale che vara un nuovo modello contrattuale (il doppio livello negoziale che permane, con qualche modifica, ancora oggi), istituzionalizza la concertazione sociale tripartita della politica dei redditi e dell'inflazione programmata, con due incontri annuali, uno in primavera e uno in autunno, e vara un programma di politica industriale e del lavoro che traccia un disegno (mai realizzato) di ammodernamento dell'intero sistema produttivo.

Nelle speranze di Ciampi, la concertazione della politica dei redditi è “un metodo per governare” di cui l'Italia ha un immediato e urgente bisogno per far fronte alla crisi occupazionale in corso dal 1991 e agli effetti della grande, ultima svalutazione con cui la lira è uscita di scena⁴. Per il premier, il valore dell'esperienza andrà giudicato soprattutto sulla base dei risultati della terza parte del protocollo: quel vero e proprio programma pluriennale di governo, di ammodernamento dell'apparato produttivo, del sistema delle relazioni industriali e dell'intero sistema economico, che spera sia considerato dal sindacato la contropartita nello scambio politico in cui ha sì concesso regole di stringente moderazione della dinamica salariale ma ottenendo in cambio di istituzionalizzare la sua partecipazione alla definizione della manovra economica.

Il successo della concertazione sociale della politica economica richiede, però,

⁴ Si veda, su quell'esperienza, il libro di Carlo Azeglio Ciampi, “Un metodo per governare”, Bologna, Il Mulino, 1996.

almeno due presupposti concreti⁵. Anzitutto che il Governo sia cosciente del ruolo della concertazione stessa come strumento di governo dell'economia, in un percorso di riforma e di programmazione dello sviluppo, non solo ai fini del rientro dell'inflazione ma per la gestione a tutto tondo della difficile fase in cui si trova impegnato su tre fronti di vitale importanza: l'impatto crescente delle nuove tecnologie, la realizzazione del grande Mercato Unico Europeo con l'adozione della moneta unica, e la globalizzazione degli scambi commerciali. Il secondo presupposto al successo della concertazione consiste nell'affidabilità dei contraenti e nell'effettualità delle procedure negoziali (di cui l'unità sindacale, ricostruita a fatica, è fondamento ineludibile).

Il meccanismo dello scambio politico si incepperà su entrambi i fronti, ma immediatamente sul primo. Nel 1994 entra infatti in politica Berlusconi e la sua caratterizzazione sociale e ideologica è semplicemente dirompente rispetto al quadro precedente. La forza politica del nuovo premier è però ancora relativamente debole e il centrosinistra torna al governo nel 1996 con Prodi, dopo la breve parentesi tecnica del governo Dini. Ma già nel 1998, con il Patto di Natale, si tocca un limite anche sul secondo fronte. È infatti lo stesso esecutivo D'Alema che da un lato moltiplica i firmatari del nuovo patto ma dall'altra richiama l'urgenza della nuova fase della cosiddetta riforma "federalista" del Titolo V della Costituzione, per affermare che la concertazione dello sviluppo va decentrata dal livello nazionale a quello regionale: un passaggio ancora oggi incompiuto.

Nel frattempo, peraltro, sul modello contrattuale del 1993 si erano manifestate le critiche della commissione di verifica, prevista dal Protocollo stesso, istituita da Prodi nel 1997 e presieduta da Gino Giugni. Queste si rivolgono essenzialmente su tre punti: a) la concertazione è afflitta da un problema giuridico di collocazione nel disegno istituzionale previsto dalla Costituzione; b) esiste un rilevante problema culturale, soprattutto sindacale (ma non solo), a gestire in modo opportuno i due livelli contrattuali e in particolare quello decentrato; c) esiste un ancor più evidente problema macroeconomico legato alla struttura della contrattazione: seppure il contratto nazionale mostra di tutelare in modo adeguato il potere d'acquisto delle retribuzioni senza effetti di trascinamento dell'inflazione (rendendo con ciò infondato ogni richiamo alla necessità di reintrodurre la scala mobile), la diffusione della contrattazione decentrata si rivela del tutto insufficiente ad assicurare una crescita adeguata delle retribuzioni reali.

Col senno di poi⁶ si può constatare che il modello contrattuale a due livelli disegnato

⁵ Il tema dei presupposti per il successo di una politica di concertazione è trattato approfonditamente in Tarantelli, 1986, *cit.*

⁶ Su questo aspetto si vedano i lavori dello scrivente: *Protocollo di luglio e crescita economica: l'occasione perduta*, in Rivista internazionale di scienze sociali, n. 2, 2005; *La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivi ai fattori*, in "Economia & lavoro", n. 2, 2010; e *Il mercato rende diseguali? Il ruolo della contrattazione e delle istituzioni del mercato del lavoro*, in M. Franzini e M. Raitano (a cura di) (2018), "Il mercato rende diseguali?", il Mulino, Bologna, (con Andrea Ricci).

dal protocollo del '93, rimasto in questo inalterato fino ad oggi, data la limitata diffusione della retribuzione decentrata impone alla dinamica salariale dei lavoratori italiani un *real wage cap*: un vero e proprio tetto alla crescita delle retribuzioni reali. Il vincolo causa per la larga maggioranza un risultato di stagnazione del potere d'acquisto significativamente al di sotto della crescita della produttività che dura ormai da un quarto di secolo e non trova paragone alcuno in altri paesi avanzati, né nell'area dell'euro né altrove, con gravi ripercussioni sulla crescita dei consumi e quindi degli investimenti e dell'intera economia.

Tuttavia, nell'immediato la stagnazione salariale è una carta vincente. Infatti, è proprio grazie ad essa che l'Italia riesce dal 1991 al 1999 a frenare significativamente l'inflazione (dal 7,1 all'1,9%) nonostante l'ultima, grande svalutazione della lira del settembre '92 (-30% sul marco), ottenendo di entrare nell'euro alla prima chiamata. Al tempo stesso viene arginata prima e rovesciata poi la crisi occupazionale del 1992-95, con il sostegno *ad adjuvandum* della liberalizzazione dei rapporti di lavoro realizzata dal pacchetto Treu (1997). Ai fini del benessere delle famiglie, la stagnazione salariale è almeno in parte compensata dall'aumento dell'occupazione, in particolar modo femminile, seppure con contratti sempre più flessibili e a tempo parziale.

Tra il 1990 e il 2007 gli occupati crescono infatti di 1,4 milioni (di 1,5 milioni le donne, mentre gli uomini si riducono di 111 mila unità); il tasso di occupazione complessivo aumenta di 3,8 punti (di otto punti per le donne, mentre per gli uomini si riduce di sei decimi di punto), e quello di disoccupazione scende dal 9,1 al 6,2% senza alcun surriscaldamento delle rivendicazioni salariali. La nuova occupazione è fortemente influenzata dai rapporti di lavoro flessibili: per quasi il 40% si tratta di contratti a tempo determinato e per il 51% di rapporti a tempo parziale (di durata sia determinata che indeterminata). Nonostante la crescita occupazionale e un incremento del valore aggiunto per unità di lavoro di circa il 17%, l'assenza di contrattazione decentrata fa sì che la quota di valore aggiunto dell'economia che remunera il lavoro dipendente cada dal 46,2 al 42,4%, una differenza che a prezzi del 2007 vale più di 61 miliardi di euro.

3. Nuova rottura dell'unità sindacale, fine della concertazione e crisi sociale

Nel 2001, con l'euro ormai al posto della lira, il centrodestra torna al potere e di nuovo il mondo sindacale si divide. La CGIL si contrappone al nuovo governo, anche perché questo assume esplicitamente la linea di non rispettare più le due sessioni di concertazione previste dal Protocollo del '93 e derubrica il rapporto con il sindacato dal livello della concertazione della manovra economica (peraltro già notevolmente

stemperato dai governi precedenti) all'assai più blando e informale "dialogo sociale" di stampo europeo. Il 23 marzo 2002, a soli quattro giorni dalla morte di Marco Biagi, il giuslavorista assassinato dalle Nuove Brigate Rosse, Sergio Cofferati, al termine del suo mandato di segretario generale della CGIL, organizza a Roma un'imponente manifestazione per l'intangibilità dell'articolo 18. Il quotidiano La Repubblica stima che vi prendano parte circa tre milioni di persone, valutazioni più prudenti parlano comunque di un numero superiore ai due milioni. La breve stagione della concertazione sociale come "nuovo modo di governare" l'economia giunge ormai al termine.

Poco dopo (5 luglio), con la firma da parte della CISL, della UIL e di tutte le associazioni datoriali (comprese quelle storicamente legate alla sinistra come Lega delle Cooperative e CNA) del Patto per l'Italia proposto da Berlusconi, l'unità sindacale torna a spezzarsi e ha inizio la triste stagione degli accordi separati, destinata a durare un quindicennio. A scatenare il conflitto è la sospensione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori per le piccole aziende che, facendo nuove assunzioni anche part-time, superino i 15 dipendenti. La deroga è minima e sperimentale, ma assume evidentemente un elevato carattere simbolico, anche per la martellante campagna delle organizzazioni datoriali e della destra politica. La tensione è forte nei luoghi di lavoro, soprattutto tra i metalmeccanici, dove non mancano episodi di intolleranza. Rifondazione comunista indice un referendum per l'estensione dell'articolo 18 a tutte le imprese, anche sotto i 15 dipendenti. Si terrà il 15 giugno del 2003, ma sarà dichiarato non valido perché andrà a votare solo il 25,5% degli aventi diritto. Alla guida della CGIL, nel settembre 2002 subentra a Sergio Cofferati Guglielmo Epifani, che resterà in carica sino al novembre 2010. Ma anche dopo il suo avvento, lo stato di tensione tra le confederazioni permane.

Possiamo datare dalla fine della concertazione l'inizio della crisi sociale? Forse no, perché la trasformazione in senso neoliberista dell'economia e la compressione del sistema di protezione sociale iniziano ben prima. È però indubbio che, seppure abbandona il tavolo della concertazione della politica economica, in questo periodo il sindacato guadagna la gestione diretta o bilaterale di importanti strumenti di coesione sociale e accompagnamento dello sviluppo: dai centri di assistenza fiscale (CAF) (istituiti con norme del 1991 e 1992), ai fondi interprofessionali e agli enti bilaterali (introdotti nel 1993, poi regolati nel 2000 e in diverse norme successive), ai fondi pensione integrativi (introdotti nel 1993 e riformati nel 2005), sino ai più recenti sviluppi del welfare aziendale. Questi strumenti rafforzano in misura notevole il sindacato come istituzione; in mancanza di una politica salariale e di coesione e integrazione più generosa, sono però insufficienti a garantire la tenuta sociale del Paese. Nel lungo periodo il modello di contrattazione salariale non funziona e non realizza un miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori: come abbiamo visto impone un tetto ai salari reali senza contropartite, scarica sul lavoro l'onere dell'aggiustamento dell'economia alle nuove condizioni europee e globali, non assicura la crescita dei consumi e del mercato interno necessaria a

garantire lo sviluppo. Il blocco del potere d'acquisto, non contrattato ma frutto di un accordo disegnato per il breve periodo e mai corretto, impedisce che, se davvero indispensabile, la moderazione salariale faccia però parte di uno scambio politico esplicito, razionale, capace di ripartire i sacrifici in modo equo tra le classi sociali e di disegnare in contropartita un sistema produttivo avanzato e in grado di assicurare coesione sociale e integrazione, investimenti, competitività e sviluppo; impedisce che la pratica concertativa dispieghi il suo potenziale di strumento di governo e di coordinamento, di programmazione, di riforma, di aggancio al futuro.

Diviso e indebolito, il sindacato confederale appare irretito nella logica neoliberista. Anche la sinistra politica, arretrata su di una linea riformista blairiana, accetta la svalutazione salariale come elemento cardine di salvaguardia dell'occupazione e della competitività dell'economia, e si affida ciecamente al mercato e alle imprese rinunciando a promuovere una robusta quanto indispensabile politica industriale. Dopo aver posto mano al programma di privatizzazioni più cospicuo d'Europa, l'Italia si consegna agli autonomi sviluppi dei mercati internazionali e di un mercato interno che non si dimostra ben regolato, tecnologicamente avanzato e in grado di promuovere da sé trasparenza, concorrenza e sviluppo. Anzi, le condizioni rese via via più favorevoli alle imprese sui mercati del credito, del lavoro e della previdenza finiscono con il fornire loro un alibi per allontanare nel tempo le necessità di modernizzazione.

In questo contesto la politica industriale, falciata dalle privatizzazioni e dai tagli agli investimenti pubblici, sacrificati al rispetto dei parametri di Maastricht, si concentra essenzialmente sui contratti d'area e sui patti territoriali, tentativi (spesso mal riusciti) di concertazione locale per lo sviluppo, l'emersione del sommerso, la risoluzione di situazioni di crisi occupazionale. Più che "piccolo è bello", la logica di questi interventi è "territorio è bello"; e certo i distretti industriali della Terza Italia sono sede di molta flessibilità, poco conflitto, bassi costi e alta qualità delle produzioni. Ma ben presto, a fronte dell'allargamento del mercato unico e dell'apertura degli scambi al commercio globale, si rivela impossibile per le produzioni tradizionali competere con i nuovi concorrenti globali, nell'area dell'euro e fuori. Il problema dell'ampia componente tradizionale delle produzioni italiane presta il fianco alla sostituzione da parte delle importazioni in settori importanti come il tessile, ma anche la ceramica, l'arredamento, la meccanica.

Continua nel frattempo la sofferenza delle grandi imprese, e in parallelo si verifica l'esplosione delle microimprese. Tra il censimento del 1991 e quello del 2011 l'Italia registra la creazione di 1 milione e 126 mila imprese, cui corrisponde un aumento di soli (se paragonati alle imprese) 1 milione e 78 mila posti di lavoro: per il 98% si tratta infatti di microimprese (sotto i 10 addetti). La dimensione occupazionale media delle microimprese italiane (4 milioni e 215 mila) scende a 1,8 addetti. Si tratta del segmento dell'economia in cui lavora il 47 per cento della manodopera (7 milioni e 700 mila addetti!) e che l'Istat giudica "strutturalmente inefficiente" (altro

che piccolo è bello!). Siamo di fronte a importanti effetti generazionali (“la classe operaia va in paradiso”: i lavoratori espulsi o usciti dalle ristrutturazioni industriali si mettono in proprio, diventano padroncini creando lunghe e diramate catene di subfornitura in Italia e all’estero) e ad una plateale manifestazione del “complesso di Geppetto” (tanti italiani, incoraggiati dalla vittoria del capitalismo nella Guerra Fredda e dal berlusconismo, preferiscono essere relativamente insicuri ma indipendenti, piuttosto che lavorare a padrone)⁷. La selezione delle imprese è frenata, sul lato della domanda, dalla scarsa contendibilità di troppi mercati interni (soprattutto dei servizi) e, su quello dell’offerta, dal fatto che la stessa moderazione salariale obbligata dal modello contrattuale contiene la crescita del mercato interno e non offre margini per investimenti di miglioramento, in un contesto di assenza non solo di una politica industriale ma anche di un traino sufficientemente poderoso da parte delle medie e grandi imprese e dell’impresa pubblica.

Invece di quella esplicita, l’Italia vara una (decisamente troppo) lunga e monocorde stagione di *politica industriale implicita* di flessibilizzazione dell’impiego e riduzione generalizzata del costo del fattore lavoro. Tra gli altri interventi vanno ricordati: nel 1997 il pacchetto Treu, nel 2003 la legge Biagi, nel 2012 la legge Fornero, nel 2015 il Jobs Act. In combinato con il blocco dei salari reali, con il susseguirsi di incentivi occupazionali, decontribuzioni e defiscalizzazioni, e con le continue riduzioni dei benefici previdenziali, la liberalizzazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro produce un netto abbattimento dei costi diretti e indiretti del lavoro che, pur senza selezionarli esplicitamente, nei fatti avvantaggia in misura consistente i settori ad alta intensità di lavoro, che pagano il *wage bill* più elevato: certo non la manifattura (nonostante la sua continua visibilità nell’arena dei media e delle relazioni industriali), ma soprattutto i servizi, in particolare quelli tradizionali, professionali e dove minore è l’impatto delle nuove tecnologie (servizi alla persona e alla famiglia).

L’economia attraversa dunque una stagione micidiale, di flessibilizzazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro, polverizzazione del tessuto imprenditoriale, assenza di politica industriale esplicita, di guida del cambiamento e, al tempo stesso, apertura del mercato italiano all’entrata (e all’uscita) di grandi e piccoli player globali. I risultati si vedranno più tardi, con la debolezza dell’apparato produttivo messa a nudo dalla lunga crisi del 2008-2013, i cui effetti sono ancora in corso; ma le radici partono dalla vittoria del neoliberalismo e dell’idea che il mercato sia in grado di regolare autonomamente l’economia meglio di quanto faccia lo Stato⁸ e la crescita possa essere trainata dalle sole esportazioni, nonostante l’Italia non sia da molti

⁷ Leonello Tronti, *Sindacato e crisi sociale. C’è spazio per una nuova fase di progresso?* “Sindacalismo. Rivista di studi sull’innovazione e sulla rappresentanza del lavoro nella società globale”, n. 37, maggio-agosto 2018.

⁸ Su questa presunzione priva di fondamento si veda Paolo Leon, “Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche”, Castelvecchi, Roma, 2014.

decenni un'economia in via di sviluppo e non abbia quindi un tenore di vita tale da consentire una significativa competitività di costo per le esportazioni di beni tradizionali. La crisi sociale si innesta sulla stagnazione dell'economia e sulla crisi dei sistemi di governo della coesione sociale, che trovano alimento nell'abbandono della politica di concertazione e nella rottura dell'unità sindacale, con particolare riferimento da un lato all'assenza di una strategia di sviluppo basata sulla riqualificazione delle produzioni e dello stesso apparato produttivo, e dall'altro al segnalato malfunzionamento del modello di contrattazione collettiva del salario.

4. C'è luce in fondo al tunnel?

La lunga stagione degli accordi separati è stata, peraltro, segnata da una doppia e rilevante crisi dell'economia. Anzitutto quella finanziaria internazionale conseguente al fallimento della Lehman Brothers (2008). Al suo primo apparire, il 22 gennaio del 2009 le parti sociali (ad esclusione della CGIL) e il Governo (ma solo in quanto datore di lavoro del pubblico impiego) si accordano su di una revisione del modello contrattuale definito dal protocollo del 1993. Sotto il profilo salariale, in particolare, l'accordo segna l'esplicito abbandono dell'inflazione programmata, ultima eredità della stagione della concertazione, in favore di un valore di aumento dei prezzi (indice IPCA depurato dei beni energetici importati) non più concordato trilateralmente, ma previsto invece da un ente tecnico terzo (prima l'ISAE poi, dopo l'assorbimento da parte del Ministero dell'Economia, l'ISTAT). Si introduce inoltre l'elemento di garanzia retributiva (egr), da corrispondere ai dipendenti delle aziende in cui non si esercita il livello contrattuale decentrato e che non percepiscono altri trattamenti, individuali o collettivi, oltre a quelli previsti dal contratto nazionale. Nonostante la crisi, questa nuova voce salariale riuscirà a favorire per qualche tempo (all'incirca nel sessennio contrattuale 2009-2014) il riallineamento della dinamica del reddito da lavoro dipendente con quella (comunque molto modesta) della produttività del lavoro. Ma nel periodo successivo le due grandezze tornano a divergere, e un qualche riallineamento potrà riproporsi soltanto quattro anni dopo, quando una nuova caduta della produttività marcherà la recessione tecnica del primo semestre 2018.

Nel corso della seconda crisi dell'economia italiana (la cosiddetta "crisi dello spread" del 2011-2012) la mancata adesione della CGIL all'accordo quadro del 2009 manifesta la sua dirompenza con riferimento alla percorribilità di entrambi i livelli di contrattazione, in particolare in relazione al problema delle possibili divergenze nella rappresentanza negoziale. La crisi si segnala soprattutto in FIAT, e più precisamente negli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori nei quali la FIOM, essendo minoritaria, avrebbe difficoltà a contrastare un contratto aziendale firmato dalle sole rappresentanze locali, mentre non avrebbe problemi a livello di categoria dei metalmeccanici. In questa situazione, che di lì a poco spingerà Marchionne a portare la FIAT fuori da Confindustria e ad abbandonare il contratto nazionale, il 13 giugno 2011 Luigi Angeletti, segretario generale della UIL, rilascia un'intervista al

Sole 24 Ore nella quale annuncia la disdetta dell'accordo del 23 luglio 1993, con particolare riferimento alle RSU, le Rappresentanze sindacali unitarie da eleggere in tutti gli stabilimenti.

Secondo Angeletti il sistema delle RSU è superato dai fatti ed è invece necessario certificare gli iscritti ai sindacati in modo da dare finalmente attuazione all'articolo 39 della Costituzione, legittimando le organizzazioni rappresentative del 50% più uno dei lavoratori a concludere accordi validi *erga omnes*. Per attuare la Costituzione è sufficiente che le imprese, che raccolgono le trattenute sindacali in busta paga, comunichino all'INPS il numero degli aderenti alle diverse sigle, e l'INPS o il CNEL certifichino e rendano noti i dati. In questo modo i sindacati dei quali sia stata certificata la rappresentanza maggioritaria potranno stipulare contratti collettivi di lavoro, sia nazionali sia aziendali, "con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce". La certificazione della rappresentanza anche a livello aziendale risolverebbe il contenzioso tra FIAT e FIOM senza bisogno di abbandonare Confindustria e il sistema contrattuale nazionale.

La proposta UIL di certificazione degli iscritti trova d'accordo tutti i sindacati, ma per la CGIL al conteggio degli iscritti va affiancato quello dei voti dei lavoratori espressi nelle elezioni delle RSU. In altri termini, come già avviene per legge nel pubblico impiego, la misura della rappresentanza dovrà tenere conto sia degli iscritti che dei voti. Il problema dell'accertamento della rappresentanza e della rappresentatività dei contraenti gli accordi collettivi, che certamente costituisce uno dei motivi (certo non l'unico) della scarsa diffusione della contrattazione decentrata, e della conseguente stagnazione del salario reale dei lavoratori italiani, trova quindi una prima sistemazione di principio nell'Accordo sindacale del 28 giugno 2011, cui seguiranno il Protocollo del 31 maggio 2013 e, infine, il Testo Unico sulla rappresentanza (Accordo Interconfederale tra CGIL CISL UIL e Confindustria del 10 gennaio 2014), che aggiorna l'Accordo sulle RSU del 20 dicembre 1993. Ma l'accordo di giugno 2011 non basterà ad evitare che il 30 settembre Sergio Marchionne, Amministratore Delegato della FIAT, invii a Emma Marcegaglia, Presidente di Confindustria, la lettera che preannuncia l'uscita dell'azienda da Confindustria a far data dal primo gennaio 2012.

Se a conclusione di quest'analisi è possibile indicare una prospettiva nella cui direzione tentare di risollevare la situazione indubbiamente difficile del sistema di relazioni industriali italiano, la direzione in cui muoversi è quella di organizzare nuovi e più efficaci momenti di concertazione sociale dello sviluppo. È infatti assai dubbio che il Paese possa dare una risposta adeguata di politica economica e sociale al declino e alle sfide attuali, trascurando la mobilitazione del patrimonio di consenso di relazioni unitarie e concertative tra le parti sociali e i diversi livelli di governo avviato ormai più di 40 anni fa. Quel patrimonio è stato recentemente ravvivato unitariamente dal Sindacato confederale con il documento del 25 gennaio

2016 sulla riforma del sistema di relazioni industriali per “uno sviluppo economico fondato sull’innovazione e la qualità del lavoro”, quindi con i conseguenti accordi conclusi con le varie associazioni padronali e il 9 marzo 2018 con il Patto della Fabbrica siglato con Confindustria, e infine con la Piattaforma unitaria “Le priorità di Cgil, Cisl e Uil per la Legge di bilancio 2019” presentato al Governo a ottobre del 2018. E a questo quadro vanno aggiunti gli accordi stipulati unitariamente con l’INPS e con il Ministero del Lavoro per la certificazione dell’effettiva rappresentatività negoziale dei troppi contratti collettivi estranei al sistema principale di relazioni industriali sottoscritti dopo l’uscita della FIAT da Confindustria.

Come abbiamo visto, quel rilevante patrimonio, sociale ed economico assieme, ha dato buona prova di sé fino a quando si è retto su obiettivi indubbiamente ardui ma chiari e condivisi – in particolare sul rientro dell’inflazione e sull’aggancio all’Europa, con l’entrata nel club dell’euro sin dalla prima chiamata. Purtroppo, ottenuti quegli straordinari risultati, non si è compresa per tempo la necessità di riformularne i termini in modo da renderlo funzionale a un nuovo e più ampio programma di sviluppo di lungo periodo. Oggi, piuttosto che disfarsene dichiarandolo superato o irrecuperabile (rinunciando così al consenso e alla coesione sociale che esso continua a suscitare), appare indispensabile riprenderlo, riplasmarlo e indirizzarlo a compiti nuovi e più ambiziosi, di definizione di un nuovo Patto sociale per incamminare il Paese lungo un sentiero di sviluppo sostenibile, inclusivo e partecipato – un Patto che espliciti le basi di consenso e coesione ad una fase di lotta alla stagnazione e riapertura delle porte del futuro, in Italia come in Europa.