



Il nuovo modello di governance economica dell'Unione monetaria europea e il suo impatto sulle politiche sociali

*Christophe Degryse**, *Maria Jepsen***, *Philippe Pochet****

1. Introduzione

Dal 2010 non passa mese senza che il governo di uno Stato dell'Unione Europea non annunci la messa in cantiere di importanti riforme della legislazione sociale, del sistema di sicurezza sociale, del diritto del lavoro o della contrattazione collettiva. Le motivazioni avanzate a giustificazione di queste riforme hanno sistematicamente a che vedere con la crisi, in particolare delle finanze pubbliche, e con la tesi – che oggi sappiamo essere dubbia – che un aumento dei debiti pubblici rallenterebbe la crescita economica.

Le diverse istituzioni dell'Unione Europea giocano un ruolo non trascurabile nella costruzione di questa narrazione, a partire dalla riproposizione, da quasi 15 anni a questa parte, di un discorso ormai standardizzato, in cui si afferma che occorrere «modernizzare» il modello sociale europeo – sarebbe in realtà a dire, come avremo modo di vedere, i modelli sociali nazionali – per «salvarlo». Un discorso progressivamente divenuto «evidenza» indiscutibile. A ciò si è accompagnata l'introduzione di diversi meccanismi istituzionali europei che vedono i governi impegnarsi a realizzare le suddette riforme. Inizialmente alquanto flessibili, questi meccanismi sono stati «irrigiditi» e resi più complessi dallo strumento del «semestre europeo» e del relativo arsenale di sorveglianza multilaterale (come Patto Euro+, Patto di bilancio, raccomandazioni specifiche per paese).

* Christophe Degryse è senior researcher nell'Istituto sindacale europeo (Etui).

** Maria Jepsen è direttrice del Research Department dell'Istituto sindacale europeo (Etui) e docente di Economia del lavoro nell'Università Libera di Bruxelles.

*** Philippe Pochet è direttore dell'Istituto sindacale europeo (Etui) e docente nell'Università Cattolica di Lovanio.

A partire dal 2010, la messa in campo di questa nuova governance economica ha prodotto una crescente messa in discussione complessiva del modello sociale europeo. Le critiche a questa messa in discussione possono essere raggruppate in tre insiemi, contenenti al proprio interno le famose tre «*W*»: idee, istituzioni e interessi.

Secondo alcuni analisti, lo «smantellamento» del modello sociale europeo è l'esito delle politiche di austerità introdotte in ogni angolo d'Europa, a loro volta dovute ad analisi (economiche) sbagliate, che portano ad applicare politiche altrettanto sbagliate («*idee*») (vedi, ad esempio, Blyth, 2012). A detta di altri, il problema è l'inadeguatezza delle istituzioni: ciò che urge è portare a compimento l'unione monetaria attraverso istituzioni economiche (governo dell'economia) e politiche (unione politica) («*istituzioni*») (Pisany-Ferry, 2011). Infine, altri ancora insistono sulla crescente divaricazione di interessi tra cuore pulsante e periferia, Nord e Sud, Europa Occidentale ed Europa Centrale e Orientale, Francia e Germania. In questa lettura le elezioni rivestono un ruolo cruciale, soprattutto quelle tedesche e per il Parlamento europeo («*interessi*»).

Ovviamente queste tre ipotesi presentano maggiori intrecci rispetto a quanto riportato in questo breve testo. Ciononostante, in questo testo tenteremo di offrire alcune ulteriori chiavi di lettura che potrebbero prospettare un approccio differente, che potremmo definire un approccio per modelli.

Letta da questa prospettiva, la crisi dell'euro, e quindi la messa in discussione del modello sociale europeo, non ha a che vedere con errori diagnostici, inadeguatezze istituzionali o divergenze d'interessi. Piuttosto, la messa in discussione del modello sociale europeo deriva da una serie di cambiamenti che rispondono a una precisa visione circa il modello di unione monetaria da preferire. Una visione (comprensiva della deregolamentazione sociale come strumento di adattamento) propria di uno specifico gruppo di attori strategici (banche centrali, alcune direzioni generali della Commissione, ministri dell'Economia e delle Finanze), che ben s'accompagna all'ordoliberalismo tedesco oggi incarnato dalla Merkel, che promulga il governo attraverso le regole. In questo senso, tra questo gruppo di attori strategici e le propensioni tedesche vi è una convergenza di interessi, seppur fondati su analisi parzialmente diverse (e che travalica la distinzione sinistra/destra).

Abbiamo pertanto a che fare con una serie di scelte politiche, circostanze e finestre d'opportunità, che hanno permesso a questa particolare

visione di unione monetaria d'imporsi in maniera coerente e, agli occhi di chi la difende, in tutto e per tutto logica.

In quanto segue, tenteremo innanzitutto di offrire una rappresentazione schematica delle tre principali dinamiche politiche che sottendono ai diversi modelli di unione economica e monetaria. Dinamiche che incidono sull'architettura dell'unione monetaria, nonché sul modello sociale che ne deriva. In seconda battuta, esamineremo in quale modo queste diverse dinamiche si sono – o meno – andate sviluppando, quali propensioni politiche riflettano e quali siano i potenziali squilibri a esse intrinseci. La nostra ipotesi è che, all'inizio delle difficoltà finanziarie, nel 2008, la «crisi dell'euro» che ne è seguita abbia consacrato la trasformazione di un determinato modello di unione economica in un altro.

In terza istanza, analizzeremo le conseguenze prodotte da questa trasformazione sui modelli sociali a livello nazionale ed europeo. Conseguenze che portano finanche a chiedersi se esse non possano rendere insostenibile l'unione economica e monetaria sul medio e lungo termine. Qualunque sarà l'esito finale, non si tratta affatto di conseguenze «accidentali», tantomeno dovute alla «crisi»: esse sono intrinseche a quella precisa visione di unione economica e monetaria. Da questo punto di vista, le dichiarazioni rilasciate dal presidente della Banca centrale al *Wall Street Journal* nel febbraio 2012 (in cui annunciava la morte del modello sociale europeo; vedi Blackstone, Karnitschnig, Thomson, 2012) non sono altro che l'anticipazione di una realtà conseguente a una scelta politica, fondata su un'insieme di ricette economiche, che assume come dato di fatto l'impossibilità di arrivare a una vera unione politica (nonostante i discorsi a favore di una maggiore integrazione politica).

Infine, avanzeremo alcune conclusioni quanto meno provvisorie. In effetti, pur tentando di mettere in evidenza gli aspetti di coerenza, siamo fin troppo consapevoli delle contraddizioni, incoerenze, scontri di potere, possibili cambiamenti di paradigma, per azzardare conclusioni incontrovertibili.

2. Quadri teorici e dinamiche istituzionali

Tentiamo di sintetizzare i differenti modelli (quadri teorici di riferimento) e le diverse logiche che sottendono le dinamiche istituzionali nel qua-

dro della realizzazione dell'unione economica e monetaria, nonché il loro impatto sul modello sociale. Come evidenziato da Verdun (2013) e Schelke (2013), è possibile caratterizzare le diverse dinamiche istituzionali intrecciando integrazione economica, politica e monetaria in una prospettiva economica. Prendendo libero spunto dal dibattito tra economisti, delineremo una schematizzazione di tre possibili modelli d'interazione, aggiungendovi deliberatamente la dimensione sociale (quanto illustrato nei paragrafi a seguire è frutto del lavoro di Degryse, Pochet, 2013). Ovviamente si tratta di una presentazione alquanto schematica dei modelli in questione, basata su sequenze astratte non pienamente riconducibili a una determinata letteratura o a taluni autori in particolare.

2.1. L'unione monetaria quale sbocco dell'unione politica

La prima dinamica si svolge secondo questa sequenza: in un primo tempo l'obiettivo è arrivare a una convergenza reale delle strutture produttive tra gli Stati membri che desiderano partecipare all'unione monetaria, il che implica la necessità di una più profonda integrazione economica. Una volta raggiunta una sufficiente convergenza a livello di politiche, ivi comprese quelle salariali e sociali, diviene in seconda istanza conveniente effettuare un salto democratico, ovvero creare un'unione politica, nella prospettiva di arrivare a un maggior grado di solidarietà tra Stati. Infine, l'avvicinamento delle economie reali e l'unione politica permettono di arrivare all'ultima tappa, ovvero il completamento dell'architettura attraverso l'unificazione monetaria. In questo modello, la convergenza sociale costituisce dunque uno dei (numerosi) presupposti all'unione monetaria. Un'unione monetaria di tipo federale, poiché necessita, quale condizione di partenza, l'esistenza di un'unione tanto politica quanto economica e sociale.

2.2. L'unione monetaria per innestare l'unione politica

Nella seconda dinamica, l'integrazione politica, economica e sociale è sempre legata all'unione monetaria, ma ne rappresenta una conseguenza progressiva e non una preconditione. In questo scenario, l'unione monetaria si costruisce sulla base di criteri formali – in materia di deficit e debito pubblico in primis – che permettono di selezionare esclusiva-

mente i paesi capaci di sopportarne i vincoli intrinseci. L'idea è che la governance attraverso gli indicatori «costringa» a una convergenza reale delle economie. Una convergenza che necessita parimenti di meccanismi di solidarietà (ricorso ai fondi strutturali, creazione di un fondo convergenza, aumento del bilancio comunitario), e infine un'integrazione politica (adozione di una costituzione europea). In questo modello la convergenza sociale, sebbene elemento indispensabile del progetto, non è data a priori – *centralizzazione/decentralizzazione/coordinamento* – e dipende dunque dal confronto democratico.

2.3. L'unione monetaria senza unione politica: governance procedurale e «ricalibratura» dei modelli sociali

Il terzo modello parte sempre dal presupposto che sia l'unione monetaria a costringere all'unione economica, ma considera impossibile – ovvero indesiderabile – la creazione a medio termine di una vera unione politica. La politica monetaria deve pertanto essere resa immune alle decisioni politiche (che scaturiscono dal confronto democratico) e rimanere confinata nell'ambito degli esperti indipendenti. In assenza degli strumenti di aggiustamento forniti dall'integrazione politica e dalla solidarietà, quest'approccio si concentra pertanto sull'aggiustamento attraverso la flessibilizzazione delle politiche sociali a livello nazionale (decentramento della contrattazione salariale; flessibilizzazione, soprattutto delle condizioni per le assunzioni e i licenziamenti; riduzione del reddito sostitutivo), sull'aumento della mobilità del fattore lavoro a livello intra-europeo¹, sulla governance attraverso il rispetto delle procedure e delle regole formali definite dagli esperti («semestre europeo», disciplina di bilancio ecc.), pena il rischio di sanzioni automatiche, ovvero prive di margini d'interpretazione politica o dotate di margini estremamente ridotti. In questo modello, l'unione monetaria governata attraverso le regole e le procedure necessita di una decentralizzazione e «flessibilizzazione» del modello sociale, che diviene variabile d'aggiustamento in caso di choc idiosincratice.

¹ Il confronto si effettua sempre con gli Stati Uniti, dove la mobilità è più alta.

3. Da un modello all'altro

Il primo approccio (l'unione monetaria quale esito dell'unione politica) è stato dominante negli anni settanta. Ne troviamo traccia nel progetto del Piano Werner, l'ex premier lussemburghese convinto che «la completa unificazione monetaria potrà essere prevista solo quando sarà stato completato un processo più potente di unificazione politica» (Werner, 1968). Le analisi dell'epoca (come il Rapporto Majorin del 1975 e il Rapporto MacDougall del 1977) riflettono i tratti principali dell'approccio che guardava all'unione monetaria come ultima tappa di un percorso economico, sociale e politico. Con la crisi dell'euro, questa visione è in qualche modo riemersa nel dibattito pubblico attraverso la voce di chi, tra gli economisti americani (Eichengreen, 2012) in primis, ma non solo, ritiene che la costruzione dell'unione economica e monetaria sia stata viziata in partenza. Si tratta tuttavia di un approccio di scarsa attualità politica, avendo l'Unione seguito un'altra strada per arrivare alla sua forma esistente. Solo chi spinge per lo smantellamento dell'attuale unione monetaria, per ricostruirla su basi completamente differenti, sposa ancora questo approccio.

Gli altri due approcci sono in tensione reciproca da vent'anni a questa parte. Il primo è riconoscibile nella sequenza di riforme dei trattati europei. All'architettura di unione economica e monetaria delineata dal Trattato di Maastricht (1992), con il suo modello di governance federale forte (attraverso il volano della moneta) e di coordinamento intergovernativo debole e procedurale (attraverso il volano dell'economia), il Trattato di Amsterdam ha in seconda battuta tentato di aggiungere la dimensione occupazionale coordinata (generalizzata poi attraverso i metodi aperti di coordinamento in materia di questioni sociali dei primi anni duemila); infine, tra il 2000 e il 2005 la dimensione politica è divenuta oggetto di dibattito nel quadro del progetto di trattato costituzionale. L'obiettivo era arrivare a una convergenza economica reale, nonché a una convergenza sociale e politica a lungo termine, ma anche costruire una *demos* europea, ovvero un'identità europea, attraverso una Costituzione.

La nostra ipotesi è che, dal 2005 in poi, questo approccio della convergenza economica e sociale attraverso l'integrazione politica sia stato messo in crisi a vantaggio di un modello di convergenza attraverso le forze di mercato, in seno all'unione monetaria. Sarebbe a dire convergenza senza integrazione politica, bensì attraverso la deregolamentazio-

ne. Un modello i cui fondamenti teorici risalgono agli anni novanta, con il 2005 – come vedremo – quale anno di svolta. Una serie di attori strategici, favorevoli a questo modello, hanno paradossalmente saputo utilizzare la crisi dell'euro per imporsi, sebbene questa crisi mettesse in luce le conseguenze dell'assenza di una più forte integrazione politica all'interno della zona euro. In quanto segue, tenteremo di illustrare i fondamenti teorici di questi modelli e i reciproci intrecci.

3.1. L'unione monetaria e la convergenza socioeconomica attraverso l'integrazione politica

Nel corso degli anni novanta, e nel contesto della preparazione dell'unione monetaria, una serie di attori politici, sociali e sindacali, consapevoli del rischio che la funzione delle politiche sociali fosse trasformata in variabile di aggiustamento agli choc economici nella zona euro, hanno tentato di sviluppare una reale dimensione sociale per l'integrazione economica e monetaria (Goetschy, 2005). Ciò spiega il verificarsi, nei primi dieci anni dell'integrazione monetaria, di sviluppi inattesi sul versante sociale, soprattutto se si considerano il peso e la compattezza del gruppo d'esperti favorevoli alla deregolamentazione sociale (Serrano Pascual, 2009).

Ciò che potremmo chiamare il «momento sociale» (1995-2004) è, per un verso, il risultato della critica al Trattato di Maastricht, giudicato non sufficientemente equilibrato in materia di occupazione e politiche sociali rispetto agli aspetti più sviluppati dell'unione monetaria, per altro verso, spiegabile con l'affermarsi, a partire dal 1995, di una maggioranza di partiti di centrosinistra negli Stati membri (Manow, Schäfer, Zorn, 2005). Questa fase è stata caratterizzata da riforme strutturali (vedi quanto segue) differenti da quelle attuali perché negoziali.

A livello europeo, questo «momento» ha avuto a tutti gli effetti inizio con il Trattato di Amsterdam (1997) e con la Strategia europea per l'occupazione che ne è seguita. Quest'ultima è stata poi completata con la Strategia di Lisbona (2000) e con la messa a punto dei metodi aperti di coordinamento in tutta una serie di sfere sociali (occupazione, povertà, pensioni ecc.) (Pochet, 2005). Similmente, sul piano nazionale gli anni novanta hanno visto la sigla di numerosi patti sociali nazionali da parte di attori politici, economici e sociali (Pochet, Fajertag, 2000; Pochet, Keune, Natali, 2010). In quegli anni, la maggioranza dei paesi candidati al-

L'unione economica e monetaria erano attraversati da una profonda riflessione sul nuovo sistema di vincoli previsto dall'unione monetaria, soprattutto in materia d'inflazione e politiche salariali (strutturazione nazionale della contrattazione collettiva compresa). Una riflessione poi sbocciata in una serie di tentativi di istituzionalizzazione attraverso l'adozione di patti sociali (essenziali per i paesi esterni alla zona del marco tedesco – eccezion fatta per il Belgio). Quest'ultimo è stato il paese in cui l'istituzionalizzazione è stata più forte, prevedendo la comparazione sistematica tra la performance belga e quelle dei tre partner commerciali confinanti (Pochet, 2004).

Nel frattempo, sul piano europeo emergevano diverse forme di coordinamento salariale. A livello intercategoriale la Confederazione europea dei sindacati (Ces), su esplicito mandato del Congresso di Helsinki del 1999, aveva creato un gruppo di lavoro sul coordinamento salariale. Nel 2000 la Confederazione adottava la sua prima risoluzione in materia (European Trade Union Confederation, 2000). A livello settoriale, a fine anni novanta tanto la Federazione europea dei lavoratori metalmeccanici (Emf) quanto quella dei tessili (Etuf) adottavano linee guida per la contrattazione nazionale (European Metalworkers' Federation, 1998). A livello transnazionale i paesi del gruppo di Doorn, di cui facevano parte Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo (la Francia si unirà in seconda battuta), tenevano riunioni annuali per valutare i risultati delle proprie tornate di contrattazione collettiva rispetto alla formula concordata – inflazione più produttività (nazionale) (Pochet et al., 1999; per uno sguardo d'insieme vedi Glassner, Pochet, 2011). Secondo alcuni autori, ciò ha segnato l'emergere di un sistema multilivello di relazioni industriali (Marginson, Sisson, 2004).

Il periodo 1995-1999 rappresenta parimenti «l'età dell'oro» per il dialogo sociale europeo a livello intercategoriale: è in questi anni che vengono siglati i tre (unici) accordi quadro sulla regolamentazione del mercato del lavoro (congedo parentale, lavoro part-time, lavoro a tempo determinato), poi trasformati in direttive, ovvero in norme giuridicamente vincolanti. Infine, nel 1999 viene creato il dialogo macroeconomico europeo al fine di organizzare il dialogo tra parti sociali, Banca centrale europea e Commissione. Nella letteratura dell'epoca la riflessione si concentrava sulle interazioni tra politica monetaria e istituzioni/attori del mercato del lavoro (*signaling process*) (Hall, Franzeze, 1998; Martin, Ross, 2004; Hancké, 2013).

La fine degli anni novanta vede anche la creazione di un insieme di metodi aperti di coordinamento (Mac) nella sfera delle politiche sociali (assistenza sanitaria, pensioni e povertà), basati sulla metodologia comune della pubblicazione di rapporti a intervalli regolari, del *benchmarking* e delle raccomandazioni. I Mac erano diretti dalla Direzione generale Occupazione e affari sociali, e mettevano in connessione una serie di attori governativi e non governativi in sede di comitati specializzati (Epsa, Emco).

Come osserva uno degli accademici più preparati sugli sviluppi dell'unione economica e monetaria, Kenneth Dyson: «la comunità di policy Bce-centrica dell'eurozona dovette assorbire e fare spazio al cosiddetto “processo” di Lussemburgo (con le sue linee guida annuali in materia di occupazione e i suoi piani d'azione nazionali), nonché il “processo” di Colonia (patto per l'occupazione e dialogo macroeconomico). Questi sviluppi aprirono il confronto sull'unione economica e monetaria, andando a ridefinire i soggetti afferenti alla sfera delle policy» (Dyson, 2002, p. 101). In questo stesso periodo assistiamo anche al tentativo di inquadrare l'unione monetaria in una costituzione europea e una carta europea dei diritti fondamentali. Oggetto d'interesse in questa sede non è tanto il contenuto di questi testi, quanto la dinamica all'epoca alla base della proposta.

Questa dinamica di unione politica e coordinamento socio-economico potenziato finisce nel momento in cui Francia e Paesi Bassi rigettano in sede di referendum il progetto di costituzione europea. Analogamente, il 2005 segna l'inizio della fine della dinamica «sociale», con la pubblicazione della Relazione Kok, intitolata *Jobs, Jobs, Jobs* e stilata su incarico della Commissione, che ricalibra l'intero discorso in termini di crescita, competitività e flessibilizzazione. Infine, la crisi dell'euro offrirà una nuova narrazione (indebitamento pubblico eccessivo, peso del modello sociale, rigidità salariale ecc.) che sarà messa a profitto dai fautori di un'unione monetaria gestita dai mercati.

Sul piano politico, le elezioni europee del 2004 vedono la destra moderata del Ppe-De incassare una larga vittoria sui socialisti, in netto calo², mentre i partiti liberali crescono fortemente. A partire dal 2005 la Commissione è sotto la guida del centrodestra con il presidente José Barroso.

² Da una quota del 34,9 per cento nel 1994, nel 2004 crollano al 27,3, e poi nel 2009 al 25. Nel corso di 15 anni i socialisti europei hanno quindi perso circa il 10 per cento dei voti.

Nell'autunno 2005 Angela Merkel vince le elezioni politiche in Germania. Silvio Berlusconi è al potere in Italia; Jacques Chirac lo è in Francia, presto sostituito da Nicolas Sarkozy. In termini più generali, tra il 2005 e il 2012 gli assetti di forza negli Stati membri pendono nettamente a favore della destra e del centrodestra: all'inizio della primavera 2012 solo tre Stati membri su 27 sono governati dalla sinistra (Danimarca, Austria, Cipro) e un altro, il Belgio, da una coalizione di centrosinistra guidata dal primo ministro socialista (in seguito il centrosinistra segnerà una modesta crescita, come nel caso dell'Italia o della Repubblica Ceca). Al contrario, alla fine del 2004 dodici di questi governi erano in mano alla sinistra o al centrosinistra³.

3.2. L'abbandono dell'integrazione politica: verso una convergenza attraverso i mercati in seno all'unione monetaria

È in questo contesto politico che sono progressivamente maturati gli sviluppi sociali degli anni novanta e dei primi anni duemila. Con la svolta alquanto radicale che ha inizio nel 2005, lo strumento dei Mac sociali venne indebolito a favore di una visione che riporta gradualmente l'approccio economico al centro delle politiche pubbliche e dei discorsi europei.

Dal 2004 al 2010 i patti sociali nazionali vengono progressivamente abbandonati, insieme al dibattito nazionale sui vincoli dell'unione economica e monetaria. Si tratta senz'altro di un fatto importante, che a oggi non è stato ancora sufficientemente indagato (Pochet, Degryse, 2012; Avdagic, Rhodes, Visser, 2012). Da notare inoltre il caso della Grecia, che entra nell'unione economica e monetaria senza passare per un patto sociale, e dove negli anni duemila non vengono sviluppate istituzioni di coordinamento forti (Ioannou, 2012). Sarà forse stato questo lo spirito dei tempi: l'unione economica e monetaria era percepita come un successo che non aveva bisogno, o quantomeno non più, di istituzioni nazionali e/o europee. La crescita dinamica dell'Irlanda, i milioni di posti di lavoro creati in Spagna, erano il riferimento per misurare il successo economico e occupazionale.

³ Vedi www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/004a50d310/Composition-du-Parlement.html, nonché www.theguardian.com/world/interactive/2011/jul/28/europe-politics-interactive-map-left-right.

A partire dal 2004-2005 questa «riuscita» economica della zona euro crea quindi l'illusione, almeno fino al 2008 e alla crisi dell'euro, che la convergenza attraverso i mercati sia più efficace della convergenza attraverso il coordinamento economico e sociale? Potremmo definire i sostenitori di questa convergenza attraverso i mercati come degli «iper-realisti» (nel senso che non vedono alternativa possibile): la moneta unica non porterà a una maggiore solidarietà tra Stati membri, tantomeno a una qualche unione politica; solo i mercati possono assicurare la convergenza verso l'equilibrio della zona monetaria.

I sostenitori di una simile unione monetaria di convergenza attraverso i mercati⁴ spingevano per la trasformazione della funzione stessa delle politiche sociali nella zona euro sin dal Trattato di Maastricht (Jepsen, Serrano Pascual, 2005). Si trattava, a loro avviso, di una trasformazione che sarebbe avvenuta quasi meccanicamente in un'unione economica e monetaria politicamente incompiuta – ovvero impossibile da compiersi. Risulta in questo senso particolarmente istruttivo tornare sulle ricerche condotte da Amy Verdun. Nella metà degli anni novanta quest'ultima aveva intervistato una serie di banchieri centrali, ministri delle Finanze e responsabili patrimoniali di tre paesi (Francia, Regno Unito e Germania). Le poche citazioni che riportiamo qui a seguire ben riassumono la prospettiva e le argomentazioni espresse da questi attori a favore di un'unione monetaria all'insegna della deregolamentazione sociale: «gli esperti affermano di prediligere l'unione economica e monetaria esattamente perché essa porterebbe a un processo di armonizzazione attraverso le forze di mercato. L'unione economica e monetaria conferirebbe legittimità alla ristrutturazione dei dispendiosi welfare states» (Verdun, 1996). Secondo Trichet (2001), futuro presidente della Banca centrale europea: «l'unione economica e monetaria costituisce senz'altro uno stimolo alla riforma strutturale del mercato del lavoro. Una maggiore mobilità di capitali e un mercato unico più funzionante faranno sì che le imprese di-

⁴ Non discuteremo qui del problema di come definire questo gruppo di «esperti»: se come comunità epistemica (Haas, 1992), coalizione di *advocacy* (Sabatier, 1998) o piuttosto *policy network* (Marsh, Rhodes, 1992). Ciò che conta in questa sede è che si tratta di soggetti che condividono una stessa visione circa il ruolo e la natura delle politiche sociali e che ricoprono incarichi di potere di diverso tipo (banche centrali, ministeri nazionali di Economia e finanza, Direzione generale per gli affari economici e finanziari, Comitato per la politica economica, *think-tank* di Bruxelles ecc.).

vengano sempre più capaci di valutare attentamente il differenziale complessivo del costo del lavoro e il sistema di regolamentazione delle imprese stesse nel momento in cui devono scegliere dove localizzare le attività nell'eurozona. In questo modo eserciteranno una considerevole pressione per riforme appropriate».

Gros e Thygesen (1996, p. 288), due economisti specializzati in questioni monetarie, sintetizzavano così il pensiero di numerosi economisti di ieri e di oggi: «per farla breve, la flessibilità del mercato del lavoro è sempre utile, e se l'unione economica e monetaria costringerà a riforme del mercato del lavoro comunque necessarie, l'economia dell'Unione Europea potrà solo guadagnarne». Ma è in materia di contrattazione salariale che si verificheranno le pressioni più importanti. Come già si affermava nel Rapporto di Padoa-Schioppa (1987, p. 43): «il principio di sussidiarietà raccomanda una responsabilità minima da parte della Comunità per ciò che concerne diversi aspetti delle politiche sociali, ma la questione della convergenza dei costi del lavoro è vitale nel contesto di una crescente integrazione monetaria».

Queste brevi dichiarazioni mostrano bene, se ancora ve ne fosse bisogno, come le politiche di austerità e le riforme strutturali poste oggi in essere non abbiano nulla che vedere con la crisi dell'euro, come sostiene la gran parte dei responsabili politici nazionali ed europei, ma siano piuttosto inscritte nel dna di una specifica visione di unione monetaria.

Come accennavamo in precedenza, durante la prima fase dell'unione monetaria, con il suo «momento sociale», le riforme non sono mancate ma sono state negoziate (Pochet, Fajertag, 2000). A questo punto è forse utile soffermarsi sulla tempistica delle riforme. L'analisi di Duval e Elmeskov (2005) sul ritmo delle riforme tra il 1994 e il 2004 fornisce alcune indicazioni interessanti in tal senso⁵. Gli autori sottolineano innanzitutto come i paesi dell'eurozona abbiano realizzato in media un numero maggiore di riforme rispetto al resto dei paesi Ocse, ma un numero inferiore rispetto ai paesi non facenti parte dell'unione economica e monetaria (Danimarca, Regno Unito e Svezia), ciò soprattutto nel periodo che

⁵ Le riforme esaminate interessano sette sfere: politiche attive del mercato del lavoro; tasse e contributi di sicurezza sociale; legislazione in materia di tutela del lavoro; sussidi di disoccupazione; fissazione dei salari e relazioni industriali; flessibilità del tempo di lavoro e lavoro part-time; regimi di anzianità e di prepensionamento.

va dal 1994 al 1999. Il modo in cui i governi nazionali hanno presentato la sfida dell'unione economica e monetaria all'opinione pubblica costituisce un fattore chiave per comprendere la situazione nazionale. In ogni caso, il numero di riforme sembra essere diminuito dopo il 1999, anche se i paesi dell'unione economica e monetaria segnano comunque la media più alta dei paesi Ocse. Pertanto, nei primi anni del decennio duemila i processi di riforma nei paesi dell'eurozona subiscono una relativa battuta d'arresto. È in questo periodo che Banca centrale europea, Direzione generale per gli affari economici e finanziari ed Economic Policy Committee (che raggruppa gli esperti nazionali) daranno corso a una serie di iniziative finalizzate a consolidare il quadro teorico che lega mercato del lavoro, salari ed euro.

Trichet (2011) riferisce di aver istituito nel 2005 un gruppo di lavoro interno alla Banca centrale europea per valutare i rischi delle divergenze, salariali in primis⁶. A detta di Glocker (comunicazione personale), già nel 2002 il presidente della Banca centrale europea sottolineava l'importanza della partita salariale nell'eurogruppo. La Banca centrale europea istituisce inoltre il Wage Dynamics Network. Nel suo mandato si legge: «questo network si pone l'obiettivo specifico di individuare le fonti e caratteristiche delle dinamiche salariali e del costo del lavoro più rilevanti per le politiche monetarie, e di chiarire la relazione tra salari, costi del lavoro e prezzi tanto a livello imprenditoriale quanto macro-economico». Il network verrà strutturato in tre gruppi di lavoro (macro, micro, indagine).

Tra il 2009 e il 2011 la Banca centrale europea pubblica ben 51 working paper su un'impressionante quantità di questioni che intrecciano mercato del lavoro, salari ed euro. Nei testi si discute del ruolo del mercato del lavoro per la politica monetaria (*The Role of Labor Market for Euro Area Monetary Policy*, n. 1035), dei sistemi di contrattazione collettiva (*Institutional Feature of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan*, n. 974), dell'indicizzazione automatica dei salari (*Downward Wage Rigidity and Automatic Wage Indexation: Evidence from Monthly Micro Wage Data*, n. 1269), della flessibilità dei sistemi di determinazione dei salari (*Wages are Flexible aren't they? Evidence from Micro Wage Data*, n. 1074; *Wage Setting*

⁶ Gruppo di lavoro del comitato per la politica monetaria del Sistema europeo di banche centrali (Sebc) (2005), *Competitiveness and the Export Performance of the Euro Area*, studio n. 30.

and Wage Flexibility in Ireland. Results from a Firm-level Survey, n. 1181), e molte altre.

Dal proprio canto, a partire dal 2005 la Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione pubblica, a gennaio o febbraio di ogni anno, un testo intitolato *Labour Market and Wage Development*. Sempre nel 2005 viene creata la banca dati Ladrev sulle evoluzioni salariali; la raccolta dati sarà tuttavia sospesa nel 2009. Attualmente, dal sito della Direzione generale per gli affari economici e finanziari è possibile accedere ad Ameco, la banca dati di riferimento sugli andamenti salariali.

Per quanto riguarda l'Economic Policy Committee legato alla Direzione generale per gli affari economici e finanziari, questo istituisce un gruppo di lavoro con mandato estremamente ampio, che si sovrappone quasi interamente alle sfere di competenza dell'Employment Committee (Emco), il comitato competente in materia di occupazione. Vi è poi un altro sottogruppo dell'Economic Policy Committee che si occupa delle riforme strutturali connesse a Lisbona (gruppo Lime), e che attinge a un'importante banca dati, chiamata Macmic, per valutare gli impatti delle riforme strutturali. La Direzione generale per l'occupazione e gli affari sociali pubblica un rapporto annuale sull'occupazione e un altro biennale sulle relazioni industriali, ma bisognerà attendere il 2011 prima che incarichi una persona al proprio interno di occuparsi specificamente della questione salariale.

Tra il 2005 e il 2010 vediamo quindi questo gruppo d'attori mobilitare e sviluppare un arsenale estremamente sofisticato per analizzare la partita della riforma del lavoro, dei salari e dell'unione monetaria. Al contrario, gli autori che tra il 1995 e 2004 si erano dedicati a questo tema da un'angolatura più «sociale» (Hall, Soskice, Hancké, Rhodes, Pochet ecc.) volgono i propri interessi accademici altrove.

Con lo scoppio della crisi nel 2008 è il concetto di autoregolamentazione dei mercati a venire messo in discussione in prima istanza. Dal 2009 in poi, tuttavia, la trasformazione della crisi del debito bancario in crisi del debito pubblico fornisce una nuova narrazione che viene utilizzata da questi ben preparati attori strategici (Banca centrale europea, ministri di Economia e finanza, Direzione generale per gli affari economici e finanziari) per mettere in pratica le proprie teorie e trasformare la funzione delle politiche sociali, facendone una variabile di aggiustamento in seno all'unione monetaria. Gli aggiustamenti nella zona euro (in materia

di competitività e produttività in primis) devono ormai, secondo questi attori, essere effettuati attraverso i salari, i diritti sociali, la sicurezza sociale. È il principio delle svalutazioni interne, che trova nell'applicazione greca il suo archetipo.

Al contempo, vi è un attore che diviene centrale: la Banca centrale europea e i suoi ultimi due presidenti (Trichet e Draghi) usano in modo creativo gli strumenti di cui dispongono per fare fronte al rischio di esplosione della zona euro. Ciò conferisce senz'altro a questa istituzione un certo potere d'influenza. La Banca centrale europea, la banca centrale più indipendente del mondo, indica le riforme strutturali da intraprendere su scala nazionale in cambio del proprio intervento sul mercato dei debiti sovrani. Ci si spinge fino al punto in cui il banchiere centrale trasmette in missiva segreta ai governi italiani e spagnoli la lista di riforme da adottare. In altre parole, la Banca centrale europea assume di fatto le redini del coordinamento delle politiche economiche nella zona euro. Prende il posto di comando della governance economica della zona euro, che Maastricht e i governi nazionali avevano lasciato libero.

4. La crisi finanziaria e lo smantellamento del modello sociale

Che conseguenze avranno queste trasformazioni? La principale è che il tradizionale appello alle «riforme strutturali», attraverso testi scarsamente vincolanti e dai pochi effetti, diviene invece un'intimazione decisamente più pressante. Un'intimazione che tuttavia assume toni diversi – come vedremo a breve – se gli Stati cui è rivolta appartengono al cuore della zona euro e al modello di capitalismo coordinato, o sono piuttosto Stati periferici, ovvero i più colpiti dalla crisi finanziaria.

Ma prima di soffermarci su questo aspetto è forse utile approfondire le argomentazioni che legano queste «necessarie» riforme alla crisi delle finanze pubbliche. Si tratta di argomentazioni fondate su un approccio coerente ma equivoco, che sottende un'agenda politica. In seguito, esamineremo il modo in cui questa governance economica rinforzata guarda alle politiche sociali e del mercato del lavoro, attraverso una disamina delle raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations*). Infine, ci interrogheremo sui nuovi strumenti di governance e sulla loro capacità di contribuire alle riforme nazionali.

4.1. Argomentazioni coerenti ma parziali

Dato che la crisi finanziaria si è trasformata in crisi delle finanze pubbliche, la maggior parte dei governi si vede «costretta» ad adottare una serie di misure di consolidamento del bilancio, che si traducono in riforme (spesso radicali) del diritto del lavoro e della protezione sociale. Questa argomentazione è lungi dall'essere convincente. Le riforme strutturali del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale venivano invocate, nei loro tratti di fondo, da ben prima che scoppiasse la crisi, in una fase in cui debiti e disavanzi pubblici erano sotto controllo (vedi, tra gli altri, De Grauwe, 2011). L'Unione Europea invitava a «riformare e rafforzare i regimi pensionistici, di sicurezza sociale e assistenza sanitaria» già in un'epoca in cui il debito pubblico era stato portato a livello europeo (59 per cento del Pil nel 2007) e il valore medio del deficit di bilancio nei 27 Stati membri era pari allo 0,9 per cento del Pil. Infine, già in fase di crescita economica l'Unione Europea chiedeva che l'andamento salariale negli Stati membri fosse «conciliabile con gli indici di redditività che permettono di realizzare investimenti favorevoli alla produttività». La natura e l'indirizzo generale di queste riforme non è in alcun momento oggetto di riflessione: si discute unicamente di quanto veloci e profonde esse debbano essere, tenendo conto che il loro obiettivo è trasformare le politiche sociali e del mercato del lavoro in fattori di aggiustamento. Si sostiene, pertanto, che le riforme non siano bastate o non siano state sufficientemente radicali, e che occorra utilizzare la finestra di opportunità offerta dalla crisi per «costringere» i governi ad adottare misure i cui effetti saranno al meglio riscontrabili a medio termine.

Ad esempio, l'argomentazione a favore delle riforme dei sistemi pensionistici, come anche del mercato del lavoro, tiene in conto il fatto che nessuna di esse possa produrre un impatto positivo a breve termine sulle finanze pubbliche o sulla crescita economica (vedi l'Ocse). Prima che una data riforma sia adottata, che i suoi effetti si facciano sentire (si tratta spesso di riforme pianificate più o meno sul lungo periodo) e che abbia un impatto su deficit pubblico e crescita economica, questa non potrà offrire la benché minima risposta all'attuale crisi del debito sovrano in Europa. Tuttavia, ed è questo il cuore del discorso, queste riforme dovrebbero accrescere la fiducia (oltre il mercato) e produrre pertanto effetti anticipati (i sostenitori di questo approccio sono convinti della possibilità di anticipare razionalmente gli agenti).

Quest'approccio non si degna di considerare quali siano i paesi che meglio sono riusciti a uscirne. Com'è infatti ormai chiaro, non solo i mercati del lavoro dei cosiddetti paesi «bismarckiani» sono stati quelli che meglio hanno resistito alla crisi finanziaria, alla crisi economica e a quella delle finanze pubbliche, ma una serie di studi recenti ha anche dimostrato che non vi è alcuna correlazione, o essa è di natura estremamente debole, tra (la deregolamentazione delle) istituzioni del mercato del lavoro e la creazione di occupazione (Avdagic, Salardi, 2013; Armingeon, Baccaro, 2012). Anche l'Ocse ha rivisto le proprie analisi degli anni novanta sulle rigidità dei mercati del lavoro, adottando una posizione decisamente più prudente. Persino la Commissione, in una nota rivolta all'Economic Policy Committee, riconosceva che non vi è correlazione tra legislazione in materia di tutele occupazionali (*Employment Protection Legislation*) e tasso di disoccupazione (ma piuttosto su flussi e composizione) (European Commission, 2012).

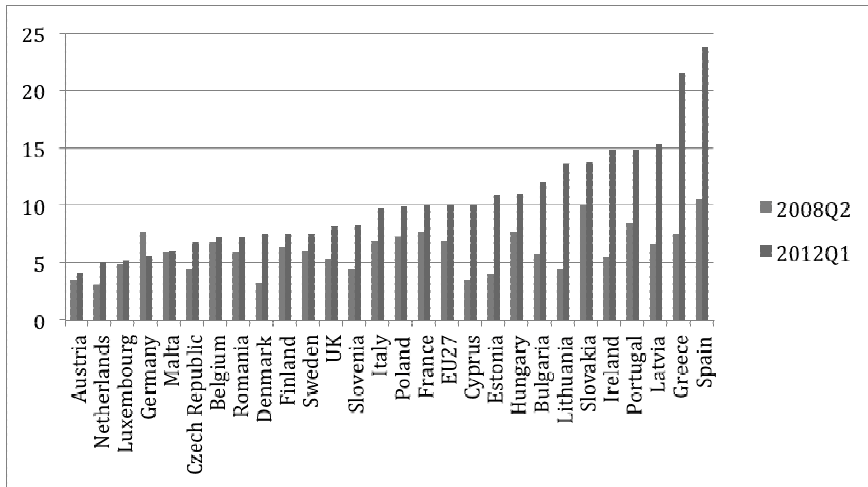
Prendendo a riferimento un parametro estremamente semplice che ben riassume i risultati delle differenti politiche, quello del tasso di disoccupazione, risulta evidente come i paesi con basso tasso di disoccupazione non siano quelli il cui mercato del lavoro è stato maggiormente deregolamentato o il cui sistema previdenziale sia meno sviluppato. Nella Fig. 1 sono riportati i tassi di disoccupazione prima della crisi e quelli del 2012. Stessa conclusione se prendiamo in esame la correlazione con il debito pubblico (e il suo andamento dopo il 2008): non vi è correlazione tra l'aumento del debito pubblico, il grado di regolamentazione del mercato del lavoro o l'estensione della copertura dei sistemi di protezione sociale.

In termini di andamento del tasso di disoccupazione, i quattro paesi che meglio si distinguono sono Lussemburgo, Austria, Paesi Bassi e Germania (come anche, in misura minore, il Belgio). Nonostante i buoni risultati, tre di questi cinque paesi nel 2012 si vedono recapitare «raccomandazioni⁷ specifiche» relative al sistema di determinazione dei salari (Lussemburgo e Belgio – cui andrebbe aggiunta Cipro in sesta posizione – per ciò che concerne il sistema d'indicizzazione dei salari, e Germania affinché tenga in maggiore considerazione la produttività negli andamenti salariali). Secondo Palier (2010), si tratta esattamente dei paesi che

⁷ La letteratura recente ha messo in luce differenze sempre più significative all'interno dei singoli paesi (Jackson, Deeg, 2012).

sono stati più criticati dall'Unione Europea per non aver realizzato riforme – cosa in realtà non vera. In termini di varietà del capitalismo, sono inoltre tutti paesi considerati come ben coordinati (sul modello della Germania) (Hall, Soskice, 2001).

Fig. 1 - Disoccupazione nell'Unione Europea a 27 (2008Q2-2012Q1) (*)



(*) Dati destagionalizzati.

Fonte: Eurostat.

Se i risultati in materia di lotta alla disoccupazione non sembrano essere il criterio principale in base al quale giudicare gli Stati membri, ve ne sono altri cui le istituzioni europee sembrano invece conferire maggior peso: l'esistenza di un meccanismo d'indicizzazione dei salari, il costo unitario del lavoro, i sistemi di contrattazione collettiva. È quest'impostazione equivoca che tradisce l'esistenza di un'agenda politica: quella della riconfigurazione del modello sociale in seno all'unione monetaria, della flessibilizzazione dei mercati del lavoro e dell'indebolimento della contrattazione collettiva, in nome di un sovrappiù di competitività.

In quanto segue, esamineremo questa riformulazione nella sfera delle politiche sociali e del mercato del lavoro. Una sfera dove troviamo riflessa in modo particolarmente chiaro, dalla crisi in poi, la volontà di trasformare la funzione stessa delle politiche sociali per farne una variabile di aggiustamento nei paesi sottoposti a questo processo.

4.2. Politiche sociali e raccomandazioni specifiche per paese (Csr)

Nella presente sezione analizzeremo le modalità d'interazione tra governance economica rinforzata e politiche sociali, offrendo una prima valutazione dell'impatto potenziale che un approccio (*framing*) economista può avere sulla «ricalibratura» e ridefinizione dei modelli sociali nazionali. Come spiegheremo in maggior dettaglio nella prossima sezione, le raccomandazioni specifiche per paese (Csr) scaturiscono da un processo complesso che inizia con l'esame annuale della crescita (*Annual Growth Survey*), testo che illustra sfide e priorità per l'Unione Europea, tra cui i programmi nazionali di riforma e la valutazione della Commissione europea delle performance di ogni Stato membro⁸.

Le Csr si concentrano sulle riforme strutturali che possono potenziare crescita e competitività, e che gli Stati membri sarebbero tenuti a integrare nei propri programmi nazionali di riforma. Vengono stilate dalla Commissione europea, discusse dagli Stati membri e adottate dal Consiglio europeo.

Formalmente sono solo dei suggerimenti, ma di cui ci si aspetta di vedere gli effetti. Esse assumono carattere maggiormente vincolante per i paesi della zona euro, nella misura in cui questi sono soggetti al rischio di sanzioni in base alla procedura prevista per i casi di sfioramento del deficit o di quella relativa agli squilibri eccessivi. Pertanto, in alcune circostanze le Csr hanno avuto l'effetto di rendere più rigido e quasi obbligatorio il coordinamento delle politiche e l'approccio soft alle politiche sociali, nonostante le leggere modifiche apportate ai trattati in relazione agli aspetti sociali. La strada a questo cambiamento, potenzialmente radicale, nell'approccio alle politiche sociali a livello europeo è stata aperta dall'accordo stretto a monte per un migliore coordinamento delle politiche economiche, comprese quelle in materia di mercato del lavoro e protezione sociale (Jepsen, Serrano Pascual, 2011).

Clauwaert (2013) ha effettuato una stima del numero di raccomandazioni sociali contenute nelle Csr che ciascun paese si è complessivamente visto indirizzare. I paesi sottoposti a Memorandum d'intesa non ricevono Csr e sono pertanto esclusi dalla seguente tabella.

⁸ Vedi http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-458_fr.htm.

Tab. 1 - Quadro d'insieme del numero totale di Csr per paese rispetto alle «Csr sociali» per il 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014

Paese	Csr 2011-2012		Csr 2012-2013		Totale	«Sociale»
	Totale	«Sociale»	Totale	«Sociale»		
AT	5	2	7	2	7	3
BE	6	3	7	2	7	4
BG	6	3	7	2	7	3
CY	7	3	7	3	-	-
CZ	6	3	6	3	7	3
DE	4	1	4	1	4	1
DK	5	2	5	2	3	1
EE	4	1	5	2	5	2
ES	7	4	8	5	9	4
FI	5	2	5	2	5	2
FR	5	4	5	3	6	4
HU	5	2	7	3	7	3
IT	6	2	6	3	6	2
LT	6	2	6	3	6	3
LUX	4	3	5	2	6	3
LV	-	-	7	3	6	3
MT	5	3	6	3	4	2
NL	4	2	5	2	4	2
PL	7	3	6	2	7	2
RO	-	-	-	-	8	3
SE	3	1	4	1	4	1
SI	6	3	7	4	9	2
SK	6	3	7	5	6	2
UK	5	2	6	2	6	2
Totale	117	54	137	61	140	57

Fonte: Clauwaert (2013).

Ciò che salta immediatamente agli occhi in questa tabella è il numero elevato di Csr sociali, pari a circa il 40 per cento del totale. Da un'analisi più attenta del tipo di raccomandazioni espresse nelle Csr, e del loro legame con le problematiche specifiche di ciascun paese, emerge poi un quadro alquanto sconcertante.

Raccomandazioni inerenti all'aumento del tasso di attività (soprattutto per ciò che concerne le donne e i lavoratori in età più avanzata) e all'innalzamento delle soglie effettive e obbligatorie per l'età pensionabile sono indirizzate a quasi tutti i paesi, mentre a pochissimi Stati membri viene raccomandato di assicurare ai propri cittadini una protezione sociale sufficientemente estesa e adeguata, sebbene con il persistere della crisi la povertà vada aumentando e la protezione sociale stia perdendo di effica-

cia (European Commission, 2013b). La funzione delle Crs è quindi definire quali siano le sfide comuni ai diversi modelli sociali, e come farvi fronte. Non è una novità, è un approccio che viene portato avanti dalla fine del 2000, quando l'attenzione fu puntata sulla definizione da dare ai problemi comuni e sul modo in cui andavano risolti (Jepsen, 2009); la novità, piuttosto, riguarda lo strumento e il processo adottati per perseguire questa strada.

European Commission Country specific recommendations 2013-2014 (social field only)		AT	BE	BG	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	HU	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	RO	SE	SI	SK	UK
Wages	reviewing wage indexation		●												●									
	reviewing wage-setting system-align with productivity developments		●			●				●	●	●		●										●
EPL	adjusting Employment Protection Legislation										●			●					●	●				
Labour Market participation	enhancing participation of women		●								●	●						●	●					
	enhancing participation older workers, promoting active ageing, LLL		●	●	●	●					●			●	●	●	●	●	●	●	●		●	
	reducing tax disincentives for second earners						●					●						●						
Youth employment	youth guarantee			●					●	●	●	●	●	●	●				●	●			●	●
	facilitating transition school to work by incentives for companies to hire young people																			●	●	●	●	●
	facilitating transition school to work through apprenticeships and work-based learning		●								●			●	●	●	●	●	●	●	●		●	●
	reducing school/education "drop outs"		●				●	●				●					●				●			
Pensions	explicit link between pensionable age and life expectancy		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●								●	
	reducing early retirement		●	●	●	●		●	●	●	●	●		●	●				●	●				
Vulnerable	ensuring the adequacy and coverage of social protection systems			●								●						●	●					●
	(access to) quality social services			●					●															
	better targeting social assistance												●								●			●
Child poverty	making child support more effective			●								●												
	access to and quality of childcare services				●	●					●	●					●	●	●	●			●	●
Tax	shift away from tax on labour (incl. attention for low income earners)		●		●	●					●	●	●			●		●					●	●

Source: European Commission Country specific recommendations 2013-2014; CY, GR, IE, and PT did not get specific recommendations but were in general recommended to implement their respective Memorandums of Understanding (incl. eventual subsequent supplements)

etui.

Fonte: Clauwaert (2013)⁹.

Le Crs trasmettono idee legate a un «modello» specifico di Unione Europea, concentrandosi sulla questione della crescita e della competitività

⁹ Clauwaert (2013) riporta tabelle analoghe per il 2011 e 2012.

e ignorando completamente la funzione principale delle politiche sociali, ovvero garantire coesione sociale e forme di redistribuzione.

Una lettura attenta delle raccomandazioni specifiche per paese in materia di pensioni, mercato del lavoro e diritto del lavoro non dà adito a dubbi sulla direzione che devono prendere le riforme, per quanto le formulazioni del 2013 siano più morbide rispetto al 2012. Nei prossimi paragrafi andremo a esaminare il modo in cui alcune Crs sono formulate, cercando di comprendere in termini più precisi il significato complessivo delle riforme proposte.

La maggior parte delle raccomandazioni in materia di pensioni insiste sul nesso tra età pensionabile prevista per legge e aspettativa di vita, con l'obiettivo di arrivare a stabilire meccanismi automatici per ridurre i rischi politici che riformare le pensioni comporta. Per l'Unione Europea, e soprattutto per il Consiglio Ecofin, la questione della sostenibilità delle finanze pubbliche e dei rischi legati all'erogazione delle pensioni è un tema sensibile da oltre vent'anni, e l'invito a innalzare le soglie di legge per l'età pensionabile è tra le misure raccomandate da più tempo (Natali, 2009). Una raccomandazione che ha aperto controversie in alcuni paesi, dove la questione principale era l'allineamento tra età pensionabile effettiva e di legge o piuttosto dove il basso tasso di occupati over-55 costituiva un problema reale.

Sebbene le Crs continuino tuttora a esprimere preoccupazioni rispetto a simili problematiche, vale per tutti la raccomandazione chiara e univoca ad aumentare l'età pensionabile prevista per legge in funzione dell'aspettativa di vita, ciò nonostante il persistere delle difficoltà che i lavoratori in età avanzata riscontrano sul mercato del lavoro. Sembrerebbe pertanto trattarsi di una strategia di mero contenimento della spesa, quindi di controllo delle finanze pubbliche¹⁰.

La questione del tasso di attività è la seconda grande preoccupazione al centro delle Crs. Quasi tutti i paesi hanno ricevuto una raccomandazione legata al tema dell'attivazione, che si trattasse di indicazioni di respiro generale o di misure da indirizzare verso categorie specifiche, come i disoccupati di lunga durata. In generale, le raccomandazioni insistono

¹⁰ La Commissione europea classifica le raccomandazioni in materia di pensioni e assistenza sanitaria come voci correlate alle finanze pubbliche e non al mercato del lavoro o alle politiche sociali.

sul rafforzamento della capacità dei servizi pubblici per l'impiego a fornire servizi adeguati, nonché sul nesso tra prestazioni sociali e sistema di assistenza sociale e misure a favore dell'attivazione.

Si pone inoltre l'accento sulla necessità di maggiori incentivi al prolungamento della vita attiva attraverso la riforma del sistema delle prestazioni sociali e delle imposte, in particolare per le fasce salariali più basse. La questione dell'attivazione e del carattere disincentivante del sistema di tassazione/erogazione di prestazioni è presente da molto tempo nell'agenda europea. Le ricerche concordano nel ritenere che, sebbene i metodi aperti di coordinamento non siano riusciti a concludere molto in termini di impatto diretto sulle riforme nazionali (Lelie, Vanhercke, 2013), il livello europeo sia stato utilizzato per porre in essere, nei diversi Stati membri, misure per l'attivazione attraverso l'utilizzo da parte dei governi dei processi di coordinamento di cui disponevano. Per ciò che concerne le raccomandazioni e la loro evoluzione, la tornata del 2013 appare più diversificata, attenta ai contesti locali e meno unidirezionale rispetto alle due annate precedenti.

Ciò di cui non sembra esservi traccia è la dimensione della domanda: le raccomandazioni si concentrano esclusivamente sull'offerta, a volte arrivando finanche a chiedere di ridurre l'offerta di lavoro nel settore pubblico. In alcuni casi si richiede di garantire più servizi all'infanzia ai fini dell'aumento del tasso di attività della popolazione femminile. Questa non è una novità, bensì è in linea con precedenti raccomandazioni in tal senso.

L'ultima sfera che abbiamo esaminato è quella del diritto del lavoro. Senza entrare troppo nei dettagli, è utile notare come recenti ricerche abbiano dimostrato l'esistenza di una chiara correlazione tra le raccomandazioni formulate e le riforme in materia di relazioni industriali e del diritto del lavoro in generale (Clauwaert, Schömann, 2012; Laulom et al., 2012; Hermann, 2013), in particolare per ciò che concerne i paesi colpiti da gravi difficoltà economiche (modello Banca mondiale) o sottoposti a Memorandum d'intesa (modello Fondo monetario internazionale).

L'influenza delle Csr non è stato l'unico fattore scatenante delle riforme, essendovi stati anche altri attori che hanno giocato un ruolo, ma le Csr hanno senz'altro spinto affinché fossero realizzate (da un punto di vista metodologico non è possibile distinguere in modo univoco l'influenza europea da influenze di altra natura; ciò che conta è analizzare il

«senso» delle riforme, dando per assunto che l'influenza europea abbia il suo impatto, al pari di tutte le altre pressioni ricevute nella stessa direzione. Si veda, su questo, Pochet, Degryse, 2012).

Nella prossima sezione esamineremo in maggior dettaglio in quale misura tutto ciò abbia prodotto effetti in uno Stato come il Belgio, paese che non ha bisogno di aiuti economici, ma il cui debito pubblico ammonta a circa il 100 per cento del Pil e deve essere rapidamente ridotto, come sancisce il nuovo Trattato di stabilità.

Per quanto sia difficile valutare complessivamente fino a che punto le Csr abbiano natura obbligatoria per i modelli sociali nazionali, non vi sono margini di dubbio circa la loro influenza sulle riforme del mercato del lavoro (vedi sopra). Sebbene si tratti di uno strumento potenzialmente molto più efficace dei metodi aperti di coordinamento sociali e per l'occupazione, le modifiche nelle formulazioni ci dicono anche che molto dipenderà dalla capacità dei diversi attori di conferire legittimità alla propria definizione di modello sociale europeo.

Lelie e Vanhercke (2013) e Vanhercke (2013) hanno passato in rassegna gli attori attivi nella sfera delle politiche sociali, per valutare gli strumenti e l'influenza di cui (tuttora) dispongono. Senza azzardare una valutazione esaustiva, allo stato attuale è lecito affermare che essi siano riusciti a influenzare in misura maggiore la riformulazione delle raccomandazioni relative ai tassi di attività, rispetto a quelle inerenti le pensioni o i salari e i meccanismi di fissazione salariale.

Un dato, questo, che possiamo interpretare in due modi. La prima possibilità è che gli attori europei della coalizione di natura maggiormente sociale non esprimano, al fondo, una lettura diversa rispetto alla coalizione economica (ad esempio, i sindacati si chiedono se la Direzione generale occupazione porti realmente avanti un discorso diverso in materia di salari), oppure il problema è che questi attori non sono abbastanza forti per imporre un riequilibrio delle raccomandazioni in materia di pensioni e salari.

La questione dell'influenza realmente esercitata da questa rinnovata governance economica nella definizione dei modelli sociali nazionali lascia molti interrogativi aperti, cui non è possibile rispondere in maniera definitiva. È tuttavia evidente che le questioni sociali sono in cima all'agenda politica e occupano una posizione centrale nelle Csr, e che queste ultime sono tra loro coerenti per ciò che riguarda la funzione delle

politiche sociali. Ciononostante, i tre esempi che illustreremo a seguire dimostrano anche che si tratta di un sistema in costruzione e che sono in corso scontri tra diversi attori e concezioni, per quanto non vi siano dubbi su chi stia vincendo e quale sia il messaggio dominante al momento.

La questione centrale è capire in che misura queste raccomandazioni siano da intendersi come obbligatorie e non lascino scappatoie ai governi nazionali. In che modo influenzano e interagiscono con le riforme nazionali, innanzitutto legate a dinamiche interne? Nello scenario attuale non si può negare che le Csr spianino la strada a riforme più radicali e a un interventismo sociale (nel senso della deregolamentazione), e che ciò avvenga in misura maggiormente vincolante rispetto al passato nonché assuma tratti normativi più forti di prima, nell'ottica di rendere le politiche sociali più attente alle forze di mercato.

5. Gli strumenti della nuova governance

Come illustrato nella sezione precedente, le politiche sociali e del mercato del lavoro occupano una parte importante delle Csr, nonostante il principio di sussidiarietà e alcune modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona su questioni di interesse sociale (in particolare, la clausola sociale trasversale, art. 9). Il modo in cui le raccomandazioni sono formulate, nonché il significato e i vincoli che esprimono, sono stati modificati e unificati (lasciando meno margini d'interpretazione rispetto al passato). Sono pertanto divenute non solo più imperative, ma anche più simili tra loro: *one size fits all*.

Nella presente sezione tenteremo di comprendere quali strumenti e attori hanno reso possibile il rafforzamento o l'imposizione di queste riforme, nel contesto della governance economica rafforzata. Si tratta di riforme che l'Unione Europea, o la troika (Commissione, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale), «raccomanda» ai paesi che ricevono aiuti economici dall'Unione attraverso un complesso sistema di nuove procedure poste in essere tra il 2010 e il 2012: il «semestre europeo» e il potenziamento del Patto di stabilità e crescita, le procedure in caso di squilibri macroeconomici, le raccomandazioni specifiche per paese, la sorveglianza ex ante sui bilanci nazionali, l'obbligo di inserire la

«regola d'oro» del pareggio di bilancio nelle costituzioni nazionali o carte equivalenti (Degryse, 2012).

Nel corso degli ultimi dieci anni la letteratura accademica si è occupata delle nuove forme di governance che potevano costituire le diverse metodologie aperte di coordinamento. Gli studi hanno cercato di comprenderne i possibili impatti (con un forte consenso su una valutazione di impatto relativamente debole, ma differenziato in base ai paesi e alle metodologie aperte di coordinamento in questione, soprattutto in termini di idee globali – quadro cognitivo). Si è particolarmente insistito sulle differenze tra il cosiddetto diritto soft e il diritto comunitario in senso classico, sottolineando come le distinzioni tra i due fossero più sfumate di quanto spesso si tendesse a credere.

In termini di attori, ci si è inizialmente concentrati sugli equilibri tra attori e obiettivi sociali, nonché tra attori e obiettivi economici. In un secondo momento l'attenzione si è spostata sugli sviluppi interni ai diversi processi ma, per quanto incredibile possa sembrare, poco è stato scritto sui «quasi metodi aperti di coordinamento» economici (Grandi orientamenti delle politiche economiche, micro riforme). La gran parte della letteratura economica ha ignorato queste forme snelle di coordinamento, privilegiando la strada della convergenza attraverso il mercato o attraverso il diritto comunitario classico.

In altre parole, le dinamiche attuali non sono state anticipate dagli studi accademici. Da una parte, abbiamo una serie di radicali riforme strutturali introdotte contemporaneamente in numerosi paesi, ma non in tutti. Quantomeno per il momento, le riforme strutturali in materia di contrattazione collettiva interessano in misura decisamente ridotta l'Olanda, l'Austria, la Germania e i paesi scandinavi, ovvero i paesi che negli anni ottanta e novanta costituivano il cuore della zona marco. Le riforme in materia di protezione sociale interessano invece l'insieme dei vari paesi, in parte perché connesse alle dinamiche interne di invecchiamento della popolazione.

Inoltre, gli strumenti soft sono stati irrigiditi. Appare difficile, allo stato attuale, valutarne a pieno il carattere vincolante, poiché si tratta di una forma di governance *in progress*, caratterizzata dal moltiplicarsi degli strumenti stessi, nonché delle procedure (vedi quanto segue). Ciononostante, appare chiaro che il rafforzamento del sistema di governance economica ha delineato un nuovo insieme di interrelazioni tra Unione Europea e Stati membri (De la Porte, Heins, 2013).

Bertoncini (2013) propone di differenziare le quattro formule politiche applicabili alle relazioni tra Stati membri e unione economica e monetaria, suddividendole in «regime Fondo monetario internazionale» in caso di intervento diretto da parte, ad esempio, della troika; «regime Onu», laddove vige l'obbligo di produrre risultati, ma senza specificare i mezzi; «iper-Ocse», in caso di raccomandazioni non accompagnate da possibilità di comando; infine «regime Banca mondiale», laddove gli aiuti sono finalizzati alla promozione di riforme strutturali. Ne discende che il sistema attuale di governance permette interazioni complesse (perché non unificate) ed evolutive (perché sempre passibili di interpretazione e reinterpretazione) nella valutazione della situazione economica di ciascuno Stato membro.

Bertoncini (2013) offre una cornice interpretativa utile a valutare come queste relazioni complesse evolvono nel tempo. Dal nostro punto di vista, ci sembra opportuno operare una prima distinzione di fondo tra regole e istituzioni, da una parte, e contenuto delle linee d'indirizzo, dall'altra.

Storicamente, le regole comuni di base sono state definite dal Trattato di Maastricht (1992) e dal successivo Patto di stabilità e crescita (1997)¹¹. Esse non specificavano come portare il deficit di bilancio sotto al 3 per cento del Pil: se tagliando la spesa o aumentando le tasse. Tuttavia, nel Patto di stabilità si faceva riferimento alla necessità che le politiche economiche degli Stati membri fossero conformi ai Grandi orientamenti delle politiche economiche (Gope; articolo 5).

La messa a punto degli strumenti di tipo iper-Ocse (Gope, See, Cardiff, metodi aperti di coordinamento sociali) è avvenuta di pari passo. Questi strumenti sono di natura ben più normativa, specificando quali siano le «buone» riforme (ad esempio, nei Gope del 1997, anno in cui venne siglato il Patto, si sottolineava come la riduzione della spesa fosse da preferire all'aumento del gettito). Tuttavia, come avviene per il modello Ocse, si tratta spesso d'indirizzi almeno in parte contraddittori, sebbene l'orientamento generale non lasci adito a dubbi (sull'Ocse si veda l'opera di Armingeon e Beyeler, 2004, che traccia le evoluzioni nel discorso di questa istituzione e analizza le raccomandazioni da essa avan-

¹¹ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, G.U. L 209 del 2 agosto 1997.

zate nell'arco di quarant'anni a una dozzina di paesi). Adottando un approccio principale-agente, queste linee d'indirizzo sono paragonabili a quelle Ocse anche perché hanno negli Stati membri i «principali» e nell'agente l'Ocse o, in questo caso, la Commissione. L'agente non può allontanarsi troppo dagli interessi del «principale» o rischierebbe un ridimensionamento. L'agente, in questo caso la Commissione, cerca quindi di rafforzare al massimo la propria posizione attraverso regole più rigide possibili (ad esempio, le sanzioni automatiche).

Questa struttura duale (regole generali e indirizzi normativi definiti da altri strumenti meno vincolanti) creava problemi già prima della crisi, come testimoniano la riforma del patto di stabilità nel 2005 e le riforme dei metodi aperti di coordinamento in quello stesso periodo. In questo schema, la Banca centrale europea è un attore esterno, partecipe del dibattito, ma soprattutto dedita a creare le condizioni per la propria «indipendenza» dal potere politico e la propria credibilità agli occhi del mercato (Buiter, 2008).

La crisi modificherà questa struttura duale iniziale. In termini di attori, vedremo i mercati finanziari divenire un attore a tutti gli effetti in campo, che differenzia i rischi per paesi e si dimostra sensibile a ogni instabilità. Anche la Banca centrale europea esce dal suo isolamento per entrare esplicitamente a far parte delle nuove strutture. È la contropartita al fatto che la Banca centrale europea (in assenza di reazioni politiche coordinate e credibili) sia divenuta la sola a poter intervenire sui mercati finanziari. La Banca centrale accetterà di assolvere a questo ruolo, in cambio di garanzie circa la capacità dell'Unione Europea di esercitare la propria tutela sui paesi destinatari. Così facendo, essa si porrà al centro della sfera normativa, tra mercati e politica. Come spiega Torres (2013, pp. 293-294): «per la Banca centrale europea, questa “invasione delle altre sfere di policy” – con la richiesta di fermezza nella gestione delle politiche economiche, di bilancio in particolare, di riforme strutturali e in generale di una governance economica rinforzata – è motivata dal fatto che l'area euro è all'epicentro della crisi dei debiti sovrani».

Assistiamo a un doppio movimento. Da una parte, abbiamo il rafforzamento delle regole e delle strutture attraverso il Six Pack¹², il Patto Eu-

¹² Il Six Pack consiste in sei testi legislativi che rafforzano e completano il Patto di stabilità e crescita:

ro+ e il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance. Ciò riguarda anche i meccanismi di sostegno finanziario e le procedure in caso di squilibri macro-economici. Su questo versante assistiamo a un netto rafforzamento delle sanzioni (procedura di voto al contrario). È opportuno sottolineare che, complessivamente, i governi che rispettano le regole non sono a rischio di sanzioni (ad esempio, paesi scandinavi, Germania, Austria, Lussemburgo e Paesi Bassi). Nei testi citati non si entra nel merito della natura delle riforme da intraprendere; si fissano soglie, si stabiliscono regole, si creano o rafforzano istituzioni (quali il vertice della zona euro).

Dall'altra, nel momento in cui questo rafforzamento delle regole viene posto in essere (attraverso il «semestre europeo», comprensivo in primis della *Annual Growth Survey*¹³, nonché i programmi di stabilità e convergenza, i programmi nazionali di riforma e, soprattutto, le raccomandazioni specifiche per paese¹⁴), assistiamo al tentativo di rendere più stringente l'imposizione di linee d'indirizzo normative. Ad esempio, l'equilibrio tra aspetti sociali e finanziari nei sistemi pensionistici svanisce per

- Regolamento (Ue) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, Gazzetta Ufficiale, L 306, pp. 12-24;
- Regolamento (Ue) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, pp. 33-40;
- Regolamento (Ue) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, pp. 1-7;
- Direttiva 2011/85/Ue del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, pp. 41-47;
- Regolamento (Ue) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, pp. 25-32;
- Regolamento (Ue) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, pp. 8-11.

¹³ Vedi European Commission (2012), *Annual Growth Survey 2013*, COM(2012) 750 final, 28 novembre.

¹⁴ Vedi http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.

lasciare spazio al prolungamento della carriera e all'innalzamento dell'età pensionabile prevista per legge, avendo la sostenibilità delle finanze pubbliche preso il sopravvento rispetto agli obiettivi sociali (si veda quanto segue). Ciò va di pari passo con la trasformazione degli attori principali e dei canali di diffusione adottati. Come abbiamo visto, la Banca centrale europea e la Direzione generale per gli affari economici e finanziari hanno sviluppato una comprensione più profonda dei mercati del lavoro (e delle riforme nazionali) e sono peraltro in condizione di esercitare pressioni ben più forti e mirate che in passato, in virtù delle competenze acquisite ma soprattutto grazie alla centralità assunta dalla Banca centrale europea a seguito della crisi: centralità rispetto ai mercati che la Banca centrale deve assicurare, nonché rispetto agli attori politici cui indica cosa fare tanto per calmare i mercati quanto perché essa stessa accetti di stabilizzare il sistema in caso di crisi.

Questo potenziamento normativo non è tuttavia illimitato, poiché gli Stati membri non sono disponibili a lasciare ogni iniziativa al proprio «agente». Un chiaro esempio in tal senso si è avuto quando il presidente francese François Hollande ha dichiarato l'intenzione di procedere alla riforma del sistema previdenziale, sottolineando però come non spettasse alla Commissione dettarne i principi o specificarne i dettagli.

Il confronto con l'Ocse torna nuovamente utile in tal senso. Nei primi anni novanta l'Ocse sposa un'analisi ultraliberale (*Job Study*), anche a seguito della fine del consenso neo-keynesiano e dell'affermazione delle politiche di deregolamentazione sociale nel corso degli anni ottanta. Tuttavia, questa visione trova livelli differenziati di applicazione nei diversi Stati membri, incontrando resistenze interne più o meno percettibili. A 15 anni di distanza, le analisi diagnostiche di natura generale formulate dall'Ocse appaiono ben più sfumate, mentre gli scontri interni tra i sostenitori dei diversi approcci sono ben più visibili.

La Commissione europea sta attraversando una fase di radicalità paragonabile a quella dell'Ocse dei primi anni novanta, ma ciò non significa che non si verifichino scontri interni (né che non vi siano sviluppi quanto alle preferenze degli Stati membri). È bene notare che, in termini di modello principale-agente, la Banca centrale europea rappresenta un agente estremamente libero, essendo praticamente impossibile che vengano a verificarsi le condizioni previste per una modifica al suo statuto (unanimità).

Come i lettori avranno ormai compreso, ciò che ci preme in questo contesto è sottolineare le logiche sottostanti i processi, più che insistere sulle resistenze, incoerenze e alternative possibili, di cui non neghiamo certo l'esistenza.

Nel quadro di questa nuova architettura, i Memorandum d'intesa siglati con i paesi che si avvalgono degli aiuti europei e del Fondo monetario internazionale divengono strumenti ben più vincolanti, poiché lasciano ai paesi sotto tutela niente altro che margini limitati di manovra. Assistiamo, in questo caso, alla fusione tra regole e linee d'indirizzo politico: la Banca centrale europea abbandona il proprio ruolo di attore esterno, per divenire membro a tutti gli effetti della troika.

Il passaggio successivo (non ancora portato a termine) sono gli «accordi contrattuali» che vedono gli Stati impegnarsi formalmente con la Commissione a realizzare riforme strutturali, in cambio di aiuti economici e pena l'incorrere in sanzioni – sarebbe a dire, il «modello Banca mondiale». L'idea è stata delineata nel documento dei quattro presidenti (della Commissione, del Consiglio europeo, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo), e comporterebbe anche un coinvolgimento più diretto della Banca centrale europea nella messa in campo di soluzioni maggiormente vincolanti – come conferma, ad esempio, il *working paper* della Banca centrale europea che porta l'evocativo sottotitolo di *Just Facts*, redatto da due economisti della Banca centrale (Ioannou, Stracca, 2011) sull'onda del Patto di Lisbona (sebbene nel *disclaimer* si specifichi che il documento non esprime la visione della Banca).

Un'altra forma di intromissione, più difficile da tracciare con precisione, è quella operata dalla Banca centrale europea nel momento in cui accorre in sostegno dei paesi in difficoltà (facendo ricorso all'espressione «rassicurare i mercati» o «riscattare il debito»). Le missive (segrete) a Italia e Spagna sono la punta dell'iceberg. Intromissioni così eccessivamente dirette hanno subito una rapida battuta d'arresto, poiché prestavano troppo il fianco alle critiche alla Banca per aver abusato del proprio ruolo (Bertoncini, 2013; per considerazioni di carattere più generale, vedi Buitter, 2008). Tuttavia, le intromissioni proseguono senz'altro in maniera più sottile.

I due esempi che seguono aiutano a misurare le difficoltà di realizzazione di una governance più vincolante. Il primo riguarda il coordinamento ex ante delle riforme. Si tratterebbe di un passo molto importante

per l'Unione Europea, che potrebbe così sovrintendere alle riforme ancor prima che queste vengano formalmente adottate. Un documento informale della Commissione (giugno 2013) propone di sperimentare per un anno una forma di coordinamento volontario, per poi procedere a una valutazione e alla generalizzazione dell'approccio. Ciò testimonia la difficoltà a tradurre il discorso sull'anticipazione delle riforme in pratiche formalizzate.

Il secondo esempio riguarda il quadro di valutazione degli squilibri macroeconomici. Nelle intenzioni, questo strumento doveva divenire uno dei punti di forza di una governance capace di tenere conto di un maggior numero di fattori (come salari e alloggio). Dopo i primi due esercizi, che hanno rispettivamente visto oltre una dozzina di paesi essere oggetto di approfondito scrutinio (*in-depth analyses*), sarebbe oggi difficile sostenere che lo strumento abbia avuto una qualche influenza. Ciò non significa che così non possa essere in futuro ma, ancora una volta, dimostra quanto sia difficile tradurre in termini operativi (e politicamente accettabili) una simile intromissione nelle politiche nazionali.

Abbiamo quindi tuttora a che fare con una governance più rigida, ma in divenire, caratterizzata dall'esistenza di gruppi distinti di paesi, con ai due estremi i paesi che rispettano le norme e quelli sotto Memorandum d'intesa. Gli altri paesi si trovano in una condizione d'intermezzo, ben esemplificata dal caso belga.

Il Belgio è un interessante caso limite. Le sue performance durante la crisi sono state piuttosto buone (quantomeno finora) rispetto alla media europea, ma si tratta indubbiamente del paese più centralizzato/coordinato, con attori sindacali forti e influenti. Il suo tallone d'Achille è il debito, che è tornato al 100 per cento del Pil dopo essere sceso sotto il 90 precedentemente alla crisi del 2008. Complessivamente, per il periodo 2011-2012 il Belgio ha ricevuto sei raccomandazioni, di cui tre in materia di politiche sociali. Per il 2012-2013 le raccomandazioni sono state in tutto sette, di cui due sulle questioni sociali; nell'ultima tornata di raccomandazioni, relative al 2013-2014, quattro raccomandazioni su sette riguardano le politiche sociali (Clauwaert, 2013, p. 4).

Una prima valutazione delle raccomandazioni sociali ci porta a tre constatazioni. In primo luogo, il Belgio è tra i paesi che ricevono le raccomandazioni più forti sul versante sociale; in secondo luogo, le sfere su cui le raccomandazioni si concentrano (lavoratori in età più avanzata,

pensioni, costo del lavoro) sono analoghe a quelle delle raccomandazioni indirizzate ad altri Stati membri; infine, sebbene gli andamenti salariali siano complessivamente rimasti in linea con gli obiettivi neutri in materia d'inflazione e produttività degli ultimi dieci anni, il Belgio si è visto raccomandare la revisione del sistema di determinazione dei salari.

L'oggetto del contendere è il sistema d'indicizzazione, come anche l'età pensionabile (su cui torneremo a breve). Le raccomandazioni sulla necessità di porre fine al sistema d'indicizzazione belga, o quantomeno la richiesta di cambiamenti sostanziali, sono andate evolvendo nella seguente maniera. Nel 2011 la raccomandazione era di respiro alquanto generale: «adottare misure al fine di riformare, in consultazione con le parti sociali e in conformità alla prassi nazionale, il sistema di negoziazione e di indicizzazione dei salari e garantire che la crescita salariale rifletta meglio l'andamento della produttività del lavoro e della competitività». Nel 2012, al contrario, la raccomandazione diviene più puntuale, nonché accompagnata dall'invito a trasformare in misura più radicale il sistema belga di contrattazione collettiva: «per rilanciare l'occupazione e la competitività, adottare misure al fine di riformare, in consultazione con le parti sociali e in conformità alla prassi nazionale, il sistema di contrattazione e di indicizzazione salariale; per prima cosa, assicurare che la crescita salariale corrisponda meglio a un'evoluzione della produttività del lavoro e della competitività: i) assicurando l'attuazione dei meccanismi correttivi ex post previsti nella “norma salariale” e promuovendo accordi globali per migliorare la competitività di costo e ii) agevolando il ricorso alle clausole di non partecipazione nei contratti settoriali collettivi per allineare meglio l'evoluzione della crescita salariale e della produttività del lavoro a livello locale».

Nel 2013, infine, la raccomandazione torna ad assumere toni meno impositivi, pur rimanendo più puntuale di quella del 2011: «per ripristinare la competitività, portare avanti le iniziative in corso per riformare il sistema di determinazione dei salari, compreso il sistema di indicizzazione delle retribuzioni; garantire in particolare, tramite l'adozione di misure strutturali in consultazione con le parti sociali e in conformità alla prassi nazionale, che la determinazione dei salari sia compatibile con l'evoluzione della produttività, rispecchi le differenze locali in termini di produttività e di condizioni del mercato del lavoro e preveda correttivi automatici qualora l'evoluzione salariale comprometta la competitività in termini di costi».

Gli andamenti salariali del Belgio sono oggetto di discussione da di-

verso tempo, con interpretazioni differenti sul modo in cui le retribuzioni sono andate evolvendo. I dati Eurostat dimostrano che in Belgio gli andamenti salariali si sono mantenuti in linea con l'inflazione più la produttività, come ci si aspetterebbe per un andamento neutro. Ciononostante, i meccanismi di fissazione salariale sono stati messi in discussione poiché da alcuni ritenuti non sufficientemente flessibili e attenti ai segnali provenienti dai mercati. Ciò riflette una visione rigida dei salari, esclusivamente in funzione dell'influenza che hanno sui prezzi, lasciando in disparte gli aspetti legati alla domanda e alla produttività.

Anche le raccomandazioni in materia di pensioni sono evolute in modo simile. Nel 2011 la raccomandazione era di respiro alquanto generale e invitava ad «adottare misure per migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. In linea con la strategia su tre fronti dell'Unione Europea, l'attenzione dovrebbe essere posta sul contenimento della spesa connessa all'invecchiamento, in particolare evitando l'uscita prematura dal mercato del lavoro, al fine di aumentare notevolmente l'effettiva età pensionabile. Potrebbero prendersi in considerazione misure quali la connessione dell'età pensionabile di legge con le aspettative di vita». Al contrario, i toni della raccomandazione 2012 si fanno più imperativi e puntuali: «continuare a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche tramite il contenimento della spesa legata all'invecchiamento della popolazione, anche nel settore della sanità; in particolare, attuare la riforma dei sistemi di prepensionamento e pensionistici, e introdurre misure che colleghino l'età pensionabile prevista dalla legge con l'aumento della speranza di vita».

Per il 2013 si avanza raccomandazione analoga, ma questa volta la problematica è affrontata da una diversa angolatura, in riferimento alla necessità di limitare i costi di una società soggetta a invecchiamento: «intensificare gli sforzi per colmare il divario tra l'età pensionabile effettiva e quella prevista per legge, abbandonando in tempi rapidi i sistemi di pensionamento anticipato; sostenere le riforme dei sistemi di previdenza sociale per la vecchiaia con misure a favore dell'occupazione e riforme del mercato del lavoro che favoriscano l'invecchiamento attivo; accelerare l'adozione di una decisione per adeguare l'età pensionabile prevista per legge alla speranza di vita; continuare a migliorare l'efficienza della spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine presso istituti».

Esaminando queste tre raccomandazioni non si può non notare come,

sebbene il loro obiettivo sia identico, ovvero contenere i disavanzi pubblici dovuti all'invecchiamento della popolazione, la ricetta da applicare per il suo ottenimento sia stata almeno in parte modificata. Se inizialmente ci si concentrava sulla riforma dei sistemi di prepensionamento e pensionamento, insistendo in particolare sul nesso tra età pensionabile prevista per legge e aspettative di vita (e basando la riforma su regole prestabilite) (2011 e 2012), la raccomandazione del 2013 assume una prospettiva differente (pur senza abbandonare l'idea della riforma previdenziale), insistendo sulla possibilità che l'innalzamento dell'età di pensionamento sia ottenuto attraverso riforme del mercato del lavoro finalizzate a un invecchiamento attivo, andando così al cuore del problema belga.

Non abbiamo qui discusso il ruolo dei diversi soggetti incaricati di redigere le raccomandazioni, responsabilità solitamente condivisa – in materia di pensioni e salari – dalla Direzione generale per gli affari economici e finanziari e dalla Direzione generale occupazione. Per comprendere pienamente come il merito delle raccomandazioni e le loro formulazioni vadano mutando, sarebbe necessario analizzare più a fondo le interazioni tra questi due attori. Possiamo in ogni caso osservare che le Csr appaiono tuttora in evoluzione: sebbene il senso generale permanga (legare l'età pensionabile alle aspettative di vita, riformare il sistema d'indicizzazione), nel 2013 si adotta un approccio maggiormente diversificato su «come» le raccomandazioni possano/debbero essere soddisfatte.

Solo il tempo potrà dire in che modo il Belgio risponderà, incorporando (o meno) queste raccomandazioni. Si tratta di indicazioni indubbiamente controverse ed è lecito affermare che, qualora il Belgio dovesse procedere alle riforme in questione, le raccomandazioni dovrebbero essere intese come di fatto obbligatorie, non solo per i paesi sotto Memorandum d'intesa o sottoposti alle pressioni dei mercati finanziari, ma piuttosto per gli Stati membri nel loro complesso. Se così fosse, significherebbe che per l'Europa è iniziata una nuova epoca in materia di coordinamento delle politiche sociali.

Conclusioni

Gli squilibri della struttura istituzionale dell'unione economica e monetaria delineata dal Trattato di Maastricht (ed esito di una scelta politica ef-

fettuata «di *defaults*») sono stati compensati, durante gli anni novanta e duemila, dalla sigla di patti sociali tra gli Stati membri, ma anche dalle strategie sociali messe in campo a livello europeo: sviluppo del dialogo sociale europeo, Strategia europea per l'occupazione, Strategia di Lisbona, metodi aperti di coordinamento in materia di pensioni, assistenza sanitaria. L'unione economica e monetaria aveva una qualche dimensione sociale, per quanto debole, contraddittoria e fragile.

A partire dalla metà degli anni duemila questa dimensione è stata oggetto di una prima operazione di smantellamento, con l'affermazione nella maggior parte delle capitali europee di governi di centrodestra o destra e l'insediamento di Barroso alla guida della Commissione europea. I metodi aperti di coordinamento sono stati progressivamente svuotati di senso, il dialogo sociale europeo non è più stato alimentato, gli obiettivi sociali della Strategia di Lisbona sono stati messi da parte, e poche sono state le iniziative legislative sociali europee (con la scusa che occorreva dare tempo ai nuovi Stati membri di assimilare l'*acquis communautaire*).

Quando nel 2008 esplose la crisi finanziaria, ciò che restava della dimensione sociale dell'unione economica e monetaria, nonché dell'Unione Europea nel suo complesso, diviene oggetto di un secondo processo d'indebolimento. Se all'inizio della crisi, nel 2008-2009, si mettono in campo misure a sostegno dell'attività economica e dell'occupazione, gli Stati membri passano poi a programmi estremamente significativi di riduzione della spesa pubblica e di riforma strutturale.

Queste riforme riguardano principalmente il diritto del lavoro e la protezione sociale. In termini di contenuti, sono in tutto e per tutto in linea con i precetti abituali degli economisti standard, che in gran parte vedono nel modello sociale europeo la principale causa del cattivo stato in cui versano le finanze pubbliche degli Stati membri. Il contenuto delle riforme non è quindi nuovo, ma il contesto politico e socio-economico apre una finestra di opportunità inattesa per chi sostiene la necessità di riforme brutali.

Sebbene giustificate dal discorso ufficiale sulla «crisi», le riforme non hanno nulla di congiunturale: l'obiettivo è riconfigurare intere porzioni del modello sociale europeo (diritto del lavoro, contrattazione collettiva, dialogo sociale, sistemi di determinazione dei salari, attori collettivi, fondamenti della protezione sociale), nonostante il modello abbia dimostrato, nei suoi aspetti migliori, di saper essere un valido strumento per scongiu-

rare un ulteriore peggioramento della situazione economica e del mercato del lavoro nel contesto della crisi. I paesi con tassi di disoccupazione più bassi sono quelli dove le istituzioni e gli attori sociali sono più forti.

Queste riforme vengono realizzate nel quadro di una governance economica rinforzata. Trattandosi di processi tuttora in costruzione (Fondo monetario internazionale vs. super-Ocse), e considerata la scarsità di ricerche serie e ben documentate circa i loro impatti reali o presunti sui modelli sociali nazionali, non è ancora possibile trarre conclusioni definitive.

È tuttavia evidente che le raccomandazioni sociali delineano un messaggio e un'idea precisa su come dovrebbe funzionare un modello sociale nazionale, trasmessi con leggere variazioni agli Stati membri nel loro complesso. I costi dell'assistenza sanitaria e del sistema previdenziale devono essere messi sotto controllo, sarebbe a dire diminuiti; i sistemi di determinazione dei salari devono sottostare alle esigenze di competitività; l'erogazione delle prestazioni sociali disincentiva la partecipazione al mercato del lavoro; il costo del lavoro deve essere ridotto. Nulle o scarse le indicazioni su come far sì che i modelli sociali favoriscano la riduzione delle disuguaglianze o forniscano assistenza e protezione, né su come possono contribuire al funzionamento di un'economia regolamentata di mercato.

Tutto dipenderà dalla forza reale delle Csr e della capacità/volontà dei governi di utilizzarle o modificarle (vedi il modello principale-agente), ma è altamente probabile che il sistema di governance rinforzata si dimostri uno strumento di grande efficacia per trasformare alla base il modello sociale europeo.

In mancanza di una reale unione economica, sarebbe a dire di un processo volontario di convergenza delle performance economiche e di coesione sociale negli Stati della zona euro, le politiche sociali – intese in senso ampio – sono all'oggi designate a divenire le principali variabili di aggiustamento dell'unione monetaria. Secondo il discorso dominante, le svalutazioni interne (salariali, del diritto del lavoro e della protezione sociale) devono ormai prendere il posto degli aggiustamenti monetari di un tempo. Tutto ciò ha pesato sui rapporti di forza tra la costellazione degli attori sociali e quella degli attori economici, tanto più che l'aggiustamento istituzionale in corso (governance economica rinforzata) è orientato verso il rafforzamento degli attori economici.

L'unico modo per invertire questa dinamica è riportare le questioni sociali nell'agenda politica tanto nazionale quanto europea (Vandenbroucke, 2013; Rodrigues, 2013), completare l'unione economica e monetaria e dotarla di veri strumenti di aggiustamento e stabilizzazione, mutare l'orientamento delle politiche economiche, affinché operino al servizio di una prosperità durevole e condivisa.

Riferimenti bibliografici

- Armington K., Baccaro L. (2012a), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: the Limits of Internal Devaluation*, in *Industrial Law Journal*, XLI, 3, pp. 254-275.
- Armington K., Baccaro L. (2012b), *Do Labor Market Liberalization Reforms Pay off?*, in www.ipw.unibe.ch/unibe/wiso/ipw/content/e2425/e2426/e93619/e95082/files101682/ArmingtonandBaccaro-DoLaborMarketLiberalizationReformsPayOff_ger.pdf.
- Armington K., Beyeler M. (a cura di) (2004), *OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Avdagic S., Rhodes M., Visser J. (a cura di) (2012), *Social Pacts in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Avdagic S., Salardi P. (2013), *Tenuous Link: Labour Market Institutions and Unemployment in Advanced and New Market Economy*, in *Socio-economic Review*, in corso di pubblicazione.
- Bertoncini Y. (2013), *Zone Euro et démocratie(s): un débat en trompe l'œil*, policy paper 94, Parigi, Notre Europe.
- Blackstone B., Karnitschnig M., Thomson R. (2012), *Europe's Banker Talks Tough. Draghi Says Continent's Social Model Is «Gone», Won't Backtrack on Austerity*, in *Wall Street Journal*, 24 febbraio (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203960804577241221244896782.html>).
- Blyth M. (2013), *The Austerity Delusion. Why a Bad Idea Won over the West*, in *Foreign Affairs*, XCII, 3, maggio-giugno.
- Brandl B. (2012), *Successful Wage Concertation: The Economic Effects of Wage Pacts and their Alternatives*, in *British Journal of Industrial Relations*, L, 3, pp. 432-501.
- Buiter W. (2008), *Monetary Economics and the Political Economy of Central Banking*, conferenza *Monetary Policy under Uncertainty*, Buenos Aires, 27 gennaio.
- Calmfors L., Driffil J., Honkapohja S., Giavazzi F. (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macro-economic Performance*, in *Economic Policy*, III, 6, pp. 13-61.
- Clauwaert S. (2013), *The European Commission Country-specific Recommendations (CSRs) 2013-2014 in the Social Field – An Overview and (initial) Comparison to the CSRs 2011-2012 and 2012-2013*, Bruxelles, Etui.

- Clauwaert S., Schömann I. (2012), *The Crisis and National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise*, Etui working paper 2012.04, Bruxelles, Etui.
- De Grauwe P. (2013), *Design Failure in the Eurozone - Can they Be Fixed?*, in *European Economy. Economic Papers*, 491, Bruxelles, European Commission.
- De Grauwe P. (2011), *The Governance of a Fragile Eurozone*, Ceps working document 346.
- De la Porte C., Heins E. (2013), *Game Change in EU Social Policy: From Optional Re-calibration to Coercitive Retrenchment*, in Xiarchogiannopoulou E., Rodrigues P.M., *The Eurozone Crisis and the Transformation of Democracy*, Farnham, Ashgate.
- Degryse C. (2012), *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Courrier Hebdomadaire du Crisp*, 2148-2149, pp. 5-82.
- Degryse C., Pochet P. (2013), *Monetary Union and the Stakes for Democracy and Social Policy*, in *Transfer*, XIX, 1, pp. 103-116.
- Duval R., Elmeskov J. (2005), *The Effects of EMU on Structural Reforms in Labor and Product Markets*, Oecd Economics Department, working paper 438, Parigi, Oecd.
- Dyson K. (2002), *EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency*, in Verdun A. (a cura di), *The Euro, European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 91-108.
- Eichengreen B. (2012), *European Monetary Integration with Benefit of Hindsight*, in *Journal of Common Market Studies*, 50 (suppl. 1), pp. 123-136.
- Escande Varniol M.-C., Laulom S., Mazuyer E., Vielle P. (2012), *Quel droit social dans une Europe en crise?*, Bruxelles, Larcier.
- European Commission (2013a), *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities Bruxelles.
- European Commission (2013b), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, Bruxelles, 2 ottobre, COM(2013) 690 provisoire (in http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf).
- European Commission (2012), *Macroeconomic Implication of Employment Protection Legislation*, Bruxelles, 12 marzo.
- European Metalworkers' Federation - Emf (1998), *Collective Bargaining with the Euro*, risoluzione adottata alla terza Emf Bargaining Conference, Francoforte sul Meno, 9-10 dicembre.
- European Trade Union Confederation - Etuc (2000), *The Coordination of Collective Bargaining*, risoluzione adottata all'Etuc Executive Committee, 13-14 dicembre.
- Fajertag G., Pochet P. (a cura di) (2000), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruxelles, Etui.

- Freyssinet J. (1996), *The Impact of the European Monetary Union on Pay Policy and Collective Bargaining*, in Jacobi O., Pochet P. (a cura di), *A Common Currency Area. A Fragmented Area for Wages*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Glassner V., Pochet P. (2011), *Why Trade Unions Seek to Coordinate Wages and Collective Bargaining in the Eurozone*, working paper 2011.03, Bruxelles, Etui.
- Goetschy J. (2005), *The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the Difficult Road from Potential to Results*, in *Transfer*, XI, 1, pp. 64-80.
- Gros D., Thygesen N. (1998), *European Monetary Integration: from the European Monetary System to Economic and Monetary Union*, Londra, Prentice Hall.
- Haas P.M. (1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in *International Organization*, XLVI, 1, pp. 1-35.
- Hall P.A., Franzese R.J. (1998), *Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union*, in *International Organization*, LII, 3, pp. 505-535.
- Hall P.A., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Hancké B. (2013), *Unions, Central Banks and EMU, Labour Market Institutions & Monetary Integration in Europe*, New York, Oxford University Press.
- Hancké B., Soskice D. (2003), *Wage Setting and Inflation Targets in EMU*, in *Oxford Review of Economic Policy*, XIX, 1, pp. 149-160.
- Hermann C. (2013), *Structural Adjustment and Neoliberal Convergence: the Impact of the Crisis and Austerity Measures on European Social Models*, in *Intereconomics*, XLVIII, 2, pp. 87-92.
- Höpner M., Schäfer A. (2012), *Integration among Unequals, how the Heterogeneity of European Varieties of Capitalism Shapes the Social and Democratic Potential of the EU*, MPIfG discussion paper 12/5, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Ioannou C. (2012), *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, in *International Journal of Comparative Labour Law*, XXVIII, 2, pp. 199-222.
- Ioannou D., Stracca L. (2011), *Have Euro Area and EU Economic Governance Worked? Just the Facts*, working paper series 1344.
- Indicators Sub-group (2012), *Social Protection Performance Monitor*, report del Social Protection Committee, 17 ottobre.
- Jackson G., Deeg R. (2012), *The Long-term Trajectories of Institutional Change in European Capitalism*, in *Journal of European Public Policy*, XIX, 8, pp. 1109-1125.
- Jepsen M. (2009), *The Modernisation of Europe's Social Agenda in a Global Perspective: «Rebooting the Social»*, in *A Europe of Achievements in a Changing World*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 73-86.
- Jepsen M., Serrano Pascual A (2011), *El modelo social europea: la fragil produccion politica de un proyeta social communitario*, in *Pasajes*, 3.

- Jepsen M., Serrano Pascual A. (2005), *The European Social Model: an Exercise of Deconstruction*, in *Journal of European Social Policy*, XV, 3, pp. 231-245.
- Laulom S., Mazuyer E., Teissier C., Triomphe C.E., Vielle P. (2012), *How Has the Crisis Affected Social Legislation in Europe?*, Policy Brief 2/2012, Bruxelles, Etui.
- Lelie P., Vanhercke B. (2013), *Inside the Social OMC's Learning Tools: How «Benchmarking Social Europe» really Worked*, Ose Paper Series, research paper 10, febbraio.
- Manow P., Schäfer A., Zorn H. (2004), *European Social Policy and Europe's Party-political Center of Gravity, 1957–2003*, MPIfG discussion paper 04/6, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Marginson P., Sisson K. (2004), *European Integration and Industrial Relations: Multi-level Governance in the Making*, New York, Palgrave.
- Marsh D., Rhodes R. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Martin A., Ross G. (a cura di) (2004), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Natali D. (2009), *The Open Method of Co-ordination on Pensions: Does it De-politicize Pensions Policy?*, in *West European Politics*, XXXII, 4, pp. 810-828.
- Padoa-Schioppa T. (1987), *Efficiency, Stability and Equity, a Strategy for the Evolution of the Economic System of European Communities*, New York, Oxford University Press.
- Palier B. (2010), *Long Goodbye to Bismarck*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Pisany-Ferry J. (2013), *What is Missing for a «Genuine» Monetary Union? Assessing the Plans for a Eurozone Roadmap*, Berlino, Friedrich Ebert Stiftung, giugno.
- Pisany-Ferry J. (2011), *Le réveil des démons: la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Parigi, Fayard.
- Pochet P. (2010), *What's Wrong with EU2020?*, Policy Brief, European Social Policy, 2, Bruxelles, Etui.
- Pochet P. (2005), *Debate around the Social Model: Evolving Players, Strategies and Dynamics*, in Degryse C., Pochet P. (a cura di), *Social Developments in the European Union*, Bruxelles, Etui-Rehs, Observatoire social européen and Saltsa, pp. 79-99.
- Pochet P. (2004), *Belgium: Monetary Integration and Precarious Federation*, in Martin A., Ross G. (a cura di), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 201-225.
- Pochet P. (a cura di) (1999), *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Pochet P., Degryse C. (2012), *The Programmed Dismantling of the European Social Model*, in *Intereconomics*, XLVII, 4, pp. 200-229.
- Pochet P. et al. (1999), *Economic and Monetary Union, Employment, Social Conditions and Social Benefits. A Literature Survey*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Pochet P., Fajertag G. (2000), *Social Pact in Europe*, in Fajertag G., Pochet P. (a cura di), *op. cit.*

- Pochet P., Keune M., Natali D. (a cura di) (2010), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*, Bruxelles, Etui.
- President of the European Council (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, report di Herman Van Rompuy.
- Regan A. (2013), *Political Tensions in Euro-varieties of Capitalism, the Crisis of the Democratic State in Europe*, paper presentato alla Sase Conference, Milano, giugno.
- Rodrigues M.J. (2013), *What is Missing for a «Genuine» Monetary Union? Assessing the Plans for a Eurozone Roadmap*, Friedrich Ebert Stiftung, giugno.
- Sabatier P. (1998), *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*, in *Journal of European Public Policy*, VI, 1, pp. 98-130.
- Scharpf F. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG discussion paper 11/11, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf F. (1999), *Governing Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- Schelkle W. (2013), *Monetary Integration in Crisis: how well do Existing Theories Explain the Predicament of EMU?*, in *Transfer*, XIX, 1, pp. 37-48.
- Serrano Pascual A. (2009), *The Battle of Ideas in the European Field: the Combat to Defeat Unemployment and the Struggle to Give it a Name*, in *Transfer*, XV, 1, pp. 53-71.
- Streeck W. (2011), *The Crisis in Context. Democratic Capitalism and its Contradictions*, MPIfG discussion paper 11/15, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Sy M. (2012), *Convergence des économies européennes: quel bilan 20 ans après*, document de travail 2012-04, Parigi, Centre d'analyse stratégique.
- Torres F. (2013), *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context*, in *Journal of European Integration*, XXXV, 3, pp. 287-300.
- Traxler F., Kittel B. (2000), *The Bargaining System and Performance: a Comparison of 18 OECD Countries*, in *Comparative Political Studies*, XXXIII, 9, pp. 1154-1190.
- Trichet J.-C. (2011), *La compétitivité et le fonctionnement harmonieux de l'UEM*, intervento all'Università di Liegi, 23 febbraio.
- Trichet J.-C. (2001), *The Euro after Two Years*, in *Journal of Common Market Studies*, XXXIX, 1, pp. 1-13.
- Vandenbroucke F. (2012), *Europe: the Social Challenge, Defining the Union's Social Objective is a Necessity rather than a Luxury*, opinion paper 11, Bruxelles, Ose.
- Vanhercke B. (2013), *Under the Radar? EU Social Policy in Times of Austerity*, in Natali D., Vanhercke B. (a cura di), *Social Developments in the European Union 2012*, Bruxelles, Etui.
- Verdun A. (2013), *The Building of Economic Governance in the European Union*, in *Transfer*, XIX, 1, pp. 23-35.
- Verdun A. (1999), *The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: an Epistemic Community?*, in *Journal of European Public Policy*, VI, 2, pp. 308-328.

- Verdun A. (1996), *An Asymmetrical Economic and Monetary Union in the EU: Perceptions of Monetary Authorities and Social Partners*, in *Journal of European Integration*, XX, 1, pp. 59-81.
- Visser J. (2013), *Wage Bargaining Institutions - from Crisis to Crisis*, in *European Economy*, Economic Papers, 488, Bruxelles, European Commission.
- Watt A. (2009), *A Quantum of Solace? An Assessment of Fiscal Stimulus Packages by EU Member States in Response to the Economic Crisis*, working paper 2009.05, Bruxelles, Etui.
- Werner P. (1968), *Perspectives de la politique financière et monétaire européenne*, Exposé de Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre du Trésor, Bulletin de Documentation du Ministère d'État, service information et presse, Grand-Duché de Luxembourg, XXIV anno, 26 gennaio, 2.

ABSTRACT

L'articolo inizia col descrivere tre differenti modelli di unione economica e monetaria e le diverse dinamiche politiche sottostanti. Tali dinamiche incidono sull'architettura dell'unione monetaria, che ha un enorme impatto sulle relazioni industriali nazionali e sulle politiche di welfare. L'ipotesi sviluppata dagli autori è che, all'inizio delle difficoltà finanziarie, nel 2008, la «crisi dell'euro» che ne è seguita abbia consacrato la trasformazione di un determinato modello di unione economica in un altro. Nell'articolo vengono descritte una serie di scelte politiche, circostanze e opportunità che hanno permesso che tale particolare visione del modello monetario dell'Unione venisse accettata. Nel contesto di tale modello, l'unione politica non è considerata una via accessibile per gestire la crisi, poiché il salvataggio dell'euro è considerato praticabile solo in un'economia più competitiva. La dimensione sociale, di conseguenza, diventa la variabile di aggiustamento. Si descrive così il nuovo complesso sistema di governance messo in atto per implementare questo nuovo modello di governance economica dell'unione economica e monetaria. Si tratta di un sistema ancora in costruzione, ma già in grado di mettere sotto pressione le relazioni industriali (in termini di salari e decentralizzazione) e il welfare (politiche del mercato del lavoro e delle pensioni).

We begin by describing three different models of economic and monetary union and the different policy dynamics underlying them. These dynamics influence the architecture of monetary union which has a huge impact on national industrial relations and welfare state policies. Our hypothesis is that, in the wake of the financial crisis of 2008, and subsequently of the «euro crisis», one model of economic and monetary union has been

converted into another. What we describe is a series of political choices, circumstances and windows of opportunity that have enabled this particular vision of the model of monetary union to gain acceptance. In the context of this model, political union is not considered an accessible way to manage the crisis, for the rescue of the euro is regarded as feasible only in a more competitive economy. The social dimension, accordingly, becomes the adjustment variable. We describe the new complex governance system put in place to implement this new model of economic governance of the EMU. It is a system still under construction but already it is putting much more pressure on industrial relations (in terms of wages and decentralization) and welfare states (labour market policy and pensions).