

## I SINDACATI COME ATTORI DELLA POLITICA MACROECONOMICA\*

di Giovanni Di Bartolomeo, Stefano Papa

Nel tempo, il sindacato ha rivolto sempre più spesso la sua attenzione alla microcontrattazione aziendale, abbandonando progressivamente la sua sfera di intervento macroeconomico, che aveva invece caratterizzato la sua azione nel passato. Non sono mancati interventi, talvolta polemici, sulle politiche dei Governi, ma sempre più spesso le azioni sindacali in questo ambito sono state portate avanti in modo poco costruttivo e raramente hanno avuto effetti concreti. Questo articolo analizza il ruolo dell'azione del sindacato nella formazione delle politiche macroeconomiche. Ne evidenzia i tratti teorici ed empirici e la loro necessità per tutelare i lavoratori. Seguendo un'antica intuizione di Ezio Tarantelli, suggerisce infine un cambiamento del *modus operandi* dei sindacati nell'approcciarsi al processo di formazione delle politiche economiche: da conflittuale a cooperativo. Cooperativo non nella definizione delle priorità sindacali, ma nei modi, ossia se il sindacato vuole proporre (o analizzare criticamente) degli interventi lo deve fare nello stesso "linguaggio" e sullo stesso campo di chi li deve recepire (o proporre).

Over time, trade unions have increasingly turned their attention to bargaining at firm level, gradually abandoning their sphere of macroeconomic intervention that had characterised their actions in the past. Taking sometimes a hostile stance, unions have focused their actions on government policies; however, in this area, such actions have been carried out in a non-cooperative manner and have seldom had concrete effects. Our paper analyses the role of union actions in the formation of macroeconomic policies. It highlights their theoretical and empirical features and why they are necessary with a view to protecting workers. Finally, building on an initial idea of Ezio Tarantelli, the paper suggests a change in trade unions' approach to the formation process of economic policies: from conflictual to cooperative. The approach should become cooperative not in relation to the definition of union priority goals, but in the ways in which they are proposed: if unions intend to table (or critically analyse) some actions, they should do it with the same "language" and in the same area as the subjects that are supposed to implement (or propose) them.

### 1. INTRODUZIONE

Negli anni Ottanta, dopo un tentativo con la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) di Luciano Lama, Ezio Tarantelli propose a Pierre Carniti, segretario della

Giovanni Di Bartolomeo, Stefano Papa, Dipartimento di Economia e diritto, Sapienza Università di Roma.

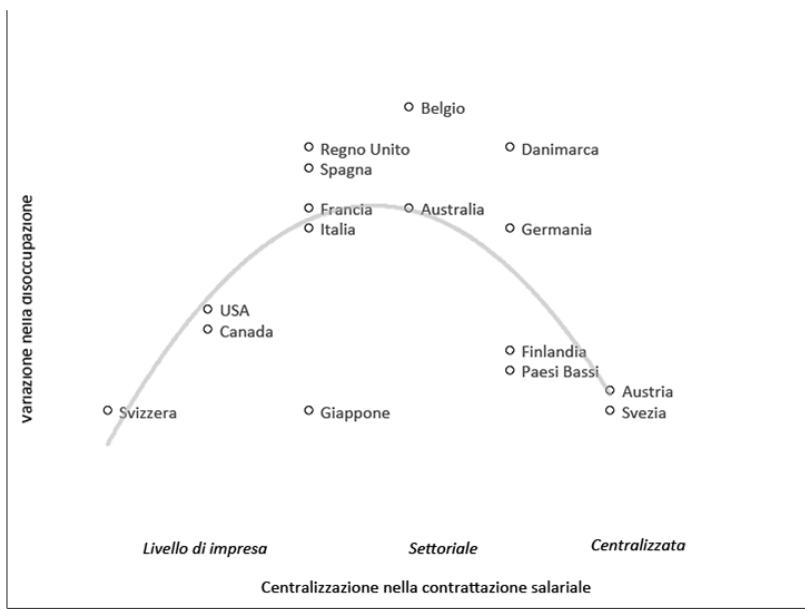
\* Questo lavoro è stato presentato da Giovanni Di Bartolomeo al Convegno "La Federazione Unitaria e il rapporto con i processi di grande trasformazione del Paese. Quale rappresentanza del lavoro oltre il crinale del 1969?", organizzato dalla prof.ssa Donatella Strangio il 9 maggio 2017 presso la Facoltà di Economia della Sapienza Università di Roma.

Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL), la creazione di un modello econometrico del mercato del lavoro per il sindacato. Nacque così l'Istituto per gli Studi di Economia del Lavoro e il suo modello per previsioni e simulazioni di politica economica, messe a disposizione di tutte le sigle sindacali<sup>1</sup>. All'interno di questo contesto, in un "forum" di altri tempi, si confrontarono personaggi del calibro di Federico Caffè, Mario Arcelli, Innocenzo Cipolletta, Gino Giugni, lo stesso Tarantelli, Tiziano Treu, Vittorio Valli e giovani promettenti economisti quali, tra gli altri, Bruno Chiarini, Claudio De Vincenti, Ricardo Fiorito e Giovanni Piersanti<sup>2</sup>.

L'idea di Tarantelli era semplice. L'esperienza dell'autunno caldo aveva mostrato la forza potenziale che potevano esprimere sindacati e lavoratori; dotandoli di appropriati strumenti tecnici, quali un avanzato ufficio studi e un proprio modello econometrico, i sindacati si sarebbero potuti sedere allo stesso tavolo del Governo e della Banca d'Italia e con questi discutere e concertare le decisioni di politica economica. Ricoprendo a pieno titolo il ruolo di attore di politica macroeconomica con proprie proposte supportate da teorie *mainstream* e validazioni empiriche.

In questo senso, Ezio Tarantelli, come ricordano Ciccarone e Marchetti (2000, p. 219), «è stato probabilmente uno dei primi economisti al mondo a concepire l'esistenza di una relazione significativa tra l'organizzazione delle relazioni industriali nel mercato del lavoro, sintetizzabile nell'espressione grado di corporativismo e le performance dell'economia».

Figura 1. La curva di Calmfors e Driffill



<sup>1</sup> Queste ed altre analisi comparivano nella pubblicazione periodica dell'ISEL "Prospettive del mercato del lavoro". Sul modello si veda, ad esempio, Fiorito e Tarantelli (1984).

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, il Forum ISEL (1984-1990) presso l'Archivio e Biblioteca digitale della CISL.

L'idea di Tarantelli di un ruolo attivo per i sindacati nella definizione delle politiche macroeconomiche veniva, probabilmente, dai suoi studi sul modello scandinavo, basato su concertazione e scambio politico<sup>3</sup>. Negli anni Ottanta si era, infatti, diffusa l'ipotesi secondo cui la performance economica (in particolare in termini di disoccupazione, ma non solo) dipendesse in modo netto dalle istituzioni del mercato del lavoro, in particolare dal livello di contrattazione sindacale. L'idea è ben rappresentata dalla nota curva di Calmfors e Driffill (1988). La curva, descritta dalla figura 1, individuava una tendenza alla moderazione salariale e a bassi tassi di disoccupazione nelle economie caratterizzate da valori estremi (molto bassi e molto alti) nella centralizzazione della contrattazione salariale.

La logica del modello teorizzato da Calmfors e Driffill (1988) era inspirata dagli studi di Mancur Olson sull'azione collettiva<sup>4</sup>. Secondo lo studioso statunitense, gli interessi organizzati in gruppi possono essere dannosi per la collettività, poiché solo un chiaro vantaggio personale motiverà qualcuno a partecipare e contribuire a un gruppo; tendenzialmente, gli individui agiranno collettivamente, organizzandosi in gruppi (*lobbies*), per fornire beni privati, ma non per fornire beni pubblici. Tuttavia, i gruppi più grandi avranno costi organizzativi relativamente più elevati e guadagni pro-capite derivanti da azioni collettive relativamente minori se confrontati con quelli di gruppi più piccoli. Ne consegue che i gruppi più grandi sono meno capaci di agire nel proprio interesse rispetto a quelli più piccoli, ossia l'incentivo all'azione privata di gruppo decresce con l'aumento delle sue dimensioni.

Facendo riferimento al livello di contrattazione, a bassi livelli di centralizzazione, i bassi tassi di disoccupazione sono dovuti all'effetto calmieratore sui salari prodotto dalla concorrenza tra lavoratori. Nel caso dei "piccoli" sindacati aziendali, i lavoratori non sono in grado di organizzarsi in gruppi capaci di sostenere la loro azione collettiva in termini abbastanza forti per creare distorsioni economiche sostanziali nella loro ricerca di incrementi salariali; per i medi e alti livelli di contrattazione entra in gioco la logica di Olson. Sindacati settoriali, operando in modo non coordinato ma essendo in grado di contrattare con i datori di lavoro alla "pari", possono invece creare meccanismi perversi considerando le conseguenze delle loro azioni solo all'interno del proprio gruppo, innescando meccanismi di riduzione di crescita e produttività, favorendo delocalizzazioni, perdite di competitività sui mercati internazionali e spirali viziose salari-prezzi-salari. Al contrario, sindacati nazionali centralizzati, pur dotati di potere contrattuale nella determinazione del salario reale, reputeranno tali costi "collaterali" insostenibili e quindi riusciranno a internalizzarli<sup>5</sup>.

In un periodo di turbolenze inflazionistiche, utilizzando strumenti teorici raffinati in un approccio pragmatico, Ezio Tarantelli propose la cosiddetta "politica salariale d'anticipo": spezzare la spirale perversa prezzi-salari-prezzi interrompendo la trasmissione al presente dell'inflazione passata (quale era assicurata all'epoca dall'istituto della "scala mobile"), programmando in anticipo incrementi retributivi in linea con l'inflazione attesa, invece di recuperare nel periodo corrente il potere d'acquisto perduto in passato. Il meccanismo di predeterminazione della dinamica salariale proposto si poneva all'interno di una politica

<sup>3</sup> Cfr. Tarantelli (1974, 1986).

<sup>4</sup> Il punto di vista di Tarantelli si basava invece più su un'interpretazione economico-sociologica del conflitto e sul concetto di scambio politico (Michelagnoli, 2012, 2013).

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, a una ricorsa salariale tra diversi settori gestita da diversi sindacati settoriali o da una confederazione.

dei redditi concertata, prevedendo il rientro dell'inflazione attraverso il raffreddamento e l'allineamento della scala mobile con gli obiettivi di aumento delle retribuzioni concertati e coerenti con i comportamenti degli altri attori della politica economica (Governo e imprese)<sup>6</sup>.

Occorre sottolineare che la proposta di Tarantelli si fondava su uno robusto schema teorico di frontiera e si contrapponeva sul campo a ricette differenti, come quella monetarista. Identificava, innanzitutto, la stabilità dei prezzi come un bene pubblico, considerando i fallimenti del mercato in un contesto del tipo di quello teorizzato nel cosiddetto dilemma del prigioniero, che fece la fortuna del premio Nobel John Nash. Poneva, inoltre, una regolarità empirica, che sanciva la stabilità delle quote distributive dei salari e dei profitti nel reddito (cosiddetta "legge di Bowley"), come regola aurea della politica dei redditi. Questa regolarità assicurava *ceteris paribus* la massima crescita salariale compatibile con l'assenza di pressioni sul tasso di profitto; in altri termini, la massima crescita della domanda interna con assenza di pressioni sui prezzi interni e l'inflazione.

L'azione dei sindacati come attori di politica macroeconomica è continuata nel tempo con alterne fortune (cfr. par. 2); tuttavia il sindacato ha abbandonando progressivamente la sua sfera di intervento a livello macroeconomico<sup>7</sup>, rivolgendo sempre più spesso la sua attenzione alla microcontrattazione aziendale. Non sono mancati interventi sulle politiche dei Governi, ma sempre più spesso le azioni sindacali rivolte a influenzare la formazione delle politiche economiche sono state portate avanti in modo poco costruttivo e raramente hanno avuto effetti concreti.

Quest'articolo analizza il ruolo dell'azione del sindacato nella formazione delle politiche macroeconomiche. Ne evidenzia i tratti teorici ed empirici e la loro necessità per tutelare i lavoratori. Seguendo l'intuizione di Ezio Tarantelli, suggerisce un cambiamento del *modus operandi* dei sindacati nell'approcciarsi al processo di formazione delle politiche economiche. Senza cambiare obiettivi e prerogative, i sindacati dovrebbe proporre interventi parlando lo stesso "linguaggio" di chi li deve recepire, dotandosi degli strumenti teorici e di analisi empirica appropriati.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo analizza l'evoluzione dei patti sociali mettendo in evidenza l'emergere delle diverse motivazioni che hanno spinto alla realizzazione degli stessi. Sulla base delle loro caratteristiche, vengono identificate due differenti tipologie di patti: patti di prima generazione (tipici degli anni Settanta) e patti di seconda generazione (tipici, ma non esclusivi, degli anni Novanta). Il terzo paragrafo analizza, invece, la formalizzazione teorica dell'azione sindacale come attore di politica economica e le sue determinanti empiriche, ossia quali fattori sostengono un ruolo attivo per i lavoratori nella determinazione delle politiche macroeconomiche e le riforme. Un paragrafo conclusivo traccia alcune riflessioni finali.

## 2. L'EVOLUZIONE TEMPORALE: AZIONE SINDACALE, CONCERTAZIONE E PATTI SOCIALI<sup>8</sup>

L'azione sindacale in chiave macroeconomica è strettamente connessa alle interazioni tra sindacato e Governo nella determinazione delle politiche salariali e di redistribuzione

<sup>6</sup> Si vedano Tarantelli (1983, 1995). La proposta di Tarantelli è stata rivista e riproposta in diverse occasioni e accezioni; si vedano, ad esempio, Ciccarone e Marchetti (2000), Fiorito (2000) e Tronti (2007).

<sup>7</sup> Si veda, ad esempio, Acocella (2017).

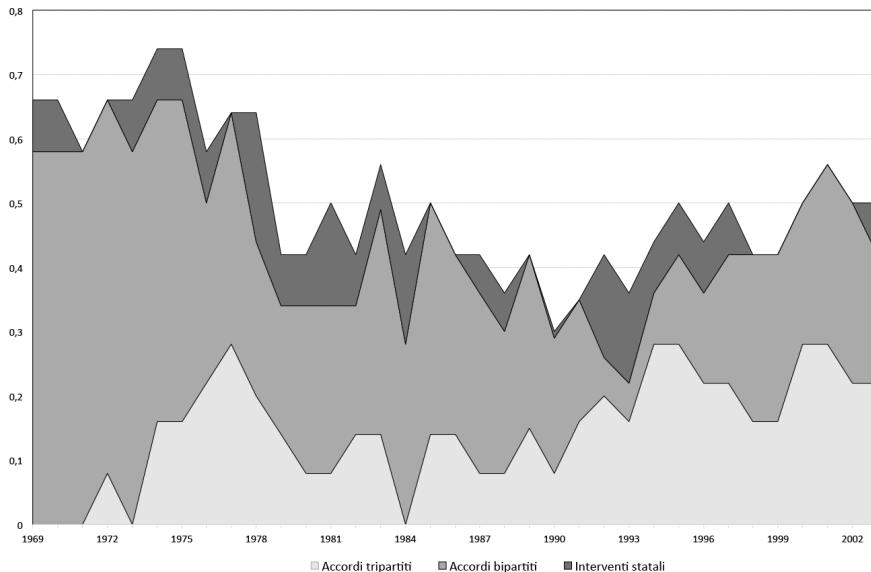
<sup>8</sup> Questo paragrafo è basato su Acocella *et al.* (2006).

del reddito, questa interazione può essere misurata attraverso il grado di corporativismo che è approssimato da Visser (2006) attraverso diversi indicatori<sup>9</sup>.

Il sindacato è attivo in diverse situazioni con diversa intensità. Analizzando il coinvolgimento sindacale, Jelle Visser distingue tra accordi centralizzati (trilaterali), accordi bilaterali e interventi diretti da parte del Governo nella contrattazione. Gli accordi trilaterali sono quelli in cui il sindacato è direttamente coinvolto nella negoziazione e nello scambio con le associazioni degli imprenditori e il Governo. I patti bilaterali sono quelli tra sindacati e rappresentanze degli imprenditori, in cui il Governo agisce come arbitro o mediatore delle parti sociali. Gli interventi diretti si riferiscono, infine, a tutte quelle situazioni in cui l'azione del sindacato e delle associazioni di impresa è influenzata direttamente dall'azione del Governo che interviene imponendo vincoli ai possibili esiti della contrattazione oppure sospensioni temporanee alla negoziazione dei rinnovi contrattuali. Naturalmente in tutti questi casi (con differente intensità), il sindacato è coinvolto in un dialogo con il Governo nell'arena della contrattazione.

L'evoluzione del grado di coinvolgimento dei sindacati nella formazione della politica economica è descritta nella figura 2. Essa mostra la percentuale di Paesi dove il sindacato è un attore attivo della politica economica, ossia la percentuale dei Paesi del campione dove è attiva una delle forme di intervento nella formazione della politica economica che coinvolge i sindacati. La figura, scomponendo l'indicatore, riporta anche il dettaglio della quota dei casi di accordi trilaterali, bilaterali e gli interventi diretti.

Figura 2. L'azione sindacale nel tempo: un indicatore aggregato



Fonte: Acocella et al. (2006), elaborato sui dati presentati da Jelle Visser al Workshop “Unionized Labor Markets and Macroeconomic Policies”, Università di Milano Bicocca, 6-7 settembre 2006.

<sup>9</sup> Visser (2006) utilizza un ricco database costruito a questo fine. Il database copre il periodo 1970-2003 per le principali economie avanzate.

Il coinvolgimento dei sindacati nell'arena politica è evidente negli anni Settanta e negli anni Novanta, dove dopo il declino dell'azione sindacale degli anni Ottanta si osserva una certa ripresa. Tuttavia, i due diversi periodi sono caratterizzati da differenze sostanziali che emergono anche guardando la composizione dell'azione sindacale. Negli anni Settanta, i sindacati erano presenti in virtù degli accordi bilaterali, mentre negli anni Novanta l'azione sindacale è caratterizzata in modo più sostenuto da patti tripartiti e interventi diretti da parte del Governo. In un certo senso, si nota una maggior debolezza dei sindacati e/o un maggior interventismo da parte dello Stato. In modo un po' approssimativo, seguendo Visser (2006) e Acocella *et al.* (2006), possiamo dire che i due periodi storici rappresentano due diversi tipi di patti sociali (di prima e seconda generazione) e di sistemi di relazioni industriali.

I patti sociali hanno avuto il loro maggior splendore negli anni Settanta, quando, a seguito della stagflazione, in molti Paesi gli agenti economici assumono un ruolo cruciale nella gestione delle politiche macroeconomiche. Sono gli anni in cui i patti sociali garantiscono ai Paesi scandinavi le migliori performance macroeconomiche tra tutti i Paesi industrializzati, tra cui il rientro dall'inflazione auspicato da Tarantelli alternativo alla dottrina monetarista.

Il sistema scandinavo era basato su un vero e proprio contratto sociale tra Governo e cittadini, che permetteva la concertazione delle politiche tra le parti sociali attraverso la partecipazione dei loro rappresentanti ("presenza cooperativa") nella loro formazione. La rappresentanza garantiva relazioni industriali non conflittuali, condizioni salariali concerte e flessibilità contrattuale, con il Governo che agiva come datore di lavoro di ultima istanza e che si impegnava ad assicurare uno standard di vita adeguato a tutti i cittadini attraverso la redistribuzione del prodotto nazionale tramite il sistema fiscale.

Lo "scambio politico" concordato tra organizzazioni sindacali e Governo era il fondamento dei patti sociali degli anni Settanta, dove i sindacati scambiavano implicitamente moderazione salariale (attraverso rapporti non conflittuali ma cooperativi con le rappresentanze imprenditoriali) con l'aumento della spesa sociale (Summers *et al.*, 1993). Questo regime, tipico del modello scandinavo, è definito da Visser (2006) come patto di prima generazione.

Verso la fine degli anni Settanta, anche a seguito di un mutato contesto macroeconomico internazionale e di una serie di cambiamenti strutturali, si è iniziato a osservare un cambiamento nella struttura precedente delle relazioni industriali. La rilevanza degli accordi di moderazione salariale implicitamente concordata con il Governo diviene meno importante, soprattutto nei Paesi nordeuropei. Negli anni Ottanta, l'azione sindacale a livello macroeconomico cambiò nelle sue prerogative e fondamenti. Si iniziarono a osservare contrattazioni dove il ruolo del Governo diventa preponderante e maggiormente partecipativo. Inoltre, l'obiettivo della politica economica diventa, sempre più spesso, quello di ridurre la spesa sociale piuttosto che sostenere la stabilità distributiva e la pace sociale attraverso le politiche dei redditi e il *welfare state*. Le principali motivazioni delle interazioni tra sindacati e Governo degli anni Novanta, definite con i patti di seconda generazione, diventano così la riduzione del ruolo della sfera pubblica e la salvaguardia dell'occupazione privata e del potere d'acquisto dei salari.

Il nuovo vento dell'azione sindacale iniziò a soffiare per la prima volta a Dublino. Il primo patto di seconda generazione è stato, infatti, quello tripartito irlandese del 1987 che è stato, secondo Freeman (2006), la base del miracolo irlandese nell'ultimo decennio del secolo. A seguito di una profonda crisi economica, le parti sociali negoziarono la ridu-

zione della tassazione sui redditi e della spesa pubblica per sostenere il potere d'acquisto dei salari, la produzione, l'occupazione e la competitività del sistema. Gli effetti di lungo periodo del patto sono tuttavia discutibili.

Un altro esempio di mutata attitudine da parte dei sindacati è quello olandese, dove nel 1983 si è avuta una drastica riduzione della spesa pubblica con il consenso delle organizzazioni dei lavoratori. Lo scambio politico si ebbe sulla base della riduzione dei contributi per la sicurezza sociale dei lavoratori in cambio di un maggior impegno per una politica occupazionale. Lo scambio portò a una riduzione della tassazione per sostenere la domanda di lavoro delle imprese.

Similmente, in Paesi tradizionalmente legati a un corporativismo basato sui patti di prima generazione, come Germania e Svezia, i sindacati firmarono riforme volte a ridurre la sfera pubblica a vantaggio di quella privata. Accordi di seconda generazione sono emersi anche in Finlandia nel 1995 (a seguito della profonda crisi innescata dal crollo del sistema sovietico) e in Portogallo, Grecia e Belgio sul finire degli anni Novanta. Patti di prima generazione si sono invece registrati in Norvegia con gli accordi sulla politica dei redditi del 1992 e del 1999. Fajertag e Pochet (2000) evidenziano che negli anni Novanta le politiche dei redditi, le contrattazioni salariali coordinate e i patti sociali sono avvenute anche nell'ambito di sistemi decentralizzati. Infatti, nei nuovi patti sociali, un coordinamento debole (*soft*) sembra sopraffare il coordinamento forte (*hard*), caratteristico dei patti degli anni Settanta e Ottanta. Negli anni Novanta non mancano anche esempi di fallimenti per mancanza di consultazioni e di accordo o di consenso sociale sulle riforme da attuare o per il mancato sostegno del sindacato alle politiche governative.

Il caso italiano è uno dei casi tra i più difficili da schematizzare (Regini, 1997; Baccaro, 2003). I patti di prima generazione degli anni Ottanta, ispirati anche da Tarantelli, erano molto fragili e non raggiunsero i loro obiettivi (Regini, 1984). A questi patti è seguita una stagione di decentramento e di indebolimento del sindacato. Tuttavia, negli anni Novanta, si registra in Italia una sostenuta attività di concertazione tra le organizzazioni sindacali e le istituzioni pubbliche in tema di riforme sullo stato sociale e mercato del lavoro. Nel 1992 fu firmato l'accordo tripartitico che aboliva l'indicizzazione salariale all'inflazione effettiva; nel 1993 fu introdotto un doppio livello di contrattazione, che legava il tasso di indicizzazione salariale al tasso di inflazione programmato dalle autorità governative; nel 1998 si firmò, sulla base del precedente accordo, il patto sociale per l'economia, la crescita e l'occupazione tra il Governo e le parti sociali, per coordinare le proprie politiche con l'obiettivo di realizzare un'immediata convergenza (socialmente condivisa) rispetto ai vincoli imposti dal Trattato di Maastricht per la creazione dell'Unione monetaria europea<sup>10</sup>.

### 3. LE DETERMINANTI DELL'AZIONE SINDACALE NELLA FORMAZIONE DELLE POLITICHE MACRO

#### 3.1. *Un po' di teoria*

L'azione dei sindacati come attori della politica economica può essere compresa utilizzando schemi teorici ormai consolidati, che permettono di formalizzarne l'interazione con gli altri soggetti macroeconomici (ad esempio, banche centrali, Governi, istituzioni sovranazionali ecc.), mentre le conseguenze di questa azione possono essere valutate utilizzando

<sup>10</sup> Sull'evoluzione dell'azione sindacale a livello di politiche macroeconomiche e dei patti sociali si vedano, ad esempio, Tronti (2005, 2009), Acocella *et al.* (2006), Carrieri (2008) e Michelagnoli (2013).

modelli macroeconometrici. Ancora una volta, le intuizioni di Tarantelli sono profetiche, anche se – forse su questo punto – occorre ricordare l’opinione del suo maestro, Federico Caffè.

Nella sua analisi della politica economica come disciplina autonoma, Caffè evidenziava, infatti, la necessità di «ampliare il campo della politica economica fino a comprendere ogni trattazione che sfrutti le conoscenze dell’analisi economica (e di altre discipline) come guida all’azione per qualsivoglia operatore economico, in particolare per quelli più grandi e potenti: non soltanto lo Stato e gli altri enti pubblici, quindi, ma anche le grandi concentrazioni produttive (*big business*) e le loro rappresentanze (ad esempio, confederazioni di imprese, *lobbies*), nonché i sindacati dei lavoratori (*big labour*)» (Caffè, 1966, vol. I, pp. 13-4)<sup>11</sup>.

L’approccio, forse auspicato da Caffè e Tarantelli, ha trovato un significativo seguito negli anni più recenti alla luce di un’impostazione della politica economica come un gioco fra vari operatori. La teoria dei giochi permette, infatti, di formalizzare l’interazione dei *policy makers* tradizionali con altri soggetti istituzionali. Sul piano analitico, un’impostazione della politica economica in termini di gioco consente, inoltre, di risolvere il problema di coerenza posto dalla nota critica di Lucas alla politica economica. I giochi di politica economica permettono di considerare simultaneamente gli effetti di un cambiamento nelle politiche sulle relazioni che descrivono il comportamento ottimale dei soggetti privati e gli effetti di variazioni nelle funzioni di comportamento dei privati sulle decisioni del Governo (cfr. Ciccarone, 1997).

I giochi di politica economica consentono di modellizzare i costi della decentralizzazione delle scelte di politica economica e la necessità, e le difficoltà, del coordinamento tra i sindacati e le altre parti sociali. In particolare, a seconda del contesto e del problema di riferimento, possono risultare utili schemi quali i *policy games*, i *global games*, *war of attrition*, *issue linkages*, *coalition games*, oppure i modelli di *political economy*<sup>12</sup>. In diversi contesti, l’impostazione basata sulla teoria dei giochi evidenzia l’inefficienza di decisioni di politica economica non concentrate tra Governo o banca centrale e sindacati, e di strutture di contrattazione decentralizzate, dove sindacati di dimensioni non atomistiche possono essere tra di loro in concorrenza<sup>13</sup>.

In generale, le determinanti dell’azione dei sindacati nel quadro macroeconomico possono essere ben inquadrare nel contesto della “guerra di nervi” (*war of attrition*) tra i sindacati e le altre parti sociali (Tirelli *et al.*, 2014). A fronte di un interesse condiviso parzialmente conflittuale, le parti si sfidano in una serie di manifestazioni che progressivamente incrementano i costi per chi le produce e per chi le subisce, senza giungere mai a una rottura completa, fino al raggiungimento di un accordo. I costi possono essere generalmente vari, ma il costo principale è il tempo perso nell’attesa di raggiungere l’accordo. Le parti dovranno valutare gli effetti di due forze contrapposte. Capitolare subito vuol dire non subire i costi, ma raggiungere un accordo meno conveniente. Al contrario, attendere significa ottenere un migliore accordo dalla capitolazione dell’avversario, ma nel frattempo pagare un costo maggiore.

In quest’ottica, gli interventi macroeconomici che coinvolgono i sindacati sono sistematici, anche se osservati sporadicamente. I patti sociali sono gli accordi; i periodi in cui

<sup>11</sup> La frase è ripresa da Acocella (2006, pp. 19-20).

<sup>12</sup> Si veda Acocella *et al.* (2016, capitolo 10) e Acocella (2018) per una discussione ragionata. Un esempio di formalizzazione utilizzando i *global games* è contenuto anche in questo volume (si veda l’articolo di Strangio e Rota).

<sup>13</sup> Si vedano, tra gli altri, Iversen e Soskice (1998), Acocella e Di Bartolomeo (2002, 2007a), Di Bartolomeo e Pauwels (2006), Cukierman e Lippi (2001), Coricelli *et al.* (2006) e Acocella *et al.* (2008, 2009).

non sono osservati rappresentano invece la contrattazione tra le parti (guerra di nervi), in cui ognuno cerca di trarre massimo vantaggio dal passare del tempo – ponendo pressione sull'avversario. Lo schema cattura i patti sociali come episodi dinamici che si verificano in un contesto potenziale di continua interazione tra i responsabili politici e i sindacati (Avdagic, 2010).

In altri termini, in uno schema teorico à la Tirelli *et al.* (2014), i patti sociali sono il risultato di un processo di contrattazione, dove la probabilità di osservare un patto è determinata dalla guerra di nervi, i cui costi per i diversi attori possono essere riportati a fattori politico-economici osservabili e, quindi, possono essere testati.

La logica che sta dietro l'accordo di firmare i patti sociali sta nel fatto che il Governo trova dei benefici nell'affrontare le riforme oppure nell'implementare politiche e trae vantaggio dall'accordo preventivo con i sindacati per superare difficoltà politiche nel modificare la legislazione vigente oppure per sostenere socialmente i *trade-offs* (impopolari) che le sue politiche possono imporre. Lo scambio politico che deriva dai patti sociali implica che i benefici della riforma sono condivisi con i sindacati. Si tratta di una logica chiaramente di ispirazione "tarantelliana".

Assicurare il consenso dei sindacati richiede che le riforme negoziate tendano verso gli obiettivi sindacali. Questo, a sua volta, potrebbe limitare i vantaggi di efficienza delle riforme negoziate attraverso i patti sociali. Tuttavia, lo scambio può andare al di là della materia del contendere; l'allargamento delle negoziazioni a un numero maggiore di "oggetti" (*issue linkage*), infatti, rende più facile il raggiungimento di un accordo (Acocella, Di Bartolomeo, 2007b, 2013; Acocella *et al.*, 2009, 2010). La centralizzazione del sistema di relazioni deve permettere il trasferimento della determinazione della distribuzione del reddito dalla contrattazione collettiva al mercato e all'arena politica, ovvero a «uno scambio tra controllo del salario e macro-beni» (Tarantelli, 1981, p. 193).

La logica, ad esempio, di alcuni patti di seconda generazione può fondarsi sull'assunzione che, a fronte di una profonda crisi identitaria e di rappresentanza iniziata negli anni Ottanta, il sindacato abbia stipulato accordi che tendono ad allargare la materia della negoziazione, per cui politiche impopolari dal punto di vista della base sindacale vengono scambiate con vantaggi di tipo diverso, rivolti a rafforzare la legittimazione del sindacato come parte sociale. Elementi tipici dell'allargamento dell'insieme oggetto delle contrattazioni sono le politiche dei redditi e la gestione del *welfare state*.

Un altro aspetto rilevante da considerare nella formalizzazione dell'azione macroeconomica del sindacato come attore di politica economica è che questa non dovrebbe essere catalogata come una "politica speciale", dove i sindacati cercano di influenzare i risultati politici a beneficio dei loro membri (Grossman, Helpman, 2002). L'azione dei sindacati, infatti, si esplicita in accordi ampiamente pubblicizzati e dibattuti. In un certo senso, la reazione dell'opinione pubblica (implicitamente favorevole) e il sostegno politico che deriva dai patti sono i benefici che i sostenitori degli accordi si aspettano di godere quando questi saranno raggiunti.

### 3.2. Cosa spinge i sindacati a entrare nell'arena della politica economica?

Alla luce di quanto detto, utilizzando un gioco di guerra di nervi e un ricco database con variabili socio-economiche a livello Paese<sup>14</sup>, Tirelli *et al.* (2014) studiano i fondamenti dell'azione sindacale in campo macroeconomico. Partendo dal modello teorico determina-

<sup>14</sup> Il database (appartenente alla tipologia dei panel annuali) copre 21 economie avanzate dal 1970 al 2005.

no quali sono le variabili che possono potenzialmente influenzare la probabilità di formare un patto sociale per poi testarne l'effettiva rilevanza dal punto di vista empirico. Le principali determinanti potenziali per il coinvolgimento dei sindacati nella formazione delle politiche macroeconomiche può essere ricercata:

- nell'andamento contingente delle variabili economiche e in particolare delle crisi economiche e istituzionali;
- nella struttura delle istituzioni del mercato del lavoro e delle relazioni industriali;
- nelle caratteristiche istituzionali del sistema politico e nelle sue relazioni con le rappresentanze del lavoro;
- nei fattori distributivi e di rischio socio politico;
- nel processo odierno di globalizzazione dei mercati.

I risultati di Tirelli *et al.* (*ibid.*) evidenziano che l'azione attiva dei sindacati, catturata dai patti sociali o altre forme di accordo, è più probabile quando il costo politico di un conflitto è relativamente alto; questo costo dipende dal contesto macroeconomico ed è misurato da variabili come inflazione, disoccupazione e bassa crescita del reddito (fallimenti del mercato macroeconomici). In modo simile, il raggiungimento dei patti sociali dipende anche dalle variabili che misurano i conflitti sociali quali controversie industriali e il rischio socio-politico. Considerando separatamente gli anni precedenti e successivi al 1989, Tirelli *et al.* (*ibid.*) indicano che solo negli anni precedenti al 1989 (quelli delle crisi petrolifere e della stagflazione) l'inflazione è stata la determinante principale per la formazione dei patti sociali, mentre nel periodo successivo, l'azione sindacale è più legata ai rischi politici che indicano la probabilità di un cambiamento del Governo e sono più determinanti nello spiegare gli accordi sociali.

Guardando alle istituzioni che caratterizzano il mercato del lavoro emerge che la potenzialità del sindacato di avere un ruolo attivo nella determinazione della politica economica dipende dalla capacità delle associazioni dei sindacati di agire in modo rappresentativo per un'ampia fascia di lavoratori sindacalizzati e non sindacalizzati. Infatti, una maggiore copertura sindacale è associata a una maggiore probabilità di osservare un coinvolgimento dei sindacati nella formazione delle politiche economiche, mentre sia la densità sindacale sia l'attività di sciopero generale hanno l'effetto opposto, ossia quello di ridurla. Secondo Tirelli *et al.* (2014), i Governi sono molto cauti nel rischiare il conflitto con i sindacati quando questi sembrano in grado di intercettare gli interessi di un numero relativamente grande di lavoratori, ossia quando sia le caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro o le attitudini degli operai inducono le organizzazioni generali ad agire come "rappresentanti politici" dei lavoratori. Al contrario, l'aumentata militanza e le iniziative *top-down* come gli scioperi generali inducono i Governi a "chiamare il bluff" dei sindacati non coinvolgendoli nella determinazione delle politiche.

La concreta azione sindacale è, invece, relativamente meno probabile quando l'aspettativa che il Governo rimanga in carica è lunga<sup>15</sup>. In generale, il disaccordo o il conflitto che si può aprire con i sindacati può comportare un costo, in termini politici, per i Governi. Quanto più alto è questo costo, tanto più probabilmente la strategia del Governo sarà quella di cercare un accordo con i sindacati e più frequenti saranno i patti sociali.

Un'altra importante determinante, evidenziata da Tirelli *et al.* (2014), riguarda la capacità dei Governi di resistere alle richieste dei sindacati. Questa dipende dagli atteggiamenti

<sup>15</sup> Nei giochi di contrattazione con imperfetta informazione, la disponibilità da parte dei giocatori di continuare un conflitto è strettamente legata al loro fattore di sconto: tanto più questo è basso, tanto minore è la loro resistenza.

degli elettori verso politiche redistributive. La probabilità di osservare un coinvolgimento del sindacato nella politica economica (come un patto sociale) è, infatti, negativamente legata al grado di eterogeneità etnica, che a sua volta rappresenta un indicatore della propensione della società verso le politiche redistributive (cfr. Glaeser, 2005; Alesina, La Fer- rara, 2005).

Un altro elemento rilevante per comprendere il ruolo del sindacato come attore delle politiche macroeconomiche è quello che collega la teoria partigiana del ciclo economico con l'azione delle rappresentanze dei lavoratori in economie a contrattazione centralizzata. Alvarez *et al.* (1991) mostrano come differenti partiti otterranno differenti performance economiche in Paesi con differenti strutture politico-economiche. In particolare, Governi progressisti otterranno migliori risultati rispetto a Governi conservatori in nazioni con forti movimenti dei lavoratori<sup>16</sup>. Al contrario, Governi di conservatori otterranno migliori risultati in Paesi con sindacati più deboli. Pertanto, in Paesi dove non troviamo questa congruenza, tra partito vincitore delle elezioni e organizzazione del mercato del lavoro, le performance economiche saranno peggiori rispetto a quelle che avrebbe ottenuto il partito uscito sconfitto dalle elezioni<sup>17</sup>. Ciò significa che «un tipo di alternativa partigiana può essere inferiore e inefficiente in alcuni contesti, ma la determinazione di quale sia inferiore è diversa nei vari paesi» (Kreech, 1995, p. 99).

Un ultimo fattore molto discusso quando di parla di azione sindacale è sicuramente quello della globalizzazione e l'apertura dei mercati. Diversi contributi vedono, infatti, i patti sociali siglati dai sindacati come una reazione alla crescita dell'internazionalizzazione dei mercati e alla globalizzazione (Hassel, 2006). Tirelli *et al.* (2014) offrono una controargomentazione sugli effetti dell'apertura al commercio internazionale. Nelle economie più aperte, le imprese nazionali sono soggette a una maggiore concorrenza esterna, e i sindacati sono generalmente più deboli e meno militanti. Baccaro (2008) mostra che la globalizzazione è associata a una correlazione più debole tra il grado di sindacalizzazione e le azioni redistributive come la moderazione salariale. L'evidenza empirica in materia non è definitiva.

#### 4. CONCLUSIONI

I sindacati, come altre istituzioni di stampo “collettivo”, faticano a trovare una loro dimensione di fronte al cambiamento che le società contemporanee stanno vivendo. A partire dagli anni Settanta, infatti, le società avanzate si sono rivolte sempre più verso le libertà individuali e, in economia, verso il libero mercato, abbandonando lo schema collettivo e solidale del *welfare state* e dell'economia mista (Magatti, 2009).

Il sindacato, che era sicuramente parte dello schema collettivo caratteristico dell'inizio della seconda metà del secolo scorso, si è adeguato al nuovo contesto tendendo a concentrare la sua azione sulla funzione di microcontrattazione aziendale. Il risultato di questo processo è stato in qualche modo un suo “auto-confinamento” nello spazio definito dall'insieme delle variabili microeconomiche, da una parte, e dall'insieme territoriale locale, dall'altra, con un corrispondente progressivo abbandono delle azioni sindacali rivolte a incidere sul governo delle variabili macroeconomiche.

<sup>16</sup> Questo risultato è in linea con Tirelli *et al.* (2014), che mostrano una maggiore probabilità di una azione sindacale diretta quando al governo c'è un partito di sinistra. La loro spiegazione è che i Governi di sinistra sono più sensibili al conflitto potenziale con i sindacati e viceversa.

<sup>17</sup> Si vedano, ad esempio, Detken e Gärtner (1994) oppure Di Bartolomeo (2001, 2007) per una formalizzazione.

In questo articolo abbiamo analizzato la teoria e la pratica dell'azione sindacale nella formulazione delle politiche macroeconomiche. A nostro avviso, questa è ancora rilevante; ridurre l'azione dei sindacati alla sola funzione di microcontrattazione aziendale non è, infatti, sufficiente per garantire la tutela degli interessi dei lavoratori. Gli interessi dei lavoratori dipendono dal quadro macroeconomico e sono da questo influenzati sia quelli di contrattazione aziendale (si pensi al legame tra precariato e tasso di disoccupazione oppure alle dinamiche della produttività e ai fattori esterni all'impresa che incidono sulla sua competitività) sia quelli più generali (ad esempio, l'accesso al servizio pubblico nazionale, la capacità di ricerca innovativa, il sistema della previdenza).

L'azione sindacale dovrebbe essere intesa come un complemento alle istituzioni che regolano il mercato superandone i fallimenti di efficienza ed equità. In particolare, la distribuzione del reddito non dovrebbe essere decisa dal mercato. Al contrario, la contrattazione dovrebbe essere spostata dalla sfera del mercato all'agenda politica, e i conflitti distributivi dovrebbero essere definiti come parte delle politiche economiche e sociali, in modo da produrre migliori prestazioni macroeconomiche e non essere per queste una zavorra.

In linea di principio, l'idea è ragionevole, ma da un punto di vista pratico non di immediata applicazione; essa infatti nasconde alcune insidie. Un ruolo attivo nella determinazione delle politiche economiche può essere svolto dal sindacato ponendosi come attore del quadro istituzionale in modo cooperativo e non conflittuale e adeguandosi al "linguaggio" degli altri interpreti dell'arena politica. In altri termini, per dirla alla Tarantelli, un sindacato fortemente improntato su un residuo ideologico conflittuale oppure politicizzato difficilmente può porsi come interlocutore credibile nella determinazione delle politiche macroeconomiche. D'altro canto, per poter essere propositivo e critico, il sindacato dovrebbe dotarsi della stessa cassetta degli attrezzi utilizzata dalle banche centrali, dal Ministero dell'economia e dalle altre istituzioni internazionali e non traslare una banalizzazione del dibattito teorico esistente all'interno della teoria economica (ad esempio, tra economisti "neoclassici" e "keynesiani") sul tavolo della contrattazione.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACOCCELLA N. (2006), *Fondamenti di politica economica. Valori e tecniche*, Carocci, Roma (IV ed.).
- ID. (2017), *Corporatism*, di prossima pubblicazione in P. Arestis, M. Sawyer (eds.), *The Elgar companion to radical political economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ID. (2018), *Rediscovering economic policy as a discipline*, Cambridge University Press, Cambridge (di prossima pubblicazione).
- ACOCCELLA N., DI BARTOLOMEO G. (2002), *Sindacati, non neutralità della moneta e giochi di politica economica, "Moneta e Credito"*, 219, pp. 263-77.
- IDD. (2007a), *Non-neutrality of monetary policy in policy games*, "European Journal of Political Economy", 20, pp. 695-707.
- IDD. (2007b), *Is corporatism feasible?*, "Metroeconomica", 58, pp. 340-59.
- IDD. (2013), *The cost of social pacts*, "Bulletin of Economic Research", 65, III, pp. 238-55.
- ACOCCELLA N., DI BARTOLOMEO G., HIBBS D. A. (2008), *Labor market regimes and the effects of monetary policy*, "Journal of Macroeconomics", 30, pp. 134-56.
- ACOCCELLA N., DI BARTOLOMEO G., HUGHES HALLETT A. (2016), *Macroeconomic paradigms and economic policy: From the Great Depression to the Great Recession*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ACOCCELLA N., DI BARTOLOMEO G., PAPA S. (2006), *L'evoluzione dei patti sociali in una prospettiva analitica*, "Quaderni di Rassegna Sindacale", 4, pp. 189-210.
- ACOCCELLA N., DI BARTOLOMEO G., PAUWELS W. (2010), *Is there any scope for corporatism in stabilisation policies?*, "Empirica", 37, IV, pp. 403-24.

- ACOCELLA N., DI BARTOLOMEO G., TIRELLI P. (2009), *The macroeconomics of social pacts*, "Journal of Economic Behavior & Organization", 72, pp. 202-13.
- ALESINA A., LA FERRARA E. (2005), *Ethnic diversity and economic performance*, "Journal of Economic Literature", 43, III, pp. 762-800.
- ALVAREZ M. R., GARRETT G., LANGE P. (1991), *Government partisanship, labour organization and macroeconomic performance*, "American Political Science Review", 85, pp. 539-56.
- AVDAGIC S. (2010), *When are concerted reforms feasible? Explaining the emergence of social pacts in Western Europe*, "Comparative Political Studies", 43, V, , pp. 628-57.
- BACCARO L. (2003), *What is alive and what is dead in the theory of corporatism*, "British Journal of Industrial Relations", 41, pp. 683-706.
- ID. (2008), *Labour, globalization and inequality: Are trade unions still redistributive?*, ILO Discussion Paper 192.
- CAFFÈ F. (1966), *Politica economica. Sistematica e tecniche di analisi*, Boringhieri, Torino.
- CALMFORS L. (1993), *Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance. A survey*, "OECD Economic Studies", 21, pp. 161-91.
- CALMFORS L., DRIFFILL J. (1988), *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*, "Economic Policy", 6, pp. 14-61.
- CARRIERI D. (2008), *L'altalena della concertazione. Patti e accordi italiani in prospettiva europea*, Donzelli, Roma.
- CICCARONE G. (1997), *Fondamenti teorici della politica economica*, Laterza, Roma Bari.
- CICCARONE G., MARCHETTI E. (2000), *Praticabilità ed effetti della moderazione salariale nell'unione monetaria europea*, "Rivista di Politica Economica", 90, pp. 217-56.
- CORICELLI F., CUKIERMAN A., DALMAZZO A. (2006), *Monetary institutions, monopolistic competition, unionized labor markets and economic performance*, "Scandinavian Journal of Economics", 108, I, pp. 39-63.
- CUKIERMAN A., LIPPI F. (2001), *Labour markets and monetary union: A strategic analysis*, "The Economic Journal", 111, pp. 1-21.
- DETKEN C., GÄRTNER M. (1994), *Governments, trade unions and the macroeconomy: An expository analysis of the political business cycle*, "Public Choice", 73, I, pp. 37-53.
- DI BARTOLOMEO G. (2001), *Calmfors and Drifill's u-shaped relationship: A different view*, in R. Balducci, S. Staffolani (eds.), *Distribution, growth and employment*, ESI, Napoli.
- ID. (2007), *Interest group and the monetary policy management*, "Journal of Current Issues in Finance, Business and Economics", 1, pp. 71-89.
- DI BARTOLOMEO G., PAUWELS W. (2006), *The issue of instability in a simple policy game between the central bank and a representative union*, "Public Choice", 126, pp. 275-98.
- FAJERTAG G., POCHET PH. (2000), *Social pacts in Europe. New dynamics*, European Trade Union Institute and Observatoire Social Européenne, Bruxelles.
- FIORITO R. (2000), *Il paradosso della concertazione*, "Rivista di Politica Economica", 90, pp. 353-71.
- FIORITO R., TARANTELLI E. (1984), *Caratteristiche, utilizzo e nuove linee di ricerca del modello econometrico dell'ISEL*, in Banca D'Italia, *Ricerche quantitative per la politica economica*, 1, pp. 409-18.
- FREEMAN R. B. (2006), *Searching for the EU social dialogue model*, in N. Acocella, R. Leoni (eds.), *Social pacts, employment and growth. A reappraisal of Ezio Tarantelli's thought*, Physika-Verlag, Heidelberg-New York.
- GLAESER E. (2005), *Inequality*, in D. Fullerton, B. Weingast (eds.), *Oxford handbook of political economy*, Oxford University Press, Oxford.
- GROSSMAN G., HELPMAN E. (2002), *Integration vs. outsourcing in industry equilibrium*, "The Quarterly Journal of Economics", 117, I, pp. 85-120.
- HASSEL A. (2006), *Wage setting, social pacts and the euro. A new role for the state?*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- IVERSEN T., SOSKICE D. (1998), *Multiple wage-bargaining systems in a single European currency area*, "Oxford Review of Economic Policy", 4, pp. 110-24.
- KREECH W. R. (1995), *Economic politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MAGATTI M. (2009), *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecnico-nichilista*, Feltrinelli, Milano.
- MICHELAGNOLI G. (2012), *Ezio Tarantelli – Economic theory and industrial relations*, Springer, Berlin.
- ID. (2013), *Alle origini della «concertazione». I patti sociali nell'Italia degli anni Ottanta*, 10<sup>th</sup> Conferenza della Associazione Italiana per la Storia dell'Economia Politica, Gaeta (31 maggio, 2 giugno).
- OLSON M. (1982), *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven.
- REGINI M. (1984), *The conditions for political exchange: How concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain*, in J. H. Golthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism. Studies in the political economy of Western European nations*, Clarendon Press, Oxford, pp. 124-42.

- ID. (1997), *Still engaging in corporatism? Recent Italian experience in comparative perspective*, "European Journal of Industrial Relations", 3, pp. 259-78.
- SOSKICE D., IVERSEN T. (2000), *The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters*, "Quarterly Journal of Economics", 115, I, pp. 265-84.
- SUMMERS L. H., GRUBER J., VERGARA R. (1993), *Taxation and structure of labor markets: The case of corporatism*, "Quarterly Journal of Economics", 108, pp. 385-411.
- TARANTELLI E. (1974), *Studi di economia del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1981), *Le politiche di rientro dall'inflazione nei paesi industrializzati e il ruolo economico del sindacato*, Laboratorio politico, 1, IV, pp. 174-99, ristampato in Id., *L'utopia dei deboli è la paura dei forti*, Saggi, relazioni e altri scritti accademici, a cura di R. Filosa e G. M. Rey, Franco Angeli, Milano 1988.
- ID. (1983), *La predeterminazione dell'inflazione nei paesi industrializzati e l'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983*, Laboratorio politico, ristampato in Id., *L'utopia dei deboli è la paura dei forti*, Saggi, relazioni e altri scritti accademici, a cura di R. Filosa e G. M. Rey, Franco Angeli, Milano 1988.
- ID. (1986), *Economia politica del lavoro*, UTET, Torino.
- ID. (1995), *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, a cura di B. Chiarini, Laterza, Roma-Bari.
- TIRELLI P., COLOMBO E., VISSER J. (2014), *Explaining social pacts: Economic fundamentals, union's strength, institutional constraints*, "Journal of Comparative Economics".
- TRONTI L. (2005), *Protocollo di luglio e crescita economica: l'occasione perduta*, "Rivista internazionale di scienze sociali", 113, II, pp. 345-70.
- ID. (2007), *Distribuzione del reddito, produttività del lavoro e crescita: Il ruolo della contrattazione decentrata*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", 61, III-IV.
- ID. (2009), *La crisi di produttività dell'economia italiana: scambio politico ed estensione del mercato*, "Economia & Lavoro", 43, II, pp. 139-57.
- VISSER J. (2006), *Wage bargaining institutions in Europe. A happy marriage or preparing for divorce?*, in N. Acocella, R. Leoni (eds.), *Social pacts, employment and growth. A reappraisal of Ezio Tarantelli's thought*, Physika-Verlag, Heidelberg-New York.