

Verso un modello sociale europeo. Presupposti, difficoltà e prospettive di una politica sociale europea

Thomas Blanke, Jürgen Hoffmann

1. Introduzione

L'integrazione europea ha cominciato a svilupparsi dalla fondazione della Comunità europea per il carbone e l'acciaio e il Trattato di Roma degli inizi e della metà degli anni cinquanta, ed è sostanzialmente e principalmente di natura *economica*. Le quattro note libertà che il processo di integrazione intende promuovere riguardano fattori economici – beni, manodopera, servizi, capitali – grazie ai quali si crea un mercato comune. Nel corso della storia la creazione di mercati liberi ha sempre provocato – da parte dei protagonisti politici a livello nazionale – reazioni volte a limitare o persino abolire le conseguenze negative di tale libertà dei mercati, quello che Karl Polanyi ha definito il loro «sradicamento». Tali politiche volte a correggere il mercato hanno portato, al livello dello stato-nazione, a varie forme di servizi sociali erogati dallo Stato – poi sussunte nell'espressione *welfare state* – per cui s'introducono norme sociali (o anche ecologiche) per porre nuovi limiti ai mercati, ri-radiciandoli secondo forme di comportamento economico che possono essere considerate accettabili da un punto di vista sociale. Queste forme di prestazioni sociali erogate dallo Stato comprendono, in senso più ampio, le varie forme di previdenza sociale (tutela in caso di vecchiaia, malattia e disoccupazione), la sicurezza e la salute sul lavoro, le relazioni industriali, nonché le politiche di occupazione portate avanti dallo Stato.

Attualmente una caratteristica del processo di integrazione europea è che, anche se – nel contesto dei trattati dal Trattato di Roma del 1957, in particolare dall'Atto unico europeo e dal completamento del mercato unico negli anni novanta – si è riusciti a porre la libertà del mercato al di sopra de-

* Thomas Blanke è docente di Diritto del lavoro presso la Carl von Ossietzky Universität, Oldenburg.

** Jürgen Hoffmann è docente di Sociologia politica presso la Hamburg University e ricercatore associato presso l'European Trade Union Institute, Bruxelles.

gli stati-nazione (in quanto si sta ora portando avanti una politica di creazione del mercato a livello sovranazionale), le politiche di correzione del mercato a livello europeo, in generale, sono fallite o non sono neanche stati fatti tentativi in tal senso¹. Per un economista con tendenze neoclassiche ciò potrebbe non costituire un problema, nella misura in cui si spera – come esemplificato anni fa nel cosiddetto Rapporto Cecchini sul completamento del mercato interno – che i principali effetti del *welfare* si accumulano proprio a *seguito* dell'integrazione economica. Ciò che tale posizione però non considera è che, per effetto dell'integrazione, sono aumentate di molto le opzioni di uscita per le società commerciali, che prima erano legate per molti aspetti importanti allo Stato nazionale, con il risultato che i sistemi nazionali di *welfare*, che dovrebbero appunto correggere le carenze del mercato, tra l'altro anche in settori quali la politica sociale ed ecologica, si trovano ora sotto pressione².

Lo sfondo di tale mancanza da parte della politica di integrazione europea è dato dalle differenze che si sono accumulate storicamente tra gli stati-nazione nel corso di un processo in base al quale i paesi hanno definito le proprie politiche di correzione del mercato, che hanno assunto la forma di politiche sociali nazionali e di diverse strutture di stato sociale che attualmente convivono nell'Unione Europea come diverse tipologie di *welfare state*.

Eppure la situazione è ancora più complessa, perché non sono soltanto le tipologie di *welfare state* a essere diverse, ma anche le basi delle economie nazionali che le sostengono, per cui a livello europeo non solo tali diverse tipologie di *welfare state* sono in concorrenza, ma anche, e soprattutto, diverse tipologie di capitalismo e di relazioni industriali sono a contatto diretto le une con le altre³. Quali difficoltà emergono da questo stato di cose?

¹ Vedi Scharpf F.W. (2002), *Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie*, in *Leviathan*, vol. 30, n. 1, pp. 65-92.

² L'opzione di uscita aumentata dall'europeizzazione e dalla globalizzazione ha quindi spostato l'equilibrio di potere nel triangolo «capitale-sindacati-stato» molto a favore del capitale, perché il potenziale di minaccia delle imprese è aumentato moltissimo. Non è che tutte le imprese si trovino in effetti in una posizione tale da poter ricorrere all'opzione di uscita, e non tutte quelle che si trovano in tale posizione in effetti desiderino farlo. Ma sono tutte in una posizione che consente loro di fare minacce, ed è difficile sia per i governi sia per i sindacati valutare sino a che punto tali minacce siano da prendere sul serio.

³ Ebbinghaus B. (1999), *Does a European Social Model exist and can it survive?*, in Huermer G., Mesch M., Traxler F. (a cura di), *The Role of Employers' Associations and Labour Unions in the European Union*, Aldershot, Brookfield et al., pp. 1-26.

In che modo incidono sulle prospettive di una futura politica sociale europea? In queste circostanze esiste un modello sociale europeo? Nei paragrafi che seguono sono soprattutto queste differenze che saranno sottoposte a una differenziazione tipologica per poi, nell'ultima parte di quest'articolo, illustrare le risposte di politica sociale al processo di integrazione economica e le sue prospettive a livello di Unione Europea.

2. «Tipologie di capitalismo». I diversi modelli di capitalismo nell'Unione Europea

Un primo aspetto delle differenze socio-economiche tra gli Stati membri si delinea nell'Unione Europea dalle differenze esistenti nei loro «sistemi sociali di produzione»⁴. Il comportamento economico che, nei sistemi capitalisti incentrati sul mercato, è governato dal principio dell'«uso dei soldi per far soldi», ovvero le rendite di capitale, non è mai unicamente diretto a fini economici. Persino l'azione economica puramente razionale lascia spazio ad alternative nelle dimensioni temporali e sociali oggettive (concentrazione sui fini o sui mezzi, su un approccio individualistico o cooperativo, su un orientamento verso obiettivi di breve o lungo termine). Il comportamento economico individuale, inoltre, è radicato nelle istituzioni sociali (norme, regolamenti, leggi) che, in generale, si trovano in un rapporto di complementarità le une con le altre e servono a stabilizzare il comportamento economico, aumentandone la forza e la prevedibilità⁵.

Storicamente in Europa si sono venute a creare due tipologie di fondo:
– la prima corrisponde a una forma di capitalismo di mercato liberista radicale, tutto impostato al vantaggio economico individuale di breve termi-

⁴ Vedi in relazione a questa espressione Hollingsworth R.J. (1997), *Continuities and Changes in Social Systems of Production: The Cases of Japan, Germany and the United States*, in Hollingsworth R.J., Boyer R. (a cura di), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, pp. 265-310.

⁵ A questo proposito, e in relazione a quanto segue nel testo, vedi Abelshauser W. (2003), *Kulturkampf – Der deutsche Weg in die neue Wirtschaft*, Berlino; Albert M. (1990), *Capitalisme contre capitalisme*, Parigi; Amable B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford; Crouch C., Streeck W. (a cura di) (1997), *Political Economy of Modern Capitalism*, Londra, New Delhi, Thousand Oaks; Hall P.A., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford; Hoffmann J. (2005), *Kulturelle Voraussetzungen für die Entwicklung der sozialen Marktwirt-*

ne, rifinanziato prevalentemente in borsa e con un meccanismo di coordinamento che è portato avanti soprattutto dal mercato;

– in secondo luogo, in contrasto con quello appena descritto, è emerso un altro tipo di capitalismo, impostato su iniziative di lungo termine e di natura cooperativa che ha, oltre al mercato, una serie di istituti di coordinamento non di mercato, o sotto forma di modalità corporative (il capitalismo renano in Germania, l’Olanda, il Belgio, in una certa misura anche l’Austria) o con un ruolo dominante svolto dallo Stato (capitalismo di stato in Francia e Italia) o, infine, grazie alla presenza di partiti politici egemonici (capitalismo socialdemocratico in Scandinavia, in particolare in Svezia).

La stabilità e la dipendenza dal percorso delle tipologie di capitalismo qui enumerate sono condizionate dalle loro complementarietà istituzionali strettamente intrecciate (Amable, 2003), tra cui anche i metodi di finanziamento, i sistemi di *governance* aziendale, la formazione professionale, nonché i sistemi di relazioni industriali e le associazioni e i loro rapporti con lo Stato, infine i sistemi di innovazione. Interferire con queste modalità che istituzionalmente sono molto legate, mutuando elementi da altri tipi di sistemi capitalisti – ad esempio nel contesto della politica di integrazione dell’Unione Europea – possono portare a perdite di produttività e di assistenza sociale e, addirittura, all’erosione di un modello che in precedenza aveva funzionato bene.

Quindi, ad esempio, il modello radicale anglo-americano incentrato sul mercato – rappresentato nell’Unione Europea dal *capitalismo britannico* – si finanzia prevalentemente in borsa ed è dunque condizionato dalle aspettative di breve termine degli azionisti, mentre il sistema di *governance* delle aziende in Gran Bretagna è soprattutto dato da piccole imprese che perseguono esclusivamente obiettivi di tipo economico finanziario (utili di breve termine), dove al centro della gestione c’è l’amministratore delegato, che risponde unicamente agli azionisti. All’interno di questo sistema di produzione sociale tipico della Gran Bretagna, la forma dominante di industria (che attualmente rappresenta solo il 20 per cento dei dipendenti) è la produzione di massa standardizzata con operai scarsamente qualificati, in mercati del lavoro altamente flessibili, nei quali si può assumere e licenziare con

schaft in Deutschland und Kontinentaleuropa, in Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Gtz) e Goethe Institut (Hrsg.), *Kulturelle Voraussetzungen für die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft*, Eschborn, pp. 55-88, anche in http://www.hwp-hamburg.de/cis/content_downloads/cp%203%20Hoffmann.pdf

facilità (produzione di cacciaviti, condizioni di lavoro caratterizzate da scarse qualifiche e retribuzioni basse). È quindi negli interessi dei dipendenti avere qualifiche che siano quanto più ampie e generali possibili, in modo tale da rimanere mobili e impiegabili presso un'ampia gamma di imprese.

Mentre nel sistema tedesco i lavoratori manuali specializzati sono dipendenti, in Gran Bretagna i lavoratori (altamente retribuiti) – a volte si tratta di laureati – si formano all'interno delle società, che si assicurano nel tempo le loro prestazioni grazie al principio dell'anzianità. Accanto alla produzione di massa standardizzata ci sono gli investimenti – grazie ai capitali di rischio facilmente reperibili in borsa – in nuovi mercati e prodotti ad alta tecnologia, ed è attraverso questi dipendenti altamente qualificati e ben retribuiti – per impedire la concorrenza sleale – che vengono realizzati questi prodotti. Sia i beni di produzione di massa di bassa qualità e con elasticità del prezzo sia i prodotti dell'alta tecnologia sono caratteristici, quindi, del sistema di innovazione dell'economia di mercato liberista rappresentata nell'Unione Europea dalla Gran Bretagna e dall'Irlanda.

Al contrario, nei sistemi sociali di produzione delle economie di mercato capitaliste – il cui prototipo è il capitalismo corporativista renano della Germania – la produzione è finanziata o mediante prestiti bancari di lungo termine o attraverso investimenti strategici (dei cosiddetti *stakeholders*) in borsa. Il sistema di *governance* delle aziende è cooperativo e orientato al lungo termine (consiglio di supervisione-consiglio di gestione, dove il presidente di tale consiglio è *primus inter pares* e vige la co-determinazione dei rappresentanti dei lavoratori).

Tra gli obiettivi dell'azienda vi sono, accanto alla realizzazione di utili costanti, la garanzia di lungo termine, l'estensione dei mercati e la stabilità dell'occupazione. I mercati del lavoro interni, altamente flessibili, sono protetti dall'esterno da barriere elevate (qualifiche interne, tutela contro il licenziamento), mentre la formazione è organizzata in base alla collaborazione tra l'azienda, lo Stato e i sindacati (il sistema di formazione professionale duale) così che, data la tutela contro il licenziamento, i lavoratori sono incoraggiati a contare sulle qualifiche acquisite all'interno dell'azienda e i datori di lavoro a investire in formazione, poiché il rischio che i dipendenti decidano di andarsene o di subire concorrenza sleale è scarso. I mercati del lavoro sono quindi estremamente flessibili a livello interno e offrono ai dipendenti l'opportunità di acquisire, se necessario, un'ampia gamma di professionalità, proprio *perché* esternamente sono *in*-flessibili. In tale contesto

si sviluppa, stadio dopo stadio, un sistema di innovazione che genera qualità e, prevalentemente, prodotti mediamente tecnologici caratterizzati da inelasticità dei prezzi. Questo sistema di «produzione di qualità diversificato» è anche etichettato dagli accademici «alta qualità, alte qualifiche, salari elevati», una triade utilizzata per caratterizzare, ad esempio, il primato della Germania nelle esportazioni.

Il modello di capitalismo renano del *mercato coordinato* prevede invece che siano le due parti dell'industria a esercitare, interagendo con lo Stato, il ruolo di coordinamento insieme al mercato e nei suoi confronti; nella tipologia statalista – che si riscontra in Francia e, con qualche limitazione, in Italia – tale ruolo è assunto dallo Stato, mentre nel modello socialdemocratico – in Scandinavia, soprattutto in Svezia, ma anche in una certa misura in Austria – dalla socialdemocrazia quale partito egemonico in associazione con lo Stato e le due parti dell'industria. I tre sottotipi di «capitalismo di mercato coordinato» (corporativista, statalista, socialdemocratico) differiscono l'uno dall'altro nelle modalità attraverso le quali l'intervento economico realizza il radicamento sociale – se attraverso la cooperazione o la gerarchia; tutti, comunque, sono molto diversi dal modello di mercato radicale del capitalismo di mercato liberista.

Queste diverse tipologie di capitalismo rappresentano, nel contempo, la base socio-economica che sottende le differenze nei tipi di *welfare state* che si sono venuti a creare al loro interno, oltre che i diversi sistemi di relazioni industriali che si riscontrano nell'Unione Europea. La tipologia di capitalismo coordinato in questi ultimi tempi si trova esposta a pressioni particolari, a causa delle grandi trasformazioni dell'architettura finanziaria internazionale e dei cambiamenti che ne derivano negli orientamenti di gestione delle aziende (verso il modello del valore di breve termine dell'azionista), e anche per effetto dell'internazionalizzazione dei mercati, un punto che verrà ulteriormente affrontato qui di seguito.

3. Gamma di modelli di *welfare state* nell'Unione Europea

Insieme allo sviluppo storico delle diverse forme di capitalismo sono emerse anche diverse risposte, nell'area dell'Unione Europea, alla questione sociale che si è posta con la transizione ai sistemi economici capitalisti e alla democratizzazione delle società borghesi nell'Europa occidentale. Se consi-

deriamo i quattro paesi europei qui selezionati, appare chiaro che i sistemi di previdenza sociale si sono venuti a creare sullo sfondo dei rispettivi sviluppi e delle questioni storico-sociali, mentre in ogni caso ci sono, nel contempo, anche evidenti rapporti con la tipologia di capitalismo prevalente. Questo legame storico emerge con particolare chiarezza esaminando i diversi approcci e le questioni essenziali⁶.

Una questione centrale per il sistema di assistenza sociale della Gran Bretagna è sempre stata la questione della povertà, della quale lo Stato si è dovuto far carico per evitare tensioni sociali. Poiché la società britannica non ha avuto e continua a non avere un sistema molto sviluppato di associazioni, che si sarebbe potuto creare insieme allo Stato o a prescindere da esso, ad esempio con una qualche forma di sistema di previdenza sociale in senso corporativista, i servizi sociali dello Stato per i poveri che esistono dagli inizi del capitalismo britannico sono stati previsti sotto forma di prestazioni di base – una pensione di vecchiaia minima fiscalizzata, un'assicurazione contro le malattie e la disoccupazione su base contributiva introdotta dalla legge di previdenza nazionale (*National Insurance Act*) del 1911 – e alla metà del ventesimo secolo, con il governo laburista, è stato creato un sistema sanitario nazionale con caratteristiche chiaramente «socialiste». La forte concentrazione sullo Stato come organizzatore è solo apparentemente in contraddizione con il modello di capitalismo di mercato liberista perché, proprio dato che il capitalismo britannico – nonostante le tendenze opposte quando al governo c'erano i laburisti – è sempre stato incentrato sul mercato, non si è venuto a creare un livello associativo di intermediazione forte, con una forte presenza di associazioni e istituzioni della società civile, con il cui aiuto si sarebbero potuti sviluppare sistemi di previdenza sociale e, a parte lo Stato, non c'erano altre istituzioni che avrebbero potuto creare e mandare avanti tali sistemi. L'alternativa a una modalità associativa sarebbe stata un sistema sanitario puramente privato, ma tale tipo di alternativa è sempre risultata inaccettabile per la società britannica, con la sua economia di mercato radicale incentrata sugli azionisti, e ciò vale anche per i conservatori. Prestazioni sociali di Stato ben sviluppate, un sistema uniforme prevalentemente finan-

⁶ Su quanto segue vedi, in particolare, Schmid J. (2002), *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Opladen; Kaufmann F.-X. (2003), *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Francoforte sul Meno.

ziato da contributi di previdenza sociale di base (la povertà tra gli anziani è uno dei problemi più gravi del sistema britannico) e un sistema sanitario universale le cui prestazioni sono erogate dallo Stato, sono quindi le caratteristiche principali dei servizi di assistenza sociale pubblica in Gran Bretagna che, in effetti, proprio a causa del sistema sanitario nazionale, rappresenta una quota maggiore del Pil di quella degli Stati Uniti, pur rimanendo molto più indietro in quest'ambito rispetto agli altri stati membri dell'Ue dell'Europa occidentale continentale.

Invece, nei tre Stati di riferimento dell'Europa continentale, la percentuale di spesa per le prestazioni di assistenza sociale è molto più elevata che nelle economie di mercato liberiste. Ciononostante, si osservano distinzioni qualitative significative tra i sistemi dell'Europa continentale:

– Per il *welfare state* svedese, la problematica che ha inciso maggiormente sullo sviluppo del sistema di previdenza sociale non è stata la povertà ma *l'eguaglianza*. Da un lato, dietro la richiesta che il *welfare state* promuova l'uguaglianza delle opportunità di vita e, fin dove possibile, anche delle situazioni di vita, c'erano le pretese di una maggioranza della popolazione costituita da proprietari terrieri che chiedevano una quota dei vantaggi economici che lo sviluppo del capitalismo stava generando. A queste pretese è stata data espressione politica formale dal partito socialdemocratico, diventato egemone dalla metà del ventesimo secolo, e che è stato in grado di prendere spunto da un alto grado di solidarietà che si presentava sotto forma di un senso di collettività premoderno, particolarmente spiccato, diffuso nella popolazione svedese. Per far fronte a tali richieste è stato concepito un modello di previdenza sociale universale, finanziato prevalentemente dal gettito fiscale (dal 1946 esiste un'assicurazione di base per tutti gli anziani non sottoposta a verifica patrimoniale), sostenuto da un sistema molto sviluppato di servizi sociali pubblici. Solo recentemente sono state introdotte integrazioni mediante contributi (ma ciò è stato realizzato senza gli effetti discriminatori a discapito delle donne, tipici ad esempio del sistema tedesco). L'assistenza sanitaria è organizzata per lo più a livello pubblico, con un'assicurazione generale contro le malattie obbligatoria e un alto livello delle indennità di malattia (90 per cento della retribuzione). I fondi sindacali per le indennità di disoccupazione sono stati sovvenzionati per legge e l'assicurazione per gli iscritti al sindacato è stata resa obbligatoria, attribuendo in pratica ai sindacati lo *status* di «dipartimenti indiretti dello Stato» (Kaufmann, 2003).

– Il sistema di previdenza sociale tedesco, invece, all'epoca di Bismarck, ha cominciato a svilupparsi a partire dalla *questione operaia* (sullo sfondo della quale c'era, come per la Gran Bretagna e la Svezia, la questione sociale). Bismarck, nel creare un sistema di previdenza sociale per l'impero tedesco, intendeva risolvere due questioni di fondo: la prima era quella di reprimere l'influenza di un movimento operaio e di organizzazioni sindacali in ascesa, che avevano cominciato a creare le proprie forme mutualistiche di previdenza sociale, di cui sperava di bloccare l'avanzata (l'esatto contrario, quindi, dell'approccio svedese appena indicato). L'altra questione che premeva a Bismarck era la creazione di una forma di previdenza sociale controllata dallo Stato, in linea con le sue idee di politica corporativista e volta contro un eventuale altro aumento del potere del parlamento⁷. In questo contesto, negli anni ottanta del 1800 fu creato un modello di assicurazione basato sui contributi (inizialmente per la vecchiaia, la malattia e l'invalidità; poi, durante la Repubblica di Weimar fu aggiunta, nel 1927, l'assicurazione per la disoccupazione), cui contribuivano sia i lavoratori sia i datori di lavoro, che si basava sul modello dell'uomo che lavora fuori casa (con moglie e figli comunque assicurati) e la cui idea era quella di assicurare il singolo soggetto contribuente per i periodi di necessità sociale e finché fosse necessario. Nel contempo, accanto all'assicurazione di legge obbligatoria, si sono venuti a creare istituti assicurativi privati che, garantendo previdenza sociale accanto all'assicurazione di legge, sono serviti a consolidare le differenze tra i gruppi e le classi sociali. Tale sistema rientra nel modello di capitalismo corporativista renano, perché è costruito sul sistema associativo ben sviluppato di cui è esso stesso uno degli elementi costitutivi; dalla Repubblica di Weimar – con l'unica interruzione del periodo nazista – l'assicurazione obbligatoria di legge è stata organizzata a livello cooperativo su base tripartita (con la partecipazione dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro). I servizi sociali organizzati a livello pubblico sono, rispetto al sistema svedese, relativamente meno sviluppati.

– Il sistema di previdenza sociale francese è costruito in modo analogo a quello tedesco, anche se ha avuto punti di partenza diversi. Sono state le cifre relative al ristagno, se non addirittura alla diminuzione della popolazione – rispetto al potenziale avversario tedesco – a far scattare in Francia una politica sociale prevalentemente incentrata sulla famiglia. Pertanto, per

⁷ Vedi Abelshausen W. (2003), *op.cit.*, p. 61 ss.

quanto possa suonare paradossale, è stato introdotto un modello di previdenza sociale finanziato secondo i criteri bismarckiani con contributi delle due parti, con numerosi fondi per assegni familiari e tre fondi ufficiali separati per la vecchiaia, la malattia e la famiglia. Proprio come il modello tedesco, il modello francese è completamente e selettivamente organizzato in base alle categorie occupazionali e quindi, come ha sottolineato Kaufmann, non contribuisce alla riduzione della disuguaglianza sociale. Un'ulteriore caratteristica del sistema francese è che gli enti pubblici assicurano un sistema di assistenza all'infanzia completo di tutto con il sostegno dello Stato, quindi per le donne – rispetto alla Germania – è molto più semplice andare a lavorare fuori casa, la qual cosa si traduce anche in una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro rispetto a quella della Germania. Inoltre, il sistema francese è sostenuto da un salario minimo di legge (Smic).

Le differenze tra i sistemi di previdenza sociale qui illustrati sono descritti chiaramente altrove. Nel suo libro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Gösta Esping-Andersen divide i *welfare state* dell'Unione Europea in tre categorie: la tipologia liberista, quella socialdemocratica e quella conservatrice. Le prime due – la Gran Bretagna come tipologia liberista e la Svezia come tipologia socialdemocratica – hanno un'elevata partecipazione delle donne al mercato del lavoro: o per necessità, a causa della previdenza sociale inadeguata vigente in base al sistema liberista, o per effetto di un'offerta generosa di servizi pubblici per l'assistenza all'infanzia e di istruzione nel sistema socialdemocratico; le donne, quindi, vanno a lavorare in percentuali simili a quelle degli uomini. Tale situazione conferisce un certo dinamismo al mercato del lavoro nella misura in cui «una donna che lavora ha bisogno di una moglie»; una donna che lavora fuori casa ha bisogno di assumere donne che svolgano al suo posto il lavoro di una moglie, i lavori domestici e/o l'assistenza ai bambini, e che siano retribuite per tale lavoro. Le cose stanno diversamente nelle tipologie di *welfare state* «conservatrici», la Germania e la Francia, che offrono assicurazioni alle mogli attraverso il sistema di previdenza sociale e si basano sull'assunto del maschio che lavora e provvede alla famiglia con un lavoro a tempo pieno stabile. Queste società *self-service* preservano il patriarcato e lasciano alle donne il compito di occuparsi della casa e dell'assistenza ai figli, per cui producono una bassa partecipazione femminile al mercato del

lavoro (sebbene ciò non valga per la Francia, a differenza dell'Inghilterra) e un mercato del lavoro meno dinamico nei segmenti in questione.

Le forme prevalenti, i modelli di finanziamento e i servizi sociali erogati dai diversi tipi di *welfare state* sono quindi diversissimi, proprio come le tipologie di capitalismo. Qui è bene tenere presente che i tipi di *welfare state* cui si è fatto riferimento sono anche, in una certa misura, costruiti in linea con la matrice istituzionale data dalla tipologia di capitalismo e acquisiscono la loro quota di caratteristiche istituzionali complementari che la costituiscono.

4. Variazioni delle relazioni industriali

I sistemi di relazioni industriali nei paesi dell'Europa occidentale membri dell'Unione Europea riflettono ancora di più dei sistemi di *welfare* le differenze tra le diverse tipologie di capitalismo. Ciò non sorprende, perché le relazioni industriali sono sempre state al centro del sistema capitalista. Le differenze sono visibili nelle strutture, nella cultura e nella politica delle due parti sociali nei diversi paesi, e qui continueremo a concentrarci sui quattro paesi di riferimento⁸.

In Gran Bretagna le industrie capitaliste sono emerse ben presto. C'erano delle piccole società per azioni che dominavano il settore industriale e che continuano a farlo. I sindacati – si sono formati anch'essi presto: erano prevalentemente rappresentanze dei lavoratori o rappresentanze di gruppi specifici di dipendenti che, in alcuni casi, sono stati estesi per costituire sindacati generali – fondamentalmente sono rimasti di dimensioni ridotte e hanno adottato un comportamento orientato al mercato, entrando in competizione l'uno con l'altro per assicurarsi gli iscritti. Ciò ha impedito lo sviluppo o di sindacati industriali o di contratti collettivi di settore⁹, mentre l'attività di contrattazione collettiva s'incentrava sulla contrattazione in a-

⁸ Vedi Ebbinghaus B. (1999), *op.cit.*; Ferner A., Hyman R. (a cura di) (1998), *Changing industrial relations in Europe*, Oxford; Hyman R. (2001), *Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class and Society*, Londra, New Delhi, Thousand Oaks; Waddington J., Hoffman R. (a cura di) (2000), *Trade Unions in Europe: Facing Challenges and Searching For Solutions*, Etui, Bruxelles.

⁹ Vedi anche *Gewerkschaften in Westeuropa*, in Schroeder W., Wessels B. (a cura di) (2003), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, pp. 86 ss.

zienda, con un totale di più di 210 (!) sindacati (compresi anche sindacati grandi e organizzati come l'Unison e il Gmb), che insieme realizzano un livello relativamente buono di densità sindacale, concorrendo l'uno con l'altro sul posto di lavoro.

La confederazione sindacale Tuc svolge la funzione dell'arbitro tra i sindacati e (soprattutto) ha il compito di sostenere il partito laburista (anche se ciò sta cominciando a cambiare con il New Labour). Lo Stato interviene nelle relazioni industriali nella misura in cui ha un interesse di politica generale a limitare il potere dei sindacati (tipica di tale tendenza è stata la legislazione sulle fusioni sindacali nel XIX secolo e la legislazione sindacale approvata dai governi di Margaret Thatcher). La cultura delle relazioni industriali è incentrata sul conflitto (il partenariato sociale è possibile, come è noto, solo laddove ci sono associazioni forti, che però non esistono); gli *shop stewards* sul lavoro non ritengono che la loro funzione sia quella della co-determinazione quanto, piuttosto, nell'esercizio di un potere di compensazione per resistere ai padroni; l'orientamento politico del movimento sindacale non è in alcun modo socialista, ma strettamente riformista e nella tradizione della società fabiana. Tuttavia, recentemente con l'introduzione dei Consigli di azienda europei, si è cominciato a introdurre anche nelle relazioni industriali della Gran Bretagna le strutture della co-determinazione dell'Europa continentale.

In linea di principio, *i sistemi di relazioni industriali dell'Europa continentale* sono in netto contrasto con questo tipo di modello. Qui la regola è costituita da grandi confederazioni sindacali (una situazione che Wolfgang Streeck¹⁰ attribuisce al fatto che le confederazioni sindacali dell'Europa continentale, già nella fase in cui stavano emergendo, si trovavano a dover affrontare come avversario un capitalismo ben organizzato), per reazione alle quali si sono formate associazioni datoriali forti, ed entrambe le parti dimostrano di essere più o meno capaci di organizzazione e di impegno. Le politiche di tali federazioni sono prevalentemente orientate in senso settoriale (cioè con accordi settoriali regionali), sebbene attualmente si assista a un processo di «decentramento controllato»¹¹. Inoltre, le forme legalmente vincolanti di co-determinazione a livello di sito di produzione e di azienda

¹⁰ Streeck W. (a cura di) (1997), *op.cit.*

¹¹ Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford.

si sono affermate più che non in Gran Bretagna, dove tali forme – a eccezione dei Consigli di azienda europei – sono praticamente inesistenti. Tuttavia, se si esaminano le forme organizzative dei sindacati e il ruolo dello Stato, o il rapporto tra lo Stato e le due parti sociali, si vedono differenze determinanti:

– Nei paesi scandinavi, e anche in Germania e in Austria, la forma prevalente è quella del grande sindacato unitario, organizzato e definito nella maggior parte dei casi dal principio della federazione industriale (in Austria in base ai settori). Il sindacato unitario conclude autonomamente contratti collettivi settoriali e regionali (anche se ciò in genere non esclude accordi aziendali o altri che interessano gruppi specifici di lavoratori) sulla base della contrattazione collettiva libera, garantita dallo Stato, mentre l'attuazione dei contratti collettivi, intesa come adattamento dei contratti alla situazione della singola azienda, è spesso organizzata dagli organismi di co-determinazione aziendale o del sito di produzione. Questi organismi di co-determinazione non hanno soltanto diritti di informazione e consultazione; in particolari settori dell'attività aziendale hanno anche diritti di co-determinazione e co-decisione. In Austria e in due *Laender* della Repubblica Federale di Germania un'ulteriore caratteristica delle relazioni industriali è l'appartenenza obbligatoria del dipendente alle Camere del lavoro. I sindacati, contemporaneamente, sono presenti anche a un livello più locale, sia che, come in Scandinavia (vedi sopra), organizzino i fondi per la disoccupazione (che ha portato ad alti tassi di iscrizione) o che, come in Germania, cooperino nel sistema corporativista nelle organizzazioni semi-statali con l'associazione datoriale e con lo Stato su base tripartita (ad esempio nell'ambito della previdenza sociale, del sistema duale di formazione professionale e degli istituti di ricerca).

– Invece, nei paesi con una forma statalista di capitalismo, quali la Francia e l'Italia, i sindacati sono organizzati in base a orientamenti politici o religiosi, e contestualmente su base centralizzata e nazionale. A livello di sito di produzione è vero che esistono organismi di co-determinazione – ad esempio i *conseils d'entreprise* in Francia o le Rsu in Italia – ma i loro diritti si limitano in genere all'informazione e alla consultazione (e nel caso dei *conseils d'entreprise* sono anche presieduti dal datore di lavoro o *patron*). Sebbene le federazioni, come federazioni sindacali organizzate centralizzate, e anche le organizzazioni datoriali e/o industriali, svolgano un ruolo importante in politica, di norma i sindacati – in particolar modo in Francia – hanno

solo un basso grado di organizzazione, di conseguenza sono capaci di esercitare un effetto vincolante solo in misura limitata. La loro forza sta nella possibilità di portare nelle piazze i non iscritti e la pressione che viene esercitata in tal modo sul governo, perché sia i contratti collettivi sia le condizioni sostanziali delle relazioni industriali (ad esempio l'orario di lavoro) sono nella fase finale attuate da enti di governo – in Francia, o con una dichiarazione di validità generale da parte di una commissione formata da rappresentanti di entrambe le parti dell'industria e del governo¹² o direttamente mediante decreto governativo. Questo è un altro esempio dell'influenza della tipologia di capitalismo statalista sulle relazioni industriali, reso evidente in Francia dal fatto che la sindacalizzazione nell'economia del settore privato si aggira intorno al 5 per cento, mentre il tasso di copertura della contrattazione collettiva è del 90 per cento.

A prescindere dal fatto che i datori di lavoro siano o meno disposti ad adottare la contrattazione collettiva congiunta a livello europeo, si può quindi prevedere che una piattaforma comune da parte del sindacato sia estremamente difficile da realizzare; i fattori contrari a tale tipo di sviluppo non sono soltanto i diversi interessi nazionali ma, soprattutto, le diverse strutture di relazioni industriali negli stati membri¹³.

Anche in questo caso si può formulare in un altro modo la natura sistematica della differenza per quanto riguarda i sindacati: se si traccia – come ha fatto Richard Hyman¹⁴ – un triangolo per indicare l'orientamento politico e culturale dei diversi sindacati europei nelle direzioni di *mercato*, *classe* e *società*, nei cui termini si discutono poi i diversi sindacati nazionali, i sindacati britannici possono essere collocati tra classe (opposizione di classe ai capitalisti) e mercato; i sindacati tedeschi, un po' come quelli svedesi, tra società (integrazione nella società, *partnership* sociale) e mercato (contrattazione collettiva libera); quelli italiani tra classe (opposizione) e società. Una

¹² Vedi anche Vigneau C., Sobczak A. (2005), *France: The helping hand of the state*, in Blanke T., Rose E. (a cura di), *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, L'Aia, Bulletin of Comparative Labour Relations, n. 56, pp. 35 ss.

¹³ Hoffmann J. (a cura di) (2002), *The Solidarity Dilemma. Globalisation, Europeanisation and the Trade Unions*, Etui, Bruxelles; Hoffmann J., Hoffmann R., Kirton-Darling J., Rampelshammer L. (a cura di) (2002), *Europeanisation of Industrial Relations in a Global Perspective – Literature Review*, Dublino.

¹⁴ Hyman R. (2001), *op.cit.*

«politica di solidarietà» a livello europeo sarà difficile, su tale base, in ogni caso per quei soggetti che, dalla nascita delle loro organizzazioni, hanno cantato le lodi della solidarietà internazionale. Anche questo vale solo per le federazioni sindacali e non per le organizzazioni datoriali, i cui iscritti, in ogni caso, quando si tratta di Europa preferiscono fare a meno di uno sviluppo delle relazioni industriali al di sopra del livello dell'azienda o del sito di produzione.

5. Tipologie di economie nazionali e modelli di *welfare state* esposti alla pressione del cambiamento

Le tipologie di capitalismo, di *welfare state* e dei sistemi di relazioni industriali che sono state qui presentate sono dipendenti dal percorso, il che significa che il loro sviluppo è stato limitato da condizioni e da strutture economico-sociali che, per il loro intreccio, hanno dato ai sistemi che si sono così venuti a creare un'inerzia che impedisce qualsiasi possibilità di una rottura strutturale radicale. Eppure sono proprio queste strutture che sono alla base che ora sono messe in discussione, e lo sono a due livelli: a livello sociale, dagli anni settanta e in tutti i paesi qui esaminati, è iniziato un processo di modernizzazione che ha provocato un cambiamento delle caratteristiche sociali di fondo – l'appartenenza di classe e la solidarietà, il rispetto della tradizione, la famiglia nucleare patriarcale – verso strutture di vita più pluraliste e stili di vita più aperti e individualisti. Questo processo ha cominciato a erodere le fondamenta sociali dei modelli dell'Europa continentale¹⁵.

Nel frattempo, in ambito economico, la produzione fordista e il modello di crescita associati alla grande impresa, la produzione di massa in catena di montaggio, il rapporto di lavoro standard (patriarcale) (Mückenberger) e un'unificazione del lavoro e delle condizioni di vita relativamente elevata, sono state sempre più puntellate e poi sostituite da forme post-fordiste di produzione, di scala più ridotta e collegate in rete e da accordi di prestazioni di servizi. Questo sviluppo è accompagnato da un grande cambiamento

¹⁵ Vedi, inoltre, Hoffmann J. (2004), *Co-ordinated Continental European Market Economies under Pressure from Globalisation – Case Study: Germany's «Rhineland Capitalism»*, in *German Law Journal*, n. 8; più recentemente, Windolf P. (a cura di) (2005), *Finanzmarkt-Kapitalismus – Analysen zum Wandel von Produktionsregimen*, KZSS Sonderheft 45.

per quanto riguarda i lavoratori dipendenti verso il settore dei servizi (terziarizzazione). Le forme di occupazione che prevalgono in questi segmenti del mercato del lavoro sono le piccole imprese e le modalità individualistiche – compresi i cosiddetti «lavoratori imprenditori di se stessi» (*Arbeitskraftunternehmer*). Tutti questi sviluppi messi insieme spiegano la relativa perdita di significato che stanno attualmente subendo in tutta Europa le grandi organizzazioni, compresi i sindacati industriali¹⁶.

Con l'europeizzazione – il completamento del mercato interno agli inizi degli anni novanta – e il maggiore slancio dell'internazionalizzazione dalla fine del conflitto est-ovest, con la minaccia conseguentemente molto aumentata che il capitale possa ricorrere alla «opzione di uscita» e i grandi cambiamenti dell'architettura finanziaria internazionale, emerge una grande sfida che incide in particolar modo sulle tipologie di capitalismo che si riscontrano nelle economie di mercato coordinate¹⁷. Le economie di mercato liberiste di tipo angloamericano costringono i sistemi economici scandinavi ed europei di tipo corporativista a mettersi sulla difensiva. Con il loro *mix* di generi di produzione di massa con elasticità del prezzo, e la produzione innovativa ad alta tecnologia conseguita con il finanziamento in borsa del valore per l'azionista che è necessariamente di breve termine, la regolazione a livello aziendale delle relazioni industriali e la previdenza sociale di base garantita dal *welfare state*, si trovano in una posizione molto migliore per reagire nel breve termine di quanto non lo siano i sistemi corporativisti e le democrazie, con i loro *welfare state* bloccati da una serie di vincoli che assumono la forma di richieste di accordo e di consenso. La loro capacità di trasferire alla società i costi sociali dei processi di cambiamento economico, di «esternalizzare», rende più agevole l'adattamento delle imprese alle condizioni dei mercati finanziari globalizzati, consentendo loro di prendere le opzioni di uscita senza costi elevati per la singola economia¹⁸. Attualmente non si percepisce alcuna chiara direzione del cam-

¹⁶ Vedi il capitolo introduttivo in Waddington J., Hoffman R. (a cura di) (2000), *op. cit.*

¹⁷ Vedi Kratzer N. (2003), *Arbeitskraft in Entgrenzung*, Berlino; e il testo molto controverso di Pongratz H.J., Voss G.C. (2003), *Arbeitskraftunternehmer*, Berlino.

¹⁸ Certamente le economie di mercato coordinate non sono le uniche a essere sotto pressione. Se è vero che queste sono esposte a notevoli pressioni per il cambiamento che c'è stato nella cultura aziendale e per il processo di terziarizzazione – vedi Hoffmann J. (2004), *op. cit.*; Plumpe W. (2005), *Das Ende des deutschen Kapitalismus in West End - Neue Zeitschrift für Sozialforschung*, n. S, pp. 3-26 – senza aver perso evidentemente la loro forza in termini

biamento nelle economie di mercato corporativiste perché, sebbene le imprese stiano dando chiari segni di convergenza nei sistemi di *governance* delle aziende, ciò non ha portato a una trasformazione verso un'economia di mercato liberista. È più opportuno qui, come nel caso del capitalismo renano della Germania e dello statalismo francese, parlare della formazione di ibridi¹⁹.

Sono ormai sotto pressione anche i modelli di *welfare state*. Nel modello tedesco la previdenza sociale contributiva (procedure di trasferimenti) si è molto ridotta in termini di volume dagli anni ottanta, ed è stata integrata dall'aumento costante di interventi di politica della famiglia. Inoltre, nel passato recente, con l'introduzione di una previdenza di base per la vecchiaia attraverso il processo di riforma del 2001 delle pensioni, e con l'indennità di base per i soggetti in cerca di lavoro nel contesto delle riforme Hartz, la previdenza sociale è stata necessariamente ristrutturata e orientata verso un'assicurazione di base fiscalizzata e universalista (con l'ulteriore assicurazione privata *Riester-Rente*). Del resto, il modello fiscalizzato svedese è stato integrato da una componente contributiva, pur senza rinunciare al pagamento di prestazioni universali. Nell'Europa continentale, nelle relazioni industriali è evidente la tendenza all'apertura di contratti settoriali a livello di azienda, sulla scorta di una «decentralizzazione controllata»²⁰, senza però adottare la *deregulation* anglo-americana delle relazioni industriali. Ma neanche qui i cambiamenti sono di portata tale da poter davvero dire che si tratta di un'eliminazione delle differenze.

Il modello di relazioni industriali tedesco sembra essere particolarmente interessato da questo processo di cambiamento. Quali che siano le ragioni di ciò – sia che si tratti della definizione di politica sociale che insiste sul contratto di impiego standard, la posizione di veto del datore di lavoro o del

di esportazioni in tale processo, i vincitori apparenti del processo di globalizzazione, le economie di mercato liberiste del tipo anglo-americano, almeno a livello statistico sono le perdenti (per quanto riguarda l'industria). Perché le industrie a basso costo e a basso salario della produzione di massa sono ora in concorrenza diretta a livello salariale con le economie a basso salario, e stanno quindi subendo forti perdite in termini di occupazione – come ad esempio le industrie americane.

¹⁹ Vedi Höpner M. (2003), *Wer beherrscht die Unternehmen?*, Francoforte sul Meno, New York; sui cambiamenti nello statalismo francese vedi Hancké B. (2001), *Revisiting the French model; Coordination and Restructuring in French Industry*, in Hall P.A., Soskice D. (a cura di), *op. cit.*, pp. 307-336.

²⁰ Vedi Traxler *et al.* (2001), *op. cit.*

sindacato forte nel sistema di relazioni industriali tedesco, o la mancanza di una capacità politica di avanzare nuove richieste – la sensazione fastidiosa che il capitalismo renano non abbia trovato un modo di far fronte alle nuove sfide e non sia in grado di affrontarle con sufficiente rapidità e flessibilità è più diffusa in Germania di quanto non lo sia in Francia, in Olanda o in Svezia. Nel contempo si stanno facendo notevoli sforzi nel campo dell'economia, della scienza e della politica per cambiare alcuni degli elementi strutturali centrali del modello di regolazione tedesco²¹.

A prescindere da queste differenze si può ipotizzare che, per la formazione di un modello sociale europeo comune, questo processo di cambiamento e la comune minaccia ai modelli nazionali posti dall'internazionalizzazione dei rapporti del capitale, stiano creando nuove opportunità per il riavvicinamento a livello europeo. Perché, dato l'attuale grado di integrazione economica, ritirarsi nel protezionismo non è certo una risposta realistica al cambiamento (anche se si tratta di un'ipotesi che non può essere esclusa). Una prospettiva più ricca e promettente sarebbe l'ulteriore sviluppo di una regolazione europea secondo il modello del re-radicalamento dei flussi di capitale liberati a livello di Unione Europea.

6. Unione Europea: corsa verso il fondo o creazione di un *modello sociale europeo*?

Lo stato-nazione ha sempre agevolato le varie forme istituzionali per il radicamento delle economie – proteggendole nel contempo dall'interferenza esterna – rappresentata qui da tre aree (tipo di capitalismo, tipo di *welfare state* e sistema di relazioni industriali). Solo in questo modo è stato possibile per lunghi periodi riuscire a creare economie di mercato capitaliste e sistemi stabili, oltre alle misure correttive sotto forma di sistemi sociali o di *welfare state* o di relazioni industriali, che sono poi stati in grado di competere l'uno con l'altro sui mercati internazionali sfoderando i rispettivi vantaggi competitivi.

Indubbiamente questa politica del radicamento ha avuto successo. Anche se si includono gli Stati membri con un'economia di mercato liberista,

²¹ Blanke T., Rose E. (a cura di) (2005), *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, L'Aia, Bulletin of Comparative Labour Relations, n. 56.

il livello di prestazioni sociali erogate nei paesi dell'Europa occidentale – misurato in termini di quota di Pil – in genere è molto più elevato che negli Stati Uniti.

E certamente non è scontato che si conseguirà lo stesso tipo di successo a livello europeo finché i protagonisti europei degli Stati membri non avranno concordato un'alternativa alla politica del minimo comune denominatore, cioè consentire il libero gioco delle forze di mercato. Anzi hanno già avviato vari tentativi volti a integrare o anche a sostituire il processo di integrazione negativa (cioè la liberalizzazione dei mercati e la politica monetaria comune condotta dalla Bce nell'area dell'euro) con alcune componenti di un'integrazione positiva.

Si presume che queste componenti di integrazione positiva comprendano, rispetto agli strumenti normativi – e non c'è bisogno di approfondire ulteriormente la questione qui – il riconoscimento della Convenzione europea sui diritti umani e le norme fondamentali sul lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil). I diritti sociali fondamentali, elencati all'articolo 136 par. 1 del Trattato della Comunità Europea, tratti dalla Carta sociale europea, sono anch'essi di grande importanza, così come lo sono la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e, non ultimo, la Carta europea dei diritti fondamentali del 2000, inserita nella seconda parte della bozza della Costituzione Europea del 2004. Inoltre è possibile elencare vari approcci generali mediante i quali sono state definite normative comuni a livello europeo in modo tale da ricondurre verso un ri-radicalamento il libero gioco dei mercati.

Di primaria importanza sono, *innanzitutto*, le norme sulla *parità di diritti, opportunità e trattamento* intese a promuovere la mobilità internazionale dei lavoratori e dei lavoratori autonomi, nonché l'integrazione dei gruppi di lavoratori atipici nel mercato del lavoro (e da molti anni ormai non solo nel mercato del lavoro, ma anche nei mercati dei beni privati soggetti a licitazione aperta). Originariamente alimentate dalle considerazioni sulla politica della concorrenza, queste norme hanno ora acquisito una dinamica propria, poiché aumentano sempre più le persone che usufruiscono dei diritti sociali che spettano loro in questo ambito. Contestualmente gli stati-nazione perdono sempre più il controllo del bilancio per le spese sociali, una tendenza che si può contrastare solo in misura limitata sostituendo alle prestazioni in natura (con vincoli geografici) trasferimenti sociali in

contante²². Questa situazione sta portando a un aumento delle pressioni affinché si spostino sempre più a livello europeo i compiti di politica sociale, il che richiederebbe un aumento delle risorse proprie dell'Unione Europea e, a medio e lungo termine, la sovranità in materia fiscale – una prospettiva che fa da sfondo agli attuali contrasti sulle finanze dell'Unione Europea.

In secondo luogo c'è lo strumento degli *standard minimi* definiti, almeno dagli anni settanta, ai fini dell'integrazione positiva, dalla Commissione europea e fortemente sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea. In un gran numero di direttive – che in molti casi hanno aumentato il livello delle normative nazionali – in tutta Europa si introducono standard minimi che garantiscono, per così dire, un livello minimo di base di norme sociali o ecologiche nella condotta del comportamento economico. Qui è necessario vigilare per evitare un pregiudizio diffuso secondo il quale si ritiene che l'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 136 del Trattato dell'Unione Europea (poi denominato Trattato di Amsterdam) goda di ampi poteri nell'ambito della politica sociale, e dove il Consiglio è in grado di decidere a maggioranza e non più all'unanimità. In effetti i poteri della Comunità ancora non si estendono, secondo l'articolo 137 par. 5 del Trattato della Comunità Europea, agli ambiti di importanza fondamentale, quali la libertà di riunione (diritto di riunione, diritto di sciopero e serrata) e ai diritti relativi alla retribuzione (remunerazione; eccezione: articolo 141 del Trattato della Comunità Europea, parità di retribuzione per uomini e donne). Il vantaggio di avere l'autorità di fissare degli standard minimi senza dubbio sta nel fatto che le *modalità* secondo le quali si rispettano questi standard minimi sono per lo più lasciate ai sistemi nazionali, e lo svantaggio è che gli standard spesso – anche se non immancabilmente – sono a un livello basso, frequentemente ben al di sotto di quelli dei *welfare state* avanzati dell'Europa continentale intesa come Unione Europea dei 15, il che significa che continuano a lasciare spazio alla «corsa verso il fondo».

In terzo luogo, c'è l'interazione del *dialogo sociale e delle proposte della Commissione* che, dalla metà degli anni novanta, ha portato a un notevole

²² Vedi Pierson P., Leibfried S. (1998), *Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik*, in Leibfried S., Pierson P. (a cura di), *Standort Europa – Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Francoforte sul Meno, pp. 58 ss.

le aumento nell'Unione Europea della legislazione in materia di politica del lavoro, portando contestualmente al delinearsi ora percepibile di un *modello sociale europeo* autonomo. Nel dialogo sociale le parti sociali europee partecipano a trattative organizzate, di solito su iniziativa della Commissione, a livello settoriale o interprofessionale, che sono intese a portare alla conclusione di accordi a livello europeo che costituiscono la base di atti giuridici europei vincolanti. Se le trattative tra le parti sociali non vanno a buon fine, la Commissione di solito cerca di arrivare a una regolazione equivalente attraverso le procedure legislative europee normali. Attualmente i risultati tangibili del dialogo sociale sono relativamente modesti: accanto a numerose dichiarazioni congiunte, opinioni, progetti e iniziative, sono stati conclusi solo cinque accordi quadro (congedo parentale, lavoro *part-time*, lavoro a tempo definito, telelavoro, eliminazione dello stress sul posto di lavoro). Il compito centrale del dialogo sociale consiste nel fatto che da parte del datore di lavoro c'è scarso interesse alla contrattazione collettiva a livello europeo, perché si ritiene che gli interessi aziendali in ambito europeo possono esser promossi con maggiore efficacia al livello dell'azienda²³. L'Unice – la federazione europea dei datori di lavoro – ha pochi poteri e non è ancora disposta a sedersi a un tavolo con la confederazione sindacale Etuc o con le federazioni industriali europee. Lo stesso vale per i sindacati, anche se certamente in misura minore, ma anche qui l'interesse per una regolazione europea uniforme delle condizioni di lavoro è estremamente disomogenea. Tuttavia, le trattative tra le parti sociali – pur essendo fallite per la posizione riluttante dei datori di lavoro – sono state un presupposto importante per la realizzazione di programmi significativi di riforma di politica sociale, quali l'istituzione di Consigli di azienda europei, l'informazione e la consultazione dei dipendenti a livello nazionale, l'onere della prova in caso di discriminazione di genere.

In quarto luogo, il periodo dalla fine degli anni novanta all'inizio del nuovo millennio è stato caratterizzato da un patrimonio di iniziative di politica sociale e del lavoro che sono andate a buon fine a livello di Unione Europea. Queste includono, oltre all'adozione delle quattro *direttive*

²³ Keller B., Sörries B. (1998), *Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene: Erfahrungen und Perspektiven, Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Stoccarda, pp. 715-723.

anti-discriminazione, il completamento delle procedure legislative sulla *Società Europea* (e la *Società cooperativa europea*) e la co-determinazione dei lavoratori a livello di azienda (inclusa nella direttiva sulla Società Europea) e l'adozione della Carta europea dei diritti fondamentali, che va ben al di là della maggior parte delle norme costituzionali nazionali in termini di diritti sociali fondamentali. È vero che queste attualmente non hanno ancora forza vincolante – e potrebbero non averla affatto, dati i risultati negativi del referendum in Francia e Olanda. Ma anche in questo caso il loro significato come punti di riferimento in controversie di natura legale non è da sottovalutare.

In quinto e ultimo luogo, negli anni novanta è stato introdotto il *metodo aperto di coordinamento*. Questo è stato anche una reazione al fatto che nell'Unione Europea convivono sistemi di regolazione diversi, a volte contrastanti (le tipologie di capitalismo, i modelli di stato sociale, i sistemi di relazioni industriali), in uno stato di incompatibilità all'interno di un sistema di regolazione di livello europeo. Ci si aspetta dunque che gli Stati membri, che sono quelli più in grado di avvicinare maggiormente i loro sistemi, intensifichino le iniziative comuni in questa direzione e si coordinino apertamente, così da ridurre il grado di eterogeneità e complessità nell'Unione Europea, consentendo di realizzare in tutta Europa dei progressi verso un modello sociale comune. La procedura è intesa a garantire che connessioni socio-economiche prima ben funzionanti non siano distrutte dal processo di armonizzazione, perché chiaramente ciò sarebbe controproducente e trasformerebbe un processo inteso come mezzo di risoluzione di problemi – la regolazione europea – in un ulteriore problema. Questo è lo scopo dei Piani di azione nazionali (Pan), sottoposti a una verifica congiunta annuale. Per quanto possano essere insufficienti attualmente i risultati empiricamente dimostrabili di questo approccio, che è un tentativo di attuare una «politica della diversità» (Scharpf), si tratta comunque di uno strumento che potrebbe funzionare bene nel lungo termine. Perché questa politica non dispone un modello specifico che vada dall'alto in basso – pratica che può avere conseguenze catastrofiche per quei sistemi nazionali che sono incompatibili con questo modello – ma si fa un tentativo, cautamente e in modo aperto, per avvicinare di più gli uni agli altri i sistemi nazionali. È un approccio che – in base all'opinione dei sociologi – non solo rispetta, ma serve anche a migliorare la loro autonomia, mediante «la fissazione deliberativa e consensuale di obiettivi

comuni, l'emulazione, lo svolgimento di processi di apprendimento e gli incentivi per un comportamento orientato agli obiettivi»²⁴.

Il «metodo aperto» è utilizzato in particolar modo nei settori nei quali la Comunità non ha poteri espliciti o laddove i poteri di cui dispone non sono idonei a regolare le materie in questione. È concepito come alternativa alle procedure legislative della legge comunitaria. Quindi, i commentatori hanno precisato che l'aggiunta del metodo aperto nell'articolo 137 par. 2a deve essere interpretata come intesa a funzionare in quegli ambiti nei quali l'Unione Europea non può approvare direttive che conseguirebbero un'approssimazione del diritto mediante disposizioni minime vincolanti²⁵.

Ora che gli approcci a un coordinamento autonomo della contrattazione collettiva sembrano aver perso slancio – il metodo aperto di coordinamento sembra anche essere lo strumento giusto per conseguire il coordinamento di *politiche nazionali di contrattazione collettiva* e per orientarle in una direzione che sia in linea con gli obiettivi della politica europea (ad esempio la politica per l'occupazione). Non è una questione di competenza dell'Unione Europea in quanto tale, perché non c'è alcuna forma di decreto giuridico che introdurrebbe uniformità obbligatoria dei percorsi nazionali, e quindi l'autonomia delle parti sociali è preservata, pur istituzionalizzando e dando sostegno alla cooperazione e all'emulazione sotto forma dei tanti canali di informazione, partecipazione, concorrenza e comunicazione. Si richiede uno stimolo indiretto di questo tipo se si vogliono conseguire gradualmente orientamenti analoghi in tutta Europa. Perché la direzione nella quale vanno i sistemi delle relazioni industriali nazionali in certi Stati membri dell'Unione Europea di fronte alle sfide comuni rappresentate dall'internazionalizzazione, la globalizzazione, la crescente concentrazione delle imprese, l'individualismo e la riduzione del numero di iscritti, indica che non si può parlare di una tendenza verso lo sviluppo di strutture paragonabili. Avviene proprio l'opposto: ogni «sistema industriale» reagisce con modalità che dipendono da un percorso, per cui effettua certe modifiche limitate, rafforzando però nel contempo le

²⁴ Schmid G., Kull S. (2004), *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur «Methode der offenen Koordinierung»*, in WZB, documento di discussione, febbraio, p. 17.

²⁵ Högl E. (2003), in Von der Groeben H., Schwarze J. (a cura di), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, sesta edizione, articolo 137, norma 49.

proprie caratteristiche specifiche tradizionali²⁶. Pur in presenza di sfide comuni non sta emergendo uno sviluppo convergente dei sistemi.

7. Riassunto e conclusioni: esiste un modello sociale europeo?

All'interrogativo se esista un modello sociale europeo si può rispondere, per il momento, solo nel seguente modo: nelle attuali circostanze certamente no, se si intende riferire l'espressione a un sistema chiuso di meccanismi di regolazione sociale ed economica volti a correggere il funzionamento dei mercati. Tuttavia, ciò che esiste in primo luogo in tutti gli Stati membri dell'Europa occidentale è un livello relativamente elevato di tutela garantita dallo stato sociale, mentre a livello europeo, in secondo luogo, sono certamente stati messi in atto un certo numero di elementi per lo sviluppo di un contesto specifico di stato sociale. Questi elementi emergenti sono già stati descritti – nelle loro linee essenziali – in precedenza. Che tipo di «forma» ne risulterà per il momento non si può dire, ma quello che invece appare piuttosto certo è che c'è attualmente, e per ammissione aperta di tutte le parti, una carenza di protagonisti delle relazioni industriali dotati del potere e della capacità di agire per iniziativa propria.

È semplicemente impossibile considerare lo sviluppo del diritto sociale e del lavoro europeo in termini di poteri congiunti o di compensazione²⁷. Data questa realtà, i modelli di solito invocati per spiegare i cambiamenti a livello nazionale non bastano. Se è vero che certamente alcuni notevoli passi verso uno sviluppo sociale e legislativo sono stati senza dubbio presi a livello europeo, è impossibile basare un'interpretazione della loro dinamica su modelli convenzionali. Saremmo piuttosto inclini ad affermare che a livello europeo si stanno sviluppando modelli di una tipologia di regolazione post-fordista, che vengono portati avanti per rispondere alle esigenze della competitività internazionale, un processo che, in una certa misura, si può osservare anche a livello nazionale. Ciò spiegherebbe la funzione di «punta di diamante» svolta dalla politica sociale europea nei confronti degli Stati membri dall'inizio degli anni novanta.

²⁶ Blanke T., Rose E. (a cura di) (2005), *op.cit.*

²⁷ Däubler W. (1997), *Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsrecht?*, in Krämer L., Micklitz H.-W., Tonner K. (a cura di), *Liber amicorum Norbert Reich*, pp. 441-450.

Le componenti di questo modello di regolazione sono un rafforzamento dell'individualizzazione delle relazioni industriali, l'imbrigliamento voluto della volontà dei lavoratori dipendenti di svolgere e dispiegare la propria creatività, l'uso e la guida indiretta della loro autonomia, nonché quella della rappresentanza dei loro interessi, la «normalizzazione» del lavoro atipico, il decentramento e la riconduzione a livello aziendale dei modelli collettivi di regolazione, l'attribuzione di valore agli accordi «volontari» rispetto alle normative scaturite dalla contrattazione collettiva o anche rispetto alla normativa imposta dallo Stato e, infine, il sottile incanalamento di tutte le modalità di persuasione e comunicazione ai fini delle forme auspiccate di regolazione. Alla luce del maggiore accento posto sull'antidiscriminazione emerge dunque, in ultima analisi, un quadro di relazioni industriali emancipate basate su contratti tra le parti con pari diritti che richiedono, al massimo, un sostegno indiretto dai soggetti collettivi che appartengono alle associazioni o agli enti statali.

Il messaggio che emerge da questa ricostruzione delle relazioni industriali è ambivalente: fa appello all'indipendenza e all'autodeterminazione dei lavoratori per vincolarli più efficacemente al posto di lavoro. Persistentemente, e perseguendo una strategia deliberata, elimina dal sistema tutti i diritti di co-determinazione «duri» e garantiti, autorevolmente previsti per i rappresentanti dei lavoratori, offrendo in cambio uno «spazio» relativamente ampio di interessi di coinvolgimento «morbidi». Trasforma il posto di lavoro da un apparato caratterizzato dall'ordine e dall'obbedienza in un sistema di comunicazione in cui tutte le persone coinvolte possono avanzare pari pretese da rispettare. Gli scettici affermeranno che questo cambiamento cela soltanto le pretese ora eccessive di appropriazione e sfruttamento delle capacità di lavoro umane e delle potenzialità soggettive. Gli ottimisti sostengono, invece, che queste nuove forme di cooperazione e di «alleanza per il lavoro» sono condizionate da esigenze vitali che esistono da ambo le parti, e che con questi nuovi modelli di regolazione i lavoratori possono guadagnarci tanto quanto i datori di lavoro.

Quale che sia la ragione di fondo per la creazione di un modello europeo di regolazione, questi processi di trasformazione inevitabilmente comportano degli equilibri tra la creazione di un modello di regolazione sostenibile e il problema che, nel processo di sviluppo di tale modello europeo, i sistemi sociali nazionali che funzionano – di produzione, stato sociale e relazioni industriali – ne potrebbero essere danneggiati o anche distrutti. Poi-

ché l'equilibrio, in questo caso, non è stato agevolato dall'allargamento a est dell'Unione Europea, con l'adesione di paesi che fino a questo momento non sono stati in condizione di poter sviluppare un sistema sociale proprio di produzione capitalista o di relazioni industriali, e che hanno un sistema di stato sociale molto meno sviluppato, allora è necessario procedere con cautela: il progetto Europa sembra essere, come si è visto dai referendum sulla bozza di trattato costituzionale, attaccato al sottile filo di seta della capacità di integrazione dimostrata dal modello sociale europeo.

[Traduzione di Maria Rosaria Creton]