



Franca Alacevich

Promuovere il dialogo sociale

Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro

Firenze University Press

MONOGRAFIE SCIENZE SOCIALI

8

1. *Giovani Jeunes Jovenes*, a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2001
2. Francesco Ciampi, *Il governo delle risorse nell'ateneo: un modello per la valutazione ex ante dell'impatto economico e patrimoniale dei corsi di laurea*, 2001
3. Luciana Lazzeretti, Tommaso Cinti, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte: il restauro artistico a Firenze*, 2001
4. *Per leggere la società*, a cura di Gianfranco Bettin Lattes, 2003
5. Luciana Lazzeretti, *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001 : primo studio in una prospettiva ecology based*, 2003
6. *Art Cities, Cultural Districts and Museums*, edited by Luciana Lazzeretti, 2004
7. Saverio Migliori, *Lo studio e la pena. L'Università di Firenze nel carcere di Prato: rapporto triennale 2000-2003*, 2004

FRANCA ALACEVICH

**PROMUOVERE IL DIALOGO SOCIALE.
LE CONSEGUENZE DELL'EUROPA
SULLA REGOLAZIONE DEL LAVORO**

Firenze University Press
2004

Promuovere il dialogo sociale : le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro / Franca Alacevich. - Firenze university press, 2004.

(Monografie. Scienze Sociali, 8)

<http://digital.casalini.it/8884531969>

Stampa a richiesta disponibile su <http://epress.unifi.it>

ISBN 88-8453-196-9 (online)

ISBN 88-8453-197-7 (print)

331.094 (ed. 20)

Relazioni industriali - Lavoro - Europa

La ricerca ha usufruito di finanziamenti della Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea, attraverso l'Institut des Sciences du Travail dell'Università di Louvain La Neuve (Belgio), e del fondo 40% del MIUR (Ricerca su "Le buone prassi nelle politiche del lavoro" nell'ambito del Progetto "Politiche del lavoro e offerta di professionalità: la rilevanza del livello territoriale di regolazione", n. 2001144324), che ha contribuito alla pubblicazione.

In copertina: Domenico Gargiulo, *Il largo del Mercato, Toledo*. Museo de la Fundacion Duque de Lerma. La piazza del mercato appare nel suo aspetto quotidiano e meno drammatico, con i banchi di venditori riparati da grandi tende e la folla consueta di tutte le fiere e mercati, che fa da scenario alle fasi salienti della rivolta del 1647.

© 2004 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy

<http://epress.unifi.it/>

Printed in Italy

Indice

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	
Un modello inclusivo di <i>policy making</i>. Dal dialogo sociale al dialogo civile	11
1.1. <i>Gestazione e avvio del dialogo sociale</i>	12
1.2. <i>La Strategia Europea per l'Occupazione</i>	17
1.3. <i>Il Metodo aperto di coordinamento</i>	22
1.4. <i>Metodo aperto di coordinamento e riforma della governance europea</i>	25
CAPITOLO 2	
Problemi del <i>policy making</i> inclusivo	33
2.1. <i>Complessità del processo decisionale</i>	37
2.2. <i>Un nuovo modo di introdurre poteri di veto</i>	40
2.3. <i>Temi e priorità del dialogo sociale</i>	42
2.4. <i>Caratteri degli attori</i>	44
2.5. <i>Orientamenti politici dei governi</i>	46
2.6. <i>I rapporti di valutazione della Strategia Europea per l'Occupazione</i>	49
CAPITOLO 3	
Dialogo sociale e concertazione prima dell'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione	57
3.1. <i>Partecipazione solida ed estesa</i>	59
3.2. <i>Partecipazione in declino</i>	63
3.3. <i>Partecipazione recente e/o instabile</i>	65
3.4. <i>Assenza di partecipazione, o partecipazione guidata dallo Stato</i>	68
CAPITOLO 4	
I Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione: gli effetti sugli attori e sulle loro relazioni	73
4.1. <i>Le forme di coinvolgimento degli attori</i>	79
4.2. <i>Caratteri degli attori coinvolti e sedi di confronto</i>	82
4.3. <i>Integrazione tra i NAP e le altre forme di relazione tra gli attori</i>	85
4.4. <i>Il clima del confronto tra cooperazione e conflitto</i>	90
4.5. <i>Osservazioni conclusive</i>	94

CAPITOLO 5	
Gli effetti sulle procedure e sui livelli di coordinamento delle politiche	97
<i>5.1. Procedure di definizione e di monitoraggio delle politiche</i>	98
<i>5.2. Livelli di coordinamento</i>	103
CAPITOLO 6	
Gli effetti sulla regolazione del lavoro	113
<i>6.1. Le politiche contro la disoccupazione e per l'occupazione</i>	115
<i>6.2. Le politiche per conciliare le esigenze delle imprese e dei lavoratori</i>	121
<i>6.3. Le politiche salariali</i>	129
CAPITOLO 7	
Dialogo sociale e regolazione del lavoro in Europa	135
<i>7.1. La regolazione del lavoro</i>	136
<i>7.2. Processi di convergenza funzionale e normativa</i>	139
SIGLE	145
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	151

Introduzione

Negli ultimi decenni nuovi termini sono entrati nel lessico delle relazioni industriali, e più in generale della politica. Tra questi, “concertazione” e “dialogo sociale” hanno un posto centrale. Concertazione – insieme a neocorporativismo – è un termine che si è affermato negli anni Settanta. È stato usato per spiegare la maggiore capacità di controllare le tensioni economiche e sociali di quegli anni da parte di paesi caratterizzati da particolari condizioni: grandi organizzazioni degli interessi, impegnate con i governi nel definire e attuare importanti politiche economiche e sociali. Nel periodo successivo, questi assetti sono stati sfidati e rimessi in discussione, anche là dove erano più consolidati, come in molti paesi dell’Europa centro-settentrionale. Contrariamente ad alcune previsioni, sono stati sfidati, ma non sono scomparsi. Infatti, si sono spesso riproposti in forme diverse, anche per far fronte a problemi e vincoli posti dall’integrazione europea. Tanto che si è parlato di un “Sisifo corporatista” (Schmitter e Gröte, 1997). Ma è da notare che, a partire dagli anni Ottanta, il tema della concertazione è stato esplicitamente ripreso dalla Comunità Europea, con la promozione del “dialogo sociale” a livello comunitario e all’interno degli stati membri. A tale riproposizione è dedicato questo lavoro, con l’obiettivo di definirne la portata e di valutarne le conseguenze, con riferimento particolare alla regolazione del lavoro.

Nei documenti ufficiali delle istituzioni europee il dialogo sociale è da tempo stabilmente assunto come base per l’adozione, a livello comunitario, di un “modello inclusivo di *policy making*”, da promuovere anche nei paesi membri. La partecipazione di una pluralità di attori istituzionali pubblici, ma anche di organizzazioni di rappresentanza degli interessi delle parti sociali¹, ne costituisce un ingrediente essenziale. Si ritiene, infatti, necessario coinvolgere la società organizzata nei processi decisionali, nella definizione degli obiettivi da perseguire e spesso anche nella realizzazione concreta delle politiche, per almeno tre ragioni principali. Anzitutto, nella formulazione delle politiche è necessario tenere adeguatamente conto degli interessi presenti nella società, che sono molteplici e diversi tra loro. In secondo luogo, il processo decisionale e l’attuazione delle politiche richiedono competenze specifiche, che spesso solo chi opera in terreni particolari può avere. Infine, il coinvolgimento dovrebbe consentire di prevenire, almeno in parte, situazioni di conflitto che potrebbero rendere difficili o impraticabili le politiche stesse. Gli interlocutori capaci, ad un tempo, di rappresentare gli interessi, di fornire competenze specialistiche e di assicurare collaborazio-

¹ Il termine “parti sociali” è usato qui in senso generale, riferendosi alle più varie articolazioni della società civile organizzata, per la rappresentanza degli interessi e non soltanto alle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. Come si vedrà, se queste ultime sono state le principali protagoniste, si è sviluppato più recentemente un processo che mira a includere anche altre forme di rappresentanza degli interessi.

ne, sono le associazioni della società civile. Il loro coinvolgimento appare pertanto utile, e spesso indispensabile, per evitare una regolazione solo formale e per realizzare efficacemente le politiche.

La gestazione di questo modello a livello europeo è stata lunga e affonda le radici nello spirito stesso che ha portato alla nascita della Comunità, fin dagli anni Cinquanta. A partire dagli anni Ottanta, ha però ricevuto nuovo slancio, e una notevole accelerazione, per far fronte alle sfide poste dai problemi dello sviluppo economico, della competitività e dell'occupazione. L'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione (*European Employment Strategy, EES*), nel 1998, ha costituito la prima sperimentazione concreta. Alla fine del secolo scorso l'Europa è così divenuta quasi una sorta di "laboratorio" in cui si è provato a costruire processi decisionali partecipati, sia a livello comunitario sia all'interno dei singoli paesi membri dell'Unione.

Il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi (soprattutto dei datori di lavoro e dei lavoratori) nell'area delle politiche del lavoro e dell'occupazione appare, infatti, particolarmente necessario. Senza l'adesione attiva dei diretti interessati, rischiano di restare poco efficaci politiche volte, per esempio, a regolare il mercato del lavoro e i rapporti di lavoro, a inserire la forza lavoro disoccupata o le fasce più deboli, a formare e aggiornare le competenze dei lavoratori alle nuove esigenze della produzione e dei servizi. Non è dunque per caso che il primo banco di prova effettiva delle procedure d'inclusione nei processi decisionali sia stato la Strategia Europea per l'Occupazione e che dal livello comunitario il modello sia stato promosso e sostenuto anche per le politiche nazionali e locali. Tra i due livelli s'innescò, infatti, un processo di rafforzamento (o d'indebolimento) circolare. Se le forze sociali non vengono coinvolte e mobilitate a livello nazionale e decentrato, la loro stessa partecipazione nella dimensione europea rischia di essere poco efficace: gli attori collettivi sarebbero, in questo caso, meno capaci di svolgere la loro funzione di rappresentanza, di promuovere e sostenere i necessari processi di adeguamento delle strategie perseguite e dei comportamenti, dal livello comunitario a quello dei paesi membri. La lunga fase sperimentale ha consentito di formalizzare il modello nel Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio del 1999), e di promuoverlo anche in altre aree di *policy*. All'inizio del nuovo secolo, al vertice di Lisbona del 2000, sono poi codificate un insieme di procedure per la realizzazione del modello: il cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Method of Coordination, OMC*).

Quali sono le caratteristiche del modello inclusivo di *policy making* europeo? Si è diffuso nei paesi membri dell'Unione? Quali conseguenze ha avuto sulla regolazione del lavoro? Questo lavoro cerca di dare una risposta a tali domande, attraverso l'analisi delle esperienze realizzate nell'ambito delle politiche del lavoro e dell'occupazione nei quindici paesi europei. A questo fine mi sono valsa largamente dei materiali di una ricerca condotta a partire dal 1998, alla quale ho partecipato curando in particolare la parte relativa all'Italia².

Prima di entrare nel merito degli interrogativi sulle conseguenze del dialogo sociale nei paesi membri dell'Unione e sulla regolazione del lavoro, è anzitutto necessario ricostruire brevemente le caratteristiche fondamentali del modello europeo e la loro evoluzione. A questo è dedicato il primo capitolo, che si sofferma soprattutto sul periodo che va dagli

anni Ottanta, quando il dialogo sociale europeo ne ha definito concretamente l'avvio, sino ai giorni nostri. La scelta di un modello inclusivo di *policy making* è apparsa quasi come una via obbligata, a livello comunitario, per il successo di processi decisionali capaci di contemperare le esigenze dettate dalla nuova, più intensa, competitività internazionale con la tradizione solidaristica europea, o quanto meno per "mitigare le conseguenze più distruttive della corsa alla competitività e alla flessibilità" (Hyman, 2001). Più recentemente, quest'approccio è stato oggetto, tuttavia, di crescenti critiche. Sempre più si discute – sia nell'arena politica sia in quella accademica – sui rischi di processi decisionali inclusivi, che possono produrre inefficienza, rallentamento, o addirittura un vero e proprio stallo decisionale.

Sulle diverse posizioni che animano il dibattito in questi anni ci si sofferma nel secondo capitolo, prendendo in considerazione le principali cause che sono considerate come di ostacolo all'efficacia del modello. Anzitutto, si sottolinea la complessità del processo decisionale basato sul dialogo sociale, per sua natura *time consuming* e generalmente articolato su una pluralità di sedi e di attori, non facilmente integrabili tra loro. Il ruolo affidato agli attori, poi, rischia di produrre uno stallo decisionale se essi decidono di esercitare una sorta di potere di veto. Questi due aspetti critici sono certamente intrinseci al modello. Tuttavia, nel *trade off* tra politiche condivise, ma meno tempestive, e interventi più rapidi, ma a rischio di inefficacia per carenza di coinvolgimento degli attori interessati e sviluppo di comportamenti non coerenti, si è per ora affermata la prima soluzione. Mutate condizioni politiche ed economiche, nuove emergenze ed esigenze di riassetto delle politiche sociali e del lavoro, insieme a eventuali cambiamenti nelle preferenze degli attori e nei loro comportamenti, sono considerati ulteriori ostacoli all'efficacia del dialogo sociale. La natura delle questioni da affrontare, dalla seconda metà degli anni Novanta, è, infatti, cambiata. Gli stati nazionali restano sovrani nell'ambito delle politiche del lavoro, sociali e formative. Il gioco comunitario, però, riduce le leve a loro disposizione e le materie di scambio per compensare l'assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti degli interessi minacciati. Di fronte a questo scenario, gli attori potrebbero ripiegare su posizioni difensive e conservatrici. Non è detto però che queste difficoltà portino all'abbandono del modello inclusivo di *policy making*. Possono, viceversa, divenire esperienze d'apprendimento politico. Di fronte al pericolo che si determinino giochi a somma negativa per tutti, gli attori possono, infatti, preferire la ricerca di nuovi equilibri e aggiustamenti al modello partecipativo. La direzione del cambiamento dipende dagli orientamenti e dalle preferenze degli attori sociali, ma anche dalle caratteristiche delle coalizioni di governo, più o meno disposte a condividere lo spazio politico con gli interessi organizzati nella società.

² La Direzione Generale Affari Sociali e Occupazione della Commissione Europea ha promosso nel 1997 un'indagine su diversi aspetti rilevanti per lo sviluppo del dialogo sociale europeo e l'accompagnamento delle procedure di coinvolgimento progressivo delle parti sociali nella definizione e nella gestione delle politiche del lavoro e dell'occupazione, sia a livello comunitario sia all'interno dei quindici paesi membri. L'*Institut des Sciences du Travail* (IST) dell'Università belga di Louvain La Neuve ha coordinato il lavoro, al quale hanno partecipato università e istituti di ricerca dei quindici paesi. Il gruppo di lavoro dell'IST, che ha coordinato la ricerca e svolto le analisi comparative, è diretto da Armand Spineux, in collaborazione con Evelyne Léonard. I risultati della ricerca sono presentati in alcuni volumi (IST, 1999, 1999^a, 2000, 2001 e 2002) e sul sito dell'IST. In questo lavoro ho riutilizzato liberamente i risultati dei rapporti nazionali.

I primi due capitoli ricostruiscono, dunque, i caratteri del modello inclusivo di *policy making* elaborato e sperimentato a livello europeo, nei suoi tratti generali, nella sua genesi e nel dibattito che ha promosso nel mondo politico e scientifico. Il terzo capitolo offre una breve ricostruzione della situazione precedente agli anni considerati dalla ricerca nei diversi paesi europei (al 1998), con particolare riferimento al ruolo delle parti sociali nei processi decisionali delle politiche del lavoro e al tipo di dialogo sociale e di concertazione eventualmente esistente. In altre parole, si tratta di fare il punto della situazione, al momento dell'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione, al fine di rendere possibile una valutazione dei cambiamenti che essa ha eventualmente prodotto. Questa ricostruzione mostra come le tradizioni istituzionali, i caratteri stessi delle associazioni di rappresentanza, la maggiore o minore apertura dello spazio politico al loro contributo, affondano le radici nella lunga esperienza storica e politica dei diversi paesi (Crouch, 1986 e 1993). Nelle conclusioni, come si vedrà, quest'aspetto costituisce un elemento rilevante dell'interpretazione avanzata. Contribuisce a spiegare la persistenza in Europa di una tendenza alla regolazione del lavoro, presente nei diversi paesi, la diffusione del modello inclusivo di *policy making*, e il ruolo giocato dalle politiche comunitarie.

Nel quarto capitolo, si propone una prima verifica degli effetti della Strategia Europea per l'Occupazione, attraverso l'analisi dei processi di definizione dei Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione (NAP), che dal 1998 sono predisposti annualmente dai governi nazionali. Vengono ricostruite le esperienze nazionali d'elaborazione dei NAP e le caratteristiche degli attori coinvolti e si cerca di verificare, in particolare, se le indicazioni esplicitamente previste in merito dalle linee guida adottate ogni anno dal Consiglio Europeo abbiano trovato seguito all'interno delle esperienze nazionali. Nella larga maggioranza dei paesi europei, in effetti, si può rintracciare un'elevata diffusione del confronto tra governi e parti sociali, e di pratiche di coinvolgimento nella definizione dei Piani e delle politiche del lavoro, che in qualche caso poggia su assetti partecipativi preesistenti, in altri rafforza le istituzioni e le procedure, in altri ancora ne favorisce lo sviluppo. Sono pochi i casi, e molto diversi tra loro, in cui questo non si è verificato, o in cui le relazioni tra governi e parti sociali sono venute deteriorandosi. In Gran Bretagna, infatti, resta prevalente la regolazione di mercato, mancano le sedi istituzionali per il dialogo sociale, e le relazioni industriali sono tradizionalmente molto decentrate. Orientamenti meno cooperativi o crescenti tensioni caratterizzano l'esperienza dei NAP solo in Spagna, Italia (specie dopo il 2001) e Germania.

In quasi tutti i paesi, peraltro, il coinvolgimento degli attori tende a crescere, sia in intensità sia in articolazione. Oltre ai tradizionali attori delle relazioni industriali, generalmente ovunque protagonisti, spesso entrano nel dialogo sociale nuovi attori, rappresentanti di interessi territoriali o di particolari categorie sociali. Questo processo d'allargamento della platea degli attori, mentre dà voce nel *policy making* anche a chi non l'aveva, testimonia un orientamento all'integrazione tra sfere d'intervento diverse, e necessariamente collegate tra loro, in direzione della creazione di maggiori sinergie. Inoltre, si può interpretare come una tendenza alla strutturazione del confronto il crescente ruolo affidato alle istituzioni partecipative, bilaterali e tripartite: in qualche caso, preesistenti; in altri, istituite *ad hoc* in relazione alla Strategia Europea. Nonostante sia difficile misurarne gli effetti, l'impianto

della Strategia Europea per l'Occupazione appare, dunque, capace di influenzare i processi di concertazione e dialogo sociale nei diversi paesi, o almeno congruente con i processi in corso. Anche se non si può affermare con certezza che li promuove direttamente, sicuramente li sostiene e li rafforza.

L'attenzione si sposta dagli attori ai sistemi di regolazione del lavoro nel quinto capitolo, che considera gli effetti della EES sulle procedure di definizione e attuazione delle politiche, sulle tecniche di accompagnamento della loro realizzazione e sul livello di coordinamento esistente tra politiche nazionali e decentrate, tra azione pubblica e comportamenti degli attori nella loro autonoma negoziazione. Si cerca, infatti, di verificare se l'inclusione nello spazio politico produca conseguenze sulla qualità delle politiche del lavoro messe in campo e sulla loro conduzione. Si prova a controllare il grado di coerenza, con le strategie definite, riscontrabile nei comportamenti delle istituzioni e degli attori sociali coinvolti. La qualità delle politiche e del processo di realizzazione, insieme al coordinamento interno, costituiscono entrambi prerequisiti essenziali per l'efficacia degli interventi. Per far questo, oltre alle politiche definite nei NAP, si sono presi in considerazione anche gli accordi tripartiti stipulati a livello nazionale, sia intersettoriale sia settoriale, che puntavano ad avere effetti sull'occupazione, nonché i contratti e gli accordi più significativi raggiunti a livello bilaterale, centrale e decentrato. Anche da questo punto di vista, si ritiene che l'esperienza della Strategia Europea per l'Occupazione abbia avuto effetti rilevanti. Nelle politiche del lavoro si è registrata l'introduzione, o il sensibile miglioramento, delle procedure congiunte di definizione. Si è, inoltre, sperimentato un elevato grado di collaborazione tra governi e parti sociali anche nell'attuazione delle politiche, e un miglioramento delle tecniche di accompagnamento delle politiche stesse (per esempio, attraverso un monitoraggio *in itinere*, con il coinvolgimento anche in questa fase delle parti sociali). Inoltre, sembra crescere il grado di coordinamento interno riscontrabile tra i diversi livelli d'attuazione delle politiche del lavoro, e tra l'azione dei diversi attori implicati nella loro realizzazione concreta. Questi primi aggiustamenti della strumentazione utilizzata nel *policy making*, pur se limitati, possono produrre risultati apprezzabili in termini d'efficienza ed efficacia degli interventi.

I processi in questione sono largamente diffusi in tutti i paesi, ma permangono rilevanti diversità nelle soluzioni adottate. Sembra, in altre parole, di poter rintracciare una sorta di "convergenza funzionale" di diversi assetti istituzionali, che si traducono in diversi modelli di regolazione del lavoro: la concertazione sociale nazionale, la combinazione tra azione dei governi e autonomia negoziale delle parti sociali, una forte guida statale che tuttavia coinvolge le parti sociali. Si nota una generale condivisione, in tutti i paesi, della necessità per l'efficacia delle politiche che i comportamenti di tutti gli attori siano conformi alle politiche messe in campo, e dunque della loro adesione agli obiettivi e alle strategie. Si persegue, pertanto, la ricerca di un compromesso sulle regole e sui principi generali da seguire, piuttosto che una mera deregolazione. Nei paesi in cui la partecipazione alla realizzazione delle politiche del lavoro era già ampiamente assicurata, spesso si verifica una sua estensione a nuove aree di *policy*. In altri, dove era meno diffusa, si registrano passi significativi in questa direzione. Anche se la tendenza al decentramento delle relazioni industriali è generale, processi concertati al centro, attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, consentono

di coordinare la crescente diversificazione delle soluzioni adottate, nelle regioni, nei comparti economici, nelle singole aziende. La soluzione della deregolazione sembra, ancora una volta, non far parte del modello europeo, che si basa, invece, piuttosto sul “decentramento organizzato” (Traxler, 1995).

Tuttavia, un insieme di procedure per definire e realizzare le politiche è solo un prerequisito per la loro efficacia. Occorre, quindi, misurarne gli effetti, ma com'è noto non si tratta di un'operazione agevole. È difficile, infatti, isolare gli effetti di una specifica politica del lavoro da una molteplicità di fattori, economici e sociali, che possono influire sui risultati. Alcuni effetti maturano, inoltre, lentamente. Per esempio, la fiducia tra gli attori non si costruisce rapidamente, ma richiede reiterate prove d'affidabilità reciproca per consolidarsi. L'adozione di un linguaggio comune, indispensabile per dialogare, richiede a sua volta interazioni ripetute. La ricerca della soluzione istituzionale più adeguata a favorire una concertazione effettiva è un processo che generalmente avviene per tentativi ed errori, per aggiustamenti incrementali e successivi. Tenute presenti queste esigenze di cautela, nel sesto capitolo, si cerca di verificare gli effetti del modello di *governance* promosso a livello europeo e della Strategia Europea per l'Occupazione sulla regolazione del lavoro, anche attraverso la valutazione del grado d'adesione che gli attori dimostrano, con i loro orientamenti e comportamenti. I contenuti e gli esiti del confronto tra loro, e presenti nei loro rapporti con le istituzioni pubbliche, possono consentire di valutare la maggiore o minore propensione al governo congiunto delle politiche del lavoro e dell'occupazione. Possono mostrare, inoltre, l'esistenza o meno di orientamenti favorevoli all'assunzione di responsabilità dirette da parte degli attori collettivi privati.

La rassegna delle questioni affrontate in modo congiunto dalle parti sociali, e in collaborazione con i governi nei NAP, sembra suggerire che la regolazione del lavoro stia crescendo, interessi sfere meno tradizionalmente considerate nell'area delle politiche del lavoro, e spesso riesca anche a produrre approcci innovativi. Le parti sociali mostrano, infatti, di essere disponibili a farsi carico dei problemi sociali generali, e a sviluppare comportamenti di natura cooperativa³. Quest'orientamento non è né lineare e costante, né privo di difficoltà e di contrasti, e in qualche caso genera anche conflitto. D'altra parte, la regolazione congiunta non elimina la diversità degli interessi. Nella maggioranza dei paesi, tuttavia, gli attori collettivi si dimostrano disponibili a trattare, tra loro e con i governi, numerose e diverse questioni: l'inserimento occupazionale delle categorie svantaggiate (giovani, donne, anziani, disoccupati di lungo periodo, ma anche immigrati e disabili), la conciliazione tra le esigenze di competitività dei sistemi economici e delle imprese con le nuove esigenze di differenziazione che emergono anche dal fronte della forza lavoro, lo sviluppo locale. A quest'assunzione di responsabilità si lega spesso, peraltro, la ricerca di soluzioni condivise anche di fronte alle controversie più difficili. La natura dei temi affrontati, e delle soluzioni individuate, sembra contrastare – almeno in parte – l'ipotesi relativa al conservatorismo delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi. La stessa inclusione efficace nel *policy*

³ Si tratta di un processo di “estensione tematica” (Salvati, 2000^a), che si estende dalla concertazione alla gestione concreta delle politiche.

making, peraltro, sembra sollecitare gli attori a dedicare maggiore attenzione alle questioni d'ordine generale.

I risultati della ricerca consentono, infine, di avanzare qualche considerazione più generale, nel settimo capitolo, sulla regolazione del lavoro in Europa e sull'influenza dell'integrazione europea. Molti sottolineano i possibili effetti di *dumping* sociale e del lavoro che potrebbero essere prodotti, da una parte, dal processo di globalizzazione e, dall'altra, da un'integrazione europea "negativa" (Scharpf, 1998), basata essenzialmente sugli aspetti economici e monetari. Senza sottovalutare questo rischio, i dati illustrati mostrano, al contrario, che nel complesso in Europa non si è verificata una mera spinta alla deregolazione. Aumentano le differenze tra i paesi, e all'interno di ogni paese, sul piano dei rapporti di lavoro, dell'orario di lavoro, delle condizioni di lavoro, e finanche salariali. Questo avviene, tuttavia, all'interno di un quadro d'insieme coordinato, attento non soltanto ai problemi della competitività, ma anche a quelli dell'integrazione sociale e lavorativa, e orientato a mantenere un equilibrio tra le diverse forze in campo.

Spiegare come mai in Europa non si segue la strada della mera deregolazione non è facile. Una prima ipotesi si rifà alle tradizioni istituzionali. In numerosi paesi europei persistono da lungo tempo, infatti, tendenze autonome verso la regolazione del lavoro, piuttosto che verso la deregolazione. Di fronte alle sfide poste dai rapidi mutamenti intervenuti nell'economia, nelle comunicazioni, nelle tecnologie, come anche dallo stesso processo d'integrazione europea (con i vincoli che pone, dai parametri di Maastricht alle attuali politiche economiche e monetarie), tendono a svilupparsi aggiustamenti dei tradizionali sistemi di relazioni industriali e di welfare. Essi vengono elaborati insieme ai soggetti portatori di diversi interessi, cercando di conciliarne le esigenze e in modo da assicurarne la mobilitazione, e di mantenere la coesione sociale. Queste tendenze affondano le radici nella lunga tradizione istituzionale di questi paesi, che hanno generalmente sperimentato forme di corporativismo, un ruolo forte delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, pratiche di condivisione dello spazio politico (Crouch, 1993). Solo il caso inglese ha una storia nettamente diversa, perché anche nei paesi meno corporativi (la Francia, i paesi mediterranei usciti da regimi autoritari) la tendenza alla regolazione è sempre stata presente e significativa.

Quest'interpretazione basata sulle tradizioni istituzionali appare confermata, considerando le persistenti diversità tra gli assetti istituzionali del dialogo sociale e della regolazione del lavoro tra i paesi europei, ma non sembra sufficiente. Non riesce a spiegare pienamente, infatti, la generale diffusione di modelli partecipati – seppur diversi – di *policy making*, di approcci sempre più simili nella definizione e nella realizzazione delle politiche del lavoro, e soprattutto la persistenza di una forte attenzione alle politiche orientate alla coesione sociale di fronte all'apertura delle frontiere interne all'Europa e con gli altri paesi del mondo. Un'ipotesi complementare suggerisce, dunque, di prendere seriamente in considerazione anche l'influenza delle politiche comunitarie e dell'integrazione europea, specie con riferimento alla regolazione del lavoro.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà di misurazione e dei limiti del lavoro di ricerca condotto, l'integrazione europea sembra rafforzare le istituzioni e le procedure di regolazione congiunta del lavoro. Nei paesi che ne avevano minore esperienza, contribuisce a pro-

muovere forme di collaborazione tra i principali soggetti interessati, governi e parti sociali. In quelli in cui queste esperienze già esistevano, contribuisce a rafforzarle. Diversi sistemi di regolazione sembrano sperimentare, in altre parole, una “convergenza funzionale” verso il raggiungimento di obiettivi comuni, e attraverso procedure partecipate. Le difficoltà di un’integrazione “positiva” a livello europeo, basata sulla “direzione gerarchica” (Scharpf, 2002), non ostacolerebbero un processo di crescente isomorfismo, “debolmente coercitivo” e “normativo” (Powell e DiMaggio, 1991), non tanto degli assetti istituzionali quanto, invece, dei principi di regolazione e dei comportamenti ritenuti più appropriati. Le procedure messe in essere nel Metodo Aperto di Coordinamento – la negoziazione intergovernativa, il controllo tra pari, le valutazioni e le raccomandazioni della Commissione e del Consiglio Europeo – esercitano, infatti, una certa coercizione. A questa si aggiungono altre spinte verso la convergenza, di carattere più normativo. Si sta diffondendo un “linguaggio” comune del lavoro, adottato nei tavoli di dialogo sociale europeo e nelle politiche comunitarie. Si sta creando e consolidando una sempre più ampia comunità professionale di politici, funzionari pubblici, ma anche rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali, che partecipano al dialogo sociale europeo e alla definizione delle strategie comunitarie. Queste esperienze favoriscono l’adozione di logiche d’azione e di comportamenti più simili.

Le attuali tendenze verso una regolazione congiunta del lavoro sembrano, in conclusione, il frutto di due processi che interagiscono tra loro: la persistenza delle tradizioni istituzionali, da un lato, ma anche l’influenza dell’integrazione europea, dall’altro. Alla luce di questa duplice spiegazione, si possono comprendere meglio anche le differenze che certo permangono nelle forme di regolazione dei diversi paesi e nei loro specifici assetti istituzionali.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare alcune persone che hanno sostenuto questo lavoro e che mi hanno aiutato, in vario modo, a portarlo a compimento. Anzitutto, sono grata ad Armand Spineux, dell’Università di Louvain La Neuve, promotore e coordinatore delle ricerche europee condotte per la Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea. Sotto la sua guida competente e rigorosa, ma anche attenta e rispettosa delle differenze (tra i sistemi nazionali e gli esperti coinvolti), l’esperienza di ricerca è stata ricca di sollecitazioni. Il gruppo di ricercatori dell’Institut des Sciences du Travail di Louvain, e in particolare Evelyne Léonard, sono stati un punto di riferimento costante. La collaborazione con molti colleghi, sia durante la ricerca sia nell’ambito del Master Europeo in Scienze del Lavoro, ha consentito uno scambio intellettuale e scientifico, una migliore conoscenza reciproca, e dei nostri paesi europei, così diversi tra loro, eppure per certi versi simili. Spesso ha permesso l’instaurarsi tra noi di rapporti di collaborazione e anche d’amicizia. L’integrazione europea si fa anche in questo modo.

Sono particolarmente grata a Paolo Giovannini, che ha sostenuto e incoraggiato il mio lavoro in questi anni d’impegno didattico e di ricerca sui temi delle relazioni industriali e del lavoro. Un ringraziamento particolare va, poi, a tutti coloro che hanno partecipato alle discussioni dei “Lunedì” del Laboratorio Contrattazione Collettiva, istituito nell’ambito del Corso di Laurea

in Relazioni Industriali. Vorrei ringraziare soprattutto Laura Leonardi e Luigi Burroni, per il loro contributo e anche per gli stimoli e i suggerimenti di cui ho potuto tenere conto nella stesura di questo lavoro. Ma numerosi sono anche i colleghi, gli amici e gli studenti, con cui ho spesso discusso di questi temi, collaborando nelle iniziative didattiche dei corsi di relazioni industriali e scienze del lavoro.

Capitolo 1

Un modello inclusivo di *policy making*. Dal dialogo sociale al dialogo civile

La ricostruzione delle caratteristiche della Strategia Europea per l'Occupazione attira l'attenzione, in particolare, sulle forme e sul grado di coinvolgimento delle parti sociali che la EES ha previsto e promosso, al ruolo che ha loro affidato, alle regole e alle procedure, ai temi e ai contenuti su cui si è sperimentata la collaborazione. Non si tratta, dunque, di rifare la storia della EES nel suo complesso, né la storia del progressivo tentativo di dare vita e solidità alla dimensione sociale dell'integrazione europea¹ o delle forme di *governance* succedutesi nel tempo a livello europeo. Temi centrali di questo lavoro sono, invece, il dialogo e la concertazione sociale sperimentati a livello europeo e proposti come modelli da seguire agli stati membri nell'ambito specifico delle politiche del lavoro e dell'occupazione (che è quello in cui si è sviluppata la ricerca da cui questo lavoro prende le mosse). Quest'ambito di analisi costituisce, tuttavia, una prospettiva rilevante anche per la riflessione sull'integrazione sociale europea e sulla *governance* europea, perché l'esperienza della Strategia Europea per l'Occupazione si è diffusa, come vedremo, anche in altre aree di *policy*.

Tale diffusione ha dato vita a un modello europeo di *governance*? E quali sono le sue caratteristiche essenziali? Il Libro Bianco "*European Governance*" (Commissione Europea, 2001) ne postula l'esistenza, anche se ne identifica alcuni punti critici, e ritiene necessario intervenire per una sua riforma. Che il modello debba, comunque, mantenere e rafforzare la caratteristica di modello inclusivo appare chiaro fin dalle prime righe del Libro Bianco, dove si prevede "un coinvolgimento di più persone e organizzazioni nella definizione e nella realizzazione della politica europea" (*ibidem*, p.3). La strategia di riforma aperta dal Libro Bianco si sta attualmente sviluppando², ma le sue radici sono lontane. Sono state poste sin

¹ Le fasi di seguito indicate sono quasi sovrapponibili alle diverse fasi di sviluppo dei tentativi di dar vita a un'agenda sociale nell'ambito delle politiche europee, che De la Porte e Pochet (2002, p. 12) ricostruiscono in quattro tappe fondamentali: 1. L'orientamento verso la creazione di un'unica dimensione europea del mercato del lavoro; 2. L'orientamento verso l'armonizzazione, degli anni '70, anche attraverso le previsioni dei Trattati e le prime Direttive europee; 3. L'orientamento, avviato dalla fine degli anni '80, verso la diffusione in tutti i paesi delle garanzie di tutela dei principi generali, definiti nella Carta dei Lavoratori, e di standard minimi; 4. L'orientamento, che si sta realizzando dalla metà degli anni '90, verso lo sviluppo di strategie coerenti e il rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione attraverso il Metodo Aperto di Coordinamento.

² Per maggiori informazioni e per i testi dei documenti, cfr. il sito della Commissione Europea, alla voce "governance", nella sezione Affari Istituzionali: <http://europa.eu.int/comm/governance>.

dall'istituzione della Comunità, anche se è dalla metà degli anni Ottanta, con la Presidenza di Jacques Delors, che hanno trovato uno slancio, e nella seconda metà degli anni Novanta la Strategia Europea per l'Occupazione ne ha costituito un terreno privilegiato di sperimentazione.

1.1. Gestazione e avvio del dialogo sociale

Fin dalla sua nascita, la Comunità Europea ha promosso e favorito la costituzione di comitati e gruppi di lavoro paritetici, più o meno formali, in cui le organizzazioni di rappresentanza degli interessi si potessero confrontare tra di loro e con le istituzioni comunitarie. Il Trattato istitutivo della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) prevedeva, sin dal 1952, un Comitato Consultivo³ per l'assistenza tecnica dell'Alta Autorità. Jean Monnet, primo Presidente dell'Alta Autorità, ne aprì i lavori con parole che riassumono bene il significato del dialogo sociale sin da allora, e che estendono già il concetto di partner sociali anche alle organizzazioni di rappresentanza dei consumatori:

Il Comitato Consultivo, composto da produttori, lavoratori e consumatori, porta all'Autorità, non tanto le opinioni e le preoccupazioni degli interessi nazionali, ma quelle dei produttori, lavoratori e consumatori della Comunità. Questo è il valore del tutto nuovo del vostro Comitato. Voi non siete vincolati da mandati o istruzioni delle vostre organizzazioni di appartenenza. Potete parlare liberamente, essere la voce di migliaia di produttori, di un milione e 750mila lavoratori e di un imponente numero di consumatori della Comunità. Attraverso voi, l'Alta Autorità potrà conoscere le reazioni dei manager nei loro uffici, dei minatori nelle loro miniere, dei lavoratori dell'acciaio nelle loro fabbriche e di una moltitudine di consumatori dispersi ovunque⁴.

Il Trattato di Roma (25 marzo 1957), che ha istituito la Comunità Europea, confermava questo spirito, prevedendo l'istituzione del Comitato Economico e Sociale (art. 193-198), del Fondo Sociale Europeo, e più in generale (art. 118) l'organizzazione di consultazioni con le parti sociali. Così, dagli anni Sessanta a metà anni Ottanta sono nati numerosi comitati permanenti, consultivi, paritari, e gruppi di lavoro più e meno formali (cfr. Fig. 1.1).

I protagonisti del dialogo sociale, all'epoca prevalentemente di natura intersettoriale, sono soprattutto le tre grandi confederazioni che rappresentano rispettivamente le associazioni dei datori di lavoro privati (UNICE) e pubblici (CEEP) e dei lavoratori (CES-ETUC)⁵. Anche altre associazioni svolgevano un ruolo significativo, ed erano sempre più presenti sulla

³ Istituito all'inizio del 1953 (il 26 gennaio), il Comitato aveva 51 membri di sei paesi, con l'entrata di nuovi paesi nella Comunità è arrivato a comprenderne fino a 108.

⁴ Cfr. il sito http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sga/ceca/legalbas_fr.htm, che riporta il discorso di Jean Monnet.

⁵ UNICE (Unione delle Industrie della Comunità Europea) è stata costituita nel 1958. Nel 1961 è nata CEEP (Centro Europeo delle Imprese Pubbliche) e nel 1972 CES-ETUC (Confederazione Europea dei Sindacati).

scena europea. Tra queste, vanno ricordate soprattutto: EUROCHAMBRES, l'associazione europea delle Camere di Commercio; UEAPME, che rappresenta gli interessi dell'artigianato e delle piccole e medie imprese; CEC e EUROCRADES, Confederazioni europee delle associazioni di rappresentanza, rispettivamente, dei dirigenti e dei quadri. A livello settoriale, ovviamente, gli attori si moltiplicano. Tutte le organizzazioni di settore, imprenditoriali e dei lavoratori, hanno sviluppato forme confederali di rappresentanza a livello europeo.

Fig. 1.1 – Le sedi del dialogo sociale istituite dagli anni Sessanta a metà anni Ottanta

TIPO	ORGANISMI (anno d'istituzione)
Comitati permanenti	Comitato per l'Occupazione (1970)
Organismi a composizione mista	CEDEFOP, Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (1975) Fondazione Europea di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (1975)
Comitati consultivi inter-professionali	Fondo Sociale Europeo (1960) Formazione professionale (1963) Libera circolazione dei lavoratori (1968) Sicurezza sociale dei lavoratori migranti (1971) Sicurezza, igiene e protezione della salute sui luoghi di lavoro (1974) Pari Opportunità (1981)
Comitati paritari	Agricoltura (1963) Trasporti su strada (1965) Navigazione fluviale (1967) Ferrovie (1972) Pesca (1974) Hotel, Restaurant, Caffè (1983) Automobile (1985) Commercio (1985)
Gruppi di lavoro	Calzature (1977)
Gruppi informali ¹	Zucchero (1968)

¹ Non essendovi una vera e propria "data di nascita" per i gruppi informali, si è indicata la data della prima iniziativa concreta messa in atto (sia essa l'organizzazione di seminari congiunti, o la definizione di avvisi comuni).

Fonte: Europe Sociale (1995) e Morin (1999).

Gli attori capaci di rappresentare gli interessi diffusi nella società erano, però, solo quelli che riuscivano a imporsi sulla scena europea, attraverso un processo di organizzazione autonoma sul piano comunitario e di mutuo riconoscimento. Soprattutto se reciprocamente legittimati, gli attori erano immediatamente accreditati anche presso le istituzioni comunitarie, e non vi era alcuna valutazione effettiva e di merito sulla loro rappresentatività e capacità di rappresentanza, o sul loro funzionamento interno.

Il 1985 rappresenta un anno di svolta. Convocando il primo incontro di Valdichesse⁶, l'allora Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, lanciò un appello agli

⁶ A Valdichesse, vicino a Bruxelles, si è tenuto il primo incontro tra le parti sociali, dopo una lunga fase di stallo di tutte le esperienze precedenti di confronto, cui ne sono seguiti molti altri. Sugli incontri di Valdichesse, su quelli successivi, che sono ricordati ancora una volta col nome del luogo dove si sono tenuti – il Palais d'Egmont, dal 1989 al 1993 – e sul nuovo Comitato del Dialogo Sociale comunitario, cfr. la voce "dialogo sociale" nel Glossario del sito dell'Unione Europea (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cig/g4000.htm>), il documento che ne ricostruisce le tappe principali (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/s02208.htm>), la comunicazione recente della Commissione al Consiglio (Commissione Europea, 2002), e Biagi (1997 e 1998), M. Baglioni (in via di pubblicazione).

ambienti economici e sociali affinché si mobilitassero e dessero il loro fattivo appoggio al rilancio della costruzione comunitaria. Il dialogo sociale europeo, sin da allora, è stato promosso come sede privilegiata di questo processo di mobilitazione, attraverso la creazione di un clima favorevole allo scambio e alla discussione tra le parti. Sono cresciuti di numero i comitati e i gruppi di lavoro (cfr. Fig. 1.2), venendo a interessare un insieme crescente di settori. Per lungo tempo, tuttavia, il dialogo ha prodotto prevalentemente solo pareri comuni e raccomandazioni congiunte: gli accordi veri e propri sono pochi⁷.

Fig. 1.2 – Le sedi del dialogo sociale istituite nel decennio 1986-1995

Tipo	ORGANISMI (anno d'istituzione)
Comitati permanenti	Comitato per il Dialogo Sociale (1992)
Comitati paritari	Aviazione civile (1987) Trasporto marittimo (1987) Telecomunicazioni (1990) Poste (1994)
Gruppi di lavoro	Assicurazioni (1987) Educazione e formazione (1989) Mercato del lavoro (1989) Banche (1990) Calzature (1991) Macroeconomia (1992) Costruzioni (1992) Pulizie (1992) Tessile e Abbigliamento (1992) Sicurezza privata (1993)
Gruppi informali	Chimica (1992) Servizi Pubblici (1992) Grafica e Media (1994) Legno (1994)

Fonte: Europe Sociale (1995) e Morin (1999).

L'impressione generale è che gli effetti concreti di questa fase siano stati tutto sommato piuttosto modesti. La pratica del dialogo sociale, nelle numerose sedi che col tempo venivano istituite, ha avuto però il merito di costituire una sorta di "palestra" in cui le parti si esercitavano nel confronto, nel difficile compito di conciliare la rappresentanza delle associazioni nazionali affiliate e le discussioni in sede europea, in generale nello svolgere un ruolo più significativo nei processi decisionali. Quest'esperienza ha, infatti, consentito loro di siglare un importante accordo (il 31 ottobre 1991) sulle funzioni del dialogo sociale europeo, sulle regole del gioco da seguire per la consultazione, la concertazione e la contrattazione. L'accordo, allegato al Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992), ha segnato una seconda svolta: è stato quasi integralmente ripreso negli art. 3 e 4 dell'Accordo sulla Politica Sociale, ha consentito la creazione del Comitato per il Dialogo Sociale (3 luglio 1992) e ha costituito un punto di riferimento importante per le nuove disposizioni contenute nel Trattato di Amsterdam (su cui si torna più avanti).

⁷ Sui pareri comuni, le dichiarazioni congiunte, gli accordi cfr. ancora Biagi e M. Baglioni, e il sito europeo <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/s02208.htm>.

Secondo l'Accordo sulla Politica Sociale, la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e di agire per facilitarne il dialogo, anche attraverso un loro sostegno equilibrato⁸. Deve consultare preventivamente le parti sociali ogni volta che intende presentare proposte nell'ambito della politica sociale, e deve far conoscere loro il contenuto delle sue proposte e recepirne pareri e/o raccomandazioni. Le parti sociali consultate possono avocare a sé la regolazione in materia. In questo caso, lavorano congiuntamente, in tempi e modi indicati rigidamente per evitare situazioni di stallo decisionale, alla predisposizione di testi che, se approvati, la Commissione è tenuta a recepire integralmente⁹. Un accordo tra le parti può, così, produrre testi normativi. Si tratta, indubbiamente, di una grande novità.

È necessario ricordare, tuttavia, che questa funzione pubblica della concertazione e della contrattazione a livello europeo è affidata a soggetti la cui legittimazione proviene da un processo meramente informale e di mutuo riconoscimento. Al carattere volontaristico del coinvolgimento nel processo decisionale si aggiunge così il carattere altrettanto volontaristico del processo di selezione degli attori.

La consapevolezza di questo limite, infatti, ha spinto le stesse parti sociali a siglare successivamente un avviso comune in merito¹⁰. Nell'avviso comune avanzano proposte per l'identificazione dei soggetti da coinvolgere, e tentano, dunque, di risolvere il nodo cruciale per una realizzazione effettiva delle previsioni dell'Accordo sulla Politica Sociale. Considerate le responsabilità loro affidate, esse hanno ritenuto opportuna una definizione delle caratteristiche che gli attori collettivi devono assicurare per essere considerati protagonisti del dialogo sociale comunitario. L'obiettivo è senz'altro da apprezzare, anche se lascia qualche perplessità che sia perseguito esclusivamente attraverso un'autonoma regolazione e gestione delle procedure di riconoscimento da parte dei diretti interessati. In questo documento, le condizioni che devono essere tutte assicurate dagli attori collettivi per intervenire legittimamente sono sei. La prima richiede che l'organizzazione, interprofessionale o settoriale, sia diffusa a livello europeo. Bisogna, poi, che le associazioni aderenti alle confederazioni europee siano a loro volta considerate rappresentative all'interno dei paesi d'appartenenza, con particolare riferimento alle aree delle politiche sociali e del lavoro, e delle relazioni industriali. La terza condizione richiede alle organizzazioni europee di avere una diffusione in tutti i paesi membri – con una rilevante eccezione, che riguarda quelle associazioni che hanno partecipato al dialogo sociale fin dal primo incontro di Valduchesse¹¹. Le associazioni devono, inoltre, avere un'organizzazione democratica al loro interno, che assicuri l'adesione libera e volontaria, a livello tanto nazionale quanto europeo. Devono partecipare all'interno dei loro paesi a processi di contrattazione collettiva. Infine, devono ricevere da parte

⁸ Mentre il precedente testo dell'art. 118B del Trattato forniva solo un auspicio in merito, non una prescrizione: "la Commissione *si sforza* di sviluppare il dialogo tra le parti sociali a livello comunitario".

⁹ Entro nove mesi devono raggiungere un accordo – salvo proroga in casi di effettiva necessità e di previsione del raggiungimento rapido dell'accordo – che diviene impegnativo per la Commissione nella predisposizione della sua proposta al Consiglio.

¹⁰ *Accordo delle parti sociali relativo all'attuazione dell'Accordo allegato al Protocollo sulla Politica Sociale del Trattato dell'Unione Europea*, 29 ottobre 1993.

¹¹ Trattandosi di una proposta di regolazione proveniente dalle parti sociali stesse, si comprende meglio la natura di questa clausola – anche se forse non ve ne sarebbe stato nemmeno bisogno.

dei loro associati un mandato a rappresentarli nel dialogo sociale europeo¹². Un'altra parte dell'Accordo verde invece sulle procedure di consultazione e contrattazione.

All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'affermazione di questo vero e proprio "ruolo para-normativo" della negoziazione collettiva a livello comunitario trova subito piena realizzazione. Come mostra l'elenco dei temi sui quali la procedura è stata avviata (cfr. Fig. 1.3), in qualche caso le parti sociali non hanno raggiunto un accordo; in altri, invece, il testo da esse unitamente licenziato è divenuto la base essenziale per la successiva azione normativa comunitaria.

Fig. 1.3 – Consultazioni delle parti sociali secondo l'art.138 del Trattato.

ANNO	OGGETTO	CONTRIBUTO DELLE PARTI SOCIALI	ESITO NORMATIVO
1993	Comitati aziendali europei	Negoziazioni intraprese e fallite	Direttiva 94/45/CE
1995	Riconciliare vita familiare e lavoro	Accordo sui congedi parentali (14.12.1996)	Direttiva 96/34/CE
1995	Inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazioni di genere	Opinioni separate	Direttiva 97/80/CE
1995	Flessibilità nell'orario di lavoro e sicurezza dei lavoratori	Accordo sul part-time (6.6.1997) Accordo sui contratti a tempo determinato (18.3.1999) Negoziazioni intraprese e fallite sul lavoro temporaneo (maggio 2001)	Direttiva 97/81/CE Direttiva 99/70/CE
1996	Prevenzione delle violenze sessuali nei luoghi di lavoro	Opinioni separate	
1997	Informazione e consultazione dei lavoratori	Opinioni separate	
2000	Protezione dei lavoratori dalle insolvenze dei datori di lavoro	Opinioni separate	Direttiva 2002/74/CE
2000	Modernizzazione e miglioramento dei rapporti di lavoro	Accordo sul telelavoro (maggio 2002)	
2000	Protezione dei lavoratori contro i rischi da esposizione all'amianto	Opinioni separate	
2000	Sicurezza e salute nei luoghi di lavoro per i lavoratori autonomi	Opinioni separate	
2001	Protezione dei dati personali dei lavoratori	In <i>progress</i>	
2002	Anticipare e governare il cambiamento. Approccio dinamico agli aspetti sociali delle ristrutturazioni societarie	In <i>progress</i>	

Fonte: Rielaborazione da Commissione Europea (2002).

¹² Nella ricerca da cui trae le mosse questo lavoro, un lavoro preliminare concerneva la verifica dell'effettiva rispondenza a tali criteri delle organizzazioni nazionali interprofessionali membri delle associazioni europee (per l'Italia, cfr. Alacevich, 2000; per la ricerca comparata, si veda la banca dati sui partner sociali nel sito <http://www.trav.ucl.be>). Alcune organizzazioni hanno mostrato particolare tempestività nel muoversi nel contesto europeo. Un esempio curioso mostra i limiti del mutuo riconoscimento. Le associazioni di rappresentanza degli agenti immobiliari (per l'Italia, la FIAIP, Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali) partecipano al dialogo sociale europeo attraverso CEDI (la Confederazione Europea degli Indipendenti). Nei loro paesi, tuttavia, non sono considerate parti sociali, nel senso indicato. Non firmano, infatti, contratti collettivi di lavoro (se non quello dei dipendenti delle agenzie immobiliari) né accordi generali, e non partecipano alle consultazioni e ai tavoli trilaterali. Sono considerate, al massimo, partner sociali a livello settoriale, e anche piuttosto marginali. Il caso è stato segnalato in molti rapporti nazionali (oltre a quello italiano, per esempio, da quelli olandese e tedesco).

1.2. La Strategia Europea per l'Occupazione

La Strategia Europea per l'Occupazione costituisce il vero banco di prova per questo modello inclusivo di *policy making*. Già mentre si stava elaborando, su iniziativa di Jacques Delors, il Libro Bianco su *Crescita, Competitività, Occupazione* (Commissione Europea, 1993) le parti sociali si sono cimentate in un confronto serrato tra loro. Lo scambio d'opinioni si è allargato, da temi specifici e circoscritti (cfr. Fig. 1.3), alle grandi questioni di politica economica, nonché all'applicazione dell'Accordo degli undici paesi membri sulla Politica Sociale. Infine, UNICE, CEEP e CES-ETUC hanno presentato in un avviso comune le loro riflessioni sui grandi orientamenti di politica economica, come contributo all'elaborazione dello stesso Libro Bianco¹³. Si tratta di un testo importante, in cui, fra le altre cose, le parti dichiarano di fare propri gli obiettivi generali del Libro e di condividere l'opinione in esso affermata che la realizzazione di questi obiettivi richiede comportamenti conformi delle parti sociali. Esse si fanno carico, pertanto, di legare le politiche salariali agli imperativi della redditività degli investimenti e ai tassi d'inflazione previsti. Riconoscono come ingredienti essenziali della ripresa economica tanto politiche dell'offerta quanto politiche della domanda. Si trovano concordi nel definire come obiettivo da perseguire la flessibilità dei mercati, dei beni e dei fattori, compreso il lavoro. Identificano le misure più favorevoli a tal fine nelle politiche attive del lavoro, e nelle politiche legate all'istruzione e alla formazione professionale lungo tutto l'arco della vita. Infine, affermano di ritenere che "il successo della gestione del cambiamento fondamentale imposto dalla situazione attuale può essere meglio assicurato attraverso il consenso che non attraverso il conflitto e la coercizione". S'impegnano, pertanto, a mettere in campo ogni sforzo per superare le divergenze tra loro, in nome dei superiori interessi della costruzione e dell'integrazione europea. Si può ritenere, pertanto, che questa fase segni l'inizio di un nuovo orientamento, diffuso e condiviso, volto a conciliare le esigenze di competitività dei sistemi economici (e delle singole imprese) con quelle sociali e della forza lavoro in termini di coesione sociale e di occupazione.

Il Libro Bianco di Delors si apriva con la constatazione che si dovessero concentrare gli sforzi nel combattere la disoccupazione¹⁴ e che quest'obiettivo fosse perseguibile attraverso la crescita economica, una riforma significativa dei mercati del lavoro e lo sviluppo di una rinnovata solidarietà¹⁵ – tutti obiettivi che richiedevano appunto il coinvolgimento delle forze sociali. Tra le cinque direzioni di marcia fondamentali che il Libro assegna all'azione comunitaria, infatti, una si rivolge proprio al proseguimento del dialogo sociale¹⁶.

Alla fine dell'anno in cui è stato pubblicato il Libro Bianco di Delors, al Vertice di Essen (dicembre 1994), questa strategia si traduce in prime indicazioni concrete, che riguardano le

¹³ *Schema generale per i grandi orientamenti di politica economica*, 5 dicembre 1993.

¹⁴ In apertura, si poneva la domanda "Perché questo Libro Bianco?" e la risposta nelle prime parole del testo era: "Una sola ragione. La disoccupazione. La sua estensione è nota, così come le sue conseguenze ... La Commissione Europea è cosciente della difficoltà del compito. Perché se le soluzioni ci fossero, i nostri paesi le avrebbero già adottate. Perché se esistesse una medicina miracolosa, si saprebbe. Perché, infine, la diversità delle situazioni nazionali è tale che ogni proposta deve essere avanzata con precauzione. Ciò nonostante, la Commissione condivide l'idea, espressa da molti stati membri, che risposte comuni offrirebbero a ognuno, e dunque all'Unione Europea, una forza maggiore".

¹⁵ Cfr. Cap 8 *Trasformare la crescita in occupazione*.

finalità da perseguire nell'ambito delle politiche dell'occupazione, gli attori da coinvolgere, le procedure decisionali da adottare. Combattere la disoccupazione e promuovere le pari opportunità sono identificate come le principali finalità. I governi nazionali, insieme ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, sono gli attori che si ritiene indispensabile coinvolgere per realizzarle. Lo strumento dei piani pluriennali è indicato come la procedura più idonea: si tratta di piani da predisporre da parte di ogni stato membro in collaborazione con le parti sociali, e da sottoporre alla valutazione della Commissione, del Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali e dell'Occupazione, e di ECOFIN, il Consiglio dei Ministri dell'Economia e del Tesoro. Nel Consiglio Europeo di Madrid (dicembre 1995) si decide di destinare più direttamente i Fondi strutturali all'obiettivo occupazione, anche attraverso Patti Territoriali per l'Occupazione, ancora una volta necessariamente coinvolgenti le parti sociali sia nella definizione degli obiettivi che nella realizzazione dei progetti concordati. A Madrid si stabilisce anche la necessità di definire linee guida comuni a livello europeo per le politiche nazionali, promuovendo un processo d'apprendimento politico (Sabel, 1994; Dolowitz e Marsh, 2000) basato sul confronto tra le buone pratiche¹⁷. A metà anni Novanta, sotto la Presidenza Delors, le linee generali del modello sono dunque già chiaramente delineate.

Il nuovo Presidente della Commissione, Jacques Santer, ne sposa pienamente la filosofia e anzi decide di darle ulteriore impulso quando propone, nel giugno 1996, il "Patto di Fiducia per l'Occupazione" (Commissione Europea, 1996). Il Patto mira a mobilitare più efficacemente tutte le forze istituzionali e sociali implicate, ravvisando in questo uno snodo essenziale per politiche del lavoro e dell'occupazione realmente efficaci. Piuttosto che creare nuove istituzioni, aumentare la spesa europea, o introdurre altri criteri per l'unificazione monetaria, si delinea un processo d'azione collettiva che coinvolge autorità pubbliche e parti sociali, definendone le rispettive responsabilità. Piuttosto che un programma definito e rigido, anche nelle procedure, si preferisce una partnership aperta e flessibile, in cui ogni parte coinvolta possa trovare liberamente il suo ruolo, in cui ogni paese possa adattare i programmi alle sue caratteristiche istituzionali e socioeconomiche. Il modello assume, dunque, la natura di processo inclusivo ma anche marcatamente volontaristico – caratteristiche destinate a permanere nelle trasformazioni successive. Questa strategia viene approvata al

¹⁶ Alla fine della prima parte (A) e prima di definire i due Assi fondamentali di sviluppo, si delineano le cinque direzioni dell'azione comunitaria, che vertono sulla capacità di: 1. approfittare delle opportunità del mercato allargato, 2. sostenere lo sviluppo delle PMI, 3. *perseguire il dialogo sociale*, 4. creare reti infrastrutturali e 5. favorire l'istituzione di una società dell'informazione.

¹⁷ Per una descrizione più accurata della EES, e per una discussione sulle sue caratteristiche e il ruolo dell'apprendimento politico, cfr. Trubek e Mosher (2003), specialmente par. 2.5; e Goetschy (1999 e 2003).

¹⁸ In un'intervista rilasciata a "Europe sociale", Carlo Savoini (direttore dell'ufficio per il dialogo sociale nella prima metà degli anni Novanta) ricorda alcune curiose coincidenze. Quando nel 1970 si discuteva circa l'istituzione del Comitato per l'Occupazione, il primo ministro lussemburghese Werner presiedeva il Comitato speciale istituito dai ministri degli esteri per la cooperazione economica e monetaria. Giovane collaboratore di Werner era Jacques Santer che, nella sua qualità d'estensore di parte del rapporto di questo Comitato, sottolineava la necessità di coinvolgere le parti sociali in tutte le fasi di costruzione dell'Unione. Poco dopo il Consiglio esprime parere favorevole alla creazione del Comitato per l'Occupazione. Il parere del Consiglio riprendeva il giudizio positivo sull'istituzione del Comitato che proveniva dal primo ministro francese (Chaban-Delmas), il cui consigliere era all'epoca Jacques Delors (Savoini, 1995).

vertice di Firenze (giugno 1996), che vara ufficialmente anche i Patti Territoriali e Locali per l'Occupazione. Tra la Presidenza Delors e la Presidenza Santer, la logica del “modello di *governance*” prende così una forma ancor più definita¹⁸, e il Trattato di Amsterdam (approvato dalla Conferenza Intergovernativa ad Amsterdam, appunto, nel giugno 1997) ne rappresenta il punto di arrivo, sul piano formale.

Il Trattato include, infatti, l'Accordo sociale siglato dagli attori delle relazioni industriali¹⁹; promuove a “questione d'interesse comune” l'occupazione e prevede un nuovo Titolo sull'Occupazione²⁰; attribuisce considerevoli responsabilità e poteri alle parti sociali, associandole ai processi di definizione delle politiche (Biagi, 1998; Sciarra, 2000). In base all'art. 138 del Trattato – che riprende le disposizioni contenute nell'Accordo sulla Politica Sociale – l'elenco delle parti sociali da coinvolgere diviene più definito: alle organizzazioni prima richiamate²¹, si aggiungono trentotto organizzazioni settoriali dei lavoratori e dodici federazioni sindacali europee (tre sole delle quali affiliate alla CES-ETUC)²².

Sulla base delle previsioni del Trattato, il Consiglio Europeo Straordinario sull'Occupazione, tenuto a Lussemburgo nel novembre 1997, ha approvato le linee guida proposte dalla Commissione e ha deciso di anticipare le disposizioni del Trattato, in una sperimentazione che si è avviata, dunque, già nel 1998²³.

Le linee principali della nuova Strategia Europea per l'Occupazione – che non a caso è nota anche sotto il nome di “processo di Lussemburgo” – prevedono di estendere a quest'area di *policy* il metodo della convergenza già adottato per le politiche economiche. Si

¹⁹ Cfr. Bollettino EU 6-1997: *Implementation of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment and the 'Action for Employment. A Confidence Pact Initiative'*.

²⁰ Il Titolo sull'Occupazione (art. 125-130) prevede una strategia *coordinata* per l'occupazione, considerata questione di interesse comune. La strategia deve *tenere conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali*, e integrare la politica dell'occupazione con quella economica e monetaria. Il ruolo della Comunità è di *promozione* della cooperazione tra stati, di *sostegno* e, se necessario, d'*integrazione*. Consiglio e Commissione stendono una relazione congiunta sulla situazione dell'occupazione, elaborano gli orientamenti per le politiche nazionali, ne esaminano la realizzazione e, se necessario, inviano *raccomandazioni* agli stati membri. Gli stati membri trasmettono annualmente a Consiglio e Commissione una relazione sulle misure adottate. Il Consiglio può intraprendere azioni per promuovere la cooperazione tra gli stati (scambi d'informazioni e di buone prassi, analisi comparative e indicazioni, promozione d'approcci innovativi, valutazioni sulle esperienze realizzate, progetti pilota), senza che ciò comporti l'armonizzazione legislativa e regolamentare degli stati. Infine, viene istituito il Comitato per l'Occupazione, a carattere consultivo.

²¹ Interprofessionali a vocazione generale (UNICE, CEEP, CES-ETUC); interprofessionali rappresentanti particolari categorie di lavoratori e di imprese (UEAPME, CEC, EUROCADRES); e specifiche (EURO-CHAMBRES).

²² L'elenco (cfr. Commissione Europea, 2002, Allegato n. 1) è ovviamente sottoposto ad adeguamento nel tempo, in relazione alla creazione di nuovi comitati di dialogo sociale settoriale e/o in considerazione dello studio sulla rappresentatività nel frattempo avviato (parte integrante della ricerca europea di cui questo lavoro rende conto per altri aspetti). Attualmente, i tavoli di dialogo sociale di settore sono 27: agricoltura, assicurazioni, banche, calzature, commercio, costruzioni, cultura, elettricità, ferrovie, HORECA (hotel restaurant caffè) e turismo, lavoro temporaneo, legno, miniere, mobilio, pelle, pesca, poste, pulizie, servizi alla persona (parrucchieri e estetisti), sicurezza privata, telecomunicazioni, tessile e abbigliamento, trasporto aereo, trasporto fluviale, trasporto marittimo, trasporto su strada, zucchero.

²³ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, doveva, infatti, entrare in vigore il 1° maggio 1999, dopo la necessaria ratifica da parte degli stati membri.

tratta, in sostanza, di definire di concerto tra i paesi dell'Unione gli obiettivi da raggiungere nel campo delle politiche dell'occupazione: le priorità generali, i cosiddetti "pilastri", e il loro dettaglio in linee guida. Le linee guida sono proposte dalla Commissione, dopo un confronto con le parti sociali attraverso il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni, e tenuto conto del parere obbligatorio del Comitato per l'Occupazione. Dopo che gli stati membri – nel Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali e dell'Occupazione e attraverso ECOFIN – hanno espresso il loro giudizio e votato, a maggioranza qualificata, le linee guida sono adottate ogni anno dal Consiglio Europeo e divengono pertanto le coordinate da seguire per le politiche nazionali. Sulla base delle linee guida, ogni stato membro predispone un Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione (*National Action Plan for Employment – NAP*), annuale e non più pluriennale, e un Rapporto intermedio sulla sua realizzazione (*Implementation Report*). Questo schema di riferimento comune promuove anche una procedura partecipata, sia indicando in modo dettagliato per quali obiettivi e temi si ritiene indispensabile il coinvolgimento delle parti sociali, sia suggerendo consultazioni sul contenuto generale dei Piani Nazionali. I NAP sono poi sottoposti a esame da parte della Commissione e del Consiglio Europeo, con il contributo tecnico del Comitato per l'Occupazione. Il Consiglio, su proposta della Commissione e a maggioranza qualificata, può inviare Raccomandazioni agli stati membri per l'eventuale revisione del loro Piano Nazionale. Commissione e Consiglio, infine, presentano un Rapporto congiunto all'esame del Comitato per l'Occupazione sullo stato del mercato del lavoro e dell'occupazione in Europa, sull'implementazione delle politiche nazionali e sul grado di raggiungimento degli obiettivi comuni (*Joint Employment Report*). Questo Rapporto costituisce il punto di partenza per il nuovo ciclo annuale della Strategia Europea per l'Occupazione, e per l'elaborazione delle linee guida per l'anno successivo. La Figura 1.4 riassume i caratteri di questo processo, identificandone le fasi, i livelli di implementazione, gli attori istituzionali e sociali coinvolti.

In generale, le linee guida cercano di promuovere un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei NAP, come anche nel loro monitoraggio. Un coinvolgimento diretto è richiesto soprattutto in relazione al pilastro relativo all'incoraggiamento dell'*adattabilità* delle imprese e dei lavoratori, al complesso rapporto tra flessibilità, sicurezza e qualità del lavoro. Tuttavia, anche in relazione agli altri tre pilastri, alcune linee guida, anno per anno, definiscono ulteriori terreni di collaborazione. Per quanto riguarda il pilastro del miglioramento della capacità d'inserimento professionale (*occupabilità*), che prevede la promozione di politiche attive del lavoro, la collaborazione è suggerita soprattutto al fine di aumentare le possibilità di formazione lungo tutto l'arco della vita e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro al termine degli studi, e l'inserimento di fasce deboli di forza lavoro²⁴. La collaborazione ha consentito, in effetti, a molti paesi di introdurre nuove normative in materia di rapporti di lavoro flessibili, atipici, come si vedrà oltre (cfr. Cap. 6). Ha, inoltre, favorito la negoziazione, nella contrattazione collet-

²⁴ Gli altri due pilastri – per i quali sono avanzate meno proposte di coinvolgimento diretto delle parti sociali – sono relativi allo sviluppo dell'imprenditorialità e al rafforzamento delle pari opportunità tra uomini e donne (quest'ultimo è divenuto *mainstreaming*, da tenere in considerazione in tutte le politiche programmate).

Fig. 1.4 – Il modello di *policy making* avviato con la Strategia Europea per l'Occupazione

FASI	LIVELLI	ATTORI COINVOLTI
Sviluppo di una teoria della crescita occupazionale	Europeo	Commissione Europea , previo confronto con il Consiglio Europeo , gli stati membri , le parti sociali ed altri esperti
Identificazione delle buone prassi degli stati membri da incorporare nella Strategia	Europeo	Commissione Europea
Proposta di linee guida da seguire nelle politiche nazionali dell'occupazione	Europeo	Commissione Europea
Consultazione istituzionale	Europeo	La Commissione Europea è tenuta a consultare formalmente il Parlamento Europeo , il Comitato Economico e Sociale , il Comitato delle Regioni . Informalmente la rosa degli attori consultati è ben più ampia
Acquisizione di pareri obbligatori	Europeo	Il Comitato per l'Occupazione è tenuto ad esaminare le proposte e fornire un parere al Consiglio Europeo
Approvazione delle linee guida	Europeo	Il Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali e dell'Occupazione e Ecofin (Consiglio dei Ministri dell'Economia e del Tesoro) esprimono, a maggioranza qualificata, una propria valutazione. Dopo di che, gli stati membri esprimono il loro giudizio e approvano le linee guida nel Consiglio Europeo
Stesura dei Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione (NAP)	Nazionale	I Governi nazionali predispongono i NAP, coinvolgendo – come suggerito dalle linee guida – le parti sociali a livello nazionale e le amministrazioni locali
Monitoraggio	Europeo	La Commissione Europea e il Consiglio Europeo , con il contributo del Comitato per l'Occupazione , esaminano i NAP
Controllo ed eventuali raccomandazioni	Europeo	Su proposta della Commissione Europea , il Consiglio Europeo , a maggioranza qualificata, può inviare Raccomandazioni agli stati membri per l'eventuale revisione dei loro NAP
Rapporto congiunto sull'occupazione	Europeo	La Commissione Europea e il Consiglio Europeo presentano all'esame del Comitato per l'Occupazione un Rapporto congiunto (<i>Joint Employment Report</i>) sull'occupazione e sull'implementazione delle linee guida negli stati membri

Fonte: Trubek e Mosher (2003), p. 40, per la prima colonna.

tiva nazionale di categoria e aziendale, di forme di flessibilità dell'orario di lavoro, anche con l'introduzione di nuovi istituti (come la banca delle ore, per esempio) e la riduzione del ricorso allo straordinario. Tuttavia, molte delle materie sulle quali la Strategia Europea ha sollecitato lo sviluppo di partnership a livello nazionale non hanno ancora trovato un'adeguata attenzione nei NAP. Queste materie sono, soprattutto, quelle legate allo sviluppo della formazione lungo tutto l'arco della vita, alla predisposizione di politiche per l'occupazione delle fasce più anziane²⁵ e per le pari opportunità, alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Tutte impongono l'azione congiunta almeno tra istituzioni e rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, in relazioni di carattere tripartito e in rapporti bilaterali. Più recentemente, ma su questo si torna più avanti, le istituzioni comunitarie hanno esteso il concetto di partenariato anche ad altre forme organizzate di rappresentanza della società civile.

²⁵ Obiettivo generalmente definito con la brutta espressione di "invecchiamento attivo".

1.3. Il Metodo aperto di coordinamento

Il processo sperimentato con la Strategia Europea per l'Occupazione dal 1998 – basato su obiettivi e linee guida comuni, piani nazionali, revisione comunitaria ed eventuali raccomandazioni, con il coinvolgimento degli interessi organizzati nelle varie fasi – costituisce il nocciolo fondamentale di quello che successivamente è stato chiamato il Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Method of Coordination – OMC*). A Lisbona (marzo 2000), il Consiglio Europeo lo ha codificato, definendo gli obiettivi generali da perseguire perché l'Europa sia più competitiva, la sua economia sia più dinamica e basata sulla conoscenza e le nuove tecnologie, la crescita sia sostenibile e, dunque, con più occupazione²⁶ e lavoro di più elevata qualità, anche al fine di irrobustire la coesione sociale. Per quanto concerne la EES, la piena occupazione costituisce un elemento chiave in questa direzione²⁷. L'OMC è stato, dunque, esteso anche ad altre aree di *policy*: dall'inclusione sociale alle pensioni, dalla salute all'istruzione scolastica e professionale, dalla ricerca all'immigrazione²⁸.

Il cosiddetto processo di Cardiff (avviato nel giugno 1998) lo estende poi alle politiche macroeconomiche, dei mercati del capitale, dei beni e del lavoro²⁹. Il processo di Colonia (avviato nel giugno 1999) promuove l'integrazione tra le politiche del lavoro e politiche macroeconomiche e tra i diversi processi di dialogo sociale che si realizzano nei due ambiti.

Si può dire che il Metodo Aperto di Coordinamento rappresenti “una nuova forma di regolazione, più leggera del tradizionale approccio legalistico, ma che è qualcosa di più di semplici raccomandazioni non vincolanti o dichiarazioni politiche” (De la Porte e Pochet, 2002, p. 12). I principi fondamentali su cui poggia si possono sintetizzare in cinque punti: sussidiarietà, convergenza, direzione per obiettivi, processo di controllo tra pari (*peer review*), approccio integrato. Un sesto principio tuttavia costituisce una sorta di filo rosso sempre presente (*mainstreaming*): cioè, l'idea che sia possibile e auspicabile coinvolgere nel processo decisionale e di gestione delle politiche la società civile nelle sue varie articolazioni, ovvero l'inclusione. La traduzione pratica di questi principi non è facile né piana, come si vedrà. Tuttavia, sui principi vi è un generale accordo.

Il principio della *sussidiarietà* mira a realizzare un equilibrio tra il livello europeo e quello nazionale degli stati membri. A livello europeo si definiscono congiuntamente gli obiettivi comuni da raggiungere, ma le scelte politiche restano saldamente in mano ai singoli stati membri, che mantengono la piena responsabilità delle politiche da programmare e realizzare, tenuto conto delle loro caratteristiche peculiari sul piano legislativo e istituzionale, sul piano economico e sociale, e in relazione alle loro tradizioni di *policy making* e di coinvol-

²⁶ Con particolare riferimento anche al settore dei servizi, cruciale per lo sviluppo occupazionale.

²⁷ Infatti, a Lisbona ci si è posti l'obiettivo di portare il tasso d'occupazione totale al 70% entro il 2010, e il tasso d'occupazione femminile in media sopra il 60% entro la stessa data. Sulla situazione occupazionale, il raggiungimento di questi obiettivi e i problemi che pone la differenziazione interna all'Europa in materia, cfr. oltre, Cap.4.

²⁸ Sul Metodo aperto di coordinamento cfr., tra gli altri, De la Porte e Pochet (2002), Hodson e Maher (2001), Scharpf (2002), Chalmers e Lodge (2003), Best (2003) e larga parte del volume a cura di Zeitlin e Trubek (2003, spec. Introduzione, e parti I e III).

²⁹ Il dialogo macroeconomico consiste in un confronto, ogni due anni, sul *policy-mix* europeo tra parti sociali, Banca Centrale Europea, Commissione e Consiglio Europei.

gimento delle parti sociali. In questo risiede il significato dell'aggettivo "aperto" (Hodson e Maher, 2001). Si esclude, dunque, esplicitamente un intervento legislativo diretto a livello europeo, preferendogli interventi che sono stati chiamati di *soft law*. Le scelte dei singoli paesi sono, tuttavia, d'interesse comune. Il principio della *convergenza* prevede, pertanto, che tutti gli stati si adoperino per raggiungere gli obiettivi fissati in comune per l'Europa nel suo complesso, seppur per vie diverse. L'equilibrio tra Europa e singoli paesi nel raggiungimento di mete comuni appare però, come si vedrà, piuttosto difficile da perseguire sul piano sostanziale.

Ai due principi della sussidiarietà e della convergenza si aggiunge quello della *direzione per obiettivi*. Mutuando in politica un termine aziendale (*Management by Objectives, MbO*), si tratta di adottare una strategia che si basi su indicatori quantitativi di verifica dell'efficacia delle azioni intraprese, un monitoraggio e una valutazione costanti della realizzazione delle politiche. Come gli obiettivi sono fissati in comune, così anche gli indicatori devono essere definiti congiuntamente, pena l'impossibilità di verificare il grado di realizzazione. L'adozione di questo metodo ha lo scopo di aiutare il processo di convergenza, ma anche di rendere l'azione di ogni singolo stato, e dei governi, più trasparente. Tuttavia, diversamente da quanto avviene nel mondo aziendale, alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi non corrisponde alcun potere premiante o di sanzione. Non si prefigura una struttura gerarchica, con capacità di controllo affidate a istituzioni europee, sovraordinata rispetto agli stati membri, bensì un confronto tra pari, l'individuazione e lo scambio delle buone prassi, con valutazioni ed eventuali raccomandazioni. I piani nazionali devono essere presentati in sede comunitaria e sono soggetti a discussione e ad analisi comparate, ma nello spirito della *peer review*. Gestire queste fasi in un processo comune, a livello europeo, costituisce, infatti, il quarto principio ispiratore – la *country o multilateral surveillance*, cioè un controllo congiunto tra paesi – che mira a favorire processi di apprendimento politico e a migliorare l'efficacia delle politiche nazionali. La cooperazione tra gli stati membri e, ancor più, quella tra istituzioni pubbliche e parti sociali restano pertanto a carattere fortemente volontaristico, e ogni forma di sanzione effettiva è esplicitamente esclusa.

Infine, la Strategia Europea per l'Occupazione si basa su un quinto principio: l'*integrazione*. Le politiche del lavoro sono connesse strettamente alle politiche sociali, educative, fiscali, industriali e locali. "Questo significa che il processo di Lussemburgo non è 'di proprietà' dei Ministri del Lavoro – si scrive nei documenti europei – ma richiede l'impegno di tutto il Governo, così come di un'ampia schiera di stakeholders", cioè dei portatori degli interessi coinvolti. Su quest'assunto esiste oggi ampia condivisione, cui ha contribuito molto anche il lavoro di alcuni studiosi³⁰. Il passaggio dalla sua enunciazione alla sua effettiva realizzazione è, tuttavia, ancora una volta quanto mai difficile. Proprio su questo terreno – come si vedrà più avanti – si determinano i maggiori conflitti emersi recentemente in diversi paesi, che mettono a dura prova le pratiche del *policy making* inclusivo. Va segnalato peraltro, che anche a livello comunitario il principio dell'integrazione è di difficile attuazione. La prospettiva settoriale resta ancora dominante, e i problemi vengono affrontati più a

³⁰ Sul legame tra politiche del lavoro e politiche sociali vi è una ricca letteratura. Basti qui ricordare i lavori di Crouch (1999); Esping Andersen (1999); Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2001).

questo livello che non nella loro indispensabile integrazione (anche i ben ventisette tavoli di dialogo sociale esistenti ne sono un buon esempio). Le diverse linee di *policy* europee (politiche del lavoro, politiche regionali, patti territoriali, politiche sociali, o della formazione) e gli stessi Fondi strutturali che le sorreggono dialogano poco tra loro, e restano separati. Le Direzioni Generali sembrano governare nelle loro sfere di competenza in quasi totale autonomia. L'Unione Europea, pertanto, promuove l'integrazione delle politiche a livello nazionale e regionale, ma non la sostiene adeguatamente al suo interno, rendendo per questa via ancor più difficile il compito agli stati membri.

Ai cinque principi appena esaminati se ne potrebbe aggiungere, come si diceva, un sesto: l'*inclusione* delle forme organizzate di rappresentanza degli interessi della società civile, nelle sue varie articolazioni; e per quanto riguarda la EES, anzitutto delle associazioni di rappresentanza di datori di lavoro e lavoratori. Il modello di *policy making* sperimentato con la Strategia Europea per l'Occupazione è, infatti, un modello inclusivo, che cerca di promuovere e di realizzare un *governo congiunto* del mercato del lavoro e delle occupazioni.

Riassumendone i caratteri fondamentali, si tratta, dunque: di un modello iterativo, che favorisce l'apprendimento politico e il riaggiustamento costante delle strategie e delle politiche (Biagi, 2000; Goetschy, 2003; Trubek e Mosher, 2003); di un modello di *multilevel governance*, che si articola su più livelli con responsabilità specifiche (Streeck, 1997; Scharpf, 2002); ma anche di un modello partecipato, inclusivo, *multi players*, basato sul coinvolgimento di molti e diversi attori, istituzionali e sociali. Questi caratteri del modello sono ritenuti essenziali per consentirgli di promuovere una via allo sviluppo capace di coniugare crescita economica e coesione sociale. La scelta europea per una *via alta (high road)*, basata su salari elevati, alta qualificazione dei lavoratori così come della produzione e dei servizi, solide pratiche di cooperazione, viene così contrapposta alla *via bassa (low road)*, incentrata sulla riduzione dei costi, bassi salari, basse qualificazioni, equilibrio produttivo di bassa qualità, e basso o nullo coinvolgimento dei lavoratori (Regini, 2002).

Le linee guida delle politiche del lavoro e dell'occupazione hanno affrontato il problema attraverso la strada di un controllo multilaterale, in particolare dei processi di flessibilizzazione, che cerchi di assicurarne un carattere selettivo e sperimentale. Già nel Libro Bianco di Delors si affermava che il buon funzionamento del mercato del lavoro e lo sviluppo dell'occupazione, nel nuovo contesto competitivo, richiedono di superare il rigido regime di protezione normativa dei lavoratori tradizionalmente presente in molti paesi europei, ma è con il Trattato di Amsterdam del 1997 che si adottano politiche "significativamente revisioniste della normativa del lavoro, secondo linee segnate anche in sede politica dalle proposte di cosiddetta terza via" (Treu, 2002, p. 3). Si è cercato, in altre parole, di assecondare le richieste del mercato, espresse prevalentemente dalle imprese, promuovendo o consentendo maggiori gradi di libertà nell'assumere e licenziare: garantendo flessibilità *esterna*, anche attraverso lo sviluppo di rapporti di lavoro a tempo definito, temporanei e occasionali, o del lavoro autonomo e parasubordinato. Si è favorita l'adozione di regimi diversi di organizzazione del lavoro sotto il profilo dell'orario: la flessibilità *temporale* si è articolata in molti modi diversi, con istituti innovativi, a partire dalla banca delle ore, per esempio. In molti paesi sono andati avanti processi di ridefinizione degli inquadramenti professionali per garantire

o permettere una maggiore flessibilità anche sul piano *funzionale*: con il superamento, per esempio, dei rigidi mansionari del passato e la definizione di ruoli sempre più aperti, con pratiche di organizzazione del lavoro per piccoli gruppi e più autogestite. In casi particolari, nell'ambito delle politiche di sviluppo locale e dei patti territoriali, si è consentita anche una sorta di flessibilità *salariale*: per esempio, attraverso la previsione di "salari d'ingresso", più ridotti, per favorire l'occupazione giovanile, o la concessione di contributi diretti o sgravi fiscali per sostenere l'occupazione in situazioni di particolari difficoltà.

Questa crescita della flessibilità è sempre stata accompagnata, nel disegno europeo, dal tentativo di non smantellare le tutele per i soggetti più deboli sul mercato del lavoro. Il concetto di *flexicurity* esprime efficacemente la ricerca di trovare un equilibrio tra flessibilità (dei mercati e dell'organizzazione del lavoro, dei rapporti stessi di lavoro) e sicurezza (protezione dei lavoratori, specialmente quelli appartenenti alle categorie più deboli). Piuttosto che una mera deregolazione, si preferisce prevedere deroghe, limitate e specifiche; e soprattutto, per quanto qui interessa, definite e gestite in collaborazione con le parti sociali. Si ritiene che la rigidità normativa presente in molti paesi europei vada superata, e che anche i loro sistemi tradizionali di *welfare* siano sempre meno sostenibili. Tuttavia, in Europa non si vuole perseguire la via liberista, di ridimensionamento dell'intervento pubblico di protezione sociale, che è ritenuto indispensabile per assicurare l'integrazione nel mondo del lavoro e, attraverso questa, nella società di tutte le categorie di lavoratori-cittadini, ma anche per la competitività delle imprese e dei sistemi economici nel loro complesso. Una società escludente, in cui ci sono molte persone disoccupate o inoccupate, fa gravare sulle casse dello Stato oneri assistenziali insostenibili, ma contribuisce anche a creare un ambiente non favorevole allo sviluppo (non pieno utilizzo delle potenzialità e delle risorse esistenti, tensioni e conflitti, abbondanza di manodopera a basso costo che ostacola la modernizzazione dei sistemi produttivi e dell'organizzazione del lavoro e che rinforza la competizione basata sul controllo dei costi, certamente perdente rispetto all'ingresso sempre più massiccio dei nuovi paesi sui mercati internazionali). Un sistema articolato su più livelli decisionali, e coinvolgente a tutti i livelli le parti sociali in negoziati, è indicato come presupposto di un'alternativa sia a pratiche da superare perché troppo generali, standardizzate e rigide, sia alla deregolamentazione e al decentramento più spinti.

1.4. Metodo aperto di coordinamento e riforma della governance europea

Le diverse fasi di sviluppo del modello inclusivo di *policy making* sono contrassegnate dall'uso di diversi termini per designare gli attori da coinvolgere e il processo di collaborazione da instaurare con essi. È stato recentemente notato (Caruso, 2002) come nel meta-linguaggio comunitario alla lunga fase in cui predominava l'espressione *dialogo sociale* – peraltro mai abbandonata – ne sia progressivamente succeduta un'altra in cui i documenti comunitari preferiscono riferirsi a un concetto più generale di *partnership*, databile a partire dalla pubblicazione del Libro Verde sull'organizzazione del lavoro del 1997 (Commissione Europea, 1997). Nel 2000, si potrebbe ravvisare l'emergere di una terza fase, con l'accentuarsi dell'attenzione nei confronti del *dialogo civile*. La partecipazione alla definizione e gestione delle politiche si estende, in altre parole, dalla cerchia ristretta dei sindacati e delle

associazioni imprenditoriali a nuovi attori sociali, sempre più numerosi, diversi tra loro, e in grado di rappresentare interessi diffusi. Nonostante che i tre termini ricorrano costantemente nei documenti comunitari, e il loro uso sia spesso concomitante, effettivamente l'individuazione di queste fasi suggerisce qualcosa sul piano interpretativo – a patto che le soglie tra l'una e l'altra non siano considerate in modo troppo rigido.

L'impianto articolato su più livelli e coinvolgente una pluralità di attori, sperimentato con la Strategia Europea per l'Occupazione e il Metodo Aperto di Coordinamento, ha sostenuto la maturazione di orientamenti ed esperienze in merito al *dialogo istituzionale* e al *dialogo sociale*. Il primo si riferisce anzitutto, a livello comunitario, ai rapporti tra la Commissione e il Parlamento Europeo, e i Comitati europei (Economico e Sociale, per l'Occupazione, delle Regioni). Riguarda, tuttavia, anche il dialogo tra le istituzioni comunitarie e quelle nazionali e subnazionali, in cui le autorità locali hanno ricevuto un'attenzione crescente. Il dialogo sociale riguarda, invece, i meccanismi sperimentati sin dagli anni Ottanta, e codificati dal Trattato di Amsterdam, in cui le parti sociali rappresentative degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori giocano un ruolo fondamentale: sono consultate e spesso coinvolte nella concertazione, ed è loro attribuita persino, come si è visto, una funzione quasi normativa (gli esiti della loro contrattazione bilaterale producono norme).

Tuttavia, molti temi che sono stati progressivamente incorporati nella EES hanno portato l'attenzione sul ruolo potenzialmente cruciale di numerosi altri, e diversi, attori. In particolare, la strategia messa a punto a Lisbona nel 2000 ha posto l'accento sull'importanza, tra gli altri, dell'obiettivo della coesione e dell'inclusione sociale. Il successivo Consiglio di Nizza (dicembre 2000) ha adottato un'Agenda Sociale, introducendo elementi di carattere più qualitativo tra le priorità, al fine di migliorare il "modello sociale europeo". L'anno successivo, al Consiglio di Stoccolma (marzo 2001), quest'ambizioso progetto è stato dettagliato attraverso l'individuazione di una tappa intermedia³¹ e introducendo un obiettivo relativo alla forza lavoro anziana, particolarmente svantaggiata dai processi di modernizzazione³². I quattro pilastri fondamentali sono restati gli stessi (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità), ma la EES, dopo Lisbona e Stoccolma, si è arricchita di nuovi obiettivi orizzontali, che riguardano la crescita del tasso di occupazione, il miglioramento delle condizioni di lavoro, lo sviluppo di strategie di formazione lungo tutto l'arco della vita, la messa a punto di indicatori sociali, il bilanciamento tra i quattro pilastri in modo da non creare uno sviluppo squilibrato, e un maggiore coinvolgimento delle parti sociali. Nel frattempo, le linee guida per la preparazione dei NAP portavano con sempre maggior forza l'attenzione degli stati membri sulla necessità di operare per conciliare vita di lavoro e vita familiare, abbattere ogni forma di discriminazione (tra uomini e donne, o nei confronti degli immigrati, più recentemente dei disabili), promuovere la formazione continua, combattere il lavoro nero, modernizzare l'organizzazione del lavoro, rivedere il quadro istituzionale di regolazione del lavoro, promuovere strategie locali di *job creation*.

³¹ Si tratta di raggiungere entro il 2005 un tasso d'occupazione totale al 67%, e femminile al 57%.

³² Ci si prefigge di portare il tasso d'occupazione della forza lavoro tra i 55 e i 64 anni almeno al 50%, entro il 2010. Si tratta della definizione operativa di un obiettivo già presente dal vertice di Helsinki del 1999, in cui per la prima volta si poneva in modo esplicito l'esigenza di politiche per l'invecchiamento attivo.

Tutti questi temi impongono di riconsiderare la tradizionale nozione di “parti sociali”, o quanto meno di sviluppare interazioni con nuovi attori collettivi, nuovi soggetti, che si costituiscono per la rappresentanza degli interessi nell’ambito della società civile. Qualche esempio può renderne conto. La forza lavoro disoccupata e, ancor più, immigrata spesso non è adeguatamente rappresentata dalle tradizionali associazioni sindacali dei lavoratori. Le imprese del settore *non profit* e le organizzazioni del volontariato, cruciali nell’ambito dei servizi alla persona, non sono rappresentate dalle associazioni imprenditoriali. Richiede il coinvolgimento di altri attori anche l’esigenza di forme di rappresentanza della società civile locale, attraverso cui si possono affrontare e risolvere problemi legati alla diffusione del lavoro non tutelato, o politiche di creazione di nuove occasioni di lavoro e di integrazione di categorie sociali svantaggiate. Le questioni legate alla conciliazione tra vita familiare e di lavoro, inoltre, richiedono l’inclusione dell’associazionismo femminile. Quelle legate alla formazione lungo tutto l’arco della vita impongono il coinvolgimento di associazioni di insegnanti, enti di formazione, gruppi di anziani, particolari categorie sociali (di nuovo gli immigrati, per esempio, attraverso le loro associazioni etniche).

La necessità di dare voce, di ascoltare, di coinvolgere, sempre più componenti della società civile sembra, dunque, imporsi ed essere raccolta dalle istituzioni europee, e codificata nel Trattato di Amsterdam. Tuttavia, le forme per rendere effettiva la partecipazione sono tutt’altro che assicurate. Nella sua critica alla debolezza delle procedure messe in piedi dal Trattato³³, Silvana Sciarra (1999) portava in evidenza anche l’assenza delle voci dei cittadini, il silenzio di molti portatori di interessi all’interno della rumorosa Torre di Babele del dialogo sociale.

Il Libro Bianco *European Governance* prende in considerazione anche questi aspetti. Si propone di rilanciare una riforma con l’obiettivo di “aprire il processo di elaborazione delle politiche a una maggiore partecipazione e responsabilizzazione”, di “avvicinare l’Unione ai suoi cittadini”, per “rafforzare l’efficacia delle sue politiche” (Commissione Europea, 2001, p. 8). La riforma richiede – sempre secondo le prime parole del Libro Bianco – un processo che preveda “azioni concertate da parte di tutte le istituzioni europee, degli stati membri attuali e quelli di futura adesione, delle autorità regionali e locali e della società civile” (*ibidem*, p. 9). Tra i cinque principi di una buona *governance*, più democratica, il secondo riguarda appunto la *partecipazione*³⁴ ed è quello cui è necessario dedicare qui

³³ La prospettiva critica di Sciarra, comune anche a molti altri giuslavoristi, mette l’accento sulla necessità di definire un quadro giuridico che rafforzi le procedure di coinvolgimento delle parti sociali nella costruzione delle politiche, attraverso, tra l’altro: l’assegnazione di poteri al Consiglio Europeo (che oggi detta solo linee guida non vincolanti) e al Comitato per l’Occupazione (oggi organo solo consultivo), nonché procedure di legittimazione delle parti sociali (oggi non investite effettivamente di un vero e proprio ruolo, anche perché non viene certificata la loro effettiva rappresentatività).

³⁴ Gli altri sono, nell’ordine (Commissione Europea, 2001, p. 10): apertura (che implica informazione, comunicazione, trasparenza, in un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico), responsabilità (chiarezza sui ruoli legislativi ed esecutivi e sulle rispettive responsabilità delle istituzioni comunitarie, degli stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all’elaborazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione), efficacia (chiarezza degli obiettivi, processi di monitoraggio, tempestività dell’azione), e coerenza (tra le politiche e i loro diversi livelli di implementazione).

maggior attenzione:

La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso – dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche (ibidem, p. 10).

La definizione di società civile che si adotta è quella offerta l'anno prima dal Comitato Economico e Sociale³⁵, che tiene insieme la vecchia categoria di partner sociali (sindacati e associazioni dei datori di lavoro, cui viene riconosciuto un ruolo e uno spazio particolare, in conformità con quanto previsto dai Trattati) con le nuove e diverse forme di rappresentanza degli interessi e di fornitura di servizi: organizzazioni non governative (ONG), associazioni professionali, organizzazioni di base, di volontariato, religiose.

Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi che intendano farsi coinvolgere sono chiamate ad assumersi le relative responsabilità. In primo luogo, devono rispettare i principi di apertura e responsabilità anche al loro interno. A questo scopo, recentemente (giugno 2002), è divenuta operativa la base di dati CONECCS (Consultazione, Commissione europea e società civile) che offre informazioni sulle organizzazioni della società civile attive a livello europeo e sui quadri di consultazione cui la Commissione ricorre per coinvolgerle in maniera formale o strutturata³⁶. A livello comunitario sono state anche rafforzate le sedi e le reti della comunicazione, sia attraverso i Centri d'Informazione e di Documentazione Europea, sia attraverso un servizio in grado di agevolare la partecipazione all'elaborazione delle politiche. L'*Interactive policy making* (IPM, Elaborazione interattiva delle politiche) consente la partecipazione *on line*, per ora, della Rete europea dei centri dei consumatori (ECC Network, *European Consumer Centre Network*)³⁷.

La preoccupazione da cui parte questo nuovo approccio è esplicitamente legata a problemi di legittimazione dell'operato comunitario, in un periodo in cui si sente venire meno la fiducia dei cittadini nei confronti dell'Unione e delle sue politiche, si percepisce l'Unione come troppo lontana o viceversa come troppo invadente³⁸. Tuttavia, dalla lettura del Libro Bianco traspare anche una certa preoccupazione nei confronti del modello inclusivo, basato in modo esteso sulla partecipazione, e su un coinvolgimento di così tanti attori. Non a caso

³⁵ Cfr. i documenti del Comitato Economico e Sociale (1999 e 2002).

³⁶ Cfr. sito http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc. Il repertorio delle organizzazioni è compilato su base *volontaria*, e sottoposto a continui aggiornamenti – non è in alcun modo un sistema per accreditare determinate organizzazioni presso la Commissione.

³⁷ Cfr. il sito dell'IPM http://europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm. La rete ECC annovera tra i suoi membri 14 centri europei dei consumatori dislocati in 12 Stati membri ma è in costante sviluppo.

³⁸ Questo viene esplicitamente detto in apertura del Libro Bianco. Non va dimenticato il clima che si è creato con le dimissioni della Commissione Santer, a seguito degli scandali sulla gestione; dei risultati negativi dei referendum in Francia, Danimarca, Irlanda e Norvegia; e infine del largo astensionismo rilevato per le elezioni europee del 1998. Per una lettura più generale dell'OMC in chiave di ricerca di legittimazione da parte dell'Unione, cfr. Hodson e Maher (2001), Chalmers e Lodge (2003).

si pone la questione di una razionalizzazione e semplificazione delle procedure di consultazione, volta non tanto a ridurre il confronto, quanto a renderlo più efficace e responsabile, sia per i partecipanti sia per le istituzioni comunitarie. Per costruire una nuova “cultura della consultazione e del dialogo”, si ritiene che non si debba porre in essere una regolazione positiva, per via legislativa – che non soltanto sarebbe troppo rigida ma potrebbe anche produrre uno stallo o un rallentamento nelle procedure decisionali:

La cultura della consultazione va basata invece su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione. Tali standard ridurranno il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base a interessi settoriali o alla cittadinanza, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni ad hoc. Tali standard devono migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile e strutturarne i dibattiti con le istituzioni (Commissione Europea, 2001, p. 17).

Tuttavia, la consultazione può essere lenta e faticosa, e dunque appare indispensabile stabilire meglio se e quando attivarla, quali strumenti di regolazione siano più appropriati caso per caso, valutarne bene gli effetti. In sostanza, pare che – pur facendo proprio il modello inclusivo già promosso e sperimentato – la Commissione esprima anche preoccupazione.

Le consultazioni aperte che sono poi avvenute – attraverso forme pubbliche e forum *on line* – hanno però chiaramente manifestato un particolare interesse degli intervenuti proprio per l'aspetto della partecipazione al processo di *governance*: quasi la metà dei pareri espressi si sono ampiamente soffermati su questo principio, tra i cinque proposti dal Libro Bianco; e la metà di essi riguardavano, in particolare, le procedure di consultazione delle parti sociali e delle espressioni della società civile (Commissione Europea, 2003). Le parti sociali a livello europeo hanno tradotto in proposte i loro orientamenti in una Dichiarazione congiunta consegnata alle istituzioni alla vigilia del vertice di Laeken (dicembre 2001), in cui propongono anche l'istituzione di un nuovo Comitato, al più alto livello politico, che dovrebbe riunirsi ogni anno prima del vertice di primavera, in modo che la loro voce sia effettivamente sentita prima che il Consiglio Europeo prenda decisioni³⁹.

Alla fine del 2002 è così portato a termine un lavoro di sintesi sulla definizione di criteri per le procedure di consultazione, secondo quanto previsto dal Libro Bianco (Commissione Europea, 2002⁴⁰). Il diritto fondamentale dei cittadini ad associarsi per perseguire interessi comuni – sancito dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁴⁰ – viene ribadito e interpretato come mezzo essenziale per partecipare, insieme e allo stesso

³⁹ Questa presa di posizione è stata completamente fatta propria anche dal Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali, nel Rapporto steso nel gennaio 2002. Componenti del Gruppo erano, insieme con Marco Biagi, Jean Gandois, Renate Hornung-Draus, Maria Lado, Patricia O'Donovan, Inger Ohlsson, Dimitri Paraskevas, Jelle Visser, José Maria Zufiaur, sotto la presidenza di Maria Joao Rodrigues.

⁴⁰ Art. 12: “Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico ...”.

livello dell'associazione politica e del sistema elettorale. Ma si segnala come manchi del tutto una definizione comunemente accettata, anche se non normativa, di "organizzazioni della società civile". L'esistenza di organismi a livello europeo, che associno organizzazioni nazionali rappresentative di interessi specifici, viene pertanto ancora una volta⁴¹ a costituire la base fondamentale per poter esprimere una propria voce anche nel processo di *policy making* comunitario. In altre parole, la capacità di costituirsi autonomamente come intermediari nello scenario europeo costituisce di per sé un indicatore chiave della capacità di rappresentanza e della rappresentatività. La legittimità delle varie organizzazioni a giocare un ruolo a livello comunitario è ancora affidata ai criteri a suo tempo proposti dal Comitato Economico e Sociale. Le forme di consultazione privilegiate sono quelle di natura interattiva, su base informatica, che rendono possibile anche un trattamento immediato dei dati e delle opinioni.

Ma subito si sottolinea come le procedure di consultazione non possano essere né permanenti né troppo estese nel tempo. Ci sono, infatti, momenti dedicati alla consultazione e momenti in cui bisogna prendere decisioni. Si delinea così un processo a tre stadi: anzitutto la Commissione deve identificare quali siano le parti da consultare in relazione a ogni singola e specifica area di *policy*; in secondo luogo, deve aprire un processo d'informazione e documentazione nei loro confronti, come prerequisito per la consultazione, i cui tempi e modi devono essere definiti e trasparenti; infine, deve poter prendere le sue decisioni in autonomia, seppur ovviamente tenendo conto delle opinioni raccolte, delle reazioni alle sue proposte, e degli eventuali suggerimenti pervenuti.

Gli standard definiti, secondo le indicazioni del Libro Bianco, si soffermano in modo particolare sul primo processo: di definizione dei gruppi da consultare (*target groups*). Ne fanno parte coloro che sono immediatamente interessati dalla politica in questione, coloro che possono venirne interessati nel suo processo d'attuazione, e ogni organizzazione che ha tra i suoi obiettivi quelli oggetto della politica stessa, oltre ai portatori di esperienze e conoscenze rilevanti (il variegato mondo degli esperti). In questo processo d'identificazione, gli effetti della politica vanno, peraltro, interpretati in modo estensivo, considerando dunque anche quelli più indiretti (per esempio, di natura ambientale, o rilevanti per i consumatori). Si tratta, come si vede, di una platea già molto ampia, che tuttavia viene ancora estesa a tutti coloro che sono portatori di interessi in forme meno organizzate (minoranze etniche, anziani, disoccupati, ecc.). Anche se, rispetto a questi ultimi, nulla si dice sulle modalità di coinvolgimento. Si estende poi l'attenzione alle organizzazioni presenti in paesi che non sono membri dell'Unione, specie se candidati a entrarvi, o che intrattengono relazioni commerciali, economiche, o finanziarie, con i paesi europei.

Che il metodo della partecipazione sia adottato come fondamentale è poi ulteriormente confermato dal fatto che esso viene promosso anche in relazione ai grandi temi internazionali della pace, dello sviluppo, della giustizia nel mondo – in una parola, del contributo dell'Unione Europea alla *governance* globale. Il dialogo con i governi e le ONG dei paesi del cosiddetto Terzo mondo è segnalato come strumento essenziale per lo sviluppo di un'adeguata legislazione internazionale, per il sostegno ai programmi di sviluppo e di cooperazione.

⁴¹ Come era già avvenuto agli albori del dialogo sociale.

Questo primo lavoro in attuazione del Libro Bianco sulla *Governance* ha avuto anche un esito nella nuova Costituzione Europea approvata dalla Conferenza Intergovernativa il 18 giugno 2004. Tre articoli, in particolare, sostengono il modello inclusivo di *policy making*, e lo promuovono a norma costituzionale. L'art. 14 prevede il *Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione* tra gli stati membri secondo il principio del Metodo Aperto di Coordinamento. L'art. 46 afferma il *Principio della democrazia partecipativa*. Prevede che sia data voce ai cittadini e alle associazioni di rappresentanza della società civile, recependo i loro pareri e favorendo lo scambio di opinioni tra loro, attraverso un dialogo "*aperto, trasparente e regolare*", e opportune procedure di consultazione. Inoltre, alla società civile è data anche competenza d'iniziativa normativa⁴². L'art. 47, infine, codifica il *Dialogo sociale autonomo* delle parti sociali, che l'Unione deve riconoscere, promuovere e facilitare. Non si tratta forse di un testo tanto ricco quanto alcuni suggerivano, ma rappresenta l'esito positivo di una strategia iniziata da almeno vent'anni, o ancor prima, volta a codificare il processo di *policy making* inclusivo.

⁴² "Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione e appartenenti a un numero rilevante di Stati membri possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione ...". Cfr. <http://ue.eu.int/igcpdf/it/04/cg00/cg00086.it04.pdf>

Capitolo 2

Problemi del *policy making* inclusivo

Come si è visto, a livello comunitario il modello inclusivo di *policy making* è stato a lungo elaborato e si è realizzato per stadi, in una sperimentazione avviata proprio nell'ambito delle politiche del lavoro e poi approdata ad aree sempre più estese. Sul piano formale, sia le istituzioni comunitarie e nazionali sia gli attori sociali, nelle loro manifestazioni esplicite, sembrano tutti condividere l'opinione che l'inclusione costituisca una delle chiavi di successo di processi decisionali difficili, su materie che richiedono interventi anche impopolari, in quanto consente di contemperare esigenze diverse, a volte apparentemente inconciliabili. Tuttavia, la stessa Commissione Europea ha manifestato qualche perplessità, nei documenti sulla riforma della *governance*, specie sulle forme e le procedure da adottare per evitare il rischio di un rallentamento dei processi decisionali. E più recentemente, nell'ambito della riflessione scientifica così come nelle posizioni di alcuni stati membri, si sono moltiplicate le prese di posizione critiche.

Anzitutto, sono cresciuti i dubbi sulla capacità di processi decisionali inclusivi di affrontare le sfide poste dall'esigenza di ristrutturare i sistemi di *welfare*. Contenere la spesa pubblica e riordinarne l'impiego appare difficile a molti con il coinvolgimento degli interessi organizzati. Anche riorganizzare su nuove basi la struttura e il funzionamento del mercato del lavoro troverebbe ostacoli, soprattutto da parte dei sindacati. Si tratta di temi sui quali si ritiene necessario un grado elevato d'innovazione e di creatività, di riduzione o quanto meno di riallocazione delle tradizionali garanzie e tutele. Dovendo fare i conti con i loro associati, non sempre i rappresentanti degli interessi costituiti nella società sono in grado di affrontare queste sfide. A volte si tratta, poi, di temi sui quali è indispensabile prendere decisioni "impopolari" o è necessario agire con rapidità, mentre i processi di inclusione necessariamente richiedono tempi lunghi. Come si vedrà, queste e altre motivazioni hanno contribuito a creare un diffuso scetticismo, quando non già un'opposizione esplicita alle pratiche partecipative.

D'altra parte, il cambiamento di colore politico delle coalizioni di governo in un numero crescente di paesi, tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo, ha fatto registrare un orientamento quanto meno più cauto, e a volte decisamente ostile, nei confronti delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi della società civile, e in particolare di alcune di esse (specie i sindacati). Quest'orientamento si accompagna, in modo più e meno esplicito, a uno scetticismo diffuso nei confronti della possibilità di reggere alle sfide poste

dalla globalizzazione mantenendo saldo il modello sociale europeo e a una propensione più o meno marcata verso modelli neoliberisti. Il coinvolgimento degli interessi organizzati viene anche in questo caso percepito come un ostacolo, soprattutto in quanto rallenterebbe i processi decisionali o, addirittura, li renderebbe impossibili, attraverso l'esercizio di una nuova forma di potere di veto.

Tenere conto di questi problemi può aiutare a migliorare l'efficienza e l'efficacia del modello inclusivo di *policy making* (e questo è l'obiettivo della Commissione e del suo progetto di riforma), anche cercando di sostenere processi di creazione delle necessarie pre-condizioni. Su questi aspetti si torna nella parte finale del libro. Ma per verificare la rilevanza delle critiche e dei dubbi sollevati, è opportuno valutare in concreto gli effetti del modello inclusivo di *policy making*, e in particolare: quali risultati ha prodotto la Strategia Europea per l'Occupazione, che ne è stata il banco di prova; quale ruolo hanno effettivamente giocato le parti sociali; quanto hanno aiutato o ostacolato la definizione e l'attuazione di politiche incisive e tempestive. A questo sono dedicati il quarto e quinto capitolo, ed in parte anche il sesto.

I principali problemi del modello inclusivo di *policy making* su cui si sono concentrate molte riflessioni critiche possono essere sintetizzati in tre tipi, ordinabili secondo una sorta di scala di gravità al fine di semplificarne l'esposizione (cfr. più avanti, Fig. 2.1).

Un primo tipo di problemi riguarda l'eventuale *produzione di accordi e intese poco efficaci*; troppo generiche perché frutto di mediazioni tra interessi diversi; di scarso rilievo in quanto limitate a disposizioni minime, che rappresentano un compromesso tra orientamenti difficilmente conciliabili. Molti hanno segnalato, per esempio, la scarsa capacità di impatto del dialogo sociale comunitario e di molte direttive e raccomandazioni, sia a livello delle normative nazionali sia, e ancor più, nelle pratiche diffuse negli stati membri. In una fase iniziale, accordi poco significativi potevano pesare meno in quanto altre priorità avevano il sopravvento rispetto all'effettivo governo congiunto di processi sociali, economici e del lavoro. Per esempio, accreditare il nuovo meccanismo decisionale agli occhi del Consiglio Europeo, o dei riluttanti datori di lavoro, poteva richiedere di iniziare con risoluzioni dai contenuti poco conflittuali. Affermare *standard* minimi sotto i quali nessun paese sarebbe dovuto scendere poteva essere un obiettivo prioritario. Ancora, si poteva temere che affrontando più decisamente alcuni problemi vi sarebbe stato il rischio di vedere emergere una legislazione europea, a tutto scapito della sovranità nazionale. Resta il fatto emblematico che i primi due accordi frutto della procedura di concertazione a livello europeo – i congedi parentali e il lavoro *part time* – non hanno modificato significativamente l'ordinamento giuridico dei paesi membri.

Allo scarso rilievo delle intese si può accostare un altro problema, di pari portata, ovvero la *produzione di intese inefficaci*, magari più ambiziose, ma incapaci di innescare processi concreti. Nella storia recente di molti paesi membri si trovano numerosi casi di accordi e patti sociali tradottisi in manifestazioni d'intenti generiche, che risultano poco efficaci per la mancanza di parametri chiari per la messa in campo di politiche specifiche, di trasparenti assunzioni di responsabilità da parte dei partecipanti alla concertazione, di previsioni circa l'implementazione, e di sanzioni per gli inadempienti (Crouch, 1998¹) o, si potrebbe ag-

giungere, per un coinvolgimento solo parziale delle parti sociali potenzialmente interessate, di alcuni e non tutti gli attori².

È difficile misurare la gravità relativa di intese di scarso rilievo rispetto a quella di processi decisionali che producono effetti, ma in tempi esageratamente lunghi. Il *rallentamento del processo decisionale*, tuttavia, si manifesta soprattutto quando i temi in discussione sono controversi e raggiungere un accordo è difficile, e spesso conduce a intese poco efficaci o di scarso rilievo, e per di più in tempi lunghi.

Un certo rallentamento è, in ogni modo, necessariamente intrinseco ai modelli inclusivi di *policy making*. Si tratta di un effetto, per così dire, automatico, funzione del numero degli attori e delle sedi decisionali coinvolte. Tempestività e consenso costituirebbero, in altre parole, due poli di un dilemma circa l'efficacia delle riforme: il consenso richiede un ampio coinvolgimento, la partecipazione di molti attori, e dunque processi decisionali complessi e di lunga durata; la tempestività rischia di produrre riforme senza il consenso necessario perché siano anche efficaci. Le scelte più appropriate di fronte a questo dilemma sono interpretate in modo opposto da quanti sono favorevoli o meno all'inclusione. La tentazione di ricorrere a una regolazione di tipo autoritativo – all'azione unilaterale – si affaccia periodicamente e quasi paradossalmente specie in ambienti più orientati in direzione neoliberalista³. In alcuni paesi è stata seguita questa strada per controllare più efficacemente la spesa pubblica (oggi, in particolare, la spesa pensionistica) e per deregolare più decisamente il mercato del lavoro (Regini, 2002^a), o per riappropriarsi delle leve sottratte alle politiche nazionali dal processo d'integrazione europea (Scharpf, 2002^a) – in tutti questi casi generalmente, però, con scarso successo.

Senza altro più grave appare, invece, un altro problema, definibile nei termini di un vero e proprio *stallo decisionale*. Un processo decisionale inclusivo, infatti, offre agli attori coinvolti un potere di veto, e ne moltiplica le occasioni in relazione ai diversi livelli in cui si articola. Che anche un solo attore sociale “sia in grado di paralizzare, almeno temporaneamente, l'intero processo decisionale” costituisce un pericolo concreto (Biagi, 1999, p. 27)⁴.

¹ Crouch, nel saggio citato, distingue i “patti sociali” dai “patti tecnici”. Descrive così la presenza dell'aspetto *tecnico*: “Quando i partners sociali si incontrano, discutono documenti complessi con proiezioni statistiche, dettagliati piani programmatici e spesso rivestono un ruolo nell'attuazione di qualche accordo. In linea generale non è possibile che un'organizzazione partecipi effettivamente a questa forma di dialogo, a meno che essa non abbia propri esperti tecnici che possano valutare i documenti e crearne di propri”. Nei patti sociali, invece, “il linguaggio è esortativo piuttosto che professionale; i documenti contengono semplici obiettivi strategici e appelli morali; gli esperti tecnici non sono molto utilizzati nella discussione e in ogni caso nelle organizzazioni non ve ne sono molti” (p. 67).

² Quando un accordo è raggiunto senza uno o più degli attori collettivi interessati nella sua concreta applicazione, necessariamente la sua efficacia ne risulterà limitata. Il rifiuto di un'organizzazione sindacale di firmarlo può innescare conflitti, più o meno pesanti. Più ancora, il rifiuto di un'associazione imprenditoriale ne mina alle basi la diffusione nelle imprese. In ogni caso, la non piena condivisione è un indicatore di potenziali comportamenti non conformi da parte degli attori.

³ Sulla presenza del principio di regolazione autoritativa all'interno dei modelli di relazioni industriali neoliberali, cfr. Alacevich (1996), specialmente cap. 1.

⁴ L'esperienza italiana degli ultimi anni – con gli accordi siglati senza l'adesione della CGIL – è un esempio emblematico, ma non isolato, come si vedrà.

Il potere di veto, ove esercitato, ha un primo effetto diretto: impedisce il raggiungimento di accordi in materia di politica del lavoro e di politica sociale e di tradurli in normative coerenti. Tuttavia, il mancato raggiungimento di un accordo in teoria non dovrebbe paralizzare il processo decisionale. Il meccanismo previsto a livello comunitario, il Metodo Aperto di Coordinamento e le procedure di cogestione o di concertazione sociale diversamente presenti in vari paesi europei prevedono, infatti, che in questo caso le istituzioni possano e debbano riprendere in mano l'iniziativa. Nella realtà, però, diviene particolarmente difficile varare riforme (Degryse, 2000) perché si sa *a priori* che qualunque soluzione si decida di realizzare trova già un'opposizione. Per di più, è chiaro che l'opposizione è piuttosto forte perché i problemi toccati sono stati ritenuti da alcuni attori di tale importanza da non aver loro consentito di arrivare nemmeno a un accordo di natura più formale e generale. Specialmente se politicamente meno solide e forti, dunque, le istituzioni politiche (legislative o esecutive) possono preferire il non intervento (Streeck, 2003).

A questi tre principali problemi se ne accosta un altro, ancora più grave. Qualcuno solleva il dubbio che il modello inclusivo di *policy making* costituisca una spina nel fianco, un indebolimento se non addirittura una delegittimazione, delle istituzioni democratiche e rappresentative, che sono state e sono il perno dei sistemi costituzionali europei e della stessa Unione. Il Parlamento Europeo per primo ha mostrato più volte di considerare la delega di capacità normativa alle parti sociali uno svuotamento del suo potere – conferitogli direttamente dai cittadini europei tramite le elezioni (Goetschy, 2000). Analoghe considerazioni, e analoga avversione a processi di “delega di autorità” (Ragini, 1991), sono state manifestate da organismi istituzionali di alcuni stati membri (dai governi ai parlamenti, fino alle assemblee consiliari di alcune regioni e amministrazioni locali). La questione non è per niente nuova. Il dibattito sul neocorporativismo ne è stato percorso ormai da quasi un trentennio (Schmitter, 1983). Affrontarla seriamente richiederebbe una discussione ampia e approfondita sul ruolo delle istituzioni assembleari, sui concetti di sovranità popolare e di democrazia parlamentare, sul rapporto tra istituzioni rappresentative ed elettive e gli interessi organizzati⁵. Ciò esula dagli obiettivi di questo lavoro (e dalle competenze di chi scrive), che tuttavia poggia sulla convinzione che rappresentanza politica e rappresentanza funzionale non siano necessariamente alternative, ma siano piuttosto complementari, entrambe indispensabili per assicurare la democraticità dei processi di *governance*⁶.

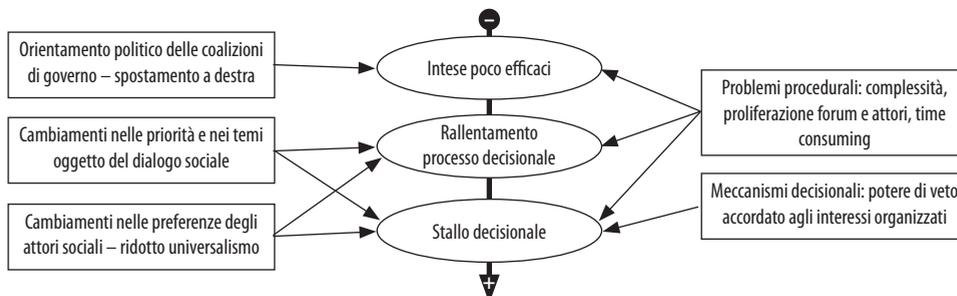
Lasciando da parte quest'ultimo, si tratta di rintracciare le cause di ognuno dei problemi messi in evidenza. Si può provare a isolare, nell'ambito della vasta letteratura in materia, una serie di fattori causali più ricorrenti, e di maggiore interesse nell'ambito di questo lavoro sulla partecipazione delle parti sociali ai processi decisionali – pur nella consapevolezza che le

⁵ Basti vedere, tra gli altri, gli Atti del Convegno in memoria di Massimo D'Antona (AA.VV., 1999). E basti ricordare che i dati elettorali, con alti e crescenti tassi di astensionismo, denunciano il calo di prestigio, la ridotta capacità di rappresentare gli interessi dei cittadini, dei partiti e degli schieramenti politici. Vi è anzi chi sostiene che coinvolgere le articolazioni della società civile sia una “necessità strutturale” per far fronte ai limiti di istituzioni elettive prive delle competenze specialistiche indispensabili e spesso lontane dai luoghi in cui si verificano i processi chiave (Burns, 1999; Biasco, 2002).

⁶ Come, peraltro mostra Cella (2003).

cause sono sempre molteplici, e generalmente tra loro strettamente intrecciate in complessi rapporti di azione e reazione.

Fig. 2.1 – I problemi del modello inclusivo di policy making (al centro) e le loro cause (nei riquadri a destra e a sinistra), ordinati secondo la minore – maggiore gravità*



* La Figura ha lo scopo di mostrare in modo semplificato e immediatamente percepibile l'insieme dei problemi e le cause che una vasta letteratura ne ha individuato. Ovviamente, le cause sono molteplici, non necessariamente limitate a quelle qui indicate, o definibili in modi diversi. Spesso, peraltro, sono collegate in modi variabili tra di loro – cosa che la Figura non può mostrare.

2.1. Complessità del processo decisionale

È stato messo in evidenza da molti come il modello inclusivo di *policy making* proposto a livello comunitario sia per sua natura un processo estremamente complicato. Anzitutto, coinvolge un elevato numero di attori istituzionali⁷ e un elevato (e tendenzialmente crescente) numero di attori sociali⁸ – numero che, peraltro, si moltiplica in funzione dei diversi livelli nei quali si articola (comunitario, nazionale, territoriale; intersettoriale e di settore ad ognuno di questi). Inoltre, la sua estensione a una vasta gamma di aree di *policy* comporta a sua volta la proliferazione delle sedi – che, affrontando temi da tenere quanto più possibile legati e interdipendenti tra loro, finiscono con l'aumentarne ulteriormente la complessità. Il Metodo Aperto di Coordinamento verrebbe così a patire di un sovraccarico funzionale, che può anche indurre la “forza dei legami” tra istituzioni e parti sociali a trasformarsi in “stress dei legami” – nelle parole di Martin Rhodes (2003, p. 145),

Uno slittamento dalla “forza dei legami” (‘linkage strength’) (che cementa la negoziazione rafforzando il legame tra le politiche e allargando l’area degli accordi) allo “stress dei legami” (‘linkage stress’) [che] si manifesta quando il pericolo di un fallimento in una parte del negoziato (in particolare in tema di politiche dei redditi) mette a rischio tutto il resto.

⁷ A livello comunitario: Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo, diversi Comitati, e ovviamente i governi nazionali (in qualche caso anche le amministrazioni locali) dei paesi membri. A livello nazionale: organismi centrali e periferici dell'amministrazione, regioni ed enti locali, camere di commercio, università, ecc.

⁸ Come si è visto, non soltanto le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori (più “abitate” a giocare questo ruolo), ma anche altri attori, appartenenti a “famiglie” anche molto diverse tra di loro e con diversi orientamenti ed *expertise*, difficili da tenere insieme e integrare.

Peraltro, la moltiplicazione degli obiettivi e la complessità che ne deriva possono ridurre la capacità di sviluppare processi di adattamento, con l'effetto di favorire un conformismo alle regole del gioco comunitarie a scapito dell'attenzione nei confronti della sostanza delle politiche (Chalmers e Lodge, 2003). Questi rilievi sottolineano l'esigenza, a oggi non sufficientemente assicurata, di un raccordo più intenso ed efficace e della messa a punto di un più raffinato sistema di coordinamento, a livello sia orizzontale (tra le diverse aree e sedi in cui si adotta l'OMC) che verticale (tra le sedi centrali e decentrate del dialogo sociale) (Goetschy, 2000; Molina e Rhodes, 2002).

È stato anche avanzato il dubbio (Regini, 2002^a, p. 21) che, non tanto a livello comunitario quanto nell'esperienza concreta di alcuni paesi in alcune fasi, la moltiplicazione degli attori coinvolti e delle sedi di incontro sia stata perseguita come scorciatoia per

allargare il consenso alle misure di riforma ... trovare possibili strumenti di compensazione in sedi diverse da quelle centrali (ad es. per programmi di formazione o reti locali di protezione sociale) – o addirittura per – dividere il fronte di opposizione alle riforme e complicarne la dinamica.

La complessità delle procedure di inclusione si legherebbe strettamente, così, anche a un'altra delle cause potenzialmente foriere di difficoltà, che nello schema della Fig. 2.1 è rappresentata dall'orientamento politico delle coalizioni di governo, e al loro spostamento verso destra, ma che non necessariamente coincide sempre con la colorazione politica.

Tuttavia, anche nel caso in cui queste finalità nascoste non vi siano, processi molto inclusivi sono sempre e necessariamente lenti e faticosi. Richiedono un tempo prolungato per prendere decisioni che un'azione unilaterale potrebbe assumere con molta più rapidità. Richiede tempo, infatti, identificare tutti gli attori potenzialmente interessati e da coinvolgere (nel linguaggio europeo, i *target group*); informarli sulle iniziative da adottare e sulle loro ragioni; consentire loro di farsi un'opinione, ognuno al proprio interno, e poi di confrontarsi; attendere l'esito del loro processo di confronto, che comporta sempre più o meno difficili fasi di mediazione, di prove di forza, di affinamento delle intese.

Numerosità degli attori, grado di differenziazione tra loro e lentezza intrinseca del procedimento hanno un inevitabile effetto di rallentamento del processo decisionale. Non è necessario, invece, che producano anche altri effetti, come intese prive di significato o addirittura situazioni di stallo decisionale. Perché ciò avvenga, infatti, devono essere presenti anche altre ragioni e concause, che hanno a che fare con le preferenze degli attori, i temi e le priorità del confronto, il ruolo esercitato dalle istituzioni politiche (su cui si torna più avanti).

Vi è, tuttavia, un ulteriore problema, più generale, legato alle procedure di riconoscimento e accreditamento degli attori sociali. Come si è visto nel capitolo precedente, a livello comunitario gli attori sono selezionati attraverso un processo di autopromozione e di mutuo riconoscimento. Solo gli attori ormai coinvolti più solidamente nell'ambito delle politiche del lavoro e sociali (associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori), come previsto

dai Trattati, sono sottoposti a un parziale vaglio, le cui regole sono frutto peraltro della loro autonoma capacità di regolamentazione. Per tutti gli altri è per ora possibile soltanto una sorta di controllo e verifica *ex post*, attraverso l'informazione e la pubblicazione dei dati sulla rete CONNECS. Tutti questi attori hanno sufficiente legittimazione per svolgere un ruolo così importante nei processi decisionali comunitari? Hanno ricevuto dalle associazioni nazionali loro affiliate un mandato preciso a svolgere questo ruolo? Le associazioni loro affiliate sono considerate partner sociali nei loro paesi? La storia del dialogo sociale europeo ha mostrato più volte come esiti negativi del potere di regolazione degli attori sociali su alcune materie siano legati alla mancanza di volontà politica di alcuni di essi, nascosta sotto il deficit di mandato: UNICE, in modo particolare, vi ha spesso fatto ricorso⁹.

Paradossalmente, proprio a livello comunitario, laddove cioè le parti sociali hanno acquisito maggior potere e un ruolo quasi legislativo, esse non hanno spesso una sufficiente legittimazione (Biagi, 1999). La Commissione ha promosso da diversi anni ricerche sulla rappresentatività degli attori sociali a livello comunitario, sempre relativamente alle associazioni imprenditoriali e sindacali, sia di natura intersettoriale sia di settore¹⁰, ma queste non hanno portato alla definizione di regole più precise – da molti auspiccate e ritenute necessarie – capaci di “prevenire conflitti che potrebbero potenzialmente minare la nuova funzione assunta dal dialogo sociale” (Biagi, *ibidem*, p. 27). Legittimazione e rafforzamento degli attori collettivi a livello europeo appaiono, pertanto, da verificare meglio, se si vuole evitare che alcuni interessi siano sovrarappresentati ed altri invece sistematicamente sottorappresentati (Cella, 2003).

La grande differenziazione dei sistemi nazionali di relazioni industriali, peraltro, fa sì che le parti sociali siano chiaramente identificabili e godano di un'adeguata legittimazione solo nei paesi in cui si è raggiunto, in modo più o meno precoce, un elevato grado di formalizzazione¹¹. In altri, laddove la carenza di formalizzazione delle regole è compensata da un buon livello di istituzionalizzazione, la legittimazione è misurata per così dire *sul campo*, da processi di mutuo riconoscimento (è questo il caso dell'Italia), ma possono sempre aprirsi conflitti in merito. In alcuni dei paesi *new comers* nell'Unione Europea, tuttavia, il problema

⁹ Un caso recente è quello del lavoro temporaneo, uno dei tre aspetti specifici legati al lavoro cosiddetto atipico (Degryse, 2000). UNICE ha sempre sostenuto di non avere un mandato diretto da parte dei suoi associati a negoziare con la Confederazione Europea dei Sindacati, e ha procedure interne di votazione da seguire volta per volta su ogni singolo argomento trattato. Dal 1999, con il documento “*Releasing Europe's employment potential: Companies' views on European social policy beyond 2000*”, le ha in parte riviste, affermando tuttavia ancora una volta il suo timore che questo possa produrre un eccessivo interventismo nella sfera della politica sociale e favorire l'emergere di nuove rigidità nella legislazione.

¹⁰ La ricerca di cui questo libro riporta i risultati verteva anche sulla rappresentatività delle associazioni europee presenti ai tavoli di dialogo sociale, delle associazioni nazionali affiliate a quelle europee, e sulle eventuali parti sociali presenti nei paesi non adeguatamente rappresentate – che non sono qui oggetto di analisi. Per i relativi rapporti (uno per ogni paese e uno comparativo sulle organizzazioni intersettoriali nel 1998, e numerosi rapporti di settore negli anni successivi, e tuttora in corso), cfr. IST (1999), e il sito <http://www.trav.ucl.be>; per l'Italia, cfr. Alacevich (2000). I settori studiati sino a oggi sono stati ventitre.

¹¹ Cfr. la prima parte della ricerca europea cui si rifa la seconda parte di questo lavoro, che verteva su un aggiornamento del quadro istituzionale delle RI nei quindici paesi (IST, 1999). Si vedano, inoltre, i due volumi curati da A. Ferner e R. Hyman (1992 e 1998); e Van Ruysseveldt e Visser (1996).

si presenta ancor più grave, per la relativa brevità del loro percorso democratico, la bassa affiliazione alle associazioni di rappresentanza, e la loro troppo recente esperienza in materia. Non a caso su questo punto ha insistito molto anche il recente Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali (2002). Questa varietà dei sistemi di riconoscimento degli attori a livello nazionale si ripercuote significativamente sulla rappresentatività e la capacità di rappresentanza delle associazioni europee, in un circolo vizioso che indebolisce il modello inclusivo di *policy making*.

2.2. Un nuovo modo di introdurre poteri di veto

Un processo decisionale inclusivo trasferisce potere agli attori sociali, nella convinzione che essi possano partecipare come portatori di interessi specifici e di competenze, facendosi carico degli effetti del loro comportamento sulla società, agendo dunque come *encompassing players*. Quali possono essere i problemi creati da quest'attribuzione di potere? La possibilità che gli attori sociali utilizzino nell'ambito di processi di dialogo e concertazione sociale un vero e proprio potere di veto è, evidentemente, immanente. Non solo, ma il diffondersi del modello inclusivo in numerose e diverse aree di *policy* e a più livelli (dal livello comunitario a quelli locali) porta con sé un duplice rischio. Da un lato, infatti, si moltiplicano le sedi nelle quali gli attori sociali possono ostacolare o bloccare il processo decisionale. Dall'altro, aumentano le opportunità a loro disposizione anche in un gioco incrociato tra i diversi tavoli di dialogo. Questa proliferazione di sedi consente loro, cioè, di avere una "tastiera allargata", di poter usare le concessioni in una sfera per ottenere vantaggi in un'altra: la minaccia o l'esercizio del potere di veto in un'area, in cui lo Stato o la controparte hanno più bisogno di consenso, può costituire la merce di scambio per ottenere risultati positivi su altri terreni, per i quali vi sarebbero minori *chance* in un confronto relativamente appartato e isolato. Combinare strategicamente l'azione su più tavoli di dialogo può, anzi, divenire di particolare interesse per gli attori sociali quando le contropartite sono sempre minori o meno interessanti per i propri associati. Si tratta, in fondo, di una sorta di variante di *concession bargaining* (Salvati, 2000), volta non tanto a ridurre gli svantaggi quanto a ricercare vantaggi in altre forme o altre sedi.

Le pratiche di concertazione non sono certamente, tuttavia, meccanismi per eliminare il conflitto tra interessi diversi. Si tratta allora di verificare se, e a quali condizioni, per alcuni attori sia vantaggioso ricorrervi, piuttosto che fermarsi a valutare l'esistenza del potere di veto nel processo decisionale. Questa causa di mal funzionamento del *policy making* inclusivo va, pertanto, tenuta strettamente legata a un'altra – su cui si torna più oltre – definibile in termini di preferenze degli attori. Tuttavia, l'articolazione e l'espansione del modello inclusivo comportano ulteriori difficoltà e un equilibrio particolarmente instabile nella sua realizzazione concreta, e soprattutto efficace.

Nell'esperienza passata, specie dei paesi in cui l'inclusione degli attori sociali ha più lunga e solida tradizione, non sono mancati casi in cui non tutti i partecipanti hanno contribuito in eguale misura alle intese raggiunte, o le hanno approvate e firmate. In qualche caso

per forti dissensi, in altri per esigenze di “salvare la faccia” di fronte ai propri associati, alcuni partner hanno messo in campo strategie di *exit* senza peraltro causare la crisi del modello o metterne in discussione gli esiti. Una buona dose di flessibilità e di tolleranza sono state capaci di scongiurare gli effetti negativi dell'esercizio del potere di veto (Rhodes, 2003). E ancora, l'esperienza passata mostra come strategie di veto o di *exit* dalle sedi di concertazione siano rientrate di fronte al rischio di mettere a repentaglio il sistema decisionale inclusivo, e dunque il ruolo stesso delle parti sociali, o di non raggiungere obiettivi da tutti ritenuti di massima importanza. La firma del Protocollo d'Intesa sulla politica dei redditi nel 1992 in Italia, dopo la minaccia del Governo Amato di dare le dimissioni, è un buon esempio. Le paventate conseguenze di non riuscire a raggiungere i parametri di Maastricht, e dunque di non poter entrare nell'Unione monetaria nel primo contingente di paesi, hanno spinto le parti sociali a firmare l'accordo¹². Analoghe vicende sono avvenute in Danimarca nel 1998 e in Irlanda nel 2000 (vedi oltre, Cap. 4 e 5). In altri casi, gli effetti negativi di un fallimento hanno fatto “risorgere” il sistema di concertazione, rendendo consapevoli gli attori dei suoi vantaggi, comparativamente superiori al conflitto o all'azione unilaterale (il caso britannico o svedese ne sono esempi, vedi oltre)¹³.

Il potere di veto rischia, dunque, di portare a un vero e proprio *stallo decisionale*, di impedire il raggiungimento di accordi, o anche di rendere difficili le riforme – manifestando preventivamente l'opposizione nei loro confronti.

Come è stato segnalato (Streeck, 2003), le sue conseguenze sono tanto più negative quanto più lo stato è debole. Potremmo aggiungere: i suoi effetti sono tanto più gravi quanto più le coalizioni di governo sono orientate ad approfittare dell'occasione per ridurre il potere delle parti sociali e procedere all'azione unilaterale. Resta, tuttavia, da verificare se si tratti di un processo dalle conseguenze negative definitive o di una fase di passaggio, che favorisce o consente aggiustamenti i cui esiti possono anche finire con il rafforzare il modello inclusivo. E resta da valutare se, e in quali condizioni, le parti abbiano effettivamente interesse a mettere in crisi questo modello, ritornando a svolgere un ruolo più tradizionale – come si vede, secondo alcuni, negli sviluppi recenti di paesi in cui il modello inclusivo ha reso possibili significativi e importanti risultati (l'Olanda, per esempio).

Il ruolo dello Stato, e del governo, e le preferenze delle parti sociali assumono dunque una rilevanza particolare anche in relazione all'esercizio del potere di veto, a dimostrazione di quanto è difficile tenere separate le cause del malfunzionamento del modello inclusivo e di quanto rilevanti sono gli intrecci tra loro. Prima di affrontare le cause più politiche e quelle legate alle preferenze degli attori, conviene però soffermarsi sulla natura dei temi oggetto del dialogo sociale. È stato fatto notare, infatti, che proprio il cambiamento e l'allargamento della sfera di politiche oggetto di processi decisionali inclusivi influenzano in modo rilevante il comportamento degli attori, istituzionali e sociali.

¹² Cfr. in particolare Alacevich (1996, specie cap. 6), Mania e Orioli (1993), Mascini (2000).

¹³ Nel saggio di Martin Rhodes appena citato (2003) queste diverse esperienze sono riportate per indicare tre dei possibili scenari del futuro, tre dinamiche di sviluppo della concertazione in Europa: lo scenario “*back from the brink*”, del salvataggio sull'orlo del precipizio; quello denominato della *risurrezione* e quello degli *aggiustamenti preventivi* (Rhodes, 2003, pp. 151-152).

2.3. Temi e priorità del dialogo sociale

Nella ripresa della concertazione sociale che ha caratterizzato gli anni Novanta, e in particolare la prima metà del decennio, i temi oggetto di confronto, centrali nelle intese raggiunte in numerosi paesi¹⁴, vertevano essenzialmente attorno alla politica dei redditi. I criteri di convergenza definiti a Maastricht hanno giocato un ruolo fondamentale, orientando governi e forze sociali verso il controllo dell'inflazione e del deficit pubblico. Il superiore obiettivo della costruzione dell'Europa monetaria ed economica ha influenzato i comportamenti degli attori, moderato le rivendicazioni, cementato i loro rapporti reciproci. In tutti i paesi che ne hanno fatto esperienza, la concertazione è avvenuta a livello centrale, riunendo attorno a un unico tavolo di confronto tutti gli attori interessati, che peraltro erano in genere solo rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro – dunque, pochi attori¹⁵. Il successo di queste politiche, da un lato, e i vincoli del patto di stabilità tra i paesi europei, dall'altro, hanno ridotto il peso dell'inflazione e del deficit pubblico, che progressivamente sono divenuti sempre meno il *core business* del confronto (anche se recentemente sono emersi segnali di preoccupazione in materia¹⁶).

Nella seconda metà degli anni Novanta, i problemi da affrontare sono divenuti non solo di altra natura, ma anche più estesi. Come si è visto precedentemente (Cap. 1), già il Libro Bianco *Crescita, Competitività, Occupazione* poneva l'attenzione sull'esigenza di fare crescere l'occupazione e ridurre i tassi di disoccupazione, anche attraverso una maggiore flessibilità dell'impiego e dei mercati del lavoro e la riduzione del costo del lavoro; di riformare i sistemi di protezione sociale, riducendone il costo per la collettività; di promuovere sistemi di istruzione e formazione di migliore qualità e lungo tutto l'arco della vita, anche modificandone le forme di finanziamento e prevedendo la partecipazione dei lavoratori. Peraltro, le leve a disposizione dei governi nazionali venivano anche significativamente ridotte proprio dalle regole del gioco comunitario. Tutti questi obiettivi – legati all'ambito delle politiche del lavoro, sociali e formative – restano affidati agli stati membri, sovrani in questi settori di *policy*, ma sempre meno in grado di utilizzare liberamente la spesa pubblica, politiche di incentivazione alle imprese o all'occupazione, manovre di natura monetaria.

Di fronte a queste sfide, i governi hanno cercato di coinvolgere sempre più le parti sociali sui nuovi terreni, in concertazioni di natura tripartita, o affidando alle loro negoziazioni bilaterali alcune questioni (come nel caso, per esempio, di alcune politiche di formazione professionale). Sempre in relazione a queste sfide, si è proceduto a un progressivo decentramento delle competenze, anche in questo caso attraverso il coinvolgimento di istituzioni

¹⁴ Accordi sono stati raggiunti non solo nei paesi a tradizione neocorporativa, ma anche in altri, che non avevano precedenti esperienze di concertazione trilaterale (Spagna, Grecia, Portogallo, anzitutto; poi anche l'Irlanda, che si stacca progressivamente dal modello britannico). Cfr. Cap 4 e 5.

¹⁵ Nel caso italiano, tuttavia, la particolare frammentazione del sistema di rappresentanza portava le presenze a numeri molto elevati. Sulla frammentazione del sistema di rappresentanza, cfr. Alacevich (1996, specie cap. 2 e 3; e 2000, II parte), Lanzaletto (1998), Della Rocca (1998). Per il numero di associazioni firmatarie degli accordi degli ultimi anni Novanta, cfr. Alacevich e Burroni (2000, p. 114).

¹⁶ Nell'estate 2003, infatti, la discussione si è riaccesa in Europa, a fronte di un crescente numero di paesi in cui il tasso di inflazione sta nuovamente crescendo. Il caso francese ne è stato uno dei detonatori più forti.

locali e parti sociali a livello locale o regionale, specie nell'ambito delle politiche per lo sviluppo e per l'occupazione.

I temi oggetto della concertazione, e i livelli a cui sono principalmente affrontati, sono venuti dunque aumentando. Per la natura stessa dei temi in agenda, e per il maggior ruolo della concertazione decentrata, gli attori coinvolti sono cresciuti di numero, e nuovi attori sono entrati in gioco (dalle associazioni di volontariato e dal settore *non profit* in generale, alle associazioni ambientaliste, o alle organizzazioni di rappresentanza di interessi specifici, le donne, gli insegnanti, gli anziani, ecc.). Occupazione e mercato del lavoro da un lato, sistemi di protezione sociale, con particolare riferimento alle pensioni, dall'altro, sono divenute priorità assolute. Progettare riforme in tempi di restrizioni finanziarie (il controllo della spesa pubblica e la riduzione del deficit pubblico restano vincoli stretti) è quanto mai difficile e complesso, renderle compatibili con il mantenimento di elevati standard di tutela e garanzia per i lavoratori e le fasce più deboli diviene un compito particolarmente arduo. Ma appare più difficilmente praticabile, soprattutto, trovare materie di scambio per compensare l'assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti degli interessi minacciati (Salvati, 2000; Regini, 2002^a). La difficoltà di trovare nuovi terreni per lo scambio politico produce l'effetto, quanto meno, di rallentare il processo decisionale, se non di renderlo impraticabile e bloccarlo.

Una "strategia promettente" in questo scenario è sembrata ad alcuni lo sviluppo della concertazione a livello decentrato¹⁷. Se frutto di un "decentramento controllato", infatti, essa può offrire alle parti sociali nuove contropartite. Come sostiene Carrieri, ai lavoratori può offrire maggiori certezze sul piano delle scadenze contrattuali e del salario, vantaggi organizzativi e nuove forme di legittimazione, oltre a "beni pubblici non immediatamente fruibili (come il controllo dell'inflazione e il rilancio dell'occupazione)" (2001, p. 89). Ai datori di lavoro, potremmo aggiungere, può offrire occasioni di rilancio dello sviluppo locale, il coinvolgimento attivo della forza lavoro nel processo produttivo, e anche un controllo del costo del lavoro, un suo legame più stretto con la produttività aziendale, o deroghe ai meccanismi vigenti in casi di particolare criticità. Il decentramento, e l'allargamento delle sedi di concertazione e dei suoi stessi contenuti, in questa lettura, potrebbero rivelare "uno spostamento dell'asse dello scambio dai beni privati ai beni pubblici ... da interessi sezionali o di classe a beni di cittadinanza sociale", per la forza lavoro almeno (*ibidem*, p. 89¹⁸).

Il decentramento può forse essere inteso come una sorta di "alternativa funzionale", o di strategia implicita per non cadere in quella contrattazione meramente concessiva che Salvati (2000) vede prevalere in relazione al cambiamento dei temi al centro delle relazioni

¹⁷ Carrieri (2001), specie Cap. 3 e *Conclusioni*.

¹⁸ Carrieri rilegge la storia della concertazione in Italia in questa chiave e trova elementi per sostenere questa suggestiva tesi, pur ponendosi numerosi interrogativi sulla sua sostenibilità e sulla capacità degli attori – il sindacato per primo – di sapere e volere reinterpretare il loro ruolo quanto appare indispensabile. Gli interrogativi che lascia aperti, tuttavia, appaiono tutt'altro che risolti. L'esperienza italiana di decentramento della concertazione è significativamente diversa da quella di altri paesi (come si vedrà più avanti); ha prodotto risultati importanti, ma nella sua evoluzione più recente (2002-2003) mostra evidentemente quanto la strada del decentramento non sia facile nemmeno in Italia.

tripartite. Ma, anche in questo caso, non si può non convenire sul fatto che l'allargamento delle materie oggetto di attenzione nel confronto a una molteplicità di terreni di *policy* di natura eterogenea produce altri effetti. Rende, anzitutto, meno misurabili i risultati, meno semplici da individuare gli "standard di successo", e soprattutto meno chiaro il collegamento tra l'eventuale successo delle politiche e gli interessi dei soggetti rappresentati dalle organizzazioni (siano essi i lavoratori o gli imprenditori) (Salvati, 2000).

Si fa, dunque, sempre più aspra la critica nei confronti di questi assetti partecipativi per la definizione di politiche plurime, e diverse da quelle tradizionali che hanno costituito il centro delle fasi più efficaci della concertazione. Il timore di un vero e proprio stallo dei processi decisionali è sempre più segnalato. Una pluralità di attori, con preferenze diverse e diversamente ordinate, peraltro agenti a diversi livelli (dal comunitario al locale), possono bloccare il processo decisionale, sia in quanto direttamente ostili a una certa politica, sia in quanto trovano vantaggioso frenarla per giocare altre partite su altri tavoli. Possono bloccarlo anche attraverso strategie di *exit*, tornando a svolgere il loro ruolo più tradizionale e antico di garanti degli interessi particolari di alcuni gruppi sociali, o rendendo indirettamente impossibile ai decisori politici affrontare efficacemente riforme ad alto tasso di dissenso sociale. Queste considerazioni rimandano al ruolo degli attori sociali, alle loro preferenze e alla loro capacità di rappresentanza.

2.4. Caratteri degli attori

Molti osservano un cambiamento radicale, o una riduzione, della "offerta" di concertazione da parte degli interessi organizzati presenti nella società, sia sul versante imprenditoriale sia su quello sindacale. Le ragioni principalmente addotte a spiegazione di questo cambiamento rispetto al recente passato (i primi anni Novanta) sono diverse. Da un lato, si rintracciano le ragioni della crisi della concertazione nel ruolo antagonistico giocato da alcuni sindacati nei confronti di coalizioni di governo di centro-destra. Diversamente dagli anni Ottanta, però, non si tratterebbe oggi tanto di un riavvicinamento ai partiti¹⁹ (segnati da un diffuso indebolimento) quanto di un tentativo delle organizzazioni sindacali di agire politicamente e fare ostruzionismo alle riforme varate da governi percepiti come "nemici". In Italia, negli ultimi anni, sulla stampa e in TV numerosi interventi interpretano in questa chiave il comportamento della CGIL, che non ha partecipato ad alcuni tavoli di concertazione, non ha siglato alcuni recenti accordi nazionali, o in qualche caso locali. L'altra lettura, invece, mette in evidenza di più la mancanza di compensazioni, di contropartite, dovuta oggi non più tanto o solo alla mancanza di volontà politica dei governi e alla loro inefficienza²⁰, quanto alla natura nuova dei terreni di confronto (vedi sopra) e ai vincoli posti dalle politiche comunitarie all'azione dei governi (Regini, 2002^a).

¹⁹ Un avvicinamento dei sindacati ai partiti di riferimento è stato segnalato per l'Italia, alla metà degli anni Ottanta, da Cella (1987).

²⁰ Lo scarto tra richieste fatte alle parti sociali (di breve periodo, verificabili nei risultati) e promesse dei governi (di lungo periodo, poco definite nei tempi e modi di attuazione) è stato segnalato per la concertazione dei primi anni Ottanta da Carrieri (1985), Donolo (1985) e Regini (1985).

Si pone tuttavia l'attenzione anche su altri aspetti, più legati alla capacità di rappresentanza, al rapporto tra associazioni e affiliati, al comportamento degli attori sociali. In una prima accezione, e in riferimento al livello comunitario, viene segnalato come una certa resistenza al cambiamento sia naturale e imposta dai diversi effetti che le politiche comunitarie necessariamente hanno su sistemi nazionali di *welfare* molto diversi tra di loro. Come nota Scharpf (2002^a, p. 7),

i cittadini in tutti i paesi basano le loro strategie di vita sul mantenimento dei sistemi di protezione sociale e di tassazione esistenti, e per questa ragione tendono a resistere nei confronti di significativi cambiamenti strutturali.

Le associazioni di rappresentanza si devono confrontare con questa realtà. Mostrando le difficoltà di riformare i sistemi di *welfare*, Ferrera e Hemerijck (2003, pp. 107-115) mettono in evidenza come nell'Europa continentale la questione ha provocato particolari problemi dal punto di vista sociale e politico, e ha spinto i sindacati a mobilitare un'ampia opposizione contro ogni mutamento che provocasse svantaggi al popolo degli *insiders*, loro affiliati.

Anche a livello nazionale non mancano esempi di difficoltà nel partecipare a processi di riforma che mettono a repentaglio le tradizionali garanzie dei lavoratori più protetti, rappresentati dai sindacati: un ritiro dai tavoli di concertazione, che non possono arrecare altri concreti benefici, e l'adozione di comportamenti più antagonisti – come è avvenuto in Germania e in Italia (Regini, 2003) – oppure il perseguimento di interessi di gruppi specifici in collusione con i governi, senza più sapere anteporre lealtà politica e istituzionale agli interessi degli associati (Streeck, 2003).

Sull'affermarsi di organizzazioni sempre meno *encompassing* insiste in modo particolare il recente contributo di Streeck (2003), che sottolinea, tuttavia, come non sia un fenomeno che si verifica esclusivamente nel campo sindacale. Anche sul fronte imprenditoriale la globalizzazione dei mercati e dei sistemi di produzione ha aperto, infatti, nuove fratture. Le nuove flessibilità introdotte non sono necessariamente così vantaggiose per tutte le imprese, specie quelle di più ridotte dimensioni. Queste ultime, spesso, vivono la riduzione dell'orario di lavoro come un "costo". Mal sopportano di dover finanziare attraverso gli oneri sul costo del lavoro i prepensionamenti, utili per le grandi imprese in crisi o in ristrutturazione ma non per loro, che non possono permettersi di alienarsi la forza lavoro più professionalizzata. E, comunque, in generale le imprese chiedono decentramento, deregolazione e una riduzione del costo del lavoro, anche se ciò richiede di ridurre le prestazioni dello stato sociale.

Tutte queste argomentazioni hanno un riscontro nelle vicende recenti di numerosi paesi (come si vedrà meglio oltre). Certamente le organizzazioni di rappresentanza hanno sempre più difficoltà a giocare un ruolo nel processo decisionale, per svariate ragioni. I sindacati sono più deboli per la riduzione della *membership*. Si sposta al loro interno l'equilibrio tra attivi e inattivi (pensionati). Incontrano difficoltà nell'aggregare le categorie più svantaggiate e gli *outsiders*, la forza lavoro più giovane o quella più professionalizzata, i lavoratori

con i nuovi contratti flessibili. Gli imprenditori richiedono più “mano libera” nella gestione d’impresa. Cresce la competizione tra loro anche all’interno dello stesso paese e tra le imprese dei diversi paesi europei. Aumentano le differenze in ragione della loro tipologia e dimensione.

Più in generale, come afferma Regini²¹:

Gli accordi triangolari (ma anche quelli bilaterali) sono stati possibili perché i governi hanno saputo imporre la percezione di un'emergenza nazionale, che giustificava la disponibilità delle parti sociali a rinunciare al proprio monopolio regolativo per dividerlo con le istituzioni. E proprio per questa ragione i patti sociali si sono rivelati strumenti efficaci ma instabili – visto che un'emergenza nazionale non può durare all'infinito – per la regolazione del lavoro.

Oggi non vi sarebbe più, dunque, quella generale condivisione sulla natura dell'emergenza da affrontare che ha caratterizzato i primi anni Novanta, tanto meno sulle soluzioni più appropriate per fare fronte alle nuove sfide. Anche se non mancano esempi di paesi in cui le parti si sono ritrovate nuovamente su questo terreno – è il caso, come si vedrà, dell'Olanda, dell'Irlanda, più recentemente della Svezia.

Quest'ultima considerazione suggerisce di interpretare i mutamenti nelle preferenze degli attori in chiave non rigida. Occorre cioè tenere sempre presente che le situazioni di contesto variano e le letture che le parti sociali se ne costruiscono sono frutto di un complesso di cause che non consentono facili generalizzazioni. In altre parole, nessuna causa identificata per spiegare le difficoltà o lo stallo di processi decisionali inclusivi può essere capace di rendere conto della realtà complessa delle interazioni e delle influenze incrociate tra i comportamenti degli attori, e tra questi e la situazione politica, istituzionale, economica e sociale. Anche quando si verificano, il rallentamento del processo decisionale o il suo stallo non sono, dunque, necessariamente definitivi. Le difficoltà possono produrre l'abbandono del modello inclusivo di *policy making*, ma possono anche divenire esperienze d'apprendimento politico (Rhodes, 2003) e contribuire così a ulteriori mutamenti di strategia degli attori. In questa situazione, il carattere politico e l'orientamento delle coalizioni di governo influenzano le strategie degli attori e svolgono, dunque, un ruolo rilevante.

2.5. Orientamenti politici dei governi

Come è stato notato precedentemente, il modello inclusivo di *policy making* che caratterizza il Metodo Aperto di Coordinamento a livello comunitario si è sviluppato in un contesto politico ed economico particolare (cfr. par. 1.4). Problemi di legittimazione delle istituzioni comunitarie si intrecciavano con la spinta a combattere le ricette più liberiste e a difendere il modello sociale europeo, combinando competitività e protezione sociale nella

²¹ Regini si riferisce qui ai patti sociali dei tardi anni Ottanta, in Olanda e Irlanda, e degli anni Novanta, in Italia e Spagna (2003, p. 95).

direzione di una *via alta* allo sviluppo. La scommessa sulla possibilità di seguire una via alta, una *terza via* alternativa sia alla deregolazione sia all'eccessivo protezionismo sociale e alla rigidità normativa, univa molti paesi europei, allora prevalentemente governati da coalizioni di centro-sinistra, di tipo socialdemocratico. Pareva strategico, in questo contesto, giocare la carta del coinvolgimento delle parti sociali (in senso lato) sia sul piano più ideologico, per realizzare una democrazia partecipata, sia sul piano strumentale, per aggirare le difficoltà di un processo decisionale che doveva affrontare la riforma dei tradizionali assetti di regolazione del mercato del lavoro, dei sistemi di *welfare*, dei sistemi educativi e formativi, ecc.

La situazione si è però successivamente modificata. Tra i quindici paesi membri, due terzi sono oggi guidati da coalizioni di centro-destra (cfr. Fig. 2.2). Le più recenti tornate elettorali hanno provocato mutamenti rilevanti in diversi paesi, anche a provata e lunga tradizione socialdemocratica, come in Olanda e Danimarca, e prima ancora in Austria. Hanno segnato un passo d'arresto le esperienze di governo delle coalizioni di centro-sinistra in paesi in cui queste erano state più brevi e/o più recenti, come avviene prima in Francia e Portogallo, e poi in Italia. In alcuni paesi a guida socialdemocratica, peraltro, l'attuale situazione delle coalizioni di centro-sinistra è messa a dura prova, al punto che l'esito delle prossime consultazioni elettorali sembra particolarmente critico²².

Il mutato orientamento politico delle coalizioni di governo in numerosi paesi può avere due effetti diversi, entrambi problematici per i processi decisionali inclusivi. Da una parte, infatti, governi di centro-destra sono generalmente meno favorevoli nei confronti del modello inclusivo di *policy making*, sono più orientati a promuovere e sostenere processi di progressiva liberalizzazione dei mercati e a ritirare la mano pubblica da ampie aree di *policy* (dal *welfare* al mercato del lavoro, fino al sistema educativo e di formazione) per rispondere alle sfide congiunte della competizione internazionale e del contenimento della spesa pubblica. In molti casi, specie laddove le componenti di destra hanno un ruolo più marcato, si sviluppa anche un orientamento meno europeista, che unisce al tradizionale nazionalismo un atteggiamento più scettico nei confronti del processo d'integrazione europea, o che cavalca lo scontento diffuso nei confronti dei crescenti *vincoli* burocratici europei, accompagnato dalla volontà di riportare a livello nazionale molte leve di governo oggi meno disponibili. I governi di centro-destra sono anche orientati a privilegiare un'azione più tempestiva e diretta del potere pubblico, e ricorrono più frequentemente all'azione unilaterale²³. In qualche caso, come si notava precedentemente, essi cercano anche di indebolire il ruolo delle grandi organizzazioni di rappresentanza, attraverso una strategia di ampliamento del numero degli attori coinvolti nel dialogo sociale.

²² È il caso della Grecia, che nel marzo 2004 ha infatti registrato un cambiamento radicale, con la vittoria di Costas Karamanlis alle elezioni. Ma anche di altri paesi in cui vi sono segnali di un indebolimento delle sinistre al governo, come Gran Bretagna, Germania, Finlandia. In Spagna, per contro, nel marzo 2004 la coalizione di centro-destra guidata da José Maria Aznar ha dovuto cedere il passo a quella di centro-sinistra guidata dal socialista José Luis Rodríguez Zapatero dopo i drammatici avvenimenti dell'11 marzo a Madrid. I cambiamenti in Grecia e Spagna, tuttavia, non modificano le proporzioni tra coalizioni di centro-destra e centro-sinistra in Europa.

²³ Come sempre nei modelli di governo di tipo neoliberista, quasi paradossalmente regolazione di mercato e regolazione autoritativa (ruolo dello Stato) si intrecciano in modo molto stretto.

Fig. 2.2 – Coalizioni di governo nei quindici paesi europei al gennaio 2004

PAESI	ULTIME ELEZIONI	PARTITI DELLA COALIZIONE	PREMIER
Coalizioni di centro-destra			
Austria	Nov. 2002	ÖVP (<i>Österreichische Volkspartei</i>), da febbraio 2003 con FPÖ (<i>Freiheitliche Partei Österreichs</i>)	Wolfgang Schüssel (ÖVP)
Belgio	Mag. 2003	VLD (<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>), SP (<i>Parti Socialiste</i>)	Guy Verhofstadt (VLD)
Danimarca	Nov. 2001	VENSTRE, DKF (<i>Det Konservative Folkeparti</i>)	Anders Fogh Rasmussen (VENSTRE)
Francia	Giu. 2002	UMP (<i>Union pour un Mouvement Populaire</i>)	Jean-Pierre Raffarin (UMP)
Irlanda	Mag. 2002	FF (<i>Fianna Fail</i>), PDs (<i>Progressive Democrats</i>)	Bertie Ahern (FF)
Italia	Mag. 2001	Casa delle libertà: Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord e UDC (<i>Unione Democratica Cristiana di Centro</i>)	Silvio Berlusconi (FI)
Lussemburgo	Giu. 1999	CSV (<i>Chrëschlech Sozial Vëllekspartei</i>), DP (<i>Demokratesch Partei</i>)	Jean-Claude Juncker (CSV)
Olanda	Gen. 2003	CDA (<i>Christen Democratisch Appel</i>), VVD (<i>Vereeniging voor Vrijheid en Democratie</i>), D66 (<i>Democraten 66</i>)	Jan Peter Balkenende (CDA)
Portogallo	Mar. 2002	PPD/PSD (<i>Partido Social Democrata</i>), CDS/PP (<i>Partido Popular</i>)	Durão Barroso (PSD)
Spagna ¹	Mar. 2002	PP (<i>Partido Popular</i>)	José Maria Aznar (PP)
Coalizioni di centro-sinistra			
Finlandia	Giu. 2003	KESK (<i>Keskustapuolue</i>)	Matti Vanhanen (KESK)
Germania	Set. 2002	SPD (<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>), Bündnis 90/Die Grünen	Gerhard Schroeder (SPD)
Grecia ²	2000	PASOK (<i>Panelinio Socialistiko Kinima</i>)	Konstantinos Simitis (PASOK)
Gran Bretagna	Giu. 2001	Labour Party	Tony Blair (LAB)
Svezia	Set. 2002	SAP (<i>Socialdemokratiska Arbetarepartiet</i>), appoggio esterno di Miljöpartiet de Gröna e Vänsterpartiet	Göran Persson (SAP)

¹ La coalizione di centro sinistra guidata dal socialista José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) ha ottenuto la maggioranza alle elezioni politiche del 14 marzo 2004, immediatamente dopo i drammatici attentati di Madrid dell'11 marzo 2004.

² La coalizione di centro-destra guidata da Costas Karamanlis ha ottenuto la maggioranza alle elezioni politiche del 7 marzo 2004.

Dall'altro lato, tuttavia, il mutato scenario politico istituzionale può produrre anche un effetto indiretto, e forse anche non voluto. Le stesse organizzazioni di rappresentanza, specie quelle orientate in senso più radicale, infatti, possono essere spinte a sviluppare strategie di tipo conflittuale, anche sfruttando i luoghi e le sedi della concertazione e del dialogo sociale. Spesso, in questo caso, si tratta di un'azione politica, di un'opposizione generale al governo in carica, piuttosto che di un orientamento divergente in riferimento ai temi specifici del confronto – anche se le due cose generalmente si sostengono a vicenda. Oppure possono trovare meno ragioni per farsi coinvolgere direttamente nelle responsabilità pubbliche, per timore di apparire ai loro affiliati come corresponsabili delle politiche di governi di centro-destra, o di politiche di carattere restrittivo, senza contropartite evidenti.

Il dialogo sociale risente, dunque, direttamente e indirettamente delle congiunture politiche in cui si sviluppa, i cui caratteri possono influenzare pesantemente i comportamenti degli attori. In tutti i casi, comunque, l'effetto complessivo di questi processi porta a un indebolimento della capacità di raggiungere intese efficaci. Gli accordi raggiunti finiscono con l'essere frutto di forti mediazioni e, dunque, sono spesso privi di impegni significativi. Oppure sono l'esito di un processo di coinvolgimento incompleto: coinvolgono, cioè, alcuni attori, più vicini alle posizioni del governo e/o più disponibili al confronto, ma vedono l'astensione dalle trattative o dalla sigla delle intese di altri attori, più vicini all'opposizione.

Un coinvolgimento parziale fa perdere efficacia alle intese, non tanto e non solo per il loro contenuto intrinseco, quanto per la mancata adesione di tutti gli attori potenzialmente interessati. A volte, poi, non vengono raggiunte intese per mancanza di volontà di negoziazione, dell'una o dell'altra parte.

2.6. I rapporti di valutazione della Strategia Europea per l'Occupazione

La lettura dei rapporti predisposti nel 2002 dagli stati membri – su sollecitazione della Commissione – per la verifica della Strategia Europea per l'Occupazione, a cinque anni dalla sua messa in opera, offre al proposito indicazioni di qualche interesse. La Commissione ha prodotto una comunicazione sullo stato del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro attuate nei quindici stati membri nell'ambito del processo di Lussemburgo. Si è avvalsa anche di una serie di studi monografici e di rapporti di valutazione nazionali, stesi a cura degli stati membri, che riflettono la posizione dei governi in carica²⁴.

Pur nella diversità degli approcci e dell'intensità di attenzione al tema²⁵, ne emergono diverse posizioni in merito alla valutazione dell'inclusione delle parti sociali nel processo di *policy making* promosso nell'ambito della EES, che possono essere riassunte in tre tipologie diverse. I rapporti di alcuni paesi esprimono forte critica e insoddisfazione nei confronti sia del modello inclusivo adottato a livello europeo e promosso negli stati membri sia della EES. Al polo opposto, altri rapporti manifestano convinta adesione e piena soddisfazione per entrambi, e ne sottolineano gli effetti positivi a livello nazionale. In una dimensione intermedia si collocano i rapporti che mostrano scetticismo sull'efficacia della EES, pur condividendone appieno lo spirito. La EES è ritenuta in questo caso sostanzialmente ininfluenza per le *performance* delle politiche nazionali del lavoro e per il coinvolgimento delle parti sociali, generalmente ritenuti comunque positivi, anche se non dipendenti dagli stimoli comunitari.

Le posizioni più critiche sono espresse esclusivamente da paesi con coalizioni di governo di centro-destra – anche se va notato che non sono comuni a tutti i paesi con governi di centro-destra – che manifestano anche, più o meno apertamente, un'insoddisfazione nei confronti delle parti sociali e una scarsa considerazione del ruolo che possono giocare nel processo di *policy making*.

²⁴ Cfr. Commissione Europea (2002^b) e (2003^a). Nel sito della Commissione Europea si possono trovare i testi dei rapporti monografici e dei rapporti nazionali di valutazione dell'impatto della Strategia Europea per l'Occupazione: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm. Cfr. anche Best e Bossaert (2002). Escludendo il contributo di Trubek e Mosher (2003, p. 41 e seguenti), non è ancora stato fatto un adeguato lavoro d'analisi su questo ricco materiale, soprattutto dal punto di vista delle *performance* delle politiche – forse perché l'essere di fonte governativa è ritenuto un limite. Qui i rapporti servono soprattutto per verificare la posizione dei diversi paesi sul processo d'inclusione nel *policy making* – la natura della fonte non costituisce, dunque, un problema, se non nella misura in cui le diverse posizioni possono essere influenzate dal desiderio di conformarsi alle scelte comunitarie, e pertanto smussate nei toni e nei contenuti.

²⁵ Alcuni rapporti affrontano il tema del dialogo sociale soltanto all'interno dell'analisi del terzo pilastro (adattabilità) e delle linee guida in cui si richiedeva esplicitamente la partecipazione e il coinvolgimento delle parti sociali. Altri, invece, cercano di valutarlo anche più in generale, e prendono in considerazione l'intero processo di confronto sui NAP realizzatosi a livello nazionale.

Il rapporto italiano ne è un buon esempio²⁶. La verifica dei primi cinque anni della EES viene colta come un'occasione per sostenerne l'inadeguatezza e chiederne un riorientamento complessivo. Il centro-destra condivide con l'opposizione l'idea che sia necessario

aumentare la flessibilità operativa della strategia nel rispetto delle diverse situazioni nazionali e sub-nazionali, con un maggiore orientamento ai risultati, con un maggiore adeguamento al principio della sussidiarietà e maggiore considerazione delle caratteristiche istituzionali dei diversi paesi (p. 9).

La EES non appare pienamente trasferibile nei diversi contesti nazionali, e anzi tenderebbe a imporre modelli istituzionali di altri paesi che mal si adattano. Si ritiene, dunque, che non abbia dato un contributo decisivo alla risoluzione dei problemi da affrontare in Italia. Si discosta, però, nella conclusione cui giunge. Ritiene, infatti, che sia completamente da "riformulare"²⁷, anche per il ruolo che assegna alle parti sociali, e che qui rileva in modo particolare.

Per quanto riguarda il sistema di relazioni industriali, il governo italiano ritiene necessario un processo di decentramento più spinto, e il superamento dei vincoli posti dalla contrattazione nazionale di settore. Salari e condizioni di lavoro devono essere maggiormente collegati alle diverse e specifiche congiunture aziendali e locali. Si ritiene anche che su questo fronte l'Unione Europea poteva fare di più, e si denuncia la mancanza di incentivi per ridurre la centralizzazione dei sistemi di relazioni industriali. Inoltre, il rapporto manifesta ripetutamente insoddisfazione per il tipo di coinvolgimento delle parti sociali nel processo di definizione dei Piani Nazionali, e la loro più generale incapacità di svolgere un ruolo di regolazione. Le parti sociali avrebbero, infatti, cercato soprattutto di adattare le rigide forme di regolazione esistenti nel paese alle linee guida, piuttosto che partecipare alla definizione di processi di riforma. All'indubbia crescita di legittimazione si ritiene si sia accompagnato un aumento della loro indipendenza, che, mancando regole condivise e interiorizzate, le spinge ad adottare comportamenti troppo poco cooperativi.

I rapporti portoghese e spagnolo – seppur con qualche differenza – rientrano in questa tipologia. Il primo²⁸, nonostante riconosca una crescita di coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale, nella definizione dei NAP e nella sigla di alcuni accordi tripartiti, ne stigmatizza i comportamenti di ostruzionismo e scarsa coerenza²⁹. Le relazioni industriali in Portogallo sono giudicate troppo poco dinamiche, un collo di bottiglia, di cui si auspica la riforma. La valutazione negativa del contributo delle parti sociali nelle politiche del lavoro

²⁶ Cfr. Governo italiano (2002). Gli autori non sono indicati.

²⁷ "Le analisi manifestano importanti implicazioni sia per lo specifico caso italiano (perché la risposta dell'Italia alle raccomandazioni della EES deve in ogni modo andare nella direzione di un maggior impegno delle autorità) sia per la riformulazione della EES in quanto tale" (p. 158).

²⁸ Cfr. Governo portoghese (2002), curato da Capucha L. *et al.*

²⁹ Su alcuni temi (flessibilità, produttività, qualità del lavoro, licenziamenti, orario di lavoro) le parti sociali hanno bloccato il processo di riforma (pp. 9 e 17). Il comportamento adottato nella contrattazione collettiva e nelle strategie d'impresa è stato poco o nulla influenzato dalla sigla di accordi tripartiti a livello nazionale (pp. 5 e 18).

si accompagna, tuttavia, a considerazioni più positive sugli effetti della EES, che avrebbe stimolato la definizione di obiettivi più ambiziosi e in qualche caso (come per la formazione continua) dato impulso decisivo alle politiche.

Il rapporto spagnolo³⁰, invece, attribuisce un ruolo decisivo alla EES, anche in merito al dialogo sociale e al ruolo delle parti sociali nel processo politico, ma al contempo contraddice questo giudizio, specie su quest'ultimo punto. Sono numerose, infatti, le azioni unilaterali del governo, adottate per mancanza di accordo con le parti sociali: nel 2001, fallito il tentativo di rinnovare l'intesa sull'occupazione, i contratti di lavoro e la protezione del lavoro (dopo che il precedente accordo del 1997 era scaduto), viene emesso un decreto sul tema; un tavolo negoziale, costantemente attivo a livello nazionale, non consente la sigla di accordi sui NAP; questi ultimi riprendono comunque i contenuti di alcuni accordi nazionali (su *part time*, contrattazione collettiva, formazione professionale, pensioni) che, però, hanno un modesto impatto.

Al polo opposto, si colloca il rapporto francese³¹, molto positivo sia nei confronti della EES, pienamente approvata, che nei confronti del ruolo delle parti sociali, che appare crescente. Si sostiene, infatti, che le politiche del lavoro francesi non siano più le stesse dopo il processo di Lussemburgo:

il quadro di riferimento, i contenuti delle politiche, il modo stesso di metterle in atto, il ruolo dei diversi attori, e specialmente delle parti sociali, tutti questi elementi, in gradi diversi, sono stati modificati. Certo, dei cambiamenti erano iniziati anche prima, tanto che alcuni punti di forza delle politiche condotte in Francia dopo il 1997 mostrano, conformemente al Trattato di Amsterdam, delle particolarità nelle forme di applicazione delle linee guida (p. 4).

Conviene soffermarsi anche in questo caso sugli attori sociali, perché nel caso francese sono stati generalmente tenuti al di fuori dello "spazio politico", sin da lungo tempo (Crouch, 1993). Il rapporto parte dalla constatazione del loro basso grado di coinvolgimento, che spiega brevemente con una sorta di ritrosia a partecipare al processo decisionale. Le relazioni europee starebbero, però, provocando una sorta di "disgelo". Le organizzazioni affiliate alle associazioni europee, da parte tanto sindacale quanto imprenditoriale, sarebbero, infatti, più disposte a un coinvolgimento attivo anche sul piano nazionale. Precedentemente, le politiche di formazione professionale erano l'unico settore in cui era maturata una regolazione congiunta. L'applicazione della legge Aubry, sulla riduzione dell'orario di lavoro, ha costituito un'ulteriore occasione di coinvolgimento e d'esperienza³². La stesura dei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione ha fornito un ulteriore stimolo in questa direzione, con formule di coinvolgimento che sono venute modificandosi e migliorando di anno in

³⁰ Cfr. Governo spagnolo (2002), a cura del Dipartimento di Analisi Economica dell'Università Complutense di Madrid.

³¹ Cfr. Governo francese (2002). Gli autori non sono indicati.

³² La legge, infatti, delegava alla contrattazione decentrata la regolazione della riduzione dell'orario, e finalizzava gli incentivi solo alle aziende in cui la contrattazione avesse avuto esiti positivi.

anno, dal 1998, e la restituzione di vitalità a istituzioni che non erano riuscite a giocare un ruolo significativo³³. La produzione normativa, precedentemente appannaggio del solo potere legislativo e amministrativo, con la EES ha visto crescere la partecipazione sociale, venire stimolata la capacità di iniziativa degli attori sociali, specie sui temi dello sviluppo locale, della lotta all'esclusione sociale e della promozione dell'occupazione, della formazione continua e della qualità del lavoro. Secondo il rapporto francese, in conclusione, la EES ha introdotto nuovi temi nel dialogo sociale e ha contribuito a un "nuovo vocabolario" (p. 26), consentendo di superare, almeno in parte, le tradizionali relazioni conflittuali, che vertevano sui temi classici del salario, delle condizioni di lavoro, delle pensioni.

I rapporti greco³⁴, lussemburghese³⁵ e belga³⁶ sono assimilabili all'orientamento francese. Si possono ricollegare a questo tipo anche quelli inglese e irlandese, su cui vale la pena soffermarsi per la tradizione diversa di questi ultimi due paesi nelle arene sia delle relazioni industriali sia delle politiche sociali e del lavoro. Il rapporto inglese³⁷ segnala, infatti, come l'introduzione della EES abbia coinciso con l'avvio del governo laburista, dopo la lunga stagione di governi conservatori, contribuendo alla formazione delle sue politiche, e a promuovere un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei NAP e nella realizzazione stessa delle politiche³⁸. Il rapporto irlandese³⁹ ritiene che l'influenza della EES sulle politiche del paese sia stata importante – specie in relazione all'adozione di misure di prevenzione, di formazione continua e di pari opportunità – e il contributo delle parti sociali crescente.

A fronte dei primi tre rapporti molto critici nei confronti della EES, del modello inclusivo e del ruolo delle parti sociali, quelli di ben sei paesi esprimono invece un'adesione più netta e convinta alla EES (andrebbe naturalmente valutato meglio quanto sostanziale o formale) ed un atteggiamento molto positivo anche nei confronti delle parti sociali e del loro ruolo. Tra questi, vi sono i rapporti di tre paesi (Grecia, Gran Bretagna e Irlanda) le

³³ È il caso del Comitato per il dialogo sociale sui problemi europei e internazionali, CDSEI (p.28).

³⁴ Il rapporto greco (Governo greco, 2002, a cura di OMAS Ltd) enfatizza l'effetto della EES nel promuovere il dialogo sociale e il coinvolgimento delle parti sociali, precedentemente particolarmente poco sviluppati (pp.61-69).

³⁵ Cfr. Governo lussemburghese (2002), a cura di ACORD.

³⁶ Il rapporto belga (Governo belga, 2002, a cura di Lallemand *et al.*) apprezza l'influenza della EES sulle politiche del lavoro e sulla gestione del mercato del lavoro, che ha consentito di introdurre misure nuove e negoziate con le parti sociali (p. 85), sempre più coinvolte in modo diretto e strutturato nel processo di *policy making* (p. 91), anche se a volte manifestano comportamenti difensivi, che ostacolano i processi di riforma (p. 86).

³⁷ Cfr. Governo inglese (2002), a cura di ECOTEC.

³⁸ Il rapporto mette in evidenza, soprattutto, lo stimolo a sottoscrivere il Protocollo Sociale, che la Gran Bretagna non ha sottoscritto a Maastricht (ora parte integrante del Trattato di Amsterdam), e a promuovere politiche più attente a combinare flessibilità (già ampiamente presente nel mercato del lavoro inglese) con standard minimi di *fairness at work*, che ha portato al Libro Bianco del 1998 (p. 64). Sottolinea anche il ruolo ricoperto dai sindacati nelle politiche di formazione continua (numerose *Union Learning Fund*, ULF, hanno costituito casi di "buone pratiche", p. 36), e nelle misure adottate per combinare flessibilità e sicurezze per i lavoratori (*flexicurity*) o sviluppare le relazioni bilaterali (attraverso l'istituto sindacale *Partnership Institute*, p. 69). L'istituzione nel 1998 del *Partnership at Work Fund* finanzia progetti volti a migliorare la produttività e la qualità del lavoro, realizzati attraverso il partenariato sociale (p. 69).

³⁹ Cfr. Governo irlandese (2002), a cura di O'Connell *et al.*

cui esperienze pregresse erano decisamente le più distanti dalle linee generali della EES, per quanto riguarda il coinvolgimento delle parti sociali e/o un approccio alle problematiche del lavoro più regolato.

Il rapporto olandese⁴⁰, al contrario, può essere identificato come emblematico della tipologia intermedia. Le linee generali della politica del lavoro europea sono condivise, ma ritenute nel caso olandese ininfluenti, poiché già parte del patrimonio d'esperienza nazionale:

L'Olanda aveva già buone performance occupazionali all'avvio del processo di Lussemburgo. La EES non ha pertanto prodotto alcuna frattura da questo punto di vista (p. 17).

Nel 1997, l'economia olandese era in una fase di crescita, e dunque non vi era quell'urgenza di adottare nuove politiche del lavoro, che invece era cruciale per altri paesi. La Strategia Europea ha avuto qualche effetto, di minore rilevanza, nel sostenere e rafforzare alcune politiche già definite ma poco praticate. Il rapporto porta quattro esempi: integrazione tra politiche del lavoro e sociali, monitoraggio, formazione continua e politiche di genere⁴¹. Tuttavia, riprendendo la tipologia dei cambiamenti prodotti dall'apprendimento politico (Visser e Hemerijck, 1997, pp. 58-62)⁴², l'apprendimento indotto dalla EES viene valutato come solo parziale e marginale: avrebbe prodotto soprattutto aggiustamenti minori nel tipo di strumentazione politica utilizzata (primo ordine); e favorito una modesta introduzione di nuove tecniche politiche (secondo ordine); ma non avrebbe contribuito a cambiamenti del terzo ordine, nella gerarchia degli obiettivi e negli strumenti di base delle politiche. Molte misure e numerosi strumenti che l'Olanda ha ripreso nei suoi Piani Nazionali nell'ambito della EES, sarebbero stati introdotti comunque "che esistesse o meno la EES" (p. 70).

Anche il coinvolgimento delle parti sociali non è stato stimolato dalla EES ma era già presente nell'esperienza olandese, sin dai primi anni Novanta:

⁴⁰ Cfr. Governo olandese (2002), a cura di Zijl *et al.* Affidato dal governo precedente all'attuale (che nel 2002, va ricordato, non era di centro-destra) ad alcuni studiosi, il rapporto olandese è certamente il più ricco e articolato; il più orientato verso un effettivo studio dell'impatto della EES, anche teoricamente impostato. Rappresenta, dunque, senz'altro un esempio di "buona pratica" dell'esercizio di valutazione.

⁴¹ Un approccio comprensivo tra politiche del lavoro e politiche sociali era già presente, ma finiva con l'essere rivolto soprattutto ai disoccupati di lunga durata, generalmente considerati nel paese obiettivo prioritario degli interventi, e non a tutti i disoccupati. Il monitoraggio delle politiche veniva fatto anche precedentemente, ma con minore attenzione all'uso di indicatori statistici, come invece richiede la EES. La formazione continua era un obiettivo presente ben prima del 1997, ma la EES ha dato nuovo impulso alla realizzazione concreta di progetti in questa direzione, seppur meno che nei casi precedenti. Infine, si è parzialmente modificato l'orientamento nei confronti dell'inclusione delle donne nel mercato del lavoro: precedentemente vista come un processo derivante da logiche di comportamento individuale sul mercato, con la EES si è sviluppata un'attenzione anche alla discriminazione statistica e agli indicatori quantitativi.

⁴² Si tratta di una tipologia ricostruita criticamente a partire dal noto modello di Hall (1993), che identifica tre ordini di cambiamenti. Il primo ordine definisce "no more than minor adjustments in the policy instruments – for instance, in the case of employment policy, a change in procedures of placement, the change in benefit-levels etc."; il secondo "a form of retooling and the introduction of new policy techniques, such as new tax or benefit (des)incentives"; e il terzo "a shift in the hierarchy of goals and instruments employed to guide policy".

Vi erano già spazi perché le parti sociali potessero promuovere cambiamenti, ed esse, in effetti, hanno promosso quando necessario (e ancora possono farlo) soluzioni su misura a livello di settore o d'impresa (p. 21).

Anche considerando gli effetti in termini di apprendimento politico delle parti sociali, il rapporto rileva come esse hanno altri luoghi e altre occasioni di scambio di informazioni e di confronto tra esperienze: le associazioni imprenditoriali e sindacali sono affiliate a organizzazioni europee dove questi processi si sviluppano. La EES ha avuto forse un effetto di ampliare le loro conoscenze, ma la divisione del lavoro tra parte pubblica e parti sociali non si è modificata, le responsabilità sono rimaste immutate e il processo di *policy making* continua a seguire la stessa strada di prima.

A questo tipo si può accostare anche il rapporto svedese che, sia nella sua parte generale che in quella specificamente dedicata alla *partnership*⁴³, ritiene che la EES non abbia avuto larga influenza, perché la politica del lavoro in Svezia coincideva già da prima con la Strategia Europea e le parti sociali erano già ampiamente coinvolte nel processo di *policy making*⁴⁴. Analogamente, il rapporto finlandese⁴⁵ mette solo in risalto qualche effetto positivo in più sul terreno delle politiche di pari opportunità. Assimilabili sono pure i rapporti austriaco e danese⁴⁶. Anche il rapporto tedesco⁴⁷ è accostabile a questi ultimi. Rilevando che le linee generali della EES coincidono con l'approccio preesistente nel paese, sottolinea che gli effetti della strategia comunitaria potranno manifestarsi, e dunque essere valutati, solo nel medio-lungo periodo.

Non stupisce che il terzo gruppo sia composto dai paesi a tradizione socialdemocratica del Nord Europa (Svezia, Finlandia e Danimarca) insieme a quelli dell'Europa Centrale (Austria e Germania) e all'Olanda. Si tratta di paesi in cui le politiche del lavoro erano, già da tempo, particolarmente attente ai problemi legati all'inclusione sociale di tutte le categorie di lavoratori, anche quelle più svantaggiate. Peraltro, in questi paesi le parti sociali partecipavano già (in alcuni, da lungo tempo) ai processi di *policy making*, specie nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro. Bisogna tenere conto anche, e soprattutto, che i loro tassi d'occupazione, sia totali sia femminili e giovanili, sono tradizionalmente piuttosto elevati. Al loro interno, tuttavia, sono avvenuti dei cambiamenti. Danimarca e Austria hanno visto affermarsi coalizioni di governo di centro-destra che hanno avuto dei significativi effetti sia sul tipo di politiche più recentemente messe in atto, sia sul grado e le forme di coinvolgimento delle parti sociali⁴⁸.

⁴³ Cfr. Governo svedese (2002 e 2002^a). Il secondo rapporto, specificamente dedicato all'analisi della *partnership*, è a cura di Pauloff e Johansson.

⁴⁴ L'effetto eventualmente frutto della EES è rintracciabile solo nell'impulso dato alle politiche locali del lavoro e nella ripresa di canali di comunicazione dopo un periodo di più bassa cooperazione.

⁴⁵ Cfr. Governo finlandese (2002), a cura di Kauppi *et al.*

⁴⁶ Cfr. Governo austriaco (2002); Governo danese (2002), a cura del *Danish National Institute of Social Research*.

⁴⁷ Cfr. Governo tedesco (2002), a cura di RWI e ISG.

⁴⁸ Come mostra l'analisi condotta nell'ambito della ricerca europea da cui questo lavoro prende le mosse. Si veda, in particolare, Traxler (2002).

La lettura di queste posizioni non consente, dunque, di interpretare in modo meccanico l'effetto dell'orientamento politico delle coalizioni di governo sulle politiche del lavoro e sul dialogo sociale. Si può concludere, con Gino Giugni (2003, p. 102) che:

la questione non riguarda tanto il colore politico del governo in carica quanto, piuttosto, l'interesse di questo a comprendere un modello di confronto con le parti sociali tra i modi della sua politica ... la politica di concertazione non è praticata esclusivamente dall'azione di governi socialdemocratici. Un governo pro-labour non è, dunque, una condizione necessaria perché si sviluppi tale pratica.

Se, infatti, la posizione più critica è espressa solo da tre paesi, tutti governati da coalizioni di centro-destra, le altre posizioni non sono in relazione netta con il colore politico dei governi: il caso francese è l'esempio più contro tendenza, come in parte quelli danese, austriaco o lussemburghese. Non si può negare, tuttavia, che il clima della cooperazione trilaterale risenta dell'orientamento politico, che governi di centro-destra adottino politiche più liberiste e più provvedimenti in modo unilaterale, che in qualche caso cerchino di frammentare il fronte delle parti sociali o manifestino più scetticismo nei confronti della loro capacità di svolgere compiti di regolazione.

Capitolo 3

Dialogo sociale e concertazione prima dell'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione

Come gli studi di relazioni industriali comparate hanno messo chiaramente in evidenza, il contesto istituzionale e la rappresentanza degli interessi presentano caratteristiche molto eterogenee nei diversi paesi europei, e il coinvolgimento delle parti sociali nei processi decisionali e nell'arena politica ha tradizioni, ancora una volta, differenti da paese a paese¹. Prima di addentrarsi nell'analisi delle conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro e verificare l'eventuale effetto delle politiche comunitarie di questi ultimi cinque anni, è opportuno ricordare i punti di partenza. Si richiamano qui, dunque, le caratteristiche dei diversi sistemi di relazioni industriali alle soglie dell'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione. In particolare, l'attenzione è posta sulle esperienze di partecipazione delle parti sociali (sindacati dei lavoratori e associazioni imprenditoriali) in processi di dialogo sociale e concertazione tripartita, e, più in generale, sulla messa in atto di politiche del lavoro e dell'occupazione, anche attraverso la contrattazione collettiva, in sedi di confronto bilaterali.

Intorno alla metà degli anni Novanta, prima dell'avvio della EES nel 1998, si possono rintracciare quattro diverse tendenze nei paesi europei. In alcuni il modello inclusivo affonda le radici in una lunga e solida tradizione di partecipazione, frutto di una regolazione anche formale, che rende le istituzioni e le pratiche di dialogo sociale più resistenti alle mutevoli congiunture politiche, sociali ed economiche. Per questi paesi, dunque, il modello europeo non costituisce una novità. Pratiche tripartite sono diffuse anche in altri paesi, a volte stabilmente nel tempo, ma con un livello minore di regolazione formale e un carattere più volontaristico, che contribuisce a spiegare i segnali di difficoltà manifestati in alcuni di essi negli anni Ottanta e primi Novanta. Il modello inclusivo non è qui estraneo ma attraverso una crisi, è in declino, le condizioni per la sua realizzazione sono meno presenti che in passato, anche se non mancano negli attori esperienze e competenze che possono essere nuovamente mobilitate. Altri paesi, invece, hanno avviato esperimenti di concertazione tripartita solo più recentemente. Alla minore tradizione si aggiunge una bassa regolazione

¹ Cfr., nella vasta letteratura sulle relazioni industriali nel periodo qui considerato (fino al 1997-1998), Baglioni e Crouch (1990), Ferner e Hyman (1992 e 1998), Crouch (1993 e 1999), Van Ruyssveldt e Visser (1996).

formale delle relazioni industriali e del dialogo sociale, e il modello inclusivo, non del tutto estraneo, poggia però su basi più fragili. Infine, per un ultimo gruppo di paesi, le esperienze di partecipazione delle parti sociali ai processi decisionali, di concertazione e dialogo sociale, sono quasi del tutto sconosciute, o poco significative, ed eventualmente avviate su sollecitazione dei governi, alla ricerca di consenso sulle politiche.

La Figura 3.1 offre un quadro di sintesi, utilizzando due semplici indicatori: il grado di formalizzazione, per via legislativa e/o attraverso l'esistenza di istituzioni tripartite, e il grado di diffusione di esperienze e prassi concrete. Ovviamente, come si vedrà, questi due soli indicatori non rendono pienamente ragione della realtà effettiva, che resiste sempre quando si cerca di costringere in categorie aggreganti la storia di paesi diversi tra di loro.

Fig. 3.1 – L'esperienza di relazioni tripartite, dialogo e concertazione sociale dei paesi europei a metà degli anni Novanta

		GRADO DI FORMALIZZAZIONE		
		Alto	Parziale	Assente
PRATICHE	Diffuse, stabili e articolate	Austria Finlandia Germania Lussemburgo	Belgio Danimarca Olanda	
	Saltuarie o sporadiche	Svezia	Italia Irlanda	
	Deboli		Francia; Portogallo;	Spagna Gran Bretagna Grecia

La tipologia ha significative analogie con i modelli di relazioni industriali identificati da Colin Crouch per riassumere gli sviluppi istituzionali registrati attorno agli anni Novanta (1993, pp. 290-293 trad. it.), che affondano le radici nelle vicende più che centenarie dei paesi. Per spiegare la persistenza di tratti caratteristici distintivi, Crouch ha utilizzato, tra gli altri, un concetto che riveste qui particolare importanza: quello di “spazio politico”. La propensione degli stati moderni, nella fase della loro affermazione, a condividere lo spazio politico con le organizzazioni della società civile² ha consentito lo sviluppo di relazioni tra

² Crouch (1993) rilegge la storia dei diversi paesi, a partire dalla fine del Settecento ai giorni nostri, attraverso l'analisi del ruolo svolto da alcune istituzioni nella costruzione degli stati moderni (la chiesa, le organizzazioni di rappresentanza e le élite politiche).

potere pubblico e associazioni di rappresentanza degli interessi, orientamenti al dialogo e fiducia reciproca, e competenze specifiche degli attori. Se s'intende lo spazio politico come l'arena decisionale sulle questioni di interesse generale (come Crouch suggerisce, p. 327), si percepisce come la diffusione di processi di condivisione dello spazio politico favorisca, da un lato, e presupponga, dall'altro, lo sviluppo di orientamenti improntati all'universalismo, alla produzione di beni collettivi. Si tratta, allora, di chiedersi se e quanto le parti sociali siano state presenti nello spazio politico prima dell'avvio della EES, chiamate a condividere le responsabilità politiche, e disponibili o direttamente interessate a farlo.

3.1. Partecipazione solida ed estesa

Una lunga e solida tradizione di inclusione delle parti sociali nel *policy making* in materia di lavoro e occupazione è presente nei paesi che hanno avuto esperienze neocorporative forti ed estese, e costituisce un terreno particolarmente ricettivo per la strategia promossa dalle istituzioni comunitarie, anzi ne è forse il modello originario di riferimento. Si tratta prevalentemente di paesi scandinavi (Finlandia e Svezia) e del centro Europa (Austria, Germania e Lussemburgo)³.

In Germania e in Austria le organizzazioni di rappresentanza degli interessi sono state artefici della costruzione moderna dello Stato, di cui la condivisione dello spazio politico è stata anzi una delle principali risorse. Trattandosi di paesi caratterizzati da forte eterogeneità religiosa, il rapporto tra lo Stato e le istituzioni ecclesiali non ha costituito un fattore "inibitore"⁴, pertanto il ruolo delle parti sociali e le loro relazioni con le istituzioni pubbliche sono state precocemente sperimentate, e spesso formalizzate e legittimate.

In Austria l'*Arbeitsverfassungsgezet*s costituisce fin dal 1919 una sorta di "costituzione del lavoro", una legislazione costantemente aggiornata che governa le relazioni di lavoro nel settore privato. Numerose leggi hanno regolato altri aspetti specifici, come, per esempio, la formazione professionale, l'orario di lavoro, ecc. Concertazione e scambio politico sono sempre stati, invece, più informali, basati sulle strette relazioni tra le parti e sul loro orientamento alla cooperazione, e hanno tratto vantaggio da una tradizionale forza delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi (sia sindacali sia imprenditoriali) a livello nazionale e di settore. Il sistema neocorporativo poggia, dunque, su una solida base istituzionale (IST, 1999; Traxler, 1998)⁵. La Commissione paritetica su prezzi e

³ Sono paesi che Crouch collocava nei suoi primi due modelli, caratterizzati da *neocorporativismo esteso* e da *neocorporativismo con una forte componente di settore*, cui si aggiungono due paesi europei che non fanno parte dell'Unione: Svizzera e Norvegia.

⁴ Considerando il ruolo della base religiosa nella costruzione dello Stato moderno, Crouch (1993, cap. 9 trad. it.) distingue tra "inibitori", "agevolanti" e "neutrali" politici alla condivisione dello spazio politico.

⁵ Traxler sostiene che alle pre-condizioni *istituzionali* si aggiungono condizioni *materiali* che rafforzano ulteriormente il sistema neocorporativo: in particolare, la relativa debolezza del capitale privato nell'economia del paese (1998, p. 241).

⁶ Anche quando la Commissione paritetica è divenuta una sede più formale che sostanziale in materia di politica dei redditi (a metà anni Novanta), essa è rimasta un'arena rilevante per la concertazione delle politiche economiche e sociali – e, comunque, le politiche dei redditi sono rimaste oggetto di negoziazione tra le parti (Traxler, 1998, p. 246).

salari – composta dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e i Ministri dei dicasteri economici e sociali – costituisce la sede principale della concertazione in materia di politica dei redditi, economica e sociale⁶. Questa combinazione di regolazione formale e volontarismo ha consentito al sistema austriaco di relazioni industriali di adattarsi alle mutevoli congiunture, sviluppare elevata flessibilità, e dunque maggiore stabilità.

Fig. 3.2 – Paesi con esperienze di partecipazione nei processi decisionali solide ed estese

	ISTITUZIONI TRIPARTITE	FORMA DI REGOLAZIONE ¹	PRASSI
AUSTRIA	Numerose ² Commissione paritetica su prezzi e salari (<i>Paritätische Kommission für Lohn und Preisfragen</i>)	Legislativa e volontaristica ArbVG ³ Legislazioni specifiche	Diffusa Politica dei redditi, sociale ed economica (occupazione, formazioni, sviluppo locale, pianificazione urbana, agricoltura)
FINLANDIA	Numerose ⁴ Consiglio economico Comitato per l'occupazione (<i>Työasiain neuvosto</i>) e Consigli regionali del lavoro Comitato per le politiche dei redditi	Legislativa e volontaristica	Diffusa Politica sociale ed economica Politica dei redditi e fiscale Politica e legislazione del lavoro
GERMANIA	Numerose Ufficio federale del lavoro – BA Sicurezza sociale (<i>Sozialversicherung</i>) Istituto federale – BiBB – e Comitati permanenti per la FP	Legislativa e volontaristica Promozione della stabilità e della crescita ⁵ Promozione del lavoro (<i>Arbeitsförderungsgesetz</i>)	Diffusa Politica del lavoro e di FP Politica per la salute e la sicurezza sociale Politica pensionistica
LUSSEMBURGO	Numerose Comitato nazionale di coordinamento tripartito – CNCT Comitato sulla congiuntura – CC Commissione sull'occupazione – CNE Comitato per il lavoro femminile – CTF	Legislativa e volontaristica Legge 24.12.1977	Diffusa Politica sociale, economica e finanziaria Politica di pari opportunità Politica del lavoro
SVEZIA ⁶	Numerose ⁷ Consiglio del mercato del lavoro – AMS ⁸ Consiglio per la salute e la sicurezza sul lavoro (<i>Arbetskyddsstyrelsen</i>) Commissione nazionale di mediazione (<i>Rehnberg Commission</i>), 1990 ⁹	Volontaristica, con ruolo di sostegno e mediazione dello Stato	Diffusa Politica sociale ed economica Politica del lavoro

Fonte: IST, 1999; Van Ruysseveldt e Visser, 1996; Ferner e Hyman, 1992 e 1998.

¹ Le normative specifiche eventualmente citate in questa Figura e nelle prossime si riferiscono soltanto – e certo non esaustivamente – a quelle che fanno esplicito riferimento alle istituzioni e/o alle pratiche di concertazione e di dialogo sociale, tripartite.

² Altri organismi a partecipazione congiunta sono molteplici, sia previsti da specifiche normative, sia a carattere volontaristico. Particolare importanza assumono le Agenzie di servizio per il mercato del lavoro, come la WAFF per l'area viennese (Traxler, 2002).

³ Detta Costituzione del Lavoro, viene costantemente aggiornata, e regola le relazioni industriali e i rapporti di lavoro nel settore privato.

⁴ Numerosi sono anche i Patti sociali siglati a livello tripartito.

⁵ La legge prevede il ricorso a consultazioni tripartite (*Konzertierte Aktion*) nell'ambito delle politiche economiche, che hanno avuto un decennio di vita (1967-1977) ma la cui influenza si espande oltre questo periodo.

⁶ La letteratura comparata converge nel ritenere particolare il modello svedese per il fatto che ha sperimentato un neocorporativismo *contrattato*, in cui piuttosto che le relazioni formali di carattere tripartito ha visto lo stato offrire un quadro di riferimento, sostenere e promuovere le relazioni bilaterali tra le parti (Crouch, 1996⁵; Visser, 1996).

⁷ Altri organismi governativi a partecipazione congiunta sono molteplici.

⁸ Considerato qui anche se formalmente istituzione a rappresentanza bilaterale (cfr. nota n. 6).

⁹ Anche se si tratta di una Commissione istituita temporaneamente, il "modello Rehnberg" ha avuto un'influenza sugli sviluppi successivi.

Kjellberg, nella prima versione del saggio per il volume a cura di Ferner e Hyman (1992), la riteneva una "parentesi" nel modello svedese (p. 115), ma non riprende poi questa espressione nella versione pubblicata nel 1998.

In Germania la regolazione per via legislativa del lavoro e della partecipazione dei lavoratori nei processi decisionali aziendali si coniuga con un alto grado di volontarismo

a livello dell'interazione tra gli attori, fornendo un quadro istituzionale stabile per lo sviluppo di pratiche meno formalizzate di confronto e collaborazione (IST, 1999; Jacobi, Keller, Müller-Jentsch, 1998). La concertazione sperimentata negli anni Sessanta e Settanta (specie nel periodo 1967-1977) ha avuto una rilevante influenza nei processi decisionali, seppur in modo informale. La caratteristica federale del sistema politico ha fatto sì che le pratiche di dialogo sociale siano tradizionalmente spostate verso il livello dei Länder e di settore, piuttosto che a livello nazionale, anche se sono stati istituiti alcuni organismi tripartiti a livello centrale (per le politiche del lavoro, della sicurezza sociale, e della formazione professionale). Tuttavia, la politica dei redditi non è stata generalmente oggetto di concertazione, diversamente da quanto avviene in altri paesi, anche se il ruolo delle parti sociali è stato spesso decisivo: attraverso l'esercizio della loro autonomia negoziale, hanno assunto responsabilità congiunte, sostenute e garantite da una legislazione (e da una giurisprudenza) volte a mantenere un equilibrio tra loro ed evitare rapporti di forza sbilanciati a favore dell'una o dell'altra componente (Visser e Van Ruysseveldt, 1996).

Le relazioni tripartite vantano una tradizione ancor più lunga e solida nei paesi appartenenti al "modello scandinavo" – nonostante le differenze siano più marcate di quanto un'analisi superficiale non suggerisca⁷ – e hanno consentito il raggiungimento di accordi a livello nazionale, e la gestione congiunta delle politiche sociali, del lavoro e dei redditi. Poggiando su realtà caratterizzate da omogeneità religiosa, prevalentemente protestante, in Finlandia e Svezia i rapporti tra Stato e società civile non hanno ostacolato la cooperazione delle parti sociali che, anzi, nella fase di costruzione dello Stato ha costituito una risorsa per risolvere i problemi economici posti dalla modernizzazione. In questi paesi, dunque, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi sono state sostenute, sono divenute forti, partecipate, e capaci di giocare un ruolo rilevante sia nella contrattazione collettiva sia nella concertazione sociale. La contrattazione è restata, infatti, molto estesa, ha acquisito una crescente autonomia a livello di settore e nazionale, anche se ha visto svilupparsi un progressivo decentramento, soprattutto per la sollecitazione delle associazioni imprenditoriali. La concertazione sociale è stata ampiamente diffusa e centralizzata, ma spesso presente anche a livello regionale, e le parti sociali hanno giocato un ruolo attivo nella definizione delle politiche dei redditi e del lavoro.

In Finlandia il sistema ha avuto una formalizzazione più accentuata e le istituzioni tripartite a livello centrale e regionale sono previste dalla normativa. Il dialogo sociale ha consentito la regolazione congiunta delle politiche salariali, dei redditi, e persino macroeconomiche, anche attraverso un'intensa pratica di scambi politici più informali, conferenze, comitati consultivi, reti di relazioni (Lilja, 1998)⁸.

In Svezia, invece, il dialogo tra le parti ha avuto un carattere decisamente più volontaristico. L'intervento statale è stato rivolto piuttosto a promuovere e sostenere le relazioni

⁷ In particolare, specie nel secondo dopoguerra, la Svezia ha avuto coalizioni socialdemocratiche saldamente al governo, mentre in Finlandia sono stati insieme al governo partiti di sinistra (spesso comprendenti anche il partito comunista) e di centro.

⁸ Lilja (1998) sostiene, come molti altri commentatori, che "Legami personali e informali tra i leader dei quattro grandi gruppi di potere – imprenditori, agricoltori, sindacati e governo – hanno giocato un ruolo importante nel consentire alle relazioni neocorporative di funzionare" (p. 175).

negoziali tra organizzazioni sindacali e imprenditoriali, tanto che il modello svedese è spesso definito come un caso particolare di neocorporativismo “contrattato” (Crouch, 1996; Visser, 1996). Il volontarismo tradizionale del sistema⁹, insieme al crescente intervento dello Stato e al relativo deterioramento delle relazioni tripartite, avviati già durante gli anni Ottanta e cresciuti nel decennio successivo (Kjellberg, 1998), contribuiscono a spiegare il diffondersi di interpretazioni circa un declino del modello scandinavo.

Infine, pratiche di concertazione sociale e una tradizione di relazioni industriali basate sul consenso si sono affermate anche in Lussemburgo, certo favorite dalle dimensioni ridotte del paese, e hanno trovato piena formalizzazione durante gli anni Settanta. In un quadro legislativo di garanzie per tutti gli attori, relazioni formali e pratiche diffuse in modo informale hanno consentito di affrontare i problemi posti senza particolari traumi.

Anche se la partecipazione in questi cinque paesi ha avuto caratteri diversi – alla marcata centralizzazione del sistema austriaco e scandinavo si contrappone, infatti, il decentramento del sistema tedesco, rispondente al carattere federale dello Stato e alla prevalenza delle relazioni di settore – in tutti sono esistite, comunque, prassi consolidate, durature ed efficaci di concertazione e dialogo sociale, e spesso anche importanti istituzioni tripartite. Negli anni Novanta, di fronte alle sfide poste dall’integrazione europea e dalla necessità di controllare inflazione e spesa pubblica, questi sistemi hanno consentito di ampliare il ventaglio delle materie concertate. La politica dei redditi si è coniugata con strategie per assicurare in questi paesi lo sviluppo economico e la competitività delle imprese. L’obiettivo di creare occupazione, o mantenere i buoni livelli occupazionali raggiunti, è stato affrontato ponendo attenzione anche alle esigenze di produttività e redditività delle imprese. Trattare sempre più materie, e materie diverse da quelle tradizionali del sistema di relazioni industriali, ha favorito la crescita del volontarismo di questi sistemi. Temi trattati precedentemente su tavoli separati, o meno presenti nell’agenda delle relazioni tra Stato e parti sociali, diventano oggetto di trattative ampie e comprensive, richiedono nuovi *policy mix*. Formalizzare le procedure non è sempre facile, né spesso possibile. Proprio i paesi a più lunga tradizione neocorporativa, dunque, rischiano di risentire di più di questi cambiamenti. Infatti, in alcuni di loro si manifestano difficoltà (come inizia a verificarsi già in questa fase nel caso tedesco¹⁰, e come mostra successivamente il caso austriaco, cfr. Traxler, 2002). Ciò nonostante, la spinta del processo di Lussemburgo a promuovere l’inclusione delle parti sociali nei processi decisionali delle politiche del lavoro non costituiva, dunque, una novità per questi paesi. E non stupisce che nella valutazione dell’impatto della EES – come si è visto (cfr. par. 2.6) – essi abbiano manifestato di dividerne l’impianto, pur ritenendo gli stimoli comunitari poco o nulla influenti sulle loro performance nazionali.

⁹ Nella Figura 3.1, infatti, la Svezia si avvicina al quadrante contiguo, in cui la formalizzazione è minore.

¹⁰ Nella loro versione per la seconda edizione del volume a cura di Ferner e Hyman (1998), Jacobi, Keller e Müller-Jentsch dichiarano di non poter sposare più il relativo ottimismo sulla capacità di tenuta del sistema di relazioni industriali tedesco che chiudeva il saggio di qualche anno prima (1992), anche se non condividono le interpretazioni più negative di molti circa la sua definitiva crisi. Il sistema pare avere imboccato una strada di crescente decentramento e frammentazione, di minore formalizzazione e coesione, di differenziazione interna che non ha l’eguale nel passato del paese, dunque un cambiamento graduale e cumulativo (pp. 231-233).

3.2. Partecipazione in declino

Anche in Belgio, Danimarca e Olanda vi sono state esperienze di concertazione tripartita prima dell'avvio della EES, in alcune fasi anche solide, tuttavia il grado di regolazione formale delle relazioni industriali era generalmente più basso e i sistemi avevano un carattere più marcatamente volontaristico. Pratiche di consultazione delle parti sociali sono state diffuse, a tutti i livelli anche se con un ruolo preminente di quello centrale, ed esistevano da tempo istituzioni di partecipazione, che hanno continuato a operare anche nelle fasi in cui il dialogo sociale è stato più in crisi. Le relazioni tra le élite, dunque, si sono venute rafforzando nel tempo, e hanno dato vita a reti piuttosto stabili e strette, anche se informali. I governi hanno generalmente tenuto in forte conto il ruolo delle parti sociali, tanto da vedere spesso diffondersi la pratica della "legislazione contrattata"¹¹. Vi sono, tuttavia, significative differenze tra i tre sistemi. Sul terreno delle relazioni tra governi e parti sociali, un ruolo dominante è giocato dai sindacati dei lavoratori, particolarmente forti in Belgio (Van Ruyseveldt e Visser, 1996, pp. 206-207) o, viceversa, dalle associazioni imprenditoriali, più forti in Olanda (Crouch, 1993). Inoltre, le sfide degli anni Ottanta hanno visto erodersi la capacità di regolazione congiunta in tutti i tre paesi¹², ma per ragioni diverse.

In Belgio e in Olanda, una certa sfiducia nei confronti degli interessi organizzati ha favorito un crescente intervento dello Stato, una regolazione per via normativa nell'ambito della politica dei redditi e di quella salariale in particolare, che hanno addirittura suscitato dubbi sul mantenimento, a metà degli anni Novanta, di un carattere neocorporativo dei loro sistemi di relazioni industriali (Van Ruyseveldt e Visser, *ibidem*, p. 208), o la loro definizione come casi di "concertazione senza consenso" (Crouch, 1993, p. 294 trad. it.). Alle soglie dell'avvio della EES, è cresciuto, dunque, l'interventismo statale in Belgio, facendo entrare in crisi la più che decennale concertazione tripartita, basata sulla delega alle relazioni bilaterali tra le parti sociali, al punto che appariva allora improbabile che le relazioni tra stato e parti sociali, o tra le stesse parti sociali, potessero migliorare significativamente (Vilroks e Van Leemput, 1998, p. 314)¹³.

In Olanda, al declino della concertazione tripartita dei decenni Settanta e Ottanta si è contrapposta, invece, un'autonoma inversione di rotta negli anni Novanta, prima dell'avvio della EES¹⁴. Pressioni esterne e cambiamenti interni¹⁵ avevano indebolito il ruolo dello

¹¹ Si calcola che in Belgio, per esempio, due terzi delle leggi sul lavoro siano frutto della contrattazione tra sindacati e associazioni imprenditoriali.

¹² Crouch (1993) li collocava tutti, infatti, nel suo terzo modello, del neocorporativismo in declino.

¹³ Gli autori precedentemente, nella prima versione del volume a cura di Ferner e Hyman (1992), valutavano la riapertura del dialogo sociale e della concertazione centralizzata avvenuta a metà degli anni Ottanta, dopo un periodo di stasi di quasi dieci anni, un segnale di ripresa del neocorporativismo. Come si vede, dunque, il sistema belga registrava un andamento per fasi, seppur lunghe, e pare avviarsi verso un declino delle pratiche tripartite.

¹⁴ Ancora una volta, è interessante il raffronto tra le due edizioni del volume a cura di Ferner e Hyman, del 1992 e 1998. Jelle Visser, autore dei saggi sull'Olanda, modifica la sua interpretazione alla luce dell'evoluzione avvenuta nel paese. Nella prima edizione titolava il suo saggio *La fine di un'era e la fine di un sistema* (1992), nella seconda il titolo è *Il ritorno del corporativismo responsabile* (1998). Cfr. anche Visser (1997) e Visser e Hemerijck (1997).

¹⁵ Tra le prime: le crisi petrolifere degli anni Settanta, l'inasprirsi della competizione internazionale e il processo d'integrazione europea. Tra i secondi: la disoccupazione crescente, le politiche dei redditi e di riduzione della spesa pubblica avviate dallo Stato, la diminuzione della sindacalizzazione e il mutamento dei rapporti di forza tra sindacati e associazioni imprenditoriali.

Stato, frammentato il sistema di rappresentanza, polarizzato gli interessi, e aumentato il decentramento del sistema di relazioni industriali. Il modello neocorporativo, che aveva caratterizzato il paese dall'immediato dopoguerra, sembrava giunto irreversibilmente alla "fine di un'era". Tuttavia, nelle parole di Visser (1998, p. 284), "un'era era finita ma il sistema era sopravvissuto". Il dialogo con i sindacati era rimasto in vita, nonostante il mutato orientamento del governo ne riducesse la portata. Gli imprenditori stessi affrontavano processi di ristrutturazione pesanti, con tagli all'occupazione e riduzione del costo del lavoro, ma non volevano mortificare i sindacati. Questi ultimi, seppur con tassi di sindacalizzazione ormai sotto il 25% e un quinto dei loro affiliati disoccupati, non si sentivano minacciati nel loro ruolo istituzionale e hanno saputo adattarsi alle nuove difficoltà.

In Danimarca il declino del modello neocorporativo è da mettere in relazione anche con il cambiamento politico delle coalizioni di governo¹⁶. Lo spostamento verso il centro-destra ha favorito, però, l'adozione di politiche più liberiste, e non un maggior intervento dello Stato nelle relazioni industriali come in Belgio e Olanda. Nonostante che i rappresentanti dei sindacati e degli imprenditori siano restati presenti nelle istituzioni tripartite, il sistema di relazioni industriali ha registrato un progressivo processo di decentramento, il sistema della rappresentanza ha sperimentato una crescente frammentazione e tensioni interne alle stesse componenti, e a metà degli anni Novanta sembra che si sia imboccata la direzione verso una ridotta regolazione sociale del lavoro (Scheuer, 1998).

Per questi tre paesi, in conclusione, il modello inclusivo europeo non era qualcosa di estraneo. Prima dell'avvio della EES la partecipazione delle parti sociali nei processi decisionali ha attraversato – in tempi diversi e con durata variabile – situazioni di difficoltà, ma le relazioni informali tra gli attori, la tradizione neocorporativa, e l'esistenza di istituzioni tripartite, hanno costituito risorse che potevano mobilitarsi di nuovo (come dimostra il caso olandese), o essere mobilitate (come mostra il caso belga). Estendendo il giudizio sul caso belga e olandese a quello danese, si può convenire con Van Ruyseveldt e Visser (1966, p. 260) sul fatto che rapporti informali e personali – facilitati dalle ridotte dimensioni dei paesi, da sistemi di formazione comuni e da bassa polarizzazione sociale – siano fattori da non sottovalutare, e "l'inerzia sociale è una buona spiegazione come inerzia istituzionale della sopravvivenza di questi deboli sistemi neocorporativi".

Nei Rapporti di valutazione dell'impatto della EES, infatti, Olanda e Danimarca condividono pienamente l'impianto del modello inclusivo proposto, anche se non ritengono che sia stato significativo nell'orientare le performance nazionali (cfr. par. 2.6). Il Rapporto belga esprime una valutazione decisamente più positiva. Pur con un giudizio critico sulla capacità delle parti sociali di partecipare a effettivi processi di riforma, abbandonando comportamenti meramente difensivi, ritiene che la EES abbia favorito il loro coinvolgimento nel processo di *policy making*, anche su temi relativamente nuovi – si potrebbe dire, abbia contribuito a dare una spinta decisiva in tempi in cui vi era bisogno di un aiuto dall'esterno per rivitalizzare un sistema in grave difficoltà.

¹⁶ Nel 1982, la lunga tradizione socialdemocratica s'interrompe. Sale al governo una coalizione di centro-destra, e tuttora il paese è governato dal centro-destra, con la sola parentesi di centro-sinistra dopo le elezioni del 1993.

Fig. 3.3 – Paesi con esperienze di partecipazione nei processi decisionali in declino

	ISTITUZIONI TRIPARTITE	FORMA DI REGOLAZIONE	PRASSI
BELGIO	Numerose ¹ Conferenza nazionale del lavoro – CNT ² Consigli economici e sociali regionali – VESOC, CESRB Comitato nazionale per lo sviluppo economico – CNEE	Volontaristica Non vi sono normative di regolazione	Diffusa Politica industriale e del lavoro Politica pensionistica, per la salute e la sicurezza sociale
DANIMARCA	Numerose Consiglio nazionale del lavoro (<i>Landsarbejdsrådet</i>) Autorità nazionale per il mercato del lavoro (<i>Arbejdsmarkedsstyrelsen</i>) Consigli regionali del mercato del lavoro (<i>Arbejdsmarkesråd</i>) Conferenze tripartite (<i>Trepartsdrøftelser</i>) ³	Legislativa e volontaristica Legge sulle politiche del lavoro (<i>Aktivitetfremmeloven</i>)	Diffusa Politiche del lavoro e del mercato del lavoro Politica economica e sociale
OLANDA	Numerose Consiglio economico e sociale – SER Servizio nazionale e servizi regionali per l'impiego – CBA, RBA Istituto nazionale per la sicurezza sociale – LISV Fondazione del lavoro – StAr-SvdA ⁴	Legislativa e volontaristica Leggi sulle relazioni industriali – BBA	Diffusa Politica economica e sociale Politica del lavoro e di F.P. Politica pensionistica, per la salute e la sicurezza sociale

Fonte: Ferner e Hyman, 1992 e 1998; Van Ruysseveldt e Visser, 1996; IST, 1999.

¹ Conferenze nazionali, Tavole rotonde, Patti sociali, Comitati di concertazione sono frequenti e diffusi.

² Il CNT, pur essendo di natura bilaterale, spesso coinvolge anche rappresentanti del governo e costituisce una sede informale di concertazione. Sulla natura difficilmente catalogabile come bilaterale o trilaterale delle istituzioni belghe, cfr. IST (1999, p. 25), Van Ruysseveldt e Visser (1996⁹).

³ Organizzate anche a livello regionale e/o locale, su base volontaristica.

⁴ Si tratta di un organismo bilaterale costituito nel 1945 ma che va inserito nella rosa delle istituzioni qui considerate perché è riconosciuto dal governo, che lo consulta almeno due volte l'anno, in primavera e in autunno. Inoltre, è un luogo di incontro e confronto tra le parti sociali, in cui spesso sono raggiunti accordi che contribuiscono alla definizione di leggi. Il caso dell'accordo del 1996 su "flessibilità e sicurezza" (*flexicurity*) è solo uno degli ultimi e più importanti risultati del periodo considerato.

3.3. Partecipazione recente e/o instabile

Come si vede, mettere insieme paesi con storie e tradizioni diverse in un unico gruppo non è impresa facile. L'eterogeneità dei due paesi che mostrano esperienze di partecipazione delle parti sociali ai processi decisionali più recenti, o diffuse in modo disomogeneo al loro interno e più instabili, è ancor più marcata¹⁷. L'Italia "fu forse il caso più eclatante di lotta dello stato per la sua autonomia" (Crouch, 1993, p. 335 trad. it.). Il complesso rapporto tra uno stato moderno tardivamente costituitosi e una forte presenza delle istituzioni cattoliche fu, ai primi del Novecento, un forte fattore inibitore all'ingresso delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi nell'arena politica. La parentesi fascista sottopose l'associazionismo a un rigido controllo e costrinse chi non vi si piegava alla clandestinità, rafforzando così lo sviluppo di orientamenti di natura piuttosto antagonista che cooperativa. Bisogna attendere la fine degli anni Settanta per registrare la sperimentazione di prime forme di condivisione dello spazio politico a livello centrale, che peraltro ebbero alterne vicende, fatte di qualche successo e molti insuccessi (Carrieri e Perulli, 1985). Tuttavia, in alcune realtà locali le cose andavano

¹⁷ Il quarto modello di Crouch (1993) collocava tra i paesi a *incipiente neocorporativismo* (che caratterizza solo alcune aree, e non tutto il sistema di relazioni industriali) solo l'Italia. Qui si aggiunge l'Irlanda, che ha registrato importanti sviluppi in direzione di un modello più inclusivo solo in anni successivi.

diversamente, e si affermava una tradizione più lunga e soprattutto più solida di collaborazione – basti pensare alle aree a economia diffusa, ai distretti industriali, e allo sviluppo di una “microconcertazione appartata” nel Centro e nel Nord del paese (Regini e Sabel, 1989).

Fig. 3.4 – Paesi con esperienze di partecipazione nei processi decisionali più recenti e/o instabili

	ISTITUZIONI TRIPARTITE	FORMA DI REGOLAZIONE	PRASSI
ITALIA	Istituzioni deboli, e specializzate. Crescente dialogo sociale al centro e in periferia ¹ Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – CNEL ² Istituto nazionale della previdenza sociale – INPS Istituto nazionale per l'assistenza agli infortuni sul lavoro – INAIL	Volontaristica Regolazione legislativa solo per il CNEL Regolazione per accordi	Crescente Politica economica e sociale Politica del lavoro e di FP Politica pensionistica, per la salute e la sicurezza sociale
IRLANDA	Istituzioni solo consultive. Crescente dialogo sociale al centro e in periferia ³ Consiglio nazionale socioeconomico – NESC Forum nazionale socioeconomico – NESF Conferenza imprenditori-lavoratori (<i>Employer-labour conference</i>) ⁴ Partenariato locale (<i>Local area based partnership</i>) Centro nazionale per il partenariato – NCP ⁵	Volontaristica Regolazione per accordi	Crescente Politica del lavoro e del mercato del lavoro Politica economica e sociale

Fonte: Ferner e Hyman, 1992 e 1998; Van Ruysseveldt e Visser, 1996, IST, 1999.

¹ Numerosi Patti sociali e Accordi sono stati siglati sia a livello nazionale che regionale e locale.

² Il CNEL rappresenta, tuttavia, un organismo meramente consultivo e di scarsa capacità di incisione sulle decisioni.

³ Numerosi Patti sociali e Accordi sono stati siglati sia a livello nazionale che regionale e locale.

⁴ La Conferenza è nata come organismo bilaterale, ma ha acquisito progressivamente carattere trilaterale.

⁵ NCP è stato istituito solo nel 1997, appena prima del varo della EES, e rappresenta l'esito di un processo di crescente coinvolgimento avviato circa un decennio prima.

Il risveglio della concertazione tripartita, agli inizi degli anni Novanta, ha così trovato una risorsa significativa in queste pratiche, seppur diffuse a macchia di leopardo, che le nuove emergenze da affrontare hanno potuto mobilitare. Le relazioni industriali italiane sono un caso unico in Europa di coesistenza di “cambiamenti visibili e continuità nascoste” (Regalia e Regini, 1998, p. 468). Le sfide poste dalla competizione internazionale e l'esigenza di conformarsi velocemente ai criteri di convergenza definiti a Maastricht hanno portato l'attenzione generale sulle politiche dei redditi e sul sistema di *welfare*. La forza delle organizzazioni sindacali non consentiva di ricorrere a pesanti manovre di riduzione del costo del lavoro e di flessibilità, ma costituiva una risorsa per politiche concertate. I primi anni Novanta sono stati, così, ricchi di esperienze di confronto e concertazione, che si sono tradotte in legislazione contrattata, accordi e patti sociali, creazione di istituzioni bilaterali e trilaterali, e un raccordo sempre più stretto tra concertazione e contrattazione collettiva¹⁸.

¹⁸ La legislazione sul diritto di sciopero (Legge 146 del 1990), sul mercato del lavoro (nel 1997), sul sistema delle pensioni (nel 1995), sono i casi più significativi di regolazione formale contrattata. I Patti sociali del 1992, 1993, 1996, 1998 non sono che i casi più eclatanti di una prassi consolidata di concertazione, che coinvolge numerosissimi attori e che è sempre più diffusa anche a livello decentrato, attraverso i patti territoriali e le altre forme di programmazione negoziata. Cfr., tra gli altri, Regini (1996), Crouch (1998), Salvati (2000³), Alacevich (2000), Alacevich e Burroni (2000).

Il decennio prima dell'avvio della EES ha visto, dunque, aumentare la propensione ad affrontare in sedi di concertazione e dialogo sociale i principali problemi legati alle politiche del lavoro (dal salario alla regolazione dello sciopero, dalle politiche attive del lavoro alla gestione degli ammortizzatori sociali) sia, più in generale, a quelle macroeconomiche, fiscali e finanziarie, indispensabili per raggiungere l'obiettivo dell'entrata nell'Europa monetaria nel primo contingente di paesi. Non esistendo un sistema di regolazione formale delle relazioni industriali, il confronto è avvenuto su base prettamente volontaristica, cui si è cercato di dare maggiore solidità attraverso la stipula di accordi tripartiti al centro volti a codificare norme condivise¹⁹. Il volontarismo ha costituito, al contempo, una risorsa per l'adattabilità, ma anche un elemento di debolezza, che ha esposto il dialogo sociale a risentire pesantemente delle mutevoli congiunture politiche, economiche, e nei rapporti di forza tra gli attori.

Diversamente dal caso italiano, in Irlanda non vi sono stati storicamente elementi "inibitori" della condivisione dello spazio politico, ma la politica di *laissez faire* e un sistema di relazioni industriali cresciuto secondo il modello anglosassone hanno tenuto separate l'arena della rappresentanza degli interessi e quella delle politiche pubbliche. Solo molto più recentemente si è registrata un'inversione di rotta. Com'è noto, all'inizio degli anni Novanta, infatti, sono stati siglati importanti accordi tripartiti a livello nazionale per affrontare una situazione di grave crisi economica e sociale²⁰. Nonostante il ruolo promotore giocato dal governo, si è creato un diffuso consenso nelle parti sociali sulla necessità di politiche del lavoro e sociali condivise²¹. Le istituzioni esistenti nel paese, peraltro, avevano un carattere esclusivamente consultivo, cosicché il dialogo sociale poggiava su basi esclusivamente volontaristiche. Le buone performance economiche hanno consolidato le tendenze neocorporative, in Irlanda più recenti, e già prima dell'avvio della EES si era diffusa un'adesione convinta al modello inclusivo di *policy making* (come conferma poi il rapporto di valutazione, cfr. par. 2.6).

Il modello inclusivo non era, dunque, estraneo nemmeno a questi ultimi paesi considerati, che, tuttavia, rappresentano due casi diversi. L'esperienza di partecipazione italiana è più lunga e diffusa, seppur con andamenti variabili nel tempo e nello spazio, ma molto fragile per il suo accentuato carattere volontaristico. Quella irlandese è ben più recente, pur sempre basata sul volontarismo, ma apparentemente più solida e meno disordinata.

¹⁹ Due accordi degli anni Novanta, in particolare, rappresentano una sorta di "costituzione" delle relazioni bilaterali e trilaterali tra gli attori: il Protocollo del 1993 e il Patto Sociale del 1998, che regolano rispettivamente la contrattazione collettiva e la concertazione sociale. Cfr., tra gli altri, Giugni, 2003; Dau, 2001; Paci, 2002; Mania e Sateriale, 2002; Alacevich, 1996 e 2000.

²⁰ Preceduti dal Programma per la ripresa (PNR) – siglato nel 1987 – gli anni Novanta hanno visto il Programma per il progresso economico e sociale (PESP, 1990), il Programma per la competitività e il lavoro (PCW, 1994), e il patto di Partnership 2000 per l'inclusione, l'occupazione e la competitività (*Partnership 2000 for inclusion, employment and competitiveness*, 1996) che estende le materie oggetto del dialogo sociale in modo significativo. Cfr. Von Prondzynski (1998).

²¹ La sensazione di "emergenza condivisa" è una precondizione per patti sociali di successo (Regini, 2003).

3.4. Assenza di partecipazione, o partecipazione guidata dallo Stato

In altri contesti nazionali le pratiche di partecipazione sono state, invece, particolarmente deboli, quando non quasi del tutto assenti. Nel caso inglese, un modello decisamente volontaristico di relazioni industriali e l'assenza d'intervento dello Stato si uniscono a uno spiccato decentramento delle relazioni tra gli attori. Al polo opposto, nei paesi che sono usciti da un regime autoritario in tempi recenti (Grecia, Spagna e Portogallo) si è instaurata una pratica di confronto tra parti sociali e governo, sono state create istituzioni tripartite, rivolte piuttosto alla consultazione che alla concertazione, in cui tuttavia il ruolo dello Stato resta predominante. In posizione intermedia, il caso francese mostra una forte dominanza della regolazione statale con una bassa pratica di partecipazione, che si traduce in consultazione delle parti sociali attraverso le istituzioni bilaterali create per via normativa e nella gestione congiunta tra loro (sempre regolata dalla legge) di alcune politiche specifiche.

In Gran Bretagna, negli anni Sessanta e Settanta erano stati istituiti alcuni organismi tripartiti, sotto la spinta dell'emergenza creata dalle crisi economiche, tra i quali assumeva rilevanza soprattutto il Consiglio nazionale per lo sviluppo economico (NEDC), nato nel 1962²². Ma la tradizione del tripartitismo è stata generalmente molto debole anche in quegli anni: è stata definita, infatti "molto parziale e sgangherata" (Edwards *et al.*, 1998, p. 7). Per ragioni addotte alternativamente dall'una o dall'altra parte sociale, e soprattutto in mancanza di una condivisione della natura delle emergenze da affrontare e delle strade percorribili per farlo, le relazioni tripartite hanno spesso ceduto il passo a quelle bilaterali anche in questo periodo.

L'ascesa al potere del partito conservatore, nel 1979, e la sua permanenza al governo quasi ventennale, hanno poi prodotto lo smantellamento di alcune istituzioni trilaterali. Bisogna attendere sino al 1997, quando torna in carica un governo laburista, per vedere rinascere forme di confronto e istituzioni specifiche, anche se prevalentemente consultive. Sin dal 1997 viene istituito un gruppo di confronto sulle problematiche legate alla competitività del sistema economico-produttivo inglese (*Advisory Group on Competitiveness*), e il *Minimum Wage Act* del 1998 crea una Commissione specifica (LPC) per fornire al governo consulenza sul livello iniziale del salario minimo da garantire e la sua evoluzione. Siamo, dunque, proprio alle soglie dell'avvio della EES quando in Gran Bretagna si riavvia autonomamente un confronto tra le parti e una maggiore partecipazione, seppur ancora molto limitata.

Anche nel caso francese la partecipazione è stata decisamente bassa, per ragioni diverse, e che affondano le radici nella fase di costruzione dello Stato moderno, sviluppatosi cercando di lasciare al di fuori dello spazio politico le organizzazioni di rappresentanza degli interessi (Crouch, 1993). La "anomalia" del sistema francese di relazioni industriali è stata da molti interpretata come dipendente da rapporti particolarmente antagonisti tra le parti sociali, incapaci di produrre regolazione consensuale attraverso i loro canali tradizionali. Questo avrebbe spinto lo Stato a regolare per via legislativa il lavoro, garantendo i diritti individuali essenziali dei lavoratori, e a spostare, dunque, molte questioni nell'arena politica (Van Ruysseveldt e Visser, 1996^b, p. 89).

²² Il NEDC fu istituito quando era al governo il partito conservatore, a riprova del fatto che in questi anni il ricorso al tripartitismo non era perseguito solo dai laburisti, ma identificato come un metodo per risolvere problemi economici di portata generale. Verrà abolito nel 1992 dal governo conservatore, all'interno della sua strategia di indebolimento del ruolo dei sindacati.

L'ascesa al governo, nel 1981, dei socialisti ha comportato un tentativo di modernizzazione delle relazioni industriali, in direzione anche di un maggior coinvolgimento delle parti sociali nei processi di *policy making*, o meglio di *policy implementation*. Le leggi Auroux del 1982 hanno giocato un ruolo di particolare rilievo in questo processo: obbligando a

Fig. 3.5 – Paesi con esperienze di partecipazione nei processi decisionali guidate dallo Stato

	ISTITUZIONI	FORMA DI REGOLAZIONE	PRASSI
FRANCIA	Istituzioni deboli, specializzate e solo bilaterali Consiglio economico e sociale – CES Associazione per l'occupazione – ASSEDIC Fondi a gestione congiunta per la sicurezza sociale e le pensioni	Legislativa Ruolo forte dello Stato nelle RI	Poco diffusa, prevalentemente consultiva o gestionale in settori specifici
GRAN BRETAGNA	Istituzioni deboli e specializzate ¹ Gruppo di consulenza per la competitività (<i>Advisory group on competitiveness</i>) ² Commissione sul salario minimo garantito – LPC ³ Commissione salute e sicurezza – HSC Servizio di conciliazione e arbitrato – ACAS	Volontaristica Basso ruolo dello Stato nelle RI, elevato decentramento	Poco praticata a livello nazionale (per niente in alcune fasi), e molto specializzata, riprende dal 1997 con il ritorno al governo del partito laburista
GRECIA	Istituzioni trilaterali, solo consultive Consiglio economico e sociale – OKE ⁴ Istituto nazionale del lavoro – EIE Organizzazione per l'occupazione della forza lavoro – OAED Assemblea rappresentativa per il controllo sociale – ASKE ⁵ Consiglio nazionale per le politiche di sviluppo (<i>Εθνικό Συμβούλιο Αναπτυξιακής Πολιτικής</i>) Consiglio nazionale del lavoro (<i>Ανωτατο Συμβούλιο Εργασίας</i>) Consiglio nazionale per la salute e la sicurezza (<i>Συμβούλιο Υγιεινής και Ασφαλείας της Εργασίας</i>)	Legislativa Ruolo forte dello Stato nelle RI	Sedi di consultazione numerose e specializzate, a forte guida statale
PORTOGALLO	Istituzioni trilaterali, di consultazione e concertazione Consiglio economico e sociale – CES ⁶ Consiglio permanente di concertazione sociale – CPCS	Legislativa Ruolo forte dello Stato nelle RI	Forti guida statale
SPAGNA	Istituzioni deboli e specializzate, o di mera consultazione Consiglio economico e sociale – CES – e Consigli regionali ⁷ Istituto nazionale per la sicurezza sociale – INSS Istituto nazionale per la salute – INSALUD ⁸ Istituto nazionale per i servizi sociali – INSERSO ⁹ Istituto nazionale del lavoro – INEM	Legislativa Ruolo forte dello Stato nelle RI	A fasi alterne (più praticata fino a metà anni '80, poi frenata, riprende a fine anni '90, 1997) e a forte guida statale

Fonte: Ferner e Hyman, 1992 e 1998; Van Ruyseveldt e Visser, 1996, IST, 1999.

¹ Il Consiglio nazionale per lo sviluppo economico (NEDC) e la Commissione per il mercato del lavoro (MSC), istituiti negli anni Sessanta e Settanta come forum per il dialogo sociale tripartito, sono stati aboliti dai governi conservatori tra il 1992 e il 1994.

² Questo, così come LPC, è stato istituito dal nuovo governo laburista entrato in carica nel 1997.

³ Con funzioni solo consultive.

⁴ Istituito sul modello del CES dell'Unione Europea.

⁵ Organo di supervisione delle imprese a partecipazione dei lavoratori, a composizione paritaria tra rappresentanti dei lavoratori, dello Stato e dei governi locali. In pratica, a giudizio generale di scarsa efficienza.

⁶ Creato nel 1989 dalla nuova Costituzione.

⁷ Organismi simili esistono nelle regioni basca e catalana.

⁸ Le sue funzioni sono passate alle regioni autonome.

⁹ Le sue funzioni sono passate alle regioni autonome.

contrattare a livello decentrato su un'ampia serie di materie (il salario, gli inquadramenti, l'orario di lavoro), assicurando il diritto di espressione sulle condizioni di lavoro e il diritto di informazione dei lavoratori. Tuttavia, si tratta sempre di un approccio tipico di un sistema statalista²³, che non ha visto svilupparsi forme di concertazione sociale centralizzata se non molto raramente. Si sono avuti semmai, almeno sino al periodo qui considerato, un sostegno alle relazioni bilaterali tra gli attori, a livello centrale e soprattutto decentrato, e la gestione congiunta di alcuni istituti, sempre promossa e rigidamente regolata dal potere legislativo.

Una sorta di statalismo si è imposto anche nei paesi che sono usciti a metà degli anni Settanta da regimi autoritari: la Grecia, la Spagna, e il Portogallo. In tutti questi paesi non esistevano tradizioni né pratiche di concertazione, che sono venute debolmente affermandosi dopo, con velocità e intensità diverse, ma in cui lo Stato ha mantenuto un ruolo decisivo di regolatore e promotore del confronto.

In Grecia la fine del periodo della dittatura militare, con il ruolo importante giocato dai movimenti dei lavoratori, è avvenuta in un periodo di crisi economica (la crisi petrolifera) e ha coinciso con l'affermarsi di un governo conservatore, rimasto in carica sino al 1981, che ha consentito quella "modernizzazione autocratica" sostenuta dal sistema economico e dagli imprenditori. L'ascesa al potere del Partito socialista (PASOK), nel 1981, è stata accompagnata da fratture interne ai movimenti di rappresentanza degli interessi, specie dei lavoratori, che si dividevano tra favorevoli e ostili alla collaborazione. Solo dopo la sua caduta, nel 1989, si è registrata una maggiore unitarietà e un orientamento più cooperativo e favorevole al dialogo sociale, che negli anni Novanta ha consentito l'istituzione di vari organismi tripartiti, tutti però di natura meramente consultiva. Il sistema, pur con queste nuove istituzioni, è restato, tuttavia, "immaturato". I sindacati non hanno acquisito posizioni rilevanti, e hanno conservato divisioni e contrasti al loro interno, che hanno impedito loro l'assunzione di responsabilità maggiori nel processo di *policy making* (Kritsanionis, 1998, p. 526).

Generalmente solo a livello consultivo sono rimaste anche le istituzioni della Spagna post franchista. La politica di compromesso sociale e accettazione della concertazione portata avanti dai sindacati nazionali durante la prima fase (1977-1986) – che è stata definita di "debole neocorporativismo" (Pérez-Díaz, 1986) – ha visto la nascita (già nel 1978) di diversi istituti nazionali tripartiti per la gestione congiunta delle politiche della salute e sicurezza sociale, dei servizi sociali, del mercato del lavoro (INSS, INSALUD, INSERSO, INEM), e il raggiungimento di importanti accordi che hanno stabilito le norme per le relazioni industriali, la regolazione del conflitto, e il controllo dell'inflazione²⁴. Nel 1986, pertanto, la Spagna ha potuto fare il suo ingresso nell'Unione Monetaria Europea. In questa fase, tuttavia, vi sono state pesanti divisioni interne alle organizzazioni sindacali, che si sono manifestate anche nella non unanime sigla degli accordi²⁵. Partecipando alla concertazione sociale i sindacati hanno

²³ Non a caso, per definire questo particolare modello di relazioni industriali si usa il termine *étatisme*.

²⁴ Tra questi, i Patti della Moncloa (1977, che non coinvolgevano però ancora le parti sociali, ma soltanto i partiti politici) hanno avviato la stagione della concertazione sociale, l'Accordo interconfederale di base (ABI, 1979) ha stabilito le procedure da seguire, e successivamente sono stati siglati gli Accordi quadro interconfederali (AMI, 1980 e 1981; AI, 1983), l'Accordo nazionale sull'occupazione (ANE, 1981); e l'Accordo economico e sociale (AES, 1985 e 1986).

ottenuto legittimazione, ma, potendo profittare di scarsi altri benefici in cambio delle loro politiche di moderazione salariale, hanno vissuto una grave crisi che, negli anni Ottanta, ha provocato la rilevante caduta della loro *membership*. Il sistema di relazioni industriali che ne è emerso ha assunto, comunque, i caratteri di un sistema centralizzato, politicamente orientato verso la consultazione per il raggiungimento di soluzioni condivise ai problemi, primi tra tutti quelli del controllo salariale e dell'inflazione (Van der Meer, 1996, p. 324).

Dopo il 1986, invece, l'assetto partecipativo si è notevolmente allentato. Le istituzioni tripartite sono restate in vita, ma il loro funzionamento e il confronto tra le parti al loro interno hanno assunto caratteri più rituali che sostanziali (Martinez Lucio, 1998, p. 442). La posizione dei sindacati nei confronti delle politiche dell'ultimo governo socialista è divenuta sempre più critica, e nel 1988 essi hanno ritrovato una sorta d'unità d'azione nell'organizzazione di un grande sciopero generale, che, nonostante la loro debolezza, ha avuto un notevole successo. Questa vicenda ha riavvicinato organizzazioni tradizionalmente in competizione, e ha consentito loro, l'anno successivo, di sottoscrivere il primo piano unitario per il rilancio del dialogo sociale, la *Propuesta sindical prioritaria*, cui segue la *Indicativa sindical de progreso*. L'unitarietà sindacale e la necessità di risolvere i problemi legati alla rinascita della conflittualità sono state alla base dell'istituzione, nel 1991, del Consiglio economico e sociale (CES), con funzioni di coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche e di consultazione per le relazioni industriali. La partecipazione ha, dunque, trovato una maggiore formalizzazione.

L'ascesa al potere del Partito Popolare nel 1996 apparentemente ha proseguito nella strada di aprire lo spazio politico alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ma le strutture di carattere tripartito erano troppo instabili e poco radicate per consentire uno scambio politico efficace. Le posizioni critiche nei confronti del dialogo sociale centralizzato sono cresciute, peraltro, anche in rapporto con la pesante flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro. Il distacco tra relazioni industriali al centro e in periferia ha assunto così una connotazione decisamente nuova e profonda.

In Portogallo è stata avviata una stagione di concertazione e partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, che ha ottenuto risultati anche significativi, ma molto instabili. Fino alla metà circa degli anni Ottanta, il sistema di relazioni industriali portoghese era caratterizzato da un'elevata sindacalizzazione, da capacità di mobilitazione, e da una strenua difesa delle conquiste del periodo di liberazione rivoluzionaria. È stato istituito in questa fase, nel 1984, il Consiglio permanente (tripartito) di concertazione sociale (CPCS), per analizzare e discutere le politiche economiche e sociali, che ha consentito il raggiungimento di accordi sulla politica dei redditi e la stesura di regole per la contrattazione collettiva ai livelli decentrati²⁶. Lo Stato, che era intervenuto pesantemente nella fase rivoluzionaria, ha cambiato strategia quando ha assunto la guida del governo il neoliberale Silva, nel 1987. Il cambiamento della situazione politica, insieme alle crescenti difficoltà economiche, ha contribuito a modificare i rapporti di forza tra le parti, a esaurire la stagione di mobilitazione di massa, lasciando spazio alla concertazione centralizzata.

²⁵ Alcuni accordi, infatti, non sono firmati da Comisiones Obreras in aperta contestazione del metodo della concertazione nazionale come influente sulle relazioni industriali decentrate.

²⁶ Nel 1990-91 diverrà organo del Consiglio economico e sociale.

Il dialogo sociale ha assunto, pertanto, una natura particolare. Più che processo di condivisione, costruito anche dal basso e basato su rapporti di fiducia tra le parti, ha rappresentato uno strumento adottato dal potere politico per creare consenso attorno alle nuove strategie di liberalizzazione, ristrutturazione e privatizzazione²⁷. La concertazione nazionale è restata, tuttavia, in vigore e, nel 1996, ha consentito il raggiungimento dell'Accordo di concertazione strategica, un programma ambizioso per l'occupazione e la competitività. La competizione presente nel mondo della rappresentanza degli interessi, però, ha fatto sì che gli accordi raggiunti vedessero sempre l'assenza di qualche firmatario (soprattutto, tra i sindacati, CGTP), o il debole coinvolgimento di altre organizzazioni (specie da parte imprenditoriale, CIP). Questa partecipazione limitata ha finito con il rafforzare ancora di più il ruolo già centrale dello Stato, e non ha sostenuto il processo di progressiva autonomizzazione delle parti sociali (Barreto e Naumann, 1998, p. 422).

Paesi molto diversi tra loro, e per diverse ragioni, sono pertanto accomunati da una debole esperienza di partecipazione. Un complesso gioco di intrecci tra volontarismo e istituzionalizzazione ha consentito ai paesi in cui il modello inclusivo è stato tradizionalmente presente di profittarne e produrre risultati importanti nella produzione di beni collettivi. Un quadro istituzionale che non prevede forme e procedure per il dialogo sociale (come nel caso inglese), o che lo regola per via autoritativa (come negli altri paesi dell'ultimo gruppo considerato), costituisce un impedimento al diffondersi e consolidarsi di pratiche efficaci. L'assenza d'esperienza, peraltro, si traduce in mancanza di competenze negli attori e/o nello sviluppo di una cultura orientata più verso l'antagonismo che la cooperazione. È, dunque, proprio in questo gruppo di paesi che la proposta comunitaria potrebbe avere i suoi effetti più visibili; che può cioè essere meglio misurata nella sua capacità di innescare e irrobustire processi d'interazione. Su questi aspetti si concentrano i prossimi capitoli.

²⁷ Da segnalare soprattutto gli Accordi sulla politica dei redditi (1987, 1988 e 1992); l'Accordo economico e sociale (1990); l'Accordo sulle politiche di formazione professionale e quello su salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (1991).

Capitolo 4

I Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione: gli effetti sugli attori e sulle loro relazioni

Lo studio degli effetti della Strategia Europea per l'Occupazione (EES) sui processi di elaborazione dei Piani Nazionali di Azione (NAP) predisposti, a partire dal 1998, in ognuno dei paesi membri dell'Unione offre un buon punto di partenza per valutare alcune possibili conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro. Come si è ricordato (cfr. par. 1.2), il Consiglio Straordinario sull'Occupazione (Lussemburgo, dicembre 1997) ha deciso di anticipare sperimentalmente le procedure in materia di politiche del lavoro previste dal Trattato di Amsterdam. L'Europa è divenuta, così, un grande "laboratorio" di sperimentazione del modello europeo di *policy making*. I processi decisionali dei NAP dal 1998 al 2001 sono stati seguiti nella ricerca europea da cui questo lavoro prende le mosse. Particolare attenzione è stata dedicata al ruolo giocato dai sindacati dei lavoratori e dalle associazioni imprenditoriali, con riferimento alle forme, all'intensità e alla qualità del loro coinvolgimento. Le misure contenute nei Piani sono state considerate soltanto in relazione al livello di coinvolgimento delle parti sociali nella loro stesura, realizzazione e monitoraggio. Ulteriori informazioni per il 2002 e il 2003 – anni non compresi nella ricerca – sono state reperite nei rapporti pubblicati nei siti della Fondazione Europea di Dublino e della Commissione Europea.

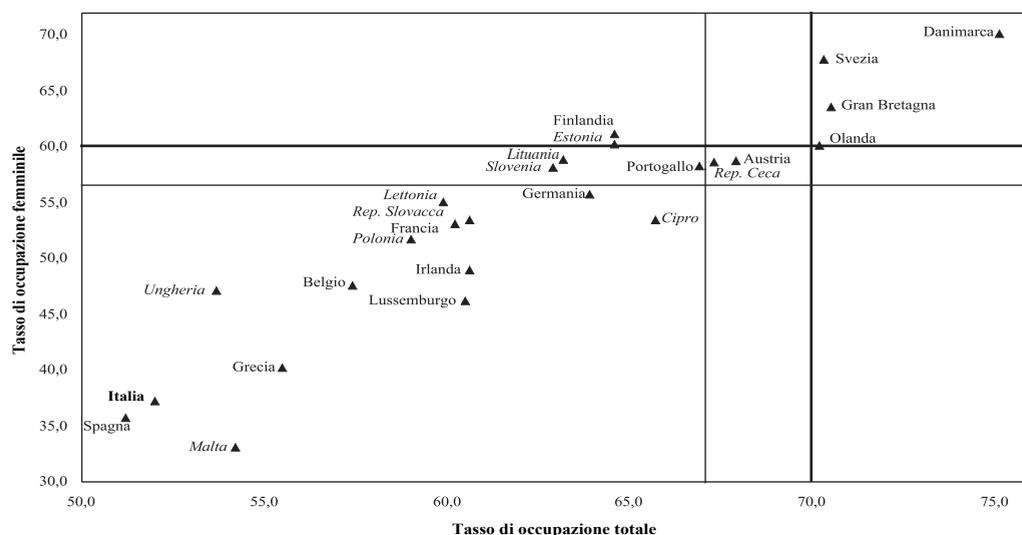
Prima di addentrarsi nell'analisi dei risultati della ricerca, conviene ricordare che i sistemi di relazioni industriali dei quindici paesi europei erano, e sono tuttora, molto diversi, anche, e soprattutto, in riferimento ai gradi di istituzionalizzazione e di formalizzazione della partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, come si è mostrato nel terzo capitolo. Altrettanto diseguali erano, inoltre, le condizioni generali del mercato del lavoro e dell'occupazione. La maggiore o minore urgenza di affrontare il problema della disoccupazione e di sostenere l'inserimento attivo nel mercato del lavoro di alcune fasce di popolazione (donne, giovani, adulti in età avanzata, disoccupati di lunga durata) va tenuta, dunque, in considerazione. Essa può influenzare la propensione degli attori sociali alla condivisione delle responsabilità, alla ricerca del consenso, e dunque il grado e le forme della partecipazione.

Gravi problemi occupazionali ed economici, infatti, generalmente favoriscono la collaborazione, specie se vi è una diffusa percezione di una "emergenza" da affrontare (Regini, 2003). Tuttavia, può ingenerarsi un conflitto che ostacola il dialogo sociale e la condivisione delle responsabilità, quando gli attori non si trovano d'accordo sulle strategie da adottare.

D'altro canto, l'inclusione nel *policy making* può essere più facile quando la congiuntura occupazionale è meno critica, o addirittura positiva, ma solo se le parti sociali sono orientate verso una rappresentanza di carattere generale degli interessi (dei lavoratori e delle imprese) e i governi verso la condivisione dello spazio politico.

È, dunque, necessario considerare le situazioni di contesto anche da questo punto di vista. La Figura 4.1 riassume la situazione occupazionale dei paesi europei al 1998, primo anno d'elaborazione dei NAP, e mostra i tassi d'occupazione totale e femminile, collegandoli agli obiettivi stabiliti in sede comunitaria. È così possibile vedere con chiarezza i diversi punti di partenza di ogni paese, la loro variabile distanza dalle mete comuni.

Fig. 4.1 – Posizione dei paesi europei rispetto agli obiettivi di Lisbona



Fonte: Eurostat

La tavola è suddivisa in quadranti, utilizzando come parametri di riferimento gli obiettivi da raggiungere entro il 2010, fissati a Lisbona nel 2000 (il 70% d'occupazione totale e il 60% d'occupazione femminile, indicati dalle linee più marcate), e quelli intermedi fissati successivamente per il 2005, a Stoccolma (inferiori di tre punti, in entrambi i casi, a quelli previsti per il 2010, linee più sottili). Nella Figura sono segnalati, in corsivo, anche i tassi dei dieci paesi entrati nell'Unione Europea nel maggio 2004.

I paesi con tassi d'occupazione totale e femminile già superiori, nel 1998, agli obiettivi di Lisbona sono quattro. Appartengono tutti al gruppo dei quindici e sono tutti del Centro Nord Europa: Danimarca, Svezia, Gran Bretagna e Olanda. Già prima dell'avvio della EES l'occupazione non costituiva per questi paesi un'emergenza e, dunque, lo stimolo delle politiche comunitarie era meno necessario. Va tenuto conto però del fatto che i semplici tassi d'occupazione consentono una valutazione meramente quantitativa, e non dicono nulla della "qualità" del lavoro, nemmeno in relazione ai livelli salariali¹. Peraltro, sono calcolati secondo la logica "un lavoro per ogni persona", azzerando le differenze tra lavoro a tempo pieno o par-

¹ Un'indagine Eurostat (2000) mostra che il costo orario del lavoro nei quindici paesi membri varia in modo molto significativo: dai 28,56 Euro della Svezia agli 8,13 del Portogallo.

ziale, stabile e precario, più e meno garantito e tutelato. Il ricorso al part-time, per esempio, favorisce l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, ma ha implicazioni pesanti in termini di retribuzione, di carriera, di contenuto stesso della professione, e spesso di soddisfazione. Le maggiori o minori possibilità di scelta esistenti nei mercati del lavoro nazionali andrebbero, dunque, tenute in conto. Inoltre, il part-time ha l'effetto di sovrastimare il dato occupazionale. Si è calcolato, infatti, che rapportando l'occupazione femminile a unità di lavoro a tempo pieno il tasso di occupazione femminile "equivalente al tempo pieno" si ridurrebbe di oltre 20 punti percentuali nel caso olandese, di 16 nel caso inglese (Olanda e Gran Bretagna scenderebbero, così, nel quadrante in basso a destra), di 10 in Danimarca (paese che non cambierebbe quadrante, ma si collocherebbe ben più in basso)².

Gravi problemi occupazionali nel 1998 non vi erano nemmeno in altri tre paesi, che avevano già raggiunto almeno uno degli obiettivi finali o intermedi, e le politiche comunitarie potevano costituire per questi un'ulteriore spinta positiva in direzione di traguardi più soddisfacenti. L'Austria, per esempio, aveva già raggiunto entrambi gli obiettivi intermedi, ed era prossima anche a quelli per il 2010. Finlandia e Portogallo, invece, avevano già superato nel 1998 l'obiettivo rispettivamente finale e intermedio per la componente femminile della forza lavoro, con tassi d'occupazione totale ancora inferiori, seppur di poco all'obiettivo intermedio³.

Otto paesi erano, al contrario, piuttosto lontani nel 1998 dai tassi d'occupazione totale e femminile indicati come obiettivo finale a Lisbona, e ancora tutti sotto a entrambi gli obiettivi intermedi stabiliti a Stoccolma. Per alcuni la distanza era particolarmente marcata (più di dieci punti percentuali da entrambi gli obiettivi): Italia, Grecia, Spagna, e Belgio. Per altri questa distanza era minore (Francia, Irlanda, Lussemburgo e soprattutto Germania). Gravi problemi occupazionali persistevano, dunque, in quattro paesi membri storici dell'Unione e altri quattro avevano comunque bisogno di orientare in modo deciso le loro politiche del lavoro⁴.

Considerando la situazione occupazionale della forza lavoro più anziana, in età 55-64 anni, le condizioni di partenza dei paesi europei erano ancora più critiche, e sempre molto diverse (cfr. Fig. 4.2). A Stoccolma, nel 2001, si è deciso di raggiungere un tasso d'occupazione specifico del 50% nel 2010. Nel 1998, solo in tre paesi i tassi d'occupazione totale erano già superiori a questa soglia: Svezia, Danimarca e Portogallo, ma solo in Svezia con il pieno coinvolgimento anche della componente femminile⁵. Tutti gli altri paesi avevano tassi inferiori, e quattro erano molto distanti dall'obiettivo⁶.

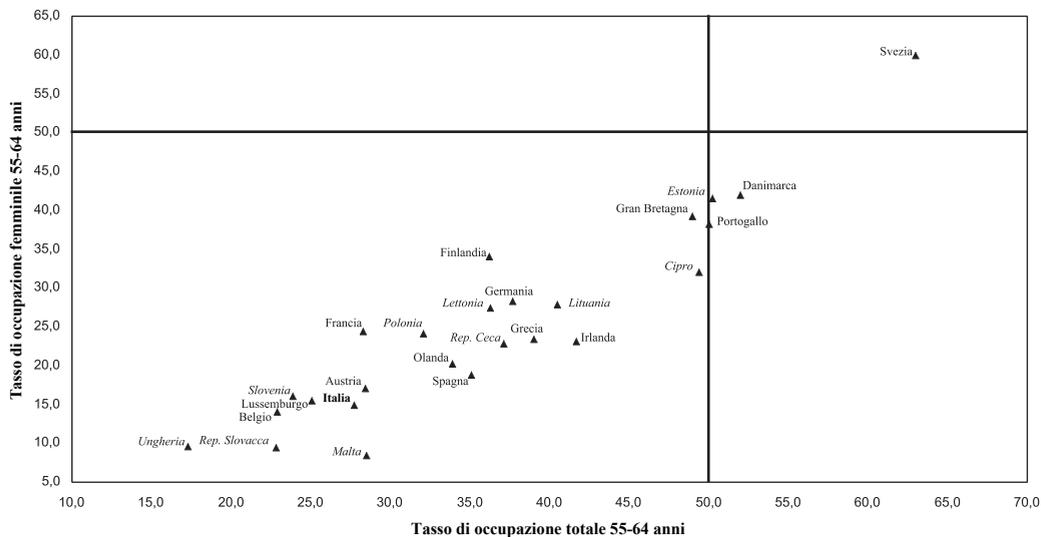
² Cfr. Reyneri (2002, p. 257). Il tasso d'occupazione femminile scenderebbe anche in Germania (di 10 punti percentuali), e in Italia (solo di due punti, perché il part-time è qui particolarmente poco diffuso).

³ Sei dei paesi *new comer* si trovavano nel 1998 nelle stesse condizioni della Germania: Estonia, Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia, Slovenia e Cipro.

⁴ Quattro dei paesi *new comer* dividevano questa situazione: Ungheria e Malta con tassi più bassi, Polonia e Repubblica Slovacca con tassi più alti.

⁵ Di nuovo l'Estonia presentava una situazione analoga.

⁶ La Gran Bretagna era vicina, ma con un tasso d'occupazione femminile anziana inferiore al 40%. Analogamente si collocava Cipro. Sei paesi presentavano tassi d'occupazione totale oscillanti tra il 30 e il 45%, e tra il 20 e il 35% nella componente femminile (Finlandia, Germania, Irlanda, Grecia, Olanda e Spagna). Tra i *new comer*, troviamo una situazione analoga in Lituania, Lettonia, Repubblica Ceca e Polonia. Infine, Austria, Italia, Belgio e Lussemburgo avevano un'occupazione totale inferiore al 30% e femminile inferiore al 20%, insieme a quattro dei nuovi paesi (Malta, Slovenia, Repubblica Slovacca e Ungheria).

Fig. 4.2 – Posizione dei paesi europei rispetto all'obiettivo di Stoccolma

Fonte: Eurostat

La Figura indica l'obiettivo fissato a Stoccolma per il 2010, raggiungere il 50% dell'occupazione totale per la popolazione più anziana (linea verticale). Mostra anche i tassi d'occupazione delle donne, di questa fascia d'età, anche se questo obiettivo non è previsto a livello europeo (linea orizzontale).

La convergenza verso traguardi comuni promossa dalla EES, dunque, anche in questo caso non poneva problemi ad alcuni paesi, le cui situazioni di partenza erano già soddisfacenti; poteva essere uno stimolo per i paesi più vicini alle soglie obiettivo; ma costituiva un impegno molto oneroso per quelli che ne erano più distanti e per i quali era necessario un coinvolgimento di istituzioni, legislazione e azione di governo, per migliorare le condizioni economiche, la struttura ed il funzionamento del mercato del lavoro, ma anche per promuovere trasformazioni nella cultura, negli stili di vita, nei rapporti tra generi, che non sono facili né rapidi. L'Europa si presentava, così, come un insieme di paesi a più velocità, e l'omogeneità dei risultati⁷ costituiva una grossa sfida, soprattutto per alcuni paesi in cui l'*emergenza occupazione* era più elevata.

Il grado di correlazione tra la gravità della situazione occupazionale e la diffusione della partecipazione e del coinvolgimento nei processi di *policy making* è debole, e mette semmai in evidenza l'esistenza di un rapporto positivo, di rinforzo reciproco, tra "buone" performance occupazionali e inclusione delle parti sociali nell'arena delle politiche del lavoro. I paesi a partecipazione solida ed estesa, o anche in declino ma con precedenti esperienze significative e durature (cfr. par. 3.1), sono tutti collocati nei quadranti più in alto e più a destra della Figura 4.1 – con le sole eccezioni di Belgio e Lussemburgo. I paesi in cui la partecipazione è più recente, instabile, o a guida statale, sono invece prevalentemente collocati

⁷ Come si è visto, non si persegue più come in passato l'armonizzazione tra i sistemi e le politiche nazionali, ma si mira comunque a raggiungere analoghi risultati, seppur per vie diverse (cfr. Cap. 1).

nel quadrante in basso a sinistra – con le sole eccezioni della Gran Bretagna e del Portogallo. D'altronde, che esista un rapporto tra caratteristiche dei sistemi di relazioni industriali e performance occupazionali è una vecchia quanto irrisolta questione, costantemente aperta nell'ambito del dibattito accademico e politico, e probabilmente una questione cui è impossibile rispondere⁸. A partire da questo complesso scenario, si può meglio verificare l'impatto della EES sulle procedure di *policy making*.

L'elaborazione dei NAP, nei quindici paesi membri dell'Unione Europea, ha visto sin dall'inizio un generale incremento del confronto tra governi e parti sociali (IST, 1999^a). La diffusione delle pratiche di coinvolgimento, tuttavia, non era senza problemi. Da un lato, il confronto assume spesso un carattere rituale e formale, da qualcuno definito anche "adeguamento burocratico" alle direttive europee. Dall'altro, il calendario europeo impone tempi molto ristretti che ostacolano un coinvolgimento efficace delle parti sociali. Sulla scorta di questo risultato, relativo alla prima esperienza del 1998, negli anni successivi la ricerca si è focalizzata sulla qualità del dialogo sociale, per verificare se si registrasse un irrobustimento delle procedure già in essere in alcuni paesi o un concreto avvio di esperienze in quelli che ne erano più carenti, o se, al contrario, si fosse di fronte a un mero adeguamento formale alle richieste comunitarie. Per misurare gli effetti della EES e le dinamiche realizzatesi nei diversi paesi da questo punto di vista, ci si è concentrati soprattutto su cinque indicatori: le *procedure* adottate per il confronto nella predisposizione dei NAP, il *numero* e le *caratteristiche degli attori* sociali coinvolti, il *ruolo* eventualmente ricoperto dalle *istituzioni trilaterali* (e bilaterali), l'esistenza di *accordi* in materia di politiche del lavoro ricollegabili ai NAP anche se non direttamente inseriti nel loro processo di definizione, e il *clima del confronto* (cfr. Fig. 4.3).

Fig. 4.3 – L'elaborazione dei NAP nei quindici paesi membri dell'Unione Europea dal 1998 al 2001¹

	PROCEDURE: CONSULTAZIONE <i>VERSUS</i> COINVOLGIMENTO ATTIVO	PARTI SOCIALI COINVOLTE: ATTORI TRADIZIONALI <i>VERSUS</i> NUOVI ATTORI ²	RUOLO DELLE ISTITUZIONI TRILATERALI (O BILATERALI) SEDI DI CONFRONTO	ACCORDI SIGLATI TRA LE PARTI SUL PROBLEMA DELL'OCCUPAZIONE	LIVELLO DI SODDISFAZIONE DEGLI ATTORI SOCIALI INTERESSATI
AUSTRIA	Coinvolgimento attivo sin dal primo NAP	Attori tradizionali	Preesistenti agenzie di servizi per il mercato del lavoro	Numerosi accordi su occupazione, flessibilità salariale e temporale, formazione continua e pari opportunità fino alla fine del 2000	Buono, ma con crescente timore di un possibile passaggio da un approccio negoziato ad uno statalista
BELGIO	Coinvolgimento attivo sin dal primo NAP	Organizzazioni regionali di rappresentanza e amministrazioni locali	Preesistenti enti trilaterali: CNT, VESOC, CESRB, CESRW	Ricorrenti accordi interprofessionali (1998 e 2000) su tutti gli aspetti della regolazione del lavoro	Buono, ma con posizioni divergenti tra le parti sociali e con tendenze a preservare autonomia negoziale

⁸Su quest'aspetto, cfr. Esping Andersen (1999^a). Si veda anche il tentativo di verifica empirica di Signorelli (1999), che mostra l'esistenza di una relazione asimmetrica: "cattive" relazioni industriali sono condizione sufficiente per basse performance occupazionali, mentre "buone" relazioni industriali paiono condizioni necessarie, ma non sufficienti per buone performance.

DANIMARCA	Coinvolgimento attivo sin dal primo NAP	Regioni e associazioni degli enti locali	Preesistenti comitati di coordinamento (nazionali, regionali e locali). Forum tripartito dal 1998	Accordi quadro centrali (<i>Climate agreement</i> , 1999; <i>Co-operation agreement</i> , 2001) implementati a livello decentrato	Buono. Tradizione cooperativa e responsabilità condivise nella definizione e gestione delle politiche consentono di superare le divergenze
FINLANDIA	Da mera consultazione a coinvolgimento attivo	Attori tradizionali	Preesistente Comitato per l'occupazione	Accordi centrali e intersettoriali sulla politica dei redditi (eccezione degli Accordi di settore del 2000) implementati a livello decentrato	Buono, e in modo crescente negli anni
FRANCIA	Da mera consultazione a confronto costruttivo	Tecnici di enti bi- e trilaterali; associazioni del settore agricolo e delle amministrazioni pubbliche	Istituzione del CDSEI nel novembre 1998 per la concertazione durante l'elaborazione dei NAP	Numerosi fallimenti di accordi tripartiti centrali, crescita della negoziazione bilaterale come effetto della legge sulle 35 ore	Cresce la capacità di dialogo, anche se restano profonde divergenze tra le parti sociali, tra i sindacati, e tra parti sociali e governo
GERMANIA	Da integrazione di accordi bilaterali a consultazione	Organizzazioni sindacali di settore	Istituzione dell'Alleanza per il Lavoro a dicembre 1998, poi entrata in crisi ³	Accordi sull'occupazione giovanile e femminile ⁴ . Accordi raggiunti nell'ambito dell'Alleanza per il Lavoro. Trend in riduzione	Crescenti difficoltà nel raggiungere accordi creano scetticismo tra le imprese e l'uscita di alcuni sindacati dall'Alleanza
GRAN	Basso coinvolgimento (crescente a livello decentrato)	Attori tradizionali	Non esistono istituzioni di riferimento	Non ci sono accordi a livello centrale né decentrato ⁵	n.a.
GRECIA	Da mera consultazione a coinvolgimento ritualistico	Organizzazione di rappresentanza dei disabili ESAEA	Preesistenti enti trilaterali: OAED, EIE	Un accordo quadro (2000) e contratti nazionali di settore e aziendali che non toccano il tema. Fallimento dei tentativi di concertare le riforme	Sfiducia reciproca tra il governo e le parti sociali, divergenze tra le parti sociali, nonostante un maggior coinvolgimento
IRLANDA	Coinvolgimento attivo sin dal primo NAP	Associazioni comunitarie, religiose, di volontariato, dei disoccupati, femminili, giovanili, e ONG	Centro Nazionale per la Partnership, istituito alla fine del 1997	Attuazione di P2000 e raggiungimento del nuovo accordo nazionale PPF (2000)	Buono. Qualche critica ai tempi ristretti del calendario e qualche divergenza che viene affrontata e risolta
ITALIA	Da mera consultazione a semplice informazione	Attori tradizionali	Il Patto di Natale del dicembre 1998 offriva una nuova cornice, rimasta inefficace ⁶	Dal Patto di Natale (1998) agli accordi separati a livello nazionale e locale	Da governo congiunto della flessibilità, decentramento regolato e legislazione contrattata, a crescenti conflitti
	Coinvolgimento attivo sin dal primo NAP	Associazione delle banche	Preesistente CNCT e istituzione del nuovo ORPE nel maggio 2000 ⁷	Non ci sono accordi a livello centrale né decentrato	Buono

OLANDA	Da coinvolgimento a formalizzazione del confronto	Attori coinvolti nei patti territoriali; associazioni del settore agricolo; associazioni degli enti locali	Preesistente StAr	Accordi a livello centrale e di settore costituiscono il quadro di riferimento per i numerosi accordi decentrati	Buono, e sempre più orientato verso temi più qualitativi, anche se con crescenti problemi sulle competenze
PORTOGALLO	Coinvolgimento e formalizzazione del confronto	Attori tradizionali	Preesistente CPCS e istituzione di un Gruppo di lavoro tripartito per il monitoraggio dei NAP nel 1999	Accordi nazionali (specie nel 2001) con bassa capacità di influenza sulla negoziazione di settore e decentrata	In miglioramento. Qualche critica ai tempi ristretti del calendario e divergenze non composte su diversi temi
SPAGNA	Mera informazione e consultazione	Regioni autonome ed enti locali	Preesistente INEM, solo per il monitoraggio	Accordi nazionali e decentrati, spesso non coerenti	Divergenze tra il governo e le parti sociali, tra le parti sociali, nonostante stia crescendo un clima di maggiore fiducia reciproca
SVIZZERA	Da mera consultazione a coinvolgimento attivo	Regioni ed enti locali	Istituzione del Gruppo (tripartito) di consultazione europea sin dal 1998, per il primo NAP	Accordi di settore, indirettamente rilevanti	Buono. Clima di generale consenso

¹ Sintesi dei principali risultati della ricerca condotta tra il 1998 e il 2001.

² Nella colonna si indicano soltanto gli attori non tradizionalmente presenti nella concertazione nazionale (cfr. Cap.3). Quando non è indicato nulla, si intende che non vi sono state significative nuove inclusioni nel dialogo sociale instaurato per l'elaborazione dei NAP. La tradizione dei diversi paesi e la variabile sensibilità dei ricercatori che hanno steso i rapporti nazionali può avere avuto effetti sulla definizione di alcuni attori come tali. Solo a titolo di esempio, le amministrazioni locali, presenti nel dialogo sociale in Danimarca, non vengono segnalate dai rapporti danesi come *new entry* (Jorgensen, Due e Wehner, 2002).

³ Anche se non istituita espressamente per la elaborazione dei NAP, e se non vi sono collegamenti formali e ufficiali, l'Alleanza per il Lavoro, la Formazione e la Competitività (*Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb*) ha rappresentato una sede tripartita permanente di concertazione e di dialogo sociale, suddivisa in gruppi di lavoro tematici coordinati da un comitato organizzatore (*Steuerungsgruppe*), raccogliendo tutti i partner sociali interessati. Alleanze regionali per l'occupazione ne hanno seguito l'esempio (*Regionale Beschäftigungspakte*). Dall'inizio del 2000, tuttavia, è entrata in una fase di difficoltà, con successive defezioni (i sindacati poligrafici, poi quelli dei servizi privati), crescente scetticismo sul suo funzionamento (da parte dei manager, delle piccole e medie imprese). Cfr. Sadowski *et al.* (2002).

⁴ I programmi per ridurre la disoccupazione giovanile del 1998 (*Sofortprogramm*) e creare pari opportunità occupazionali tra uomini e donne del 1999 (*Frau und Beruf*) sono stati oggetto di accordi, collegati sostanzialmente ma separati dalle attività e dagli accordi raggiunti nell'ambito dell'Alleanza per il Lavoro (Sadowski, Lindenthal, Schmitt, 2001).

⁵ I rapporti sul caso inglese (Marsden, 2001 e 2002) mettono in evidenza che questo risultato resta immutato anche se la ricerca si rivolge verso altre forme istituzionali che possono costituire alternative funzionali: dialogo sociale informale tra le leadership delle associazioni di rappresentanza, negoziazione a livello di settore o regionale, o altre forme di coordinamento a livello *multi-employer*.

⁶ Il Patto, infatti, stabiliva le regole generali per la concertazione sociale che, anche se non espressamente dedicate all'elaborazione dei NAP, ne potevano costituire il nuovo quadro di riferimento. Sul piano degli organismi per il dialogo sociale, istituiva diciotto tavoli tecnici di settore e due comitati intersettoriali (il Comitato consultivo sulla legislazione del lavoro e il Comitato di coordinamento in materia di scuola, ricerca, sviluppo locale e politica del lavoro). Apparentemente una sorta di "nuova costituzione" della concertazione sociale (Alacevich, 2000) – come il Protocollo del 1993 lo era stato per la contrattazione collettiva – il Patto del 1998 ha avuto, tuttavia, una bassa implementazione e la sua complessa architettura non ha visto che una piccola e parziale realizzazione.

⁷ L'Osservatorio è un'istituzione tripartita cui è affidato il compito di monitorare gli effetti della legislazione del lavoro sulla contrattazione collettiva e l'implementazione delle misure previste nei NAP (Clément, 2002).

4.1. Le forme di coinvolgimento degli attori

Le *procedure di consultazione delle parti sociali nella definizione dei NAP* possono collocarsi tra due poli di un *continuum* che va da un coinvolgimento debole (indicato dal ricorso a procedure di mera informazione e consultazione) a un coinvolgimento più intenso (indicato da procedure di confronto effettivo sulle misure proposte e dall'integrazione nei NAP di accordi siglati dalle parti sociali). Seguendo negli anni il processo di definizione dei NAP, le parti sociali sono state sempre coinvolte, sin dalla prima esperienza, in Austria, Belgio, Danimarca, Irlanda, e Lussemburgo, cui si aggiungono Olanda e Portogallo che hanno anche messo a

punto e formalizzato nuove metodologie di confronto. In Olanda ciò è avvenuto in preparazione del NAP 2001, dopo che le parti sociali avevano espresso insoddisfazione rispetto alle esperienze degli anni precedenti, soprattutto in relazione ai tempi troppo stretti del confronto. Dato che i tempi non sono facilmente dilatabili, per le scadenze imposte dal calendario europeo, si è deciso di affidare un ruolo maggiore alla Fondazione del Lavoro (StAr), in cui le parti si confrontano costantemente, e di prevedere quattro fasi ricorrenti di dialogo sociale, collegate alla definizione in bozza e finale, rispettivamente, delle linee guida e del NAP (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2002)⁹. In Portogallo, invece, il governo aveva istituito sin dal 1999 un gruppo di lavoro tripartito per l'elaborazione dei NAP (nell'ambito del Consiglio permanente tripartito di concertazione sociale, CPCS) e nel 2000 ha proposto anche una nuova metodologia, basata su accordi a geometria variabile: accordi su temi centrali possono essere proposti da ogni parte sociale, in qualunque momento, e recepiti e integrati nei NAP purché su di essi si sia trovato un consenso allargato (Pires de Lima e Rego, 2002).

Un significativo miglioramento nel tempo è stato registrato anche in altri due paesi, dove si è passati da una mera consultazione a un coinvolgimento più intenso delle parti sociali nella definizione dei NAP (come in Finlandia), o a un confronto più "costruttivo"¹⁰, anche se non ancora a un vero e proprio coinvolgimento (come in Francia). Analogamente, una crescita del coinvolgimento si è registrata anche in Svezia, dopo una stagione difficile, e in Grecia, dove il dialogo era stato quasi assente in passato. In Svezia, infatti, nonostante la lunga tradizione corporativa, nel 1998 il dialogo non era riuscito a decollare, e due tentativi di raggiungere accordi in materia d'occupazione erano addirittura falliti. Progressivamente, tuttavia, la situazione è venuta mutando. Le parti sociali hanno aspramente criticato il processo d'elaborazione dei NAP del 1998 e del 1999, e i contenuti stessi dei Piani. Hanno pertanto deciso di indirizzare, congiuntamente, una lettera al governo, in cui formulavano proposte per rivedere le procedure da adottare successivamente, specialmente in relazione al pilastro della "adattabilità". Il governo, dal canto suo, le ha incoraggiate a concludere accordi su un'ampia gamma di materie: dallo sviluppo delle competenze dei lavoratori, alle condizioni di lavoro, all'orario di lavoro, ecc. Nel 2000, poi, governo e parti sociali hanno deciso di istituire un organismo tripartito *ad hoc*, che dal 2001 è stato la sede di un confronto più stretto ed efficace (Anxo, 2002). In Grecia, il mutamento registrato è di proporzioni molto minori. Le parti sociali inizialmente erano solo consultate, peraltro in tempi ristretti e forme poco efficaci. Successivamente, i governi hanno cercato di coinvolgerle sempre di più, pur se il confronto resta piuttosto ritualistico che sostanziale (Mouriki, 2002).

Complessivamente, dunque, la EES ha potuto giovare di un assetto partecipativo preesistente, sin dal primo esperimento del 1998, in sette paesi europei, in due dei quali si è provveduto a "organizzare" meglio il confronto attraverso nuove istituzioni e procedure. In altri quattro paesi, poi, la EES ha favorito l'emergere o il rafforzarsi di procedure e sedi per il dialogo sociale. Da questo punto di vista, ha prodotto risultati di rilievo nella maggioranza dei paesi membri.

⁹ Le consultazioni di primavera e autunno sono preparate anche da incontri tra parti sociali e governo che avvengono ogni sei-otto settimane nel *Regiegroep* e da numerosi altri incontri più informali (*ibidem*).

¹⁰ Usano questa espressione gli estensori del rapporto sulla Francia (Jacquier e Plassard, 2002).

Nei restanti quattro paesi si è registrato, invece, un coinvolgimento delle parti sociali particolarmente basso, in tutti gli anni considerati, quando non addirittura un impoverimento nel tempo delle procedure di confronto sui NAP. In Spagna e Gran Bretagna, per ragioni diverse, ha prevalso una mera informazione delle parti sociali, e la debole consultazione eventualmente avviata è stata affrettata e poco coinvolgente.

In Spagna ha inciso un orientamento in tal senso del governo, rafforzato dai tempi ristretti della consultazione¹¹ (De Alos e Roquero, 2002). In Gran Bretagna ciò è dovuto alla mancanza di tradizione del confronto tripartito al centro, e soprattutto di istituzioni in grado di ospitarlo e di attori in grado di praticarlo. La principale causa dell'assenza di dialogo a livello centrale, secondo David Marsden (2001, p. 421), non è tanto

la mancanza di interesse dei sindacati, quanto la mancanza di incoraggiamento da parte del governo, e la distruzione delle sedi per la discussione neocorporativa delle politiche economiche e industriali dal 1994, che ha tolto ai sindacati ogni possibilità di affrontare insieme alle imprese queste questioni ... come anche la mancanza di interesse da parte delle imprese, avendo i sindacati poco da offrire in cambio. La diminuzione della sindacalizzazione e della copertura dei contratti collettivi ha consentito agli imprenditori di avere mano più libera di prima ... L'arrestarsi della produttività è forse un'altra causa: le imprese non potevano scambiare produttività con altri benefici, né accettare minori livelli di produttività per addetto in cambio di più lavoro.

L'*Employment Relations Act* del 1999 ha invertito il *trend*, offrendo maggiore riconoscimento ai sindacati nelle imprese, anche se con soglie d'ingresso piuttosto elevate. Ma il coinvolgimento delle parti sociali nei NAP è rimasto confinato a livello locale e aziendale, e piuttosto nell'attuazione delle politiche che non nella loro definizione (Marsden, 2002).

Diverso è il caso di Germania e Italia, in cui il coinvolgimento è stato inizialmente intenso ed esteso, ma è venuto progressivamente riducendosi, e il clima del confronto si è deteriorato nel tempo. I NAP tedeschi contengono molte misure previamente concordate con le parti sociali. La Germania, peraltro, si è dotata di una nuova istituzione – l'Alleanza per il Lavoro, la Formazione e la Competitività – che, pur nata per decisione autonoma presa da governo e parti sociali a prescindere dalla EES, ha rappresentato la sede privilegiata del confronto. Per la prima volta, in un paese in cui prevale il confronto di settore e decentrato a livello dei Länder, l'Alleanza si costituisce come sede nazionale e di carattere generale, intersettoriale. Tuttavia, a partire dal 2000, un crescente numero di organizzazioni sindacali ne sono uscite, e nel fronte imprenditoriale si è diffuso uno scetticismo crescente nei suoi confronti (Sadowski *et al.*, 2002).

In Italia, il confronto sui NAP è stato condotto sempre in tempi molto ristretti e con uno scarso coinvolgimento delle parti sociali. Nei primi anni poteva giovarsi, però, degli esiti di un dialogo sociale costante tra le parti, che avveniva in altre sedi e in altri momenti,

¹¹ La consultazione è stata avviata ad uno stadio avanzato di preparazione dei Piani, anche se si è verificato, come si vedrà, un maggior confronto a livello decentrato.

e consentiva il raggiungimento di numerosi e importanti accordi sui problemi del lavoro, nonché il frequente ricorso alla legislazione contrattata. Dalla metà del 2000, invece, la situazione è venuta deteriorandosi. Una crescente divisione all'interno del mondo sindacale, con la rottura dell'unità d'azione tra CGIL CISL e UIL, e l'irrigidimento della componente imprenditoriale, che poteva giovare di rapporti di forza favorevoli, hanno avuto l'effetto di politicizzare eccessivamente il dialogo in materia di politiche del lavoro (Alacevich e Burroni, 2002). L'elaborazione del NAP 2001, in particolare, ha coinciso con un'aspra campagna elettorale¹² che non facilitava il confronto, tanto che questo NAP è quello che ha registrato il grado più basso di coinvolgimento. Su queste vicende si torna più avanti.

4.2. Caratteri degli attori coinvolti e sedi di confronto

Due indicatori utilizzati nella ricerca empirica consentono una valutazione dei cambiamenti eventualmente registrati nel grado di coinvolgimento degli attori sociali e nella scelta delle istituzioni sedi del confronto: l'ampiezza e la diversificazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi che hanno partecipato alla stesura dei NAP e alla messa in pratica delle politiche in essi previste; il ruolo affidato alle istituzioni bilaterali e tripartite preesistenti, o create appositamente per l'attuazione delle politiche dell'occupazione.

Per quanto riguarda, anzitutto, *il numero e le caratteristiche degli attori coinvolti*, la ricerca tendeva a rilevare il grado di coinvolgimento degli attori più tradizionali delle relazioni industriali (sindacati e associazioni delle imprese) e l'eventuale integrazione nel dialogo sociale di altri e nuovi soggetti. L'ampliamento della platea degli attori, in ipotesi, può segnalare il diffondersi di una maggiore attenzione ai problemi concreti che pongono le nuove politiche del lavoro, e che pone anche il tentativo di creare sinergie tra le diverse sfere di *policy*. La qualità del processo di definizione delle politiche del lavoro cresce, infatti, se si riesce a tenere maggiormente conto degli interessi dei soggetti cui sono rivolte, delle loro esigenze e disponibilità. L'integrazione tra le politiche del lavoro e altre politiche (sociali, formative, ecc.) è probabilmente più facile da perseguire se i diversi interessi che ne sono toccati partecipano direttamente alla loro definizione.

Nella grande maggioranza dei casi, sono stati coinvolti gli attori tradizionali, e soprattutto le loro strutture nazionali e intersettoriali. In alcuni paesi, tuttavia, si è verificato un ampliamento dei partecipanti ai tavoli di dialogo sociale. In diversi paesi l'estensione ha riguardato le organizzazioni nazionali di settore dei sindacati e delle associazioni delle imprese, specie laddove la struttura della rappresentanza è più frammentata e/o specializzata¹³. In molti paesi sono state coinvolte le associazioni del commercio, dell'agricoltura, o quelle delle piccole imprese, dell'artigianato, delle cooperative, o altre associazioni rappresentanti

¹² Le elezioni politiche del maggio 2001, che hanno portato ad un cambiamento nella coalizione al governo nel paese, avvenivano, infatti, in contemporanea con la scadenza per la presentazione del NAP in sede europea.

¹³ La composizione del partenariato sociale varia, infatti, significativamente (cfr. IST, 1999, e la banca dati interattiva sui partner sociali in Europa nel sito dell'IST, <http://www.trav.ucl.be>, costruita a partire dalla ricerca di cui si riportano qui i risultati). Il dato è certamente sottostimato nella Figura 4.3, per le ragioni addotte nella nota esplicativa.

interessi particolari: in Lussemburgo, per esempio, le associazioni delle banche; in Francia quelle della pubblica amministrazione; ancora in Francia e in Olanda quelle dell'agricoltura; in Germania numerose organizzazioni sindacali e imprenditoriali di categoria; e territoriali di settore in Belgio (cfr. Fig. 4.3).

In alcuni paesi l'inclusione ha riguardato, tuttavia, *nuovi* attori, non presenti tradizionalmente nel dialogo sociale sulle politiche del lavoro e nella concertazione trilaterale. In cinque casi si è trattato di rappresentanti degli interessi territoriali, decentrati, rappresentati dalle amministrazioni regionali e locali: attraverso le loro associazioni (Belgio, Danimarca, Spagna, Svezia), o attraverso l'estensione a tutti gli attori coinvolti nei patti territoriali (Olanda). In Grecia l'estensione a nuovi attori ha riguardato l'associazionismo dei disabili. Un caso particolare di ampia inclusione sociale nel dialogo sociale è, poi, quello dell'Irlanda. Le trattative per il rinnovo del Patto Partnership 2000 (in scadenza a marzo 2000) hanno coinvolto, infatti, oltre agli attori tradizionali – governo, rappresentanti delle imprese e sindacati, generali e di settore – anche organizzazioni dei disoccupati (INOUE e CCU), di volontariato (ONG, *Community Platform*, CORI, Società di S. Vincenzo, Aiuto Protestante), femminili (NWCI), giovanili (NYCI) (Kenny, 2001). Il ruolo delle parti sociali nella stesura dei NAP si sovrappone significativamente con il ruolo che esse ricoprono nella definizione e nell'implementazione dei grandi accordi tripartiti, soprattutto di Partnership 2000 e PPF, e numerosi emendamenti proposti sono stati effettivamente inclusi anche nei NAP (Kenny e Geary, 2002).

L'altro indicatore su cui ci si è concentrati riguardava *il ruolo delle istituzioni trilaterali (o bilaterali)*. La valorizzazione delle istituzioni esistenti e la loro integrazione nel processo decisionale, e ancor più l'istituzione di nuove sedi *ad hoc*, possono segnalare, infatti, un grado più elevato di strutturazione del confronto, e costituire un requisito indispensabile, pur se non sufficiente, per la sua durata e la sua stabilità, anche in condizioni esterne meno favorevoli. Nella maggioranza dei paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Olanda, Spagna, Lussemburgo e Portogallo) sono state utilizzate come sedi del confronto per i NAP istituzioni già esistenti.

In due paesi l'avvio della EES ha coinciso con l'istituzione di nuovi organismi tripartiti che sono divenuti una risorsa importante, anche se non direttamente finalizzata, per la definizione dei NAP. È, anzitutto, il caso della Germania, con l'istituzione dell'Alleanza per il Lavoro¹⁴. L'Alleanza è stata istituita come sede permanente di dialogo sociale in materia di politiche del lavoro, e i suoi primi obiettivi coincidevano con quelli successivamente fissati dalle linee guida europee: ridurre la disoccupazione e favorire la crescita dell'occupazione di qualità. Pertanto, ha rivestito un ruolo centrale anche per la definizione dei NAP, fino a che alcune organizzazioni sindacali non hanno iniziato a seguire strategie di *exit*, e le imprese a nutrire dubbi sempre più seri sulla sua efficacia (Sadowski *et al.*, 2002). In Danimarca è stato istituito, invece, un Forum Tripartito, nell'agosto 1998, come sede di concertazione della riforma del mercato del lavoro, e soprattutto di messa a punto di misure per un più

¹⁴ L'Alleanza è composta, per la parte sindacale, dai sindacati generali (DGB) e molti sindacati di settore (IG Metall, IG BCE, ÖTV, DAG); per le imprese, le due principali associazioni (BDA e BDI) insieme alle federazioni delle Camere di Commercio (ZDH e DIHT) (IST, 2000, p. 24).

efficace intervento nei confronti dei disoccupati (Jorgensen, 2001). Sede di cooperazione su base volontaristica, con la firma del *Climate Agreement* nel 1999, e ancor più con l'Accordo di Cooperazione del 2001¹⁵, il Forum ha rafforzato il ruolo delle parti sociali.

In altri paesi sono state create nuove istituzioni espressamente per l'elaborazione dei NAP. In Francia, è stato istituito il Comitato per il dialogo sociale sulle questioni europee e internazionali (CDSEI), nel 1998, con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra governo e parti sociali, e la consultazione¹⁶. In Portogallo, si è valorizzato il ruolo del preesistente Consiglio permanente tripartito di concertazione sociale (CPCS¹⁷), e nel 1999 è stato creato un Gruppo di lavoro per il monitoraggio delle politiche previste dai NAP, anch'esso a composizione tripartita. Anche in Svezia è stato istituito un Gruppo tripartito di consultazione europea, sin dal 1998 per il primo NAP¹⁸, che è divenuto la sede del confronto anche negli anni successivi. In Irlanda ci si è affidati al Centro Nazionale per la Partnership, istituito già alla fine del 1997, per il monitoraggio della realizzazione delle misure di politica del lavoro previste nei NAP, l'assistenza tecnica e la diffusione delle buone pratiche, la formazione degli operatori della pubblica amministrazione, dei sindacati e delle aziende (Kenny, 2001).

Solo in due paesi non si è registrata la creazione di nuovi organismi *ad hoc*, né la valorizzazione di istituzioni trilaterali preesistenti: Gran Bretagna e Italia. Il caso italiano è emblematico. Proprio alla fine del 1998, e dunque dopo la stesura del primo NAP, è stato raggiunto un Accordo tra governo e numerose associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese (il cosiddetto "Patto di Natale") che provvedeva, tra l'altro, a fornire una cornice istituzionale alla concertazione sociale. L'idea che lo ispirava era quella di definire congiuntamente norme e procedure di riferimento per la concertazione, così come si era fatto cinque anni prima per la contrattazione collettiva¹⁹. La concertazione si era sviluppata, infatti, al di fuori di un quadro di regole formalmente definite, o anche solo stabilite in

¹⁵ I due Accordi citati sono stati raggiunti dalle parti sociali a livello nazionale. Si tratta di accordi bilaterali che, come si mette in evidenza più avanti (cap. 6), sono stati resi possibili perché nell'ambito del Forum Tripartito si è trovata una soluzione consensuale per la misurazione del costo del lavoro e dei salari, e che dunque hanno avuto una rilevante influenza anche sulle relazioni tripartite.

¹⁶ È interessante notare che al suo interno è stata prevista – su proposta del governo e con l'accordo delle parti sociali – una figura specifica per la valutazione del lavoro di definizione dei NAP, che deve annualmente redigere un rapporto anche sul coinvolgimento delle parti sociali (Jacquier e Plassard, 2002). Il CDSEI è composto da: per la parte pubblica, il Ministro dell'Economia e del Tesoro, il Ministro degli affari europei, e altri Ministri coinvolti nell'attuazione delle politiche del lavoro; otto rappresentanti delle organizzazioni sindacali (CGT, CFDT, CGT-FO e CFE-CGC) e datoriali (MEDEF, CGPME, UPA, FNSEA, UNAPL e CNMCCA) (IST, 2000, p. 25).

¹⁷ La CPCS è composta rappresentanti del governo, di due sindacati (CGTP e UGT) e di tre associazioni imprenditoriali (CIP, CCP e CAP) (cfr. Pires de Lima e Rego, 2001, p.319).

¹⁸ Il Gruppo è composto da: il Ministero dell'industria, del lavoro e della comunicazione; quindici rappresentanti di altri ministeri; sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali (LO, TCO e SACO), due rappresentanti dei datori di lavoro privati (SAF) e sei dei datori di lavoro pubblici (AgV, LF e KF) (IST, 2000, p.25; Anxo, 2002, p. 381).

¹⁹ Il Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, raggiunto nel luglio 1993, è stato definito da Gino Giugni come "la nuova costituzione della contrattazione". Cfr., tra gli altri, Mania e Orioli (1993), Alacevich (1996), Dau (2001), Giugni (2003).

accordo tra le parti²⁰. Il modello che le parti hanno convenuto di mettere in piedi prevede diversi processi di concertazione, a seconda che le materie oggetto del confronto comportino o meno impegni a carico del bilancio dello Stato, in modo molto simile alle procedure definite in sede comunitaria per il dialogo sociale. Inoltre, il Patto prevedeva l'istituzione di una serie di Tavoli tecnici, prevalentemente di settore²¹, e di due Comitati, di cui uno con funzioni consultive sulla legislazione del lavoro e l'altro per il coordinamento delle politiche di formazione e istruzione, della ricerca, dello sviluppo locale e del lavoro. Sia nei Tavoli tecnici che nei Comitati era prevista la partecipazione di esponenti del governo e dell'amministrazione dello Stato, di rappresentanti delle numerose associazioni di rappresentanza sindacale e imprenditoriale firmatarie del Patto (più di trenta), cui si venivano ad aggiungere però anche rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali²². Tuttavia, quest'architettura della concertazione sociale era particolarmente complessa e difficile da rendere operativa, e, infatti, non vide la luce che solo molto parzialmente, né forse era il vero obiettivo dell'accordo²³. Se nel 1999 pareva, dunque, che in Italia vi fossero le premesse per un processo di confronto più istituzionalizzato, già durante la predisposizione del NAP di quell'anno si vide che in realtà le previsioni del Patto di Natale non riuscivano a tradursi in pratica, e la situazione non mutò nemmeno negli anni successivi.

4.3. Integrazione tra i NAP e le altre forme di relazione tra gli attori

Se in molti paesi le istituzioni trilaterali sono state sedi centrali del confronto tra governo e parti sociali per la definizione dei NAP, non si può escludere che in mancanza di esse si sia comunque realizzata una concertazione delle misure previste nei Piani. Per valutare questa possibilità è necessario portare l'attenzione piuttosto sui contenuti dei Piani e sugli *accordi eventualmente raggiunti tra le parti anche al di fuori del processo specifico* della loro predisposizione. Il caso italiano, appena discusso, è un buon esempio di questa fattispecie. Ad una scarsa concertazione nella fase di stesura dei NAP ha corrisposto, almeno nei primi anni, un'intensa concertazione delle politiche in essi contenute, sviluppata però in altre sedi e in altri momenti²⁴. Da questo punto di vista, è significativo rilevare che nella maggioranza dei

²⁰ Se si esclude il caso del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organismo tripartito previsto dalla Costituzione come "ausiliario" del governo e del parlamento, la cui composizione e il cui funzionamento sono regolati da leggi. Il CNEL, tuttavia, ha svolto un ruolo piuttosto di studio e ricerca e nel caso dei NAP non è praticamente stato coinvolto.

²¹ I Tavoli di settore previsti erano 18, rispettivamente nel campo dell'ambiente (acqua e difesa del suolo, rifiuti e inquinamento, rete ecologica nazionale), della protezione civile, della politica agricola, dell'energia, dei beni culturali, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, della politica del lavoro, degli affari sociali, della sicurezza, dei lavori pubblici, delle città, dell'industria, dello sviluppo locale, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dei rapporti con l'estero, e del turismo.

²² Da qui la definizione di istituzioni non più tripartite, ma quadripartite, delle sedi del dialogo sociale.

²³ Secondo Gino Giugni (2003), un testimone chiave di queste vicende, l'obiettivo del governo D'Alema era soprattutto politico: recuperare il rapporto con la componente imprenditoriale (gravemente incrinato dalle vicende sulla proposta di legge per l'orario di lavoro di 35 ore, presentata durante l'amministrazione precedente, e su cui il governo Prodi era caduto) e non scontentare la componente sindacale.

paesi europei si registrano numerosi accordi tripartiti al centro. Il tema del lavoro è, inoltre, presente in numerosi accordi e contratti nazionali di categoria, e finanche locali e aziendali. In sei paesi, in particolare, il dialogo sociale tra le parti e la contrattazione collettiva sono stati costanti punti di riferimento che hanno accompagnato la predisposizione dei NAP, ne hanno prefigurato i contenuti, e hanno consentito l'attuazione delle politiche in essi previste.

In Belgio sono stati raggiunti due accordi intersettoriali, nel 1998 e nel 2000²⁵. Nell'accordo del 2000, i temi trattati riguardano la regolazione del lavoro in generale²⁶, ponendo al centro la questione dell'occupazione. Gli attori si fanno direttamente carico della realizzazione delle politiche governative contenute nei NAP, e sollecitano il governo ad adottare le misure concertate tra le parti sociali (Arcq, 2001). In Danimarca sono stati inseriti nei contratti collettivi di lavoro dei "capitoli sociali" relativi all'occupazione, seguendo il modello definito congiuntamente dalle parti sociali negli accordi quadro siglati a livello centrale. Il *Climate Agreement* del 1999, antecedente ai rinnovi contrattuali del 2000, riveste particolare importanza dal punto di vista del coordinamento della contrattazione nazionale con quella di settore e decentrata, prevedendo il monitoraggio congiunto del processo negoziale e modelli di soluzione da adottare di fronte a eventuali situazioni di stallo o di conflitto. L'Accordo di cooperazione del 2001, che ha rinnovato quelli del 1966 e 1986, è incentrato direttamente sull'occupazione e sul rafforzamento delle misure per assicurare maggiore inclusione sociale nel mercato del lavoro (Jorgensen, Due e Wehner, 2002). Come si è notato, in Danimarca si realizza un rapporto di rinforzo reciproco tra relazioni trilaterali e bilaterali. Nel Forum Tripartito sono state trovate consensualmente soluzioni per la produzione di misure oggettive sui salari e il costo del lavoro (si veda oltre, Cap. 6), e questo ha consentito il raggiungimento degli accordi tra le parti sociali, che a loro volta hanno influenzato posi-

²⁴ Il primo NAP del 1998 consisteva, infatti, in una risistemazione relativamente organica delle misure di politica del lavoro già previste nel Patto per il Lavoro del 1996 e nelle leggi contrattate del 1997. Analogamente, l'Accordo sulla riforma del welfare del 1997 e il Patto di Natale del 1998 hanno avuto una notevole influenza sull'elaborazione dei primi NAP. L'attività del governo in materia di lavoro e relazioni industriali è stata particolarmente intensa nel 1997 e ha portato ad attuazione numerosi provvedimenti concertati nel Patto per il Lavoro. Per segnalare solo i provvedimenti più importanti, la Legge n. 196 (nota come Pacchetto Treu, dal nome del Ministro del Lavoro, giuslavorista impegnato da tempo su queste questioni) ha introdotto il lavoro interinale e regolato in modo innovativo il lavoro flessibile; la Legge n. 396 ha conseguito importanti innovazioni nella direzione da tempo avviata di privatizzare il rapporto di lavoro nel pubblico impiego, e ha dato prima attuazione nel settore alle previsioni dell'art. 39 della Costituzione in materia di riconoscimento delle parti sociali; la Legge n. 469 ha riformato il mercato del lavoro, abolendo il monopolio pubblico, anche in ottemperanza alla sentenza della Corte di Giustizia Europea che aveva condannato l'Italia per questo, e ha avviato un decentramento delle politiche del lavoro e un importante processo d'integrazione tra politiche di orientamento, formazione professionale, collocamento, ecc.

²⁵ Il primo verteva sugli aspetti economici e salariali, e sulla formazione professionale. Il secondo, raggiunto nel dicembre 2000 allo scadere del precedente, ne costituiva un rinnovo ma anche un importante allargamento. Entrambi gli accordi costituiscono il quadro di riferimento per la contrattazione di settore, e aziendale, prefigurandone le linee d'indirizzo e definendone i margini di manovra (Arcq, 2002).

²⁶ L'Accordo riguarda la crescita dei salari, il mantenimento del potere d'acquisto dei lavoratori, la riduzione degli oneri sociali gravanti sul costo del lavoro, il sostegno alla formazione continua per tutti i lavoratori e soprattutto per i gruppi più a rischio occupazionale, il funzionamento più efficace del mercato del lavoro, misure per favorire la mobilità. A questi si aggiungevano accordi su temi specifici (tra cui, in particolare, la semplificazione amministrativa, le pari opportunità, lo sviluppo sostenibile).

tivamente le relazioni tripartite. Analogamente, in Irlanda è stato rilevante il ruolo del Patto Partnership 2000, del 1996 e in forza sino al 2000, che poneva al centro delle politiche il tema dell'inclusione sociale di tutte le fasce di popolazione attraverso la creazione d'occupazione. Il Programma per lo sviluppo e l'eguaglianza che lo ha sostituito nel 2000 (PPF) ha proseguito in questa direzione, divenendo il punto di riferimento per la negoziazione bilaterale a livello di settore e aziendale (Kenny, 2001).

In altri due paesi, Finlandia e Svezia, la relativa autonomia della contrattazione collettiva ha reso meno immediatamente evidenti gli effetti, pur rilevanti, della contrattazione centralizzata. Tuttavia, in Finlandia, la contrattazione collettiva di settore e decentrata, anche se formalmente non cogente, ha contribuito a realizzare concretamente quanto previsto dagli accordi raggiunti al centro sulla politica dei redditi (Kauppinen, 2001). Nel 2000 vi è stata una prevalenza degli accordi di settore. La negoziazione centralizzata è stata difficile e non si sono raggiunti accordi perché, secondo i sindacati, non era in grado di risolvere i conflitti ingeneratisi in diversi settori a fronte dell'insufficiente redistribuzione dei profitti realizzati nell'ambito di un ciclo economico positivo. Nel 2001 e nel 2002, però, la negoziazione centralizzata è stata ripresa, in relazione con l'esigenza condivisa di combattere la disoccupazione e di creare nuova occupazione. Con l'eccezione di un sindacato minore (AKAVA), tutte le parti sociali hanno convenuto che il modello finlandese avesse ancora capacità di sostenere la crescita, l'occupazione e la protezione sociale (Kauppinen, 2002). In Svezia, non ci sono accordi sul tema dell'occupazione, anche per la tradizionale efficacia della politica attiva del lavoro messa in atto dai governi. La contrattazione di settore ha, però, importanti ricadute indirette sull'occupazione e la regolazione del lavoro. Il Comitato paritetico e l'Accordo dell'industria costituiscono un punto di riferimento per la contrattazione collettiva, per la risoluzione dei conflitti e la rivalizzazione del modello svedese di relazioni industriali (Anxo, 2001).

In Spagna e Portogallo, invece, gli accordi raggiunti a livello centrale hanno avuto una scarsa capacità d'influenza sulla contrattazione di settore e decentrata, pertanto la loro efficacia appare significativamente minore, e il sistema complessivo molto meno coordinato. In Spagna il tema dell'occupazione è sempre più presente nella contrattazione collettiva, a diversi livelli, e sempre più collegato a quello della competitività del sistema economico, delle diverse aree territoriali e delle aziende. Tuttavia, la contrattazione rimane prevalentemente *difensiva*, specie nei livelli più decentrati, eccessivamente frammentata e poco coordinata. Anzi, la proliferazione di patti per il lavoro a livello aziendale e/o locale ha reso ancor più difficile il coordinamento, anche se ha avuto l'effetto positivo di rafforzare i legami tra le parti e avviare la costruzione di un clima meno antagonico (De Alos, 2001; De Alos e Roquero, 2002). In Portogallo, poi, la contrattazione rimane molto tradizionale, prevalentemente incentrata su questioni salariali, e per di più non ha coinvolto tutti gli attori maggiormente rappresentativi²⁷. La nuova metodologia per la concertazione sociale, tuttavia, ha consentito di raggiungere due accordi nel 2001²⁸, che potrebbero segnare l'avvio di una svolta nelle relazioni

²⁷ Uno dei principali sindacati dei lavoratori (CGTP) non ha mai firmato gli accordi raggiunti (Pires de Lima e Rego, 2001).

²⁸ Il primo riguarda le condizioni di lavoro, l'igiene e la sicurezza; il secondo si occupa più direttamente dell'occupazione, del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione.

industriali, ma i cui effetti restano ancora da valutare (Pires de Lima e Rego, 2002).

Un trend di progressivo impoverimento o di crescenti difficoltà nella negoziazione, anche bilaterale, si è verificato in altri tre paesi dove, invece, precedentemente rivestiva un ruolo molto importante: Austria, Germania e Italia. In Austria vi era una lunga e solida tradizione di concertazione sociale al centro, che, seppur informalmente, consentiva il raggiungimento di accordi e intese su una molteplicità di materie: dall'occupazione alla formazione professionale e continua, dalla flessibilità salariale e degli orari di lavoro alle pari opportunità (Traxler, 2001). Tuttavia, alla fine del 2000 questa tradizione è venuta interrompendosi. La nuova coalizione di governo di centro-destra, che pure ha continuato a coinvolgere le parti sociali nella definizione dei NAP, le ha progressivamente escluse dai processi di *policy making* sulle materie economiche e sociali, ritenendo che la ricerca del consenso tripartito impedisse spesso la realizzazione della necessaria flessibilità e delle riforme (Traxler, 2002). Si è, così, verificata una nuova separazione tra contrattazione collettiva (bipartita) e pratiche tripartite di confronto. La prima ha mantenuto il tradizionale carattere cooperativo. Mentre la seconda si è indebolita, ha continuato ad operare solo all'interno delle istituzioni esistenti, sempre più confinate tuttavia in un ruolo meramente consultivo. Ne è scaturita una riduzione significativa del grado di coordinamento interno del sistema di relazioni industriali. In Germania, la lunga tradizione di accordi in materia di occupazione e formazione, raggiunti sia prima dell'istituzione dell'Alleanza per il Lavoro sia al suo interno, registra negli ultimi anni un trend di progressiva riduzione e di spostamento verso i livelli decentrati. Dal 2001, dopo il settimo *summit* dell'Alleanza, diventa difficile raggiungere accordi per l'attuazione delle misure concertate. Due temi, soprattutto, appaiono più critici e fonte di conflitti tra le parti sociali: la riduzione dello straordinario e la riforma dei rapporti di lavoro²⁹.

Anche in Italia, come si è detto, è venuta progressivamente deteriorandosi la tradizione di concertazione sociale al centro, che aveva prodotto importanti Patti sociali e Accordi negli anni Novanta. Da un lato, il sistema ha subito un processo di decentramento relativamente spinto, verso i livelli aziendali e in qualche caso territoriali. Dall'altro, si è diffusa la pratica degli "accordi separati", sia al centro sia in periferia, firmati solo da alcuni attori con l'esclusione di alcuni tra i più rappresentativi. Questa stagione si apre con il Patto per il Lavoro di Milano (febbraio 2000) che si proponeva di favorire l'inclusione nel mercato del lavoro delle fasce più svantaggiate di forza lavoro, attraverso l'introduzione di nuove forme di flessibilità, anche salariale³⁰. CISL e UIL hanno firmato l'accordo con l'amministrazione locale, mentre la CGIL non lo ha firmato e lo ha aspramente criticato come discriminatorio, produttore di un aumento della segmentazione del mercato del lavoro, e dunque di un *dumping* sociale locale³¹. Da questo momento in poi la situazione continua a deteriorarsi. A luglio il conflitto si manifesta in una delle aziende che sono state sempre all'avanguardia delle relazioni industriali, il gruppo Electrolux-Zanussi³². Nel 2001 si riaffaccia in occasione

²⁹ Per una ricostruzione dei lavori dell'Alleanza, nei diversi *summit*, cfr. Sadowski *et al.* (2001 e 2002).

³⁰ Sui contenuti del Patto, cfr. la sezione monografica del n. 2 della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali* del 2000 e, tra gli altri, i saggi di Tiziano Treu e Marco Biagi (AA.VV., 2000).

³¹ Due anni dopo, nel maggio 2002, un nuovo accordo sul tema verrà firmato anche dalla CGIL, con l'inclusione di un quadro di riferimento per la concertazione sociale a livello locale.

della trasposizione della Direttiva Europea del 1999 sui contratti a tempo determinato³³. Nel luglio 2002 numerose associazioni imprenditoriali e sindacali firmano il Patto per l'Italia, ma la CGIL non lo firma e lo contesta duramente. Il Patto riprendeva numerosi temi di un Libro Bianco sui problemi del lavoro presentato dal governo, e preparato da un gruppo di lavoro guidato dal giuslavorista Marco Biagi. Si poneva, in sostanza, come base per una serie di riforme, e riguardava la politica dei redditi, la coesione sociale, il welfare, il mercato del lavoro, le politiche per lo sviluppo del meridione. Poco dopo, nell'agosto 2002, il lavoro nero costituisce un nuovo terreno di scontro³⁴. Nel maggio 2003, si arriva persino, dopo mesi di trattative, e per la prima volta nella storia delle relazioni industriali italiane, alla firma separata dell'accordo per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro dei metalmeccanici relativo al periodo 2003-2006. Ancora una volta la FIOM-CGIL non lo firma, criticando le soluzioni date sia alle questioni salariali sia al nuovo sistema di inquadramento.

Questa rottura ha certamente cause politiche, legate alla lunga campagna elettorale che ha preceduto le elezioni del 2001 e al cambiamento della coalizione al governo che ne è stato il risultato. Non meno importanti sono stati, tuttavia, specie nell'arena sindacale, anche i contrasti sulle strategie da adottare. Di fronte all'esigenza di estendere la flessibilità complessiva sul mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro, le strategie di CGIL, da un lato, e CISL e UIL, dall'altro, sono state diverse e spesso inconciliabili. La CGIL considera la flessibilità come una deroga, una concessione, e dunque propone strategie per aumentarla all'interno di un quadro di regole ben definite, di un governo attento e consapevole, e con controlli e verifiche costanti. Per le altre organizzazioni sindacali, la flessibilità non è concepita come una deroga, ma piuttosto come indispensabile risposta ai cambiamenti in corso nelle imprese, nei mercati, nella competitività internazionale. Si critica l'eccessivo conservatorismo e la tutela degli *insider*, in quanto produce svantaggi per coloro che, in numero sempre crescente, un lavoro ancora non lo hanno o sperimentano la mobilità tra un lavoro e l'altro. Bisogna, tuttavia, ricordare che su altre questioni si è registrato, nello stesso tempo, un accordo più ampio tra i sindacati (sulla riforma del sistema delle pensioni, o sui licenziamenti per ingiusta causa) e addirittura tra sindacati e associazioni imprenditoriali. Da quest'ultimo punto di vista, va segnalata la firma, nel luglio 2003, del Patto per lo sviluppo. I tre sindacati maggiormente rappresentativi (CGIL, CISL e UIL) e Confindustria intendono, con il Patto, sollecitare il governo sui temi della ricerca, della formazione, delle infrastrutture, dello sviluppo del meridione.

³² Un accordo raggiunto dalle RSU aziendali e dai sindacati metalmeccanici per introdurre il *job on call* viene bocciato al referendum tra i lavoratori e provoca il ritiro della CGIL dall'accordo, il 28 luglio 2000.

³³ Il confronto tra parti sociali e governo viene, infatti, chiuso dal Ministro del lavoro nel marzo 2001, a seguito della decisione della CGIL di abbandonare il tavolo negoziale. Nel mese di maggio numerosi attori presentano al governo un documento congiunto che non trova però l'accordo né della CGIL né di altre cinque associazioni imprenditoriali.

³⁴ Sul tema viene presentato un documento congiunto di sindacati e associazioni imprenditoriali, ancora una volta senza la firma della CGIL, che mira a far riemergere il lavoro nero attraverso sgravi fiscali e il condono delle irregolarità pregresse.

4.4. Il clima del confronto tra cooperazione e conflitto

Infine, l'ultimo indicatore utilizzato nella ricerca riguarda il *clima del confronto tra governi e parti sociali*, i livelli di soddisfazione espressi dagli attori in merito alle procedure di definizione e al contenuto dei NAP, i giudizi dei diretti interessati. Quattro tendenze caratterizzano l'esperienza dei diversi paesi, escludendo il caso inglese, in cui il dialogo sociale è stato praticamente assente e il coinvolgimento delle parti sociali è confinato a livello locale e aziendale (Marsden, 2002). In sei paesi si registra un clima positivo, con elevati livelli di soddisfazione (Danimarca, Belgio e Lussemburgo), in qualche caso anche in crescita (Finlandia, Irlanda e Svezia). Qualche timore di deterioramento di un clima tradizionalmente molto positivo e generalmente ancora buono si manifesta in due casi (Austria e Olanda). Un tendenziale miglioramento del clima e dei livelli di soddisfazione, che tuttavia parte da situazioni più critiche, è evidente in altri quattro paesi (Portogallo, Francia, Grecia e Spagna). Un inasprimento dei rapporti tra le parti sociali, e tra queste e i governi, si registra invece in Germania e Italia.

Il caso danese è forse quello a maggiore tradizione cooperativa, stabile negli anni. Il principio della responsabilità condivisa tra governo e parti sociali nella ricerca delle soluzioni e nella loro realizzazione riescono a fare superare le controversie che emergono quando il governo interviene regolando questioni che le parti sociali ritengono di loro prerogativa (Jorgensen, 2001), o quando le parti sociali hanno posizioni divergenti (Jorgensen, Due e Wehner, 2002). Anche i cambiamenti di colore politico delle coalizioni di governo non sembrano avere un peso eccessivo, o comunque determinante.

Anche in Belgio il clima del confronto è generalmente buono. Tuttavia, cresce la preoccupazione sull'efficacia della concertazione sociale³⁵, e sulla possibilità di conciliare le diverse posizioni degli attori. Sindacati e imprese hanno avuto orientamenti molto divergenti, per esempio, sul piano per l'occupazione giovanile del 2000, ma sono riusciti a raggiungere un accordo. La loro valutazione generale è dunque "particolarmente ottimista" (Arcq, 2001, p. 85), anche se lamentano i tempi ristretti del calendario per la predisposizione dei NAP, che non consentono loro un pieno coinvolgimento (Arcq, 2002). Analogamente, in Lussemburgo "la cooperazione tra governo e parti sociali continua ed anzi si sviluppa costantemente", proprio in relazione alla definizione dei NAP, nonostante qualche contrasto tra sindacati e imprenditori, per esempio, sulla questione dell'orario di lavoro (Clément, 2001).

In Finlandia il clima è venuto migliorando ulteriormente dopo la crisi della cooperazione tripartita a livello centrale e intersettoriale del 2000, che è stata dunque solo una parentesi nella tradizione del paese, e che ha colto quasi di sorpresa tutti gli attori³⁶. La stesura dei NAP ha registrato la partecipazione delle parti sociali, che hanno manifestato la loro soddisfazione per essere state pienamente ascoltate, e in modo crescente negli anni. Tuttavia, viene criticato il fatto che le politiche del lavoro siano trattate in troppi tavoli, che possono avere obiettivi anche diversi e non sempre compatibili (Kauppinen, 2002), ma

³⁵ I sindacati, in particolare, temono che essa possa ridursi a un "talking shop", invece di accrescere la sua capacità di risolvere i problemi (Arcq, 2001, p. 78).

³⁶ Kauppinen (2001, pp. 121-122) parla di "un vero e proprio shock per tutti – sindacati, associazioni delle imprese e governo".

questo pare un problema di integrazione di ordine più generale e diffuso dal livello europeo ai diversi contesti nazionali.

In Irlanda le parti sociali mostrano una generale soddisfazione per le forme e gli esiti del confronto. L'approvazione del PPF è stata generale tra gli imprenditori. Qualche divisione si è registrata nel fronte sindacale, ma la consultazione dei delegati lo ha approvato con la maggioranza di due terzi (Kenny, 2001). Per quanto riguarda la procedura di definizione dei NAP, anche in Irlanda si lamentano i tempi troppo ristretti imposti dal calendario europeo (Kenny e Geary, 2002).

Particolare attenzione merita il caso svedese, che ha registrato risultati molto positivi, tanto da far parlare di "miracolo svedese". Le ragioni di questi risultati sono diverse (dal nuovo orientamento delle politiche macroeconomiche e monetarie all'ambiziosa politica attiva del lavoro messa in atto dal governo), ma sono certamente ascrivibili, almeno in parte, al deciso ritorno al coordinamento della contrattazione salariale e all'affermarsi di nuove procedure per la composizione dei conflitti, messi in evidenza nel recente Accordo bilaterale di cooperazione. Il *revival* del Modello Svedese di relazioni industriali riflette il desiderio di entrambe le parti sociali di tornare a coordinare la contrattazione collettiva a livello nazionale di settore, e ad affidare un ruolo guida ai settori aperti alla concorrenza nella determinazione dei salari (Anxo, 2001). In Svezia, cioè, le parti sociali hanno saputo adattare il modello tradizionale alle grandi trasformazioni dell'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi degli ultimi decenni, alle nuove sfide poste dalle società postindustriali, raggiungendo un nuovo compromesso sociale in grado di rendere compatibili le richieste delle imprese di maggiore flessibilità e sussidiarietà con quelle dei sindacati di tornare alla piena occupazione e al sostegno della crescita. A prima vista, infatti, potrebbe sembrare contraddittoria (o un indebolimento della tradizione svedese di contrattazione collettiva) la coesistenza di un ritorno al coordinamento centrale della contrattazione collettiva con un'accentuata tendenza verso il decentramento, la differenziazione e l'individualizzazione della determinazione del salario e delle condizioni di lavoro. Tuttavia, i contratti nazionali di settore lasciano un ampio spazio di manovra alla contrattazione aziendale, sostengono la negoziazione della flessibilità e la ricerca di un equilibrio tra crescita economica e occupazionale.

In due paesi (Austria e Olanda) il tradizionale quadro positivo di confronto tra le parti e i loro livelli di soddisfazione sono stati recentemente incrinati da alcune tensioni, che fanno crescere il timore di un possibile deterioramento nel futuro. In Austria, come si è detto, le parti sociali sono state coinvolte nella definizione dei NAP sin dalla prima esperienza, anche perché formulazione e realizzazione delle misure previste avvengono entro un quadro istituzionale in cui esse svolgono un ruolo chiave e riescono, pur avendo inizialmente obiettivi divergenti, a elaborare insieme strategie di medio-lungo periodo, a somma positiva. Nel NAP del 2000, il governo ha enfatizzato gli effetti positivi di questa cooperazione (soprattutto nei termini di performance occupazionali sopra la media europea), ma ha anche affermato che spesso la ricerca del consenso ostacola le riforme, e ha iniziato a prendere provvedimenti in modo unilaterale. La sopravvivenza del clima di cooperazione nelle politiche del lavoro non può essere, dunque, "data per scontata" (Traxler, 2002, p. 45), e sta crescendo un clima di scontro e conflitto. Le parti sociali, specialmente i sindacati, temono che l'approccio negoziale per la

definizione delle politiche economiche e sociali, che si era rafforzato con la riforma del mercato del lavoro del 1994, sia sostituito da un crescente statalismo. Le politiche del lavoro erano affrontate in modo molto professionale e, soprattutto, con un orientamento di lungo periodo. Il passaggio ad un controllo diretto del governo su più questioni possibile rischia di subordinarle agli obiettivi dei partiti della coalizione, più politici che tecnici e di breve periodo.

Qualcosa d'analogo, anche se forse in modo meno marcato, si registra in Olanda. Le parti sociali continuano a porre l'accento sull'importanza per la competitività e l'occupazione del confronto a livello centrale e del coordinamento tra i diversi livelli di contrattazione e di governo del mercato del lavoro. Si registra positivamente il fatto che il dialogo sociale nazionale tocchi temi sempre più qualitativi. Si apprezza il fatto che le parti sappiano adattarsi ai cambiamenti trovando a questo livello soluzioni a scelta multipla, che consentono nella contrattazione decentrata l'adattamento alle particolari situazioni dei lavoratori e delle imprese, come avviene in Svezia (Van der Meer, Benedictus, Visser, 2001). Il clima appare positivo anche ai livelli decentrati. Tuttavia, conciliare i due livelli è difficile. Si teme soprattutto la crescita dell'interventismo dello Stato in questioni tradizionalmente lasciate alla competenza delle parti sociali e alla loro contrattazione bilaterale. In Olanda, infatti, gli attori sono molto gelosi della lunga tradizione di divisione delle responsabilità e delle sfere di competenza tra governo e parti sociali. I NAP hanno portato in evidenza la questione: le linee guida europee spesso non coincidono con questa divisione dei ruoli, e si sono create tensioni tra le richieste del governo alle parti sociali (secondo le linee guida) e la rivendicazione di autonomia da parte di queste ultime, che hanno richiesto anche la modifica dei NAP. Le più recenti divergenze sulla moderazione salariale tra sindacati, da un lato, imprese e governo di centro-destra, dall'altro, hanno creato qualche difficoltà al dialogo sociale, anche se su altri temi (istruzione, occupabilità, lavoro dei disabili) c'è stato accordo. In Olanda, inoltre, sono state avanzate aspre critiche al calendario troppo stretto delle consultazioni per la stesura dei NAP³⁷.

Tendenze ad un miglioramento sensibile del clima del confronto si registrano in altri quattro paesi, che tuttavia non sono assimilabili ai precedenti. Si tratta, infatti, di paesi che non avevano precedenti esperienze di partecipazione e di cooperazione, e in cui il clima era spesso molto conflittuale. Il cambiamento potrebbe essere l'inizio della costruzione di un clima di fiducia e collaborazione tra le parti. Soprattutto in Portogallo si nota una crescente volontà delle parti sociali di partecipare alla concertazione. Queste hanno formulato commenti critici alle proposte del governo, che spesso sono stati accolti e incorporati nei documenti programmatici (Pires de Lima e Rego, 2001). Le loro posizioni su molti aspetti delle politiche del lavoro restano, però, distanti. Gli accordi sono a geometria molto variabile, spesso non tutti gli attori li firmano, o non trovano realizzazione. Sindacati e imprese lamentano anche qui il calendario stretto imposto dalle istituzioni europee³⁸.

In Spagna sindacati e associazioni delle imprese sono critici sulle procedure di definizione dei NAP, lamentano di aver avuto un solo incontro con il governo, e generalmente non ne hanno approvato i contenuti. Le parti sociali manifestano, peraltro, idee molto diverse

³⁷ Ad alcuni attori pare, addirittura, che il calendario finisca con il contraddire nei fatti le intenzioni delle istituzioni europee di promuovere il coinvolgimento delle parti sociali (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2001, p. 293).

tra loro della partecipazione³⁹. Tuttavia, le loro relazioni sono divenute sempre più strette, a diversi livelli. È, dunque, cresciuto un clima più serio e di fiducia reciproca, che potrebbe consentire l'arricchimento della negoziazione sul lavoro e avere effetti anche in altri campi (De Alos, 2001).

Un miglioramento del clima del confronto si registra anche in Francia. Le divergenze di opinioni restano marcate su molte questioni, ma il dialogo appare sempre più costruttivo e meno conflittuale (Jacquier e Plassard, 2002), anche se ancora una volta i tempi ristretti del confronto sui NAP sono segnalati come un ostacolo. Tuttavia, anche il raggiungimento di risultati positivi (come la crescita record dell'occupazione tra il 1999 e il 2000) non ha favorito la collaborazione effettiva, anzi spesso ha fatto crescere le tensioni, perché ogni attore tende a ritenerlo frutto delle sue strategie (Plassard, 2001). La legislazione sulle 35 ore, che ha dominato il dibattito negli anni recenti, è stata osteggiata dalle imprese (soprattutto da MEDEF, e in parte anche dall'associazione delle piccole e medie imprese, CGPME) e da un sindacato (CGC), mentre ha trovato favorevoli altri due sindacati (CFDT e, meno, CGT). Le divergenze tra le parti sociali hanno avuto l'effetto di rafforzare il ruolo già preminente dello Stato nella regolazione sociale.

Infine, in Grecia le parti sociali lamentano un basso coinvolgimento nella predisposizione dei NAP, avvenuto solo alla fine del processo, e sostengono che il governo non ha accolto le loro proposte. Considerata la netta divergenza di opinioni tra i protagonisti, e l'incompatibilità delle domande avanzate, questo non sorprende. Ma l'incapacità di avanzare proposte condivise e realizzabili può dipendere, a sua volta, dalla mancanza di efficaci procedure di concertazione sociale. I progressi verificatisi hanno, infatti, avuto un carattere "più procedurale che sostanziale" (Mouriki, 2001, p. 208) e le parti sociali hanno ancora un ruolo subordinato nella definizione delle politiche del lavoro. Le divisioni non si registrano solo tra sindacati e imprese. I sindacati, infatti, sono molto deboli e le imprese sono divise al loro interno e portatrici di interessi differenziati. Anche sul fronte pubblico si registra una divisione tra una cerchia di professionisti spesso preparata e lungimirante, nelle istituzioni di regolazione del mercato del lavoro, e la classe politica. Il NAP del 2001 ha visto crescere il coinvolgimento delle parti sociali. Il maggiore sindacato (GSEE) ha mantenuto, tuttavia, un orientamento critico. L'associazione imprenditoriale ha criticato l'inefficacia delle misure proposte. In complesso, pare che non sia ancora emersa una capacità di definire obiettivi comuni, e che non sia stata superata la lunga tradizione di sfiducia reciproca tra il governo e le parti sociali (Mouriki, 2002).

Come si vede, dunque, qualche segnale di miglioramento del clima del confronto non sta a indicare, in questi paesi, un effettivo salto di qualità, anche se va registrato per le sue potenzialità nel creare condizioni più favorevoli per il futuro. Il loro eventuale avverarsi sembra dipendere dalla volontà politica e dai comportamenti degli attori, che possono o no impegnarsi

³⁸ Un rappresentante dell'associazione imprenditoriale sostiene che "si lascia alle parti sociali meno della metà del tempo ritenuto necessario all'inizio per presentare proposte e commenti", e un sindacalista di CGTP-IN chiede al governo di presentare il documento in tempo utile perché le parti sociali possano presentare proposte e commenti "dopo un ragionevole periodo di riflessione" (Pires de Lima e Rego, 2002, p. 326).

³⁹ Per una ricostruzione delle posizioni delle parti sociali sulle diverse questioni, cfr. De Alos e Roquero (2002, pp. 350-351).

nella ricerca di soluzioni di mediazione tra interessi divergenti, e dei governi, in relazione alla loro capacità di costruire un quadro istituzionale favorevole per il dialogo sociale.

In Germania e in Italia, al contrario, il clima è venuto recentemente deteriorandosi. In Germania l'Alleanza per il Lavoro ha trovato più favorevoli le associazioni imprenditoriali. Pur muovendo critiche nei confronti di orientamenti eccessivamente conciliatori con i sindacati⁴⁰, nessuna associazione ne è formalmente uscita. I sindacati, prima generalmente cooperativi, hanno sviluppato posizioni sempre più critiche, e diverse tra loro. IG Metall, in particolare, è sempre stata molto critica. IG Medien è stata la prima organizzazione sindacale ad uscire dall'Alleanza, nel 2000, considerando impossibile al suo interno influenzare le posizioni degli imprenditori. Un altro sindacato (HBV) ha manifestato una posizione analoga, e per le stesse ragioni. A fronte di queste posizioni, il governo ha cercato di sostenere l'approccio consensuale, considerandolo indispensabile per favorire la crescita dell'occupazione e per combinare flessibilità microeconomiche con stabilità macroeconomica (Sadowski *et al.*, 2001).

In Italia, come si è già accennato, la prevalenza di cooperazione e di conflitto, sempre coesistenti nel paese, è stata variabile. In una prima fase è cresciuta la capacità di governare in modo congiunto la flessibilità e il mercato del lavoro, tra le parti sociali e il governo. Questa pratica è rimasta generalmente diffusa a livello decentrato, ma si è deteriorata al centro. Soprattutto fino al 2000, si è ricorso spesso alla legislazione contrattata. Gli accordi e i contratti centrali hanno fatto crescere il coordinamento tra i diversi livelli del sistema di relazioni industriali, regolando la negoziazione a livello decentrato, istituendo organismi bilaterali, e rafforzandone le relazioni. In qualche caso si è anche semplificato il sistema della rappresentanza, in direzione della riduzione della frammentazione, e vi sono stati tentativi, non sempre riusciti, di istituzionalizzare il confronto (Alacevich e Burroni, 2001). Successivamente, invece, il conflitto tra i sindacati è venuto crescendo, soprattutto durante la lunga campagna elettorale del 2000-2001 e dopo la vittoria del centro-destra alle elezioni politiche. Il confronto tra imprese e sindacati si è inasprito, ed è diventato difficile in modo particolare con la CGIL e alcune sue federazioni di categoria (la firma separata dell'accordo per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici ne costituisce un chiaro esempio). Si sono registrati conflitti tra il governo e i sindacati, in particolare con la CGIL, ma in qualche caso anche tra il governo e alcune associazioni imprenditoriali, che erano contrarie alla firma di accordi separati e all'assenza della CGIL dai tavoli di dialogo sociale (e non si è trattato solo delle associazioni più orientate a sinistra, ma anche di Confcommercio, l'associazione dei commercianti più orientata verso il centro-destra).

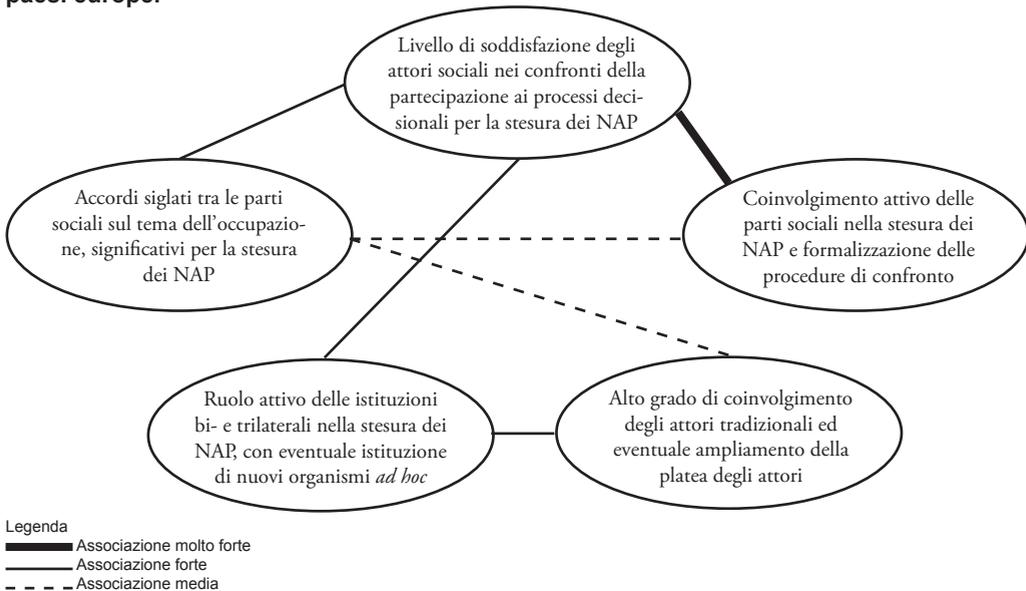
4.5. Osservazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti si sono analizzate distintamente le forme di coinvolgimento degli attori nella predisposizione delle politiche del lavoro, i caratteri delle parti sociali coinvolte, le sedi del confronto, i rapporti tra NAP e contrattazione collettiva, e il clima

⁴⁰ Una ricerca del 2000 su più di 800 manager di imprese di diversi settori e varie dimensioni ha messo in evidenza che ben il 60% di loro non vedeva ragione di restare nell'Alleanza, specie tra quelli delle piccole e medie imprese (Sadowski *et al.*, 2002, p. 174).

generale del dialogo sociale. Per cercare di valutare gli effetti della Strategia Europea per l'Occupazione sugli attori e sulle loro relazioni conviene, a questo punto, provare a mettere in relazione tra loro le variabili analizzate. Trattandosi di aspetti molto qualitativi, non si può certamente proporre una misurazione effettiva della coerenza tra i risultati della ricerca. Tuttavia, con la cautela necessaria, si può ritenere che la EES abbia fatto registrare, nei paesi membri dell'Unione, un rafforzamento circolare dei processi volti alla regolazione congiunta del lavoro, che la Figura n.4.4 cerca di mettere in evidenza.

Fig. 4.4 – Associazioni tra diverse dimensioni del processo d'elaborazione dei NAP nei paesi europei



Le parti sociali, anzitutto, valutano in modo più positivo il clima del confronto e manifestano più soddisfazione proprio nei paesi in cui sono più coinvolte nei processi decisionali. Già il solo fatto di essere coinvolte sembra, dunque, rappresentare un prerequisito per ottenere partecipazione e collaborazione fattiva. Dal punto di vista dei sindacati, questo potrebbe anche essere spiegato con un crescente bisogno di legittimazione, che in qualche caso diviene una sorta di alternativa funzionale al calo della *membership* e alle difficoltà di rappresentare un mondo del lavoro in grande trasformazione, in cui la diversificazione dei contratti di lavoro e delle prestazioni e l'aumento dei rapporti di lavoro non a tempo indeterminato rendono più complicato il mestiere della rappresentanza degli interessi. Va, poi, segnalato che l'associazione positiva tra livelli di coinvolgimento e soddisfazione per il clima del confronto riguarda anche la componente imprenditoriale.

In effetti, pare proprio che esista anche una forte associazione tra la soddisfazione per il clima del confronto e la capacità delle parti sociali di raggiungere accordi significativi tra loro (spesso fatti propri dai governi e recepiti nei NAP). Così come il loro coinvolgimento attivo nella stesura stessa dei NAP è positivamente associato a una maggiore formalizzazione

delle procedure di confronto, e al raggiungimento di accordi bilaterali. È probabile che un maggiore coinvolgimento nel *policy making* sia più possibile laddove le parti sociali sono capaci di relazionarsi tra loro, anche autonomamente, sui temi centrali delle politiche del lavoro. La pratica del raggiungimento di accordi, della firma di contratti di lavoro, della stipula di intese, produce una comunanza di linguaggi tra le parti, diffonde competenze tecniche tra gli attori, consente di definire parametri condivisi per la valutazione degli interventi necessari. In altre parole, ripetute interazioni con esito positivo contribuiscono ad alimentare la fiducia reciproca, a fare crescere una comunità di professionisti specializzati che attraversa trasversalmente il mondo sindacale e imprenditoriale. Questa spiegazione si addice soprattutto ai paesi a più lunga e solida tradizione partecipativa, e in cui le relazioni industriali hanno avuto un carattere più collaborativo e meno conflittuale. D'altro canto, è anche possibile che il coinvolgimento attivo nella definizione delle politiche promuova, o rafforzi, la propensione delle parti sociali a collaborare per la realizzazione delle misure e delle iniziative condivise. Avere partecipato al processo decisionale, in questo senso, farebbe crescere l'assunzione di responsabilità dirette, e dunque la tendenza verso comportamenti conseguenti anche nelle relazioni bilaterali, nella contrattazione collettiva. Questa seconda spiegazione pare più congruente con le esperienze dei paesi in cui i processi di collaborazione sono più recenti, o meno stabili.

Un'associazione forte si registra anche tra il livello di soddisfazione per il dialogo sociale e l'assegnazione di un ruolo attivo e rilevante, nella stesura dei NAP, alle istituzioni bilaterali e tripartite. In qualche caso, come si è visto, i governi hanno valorizzato le istituzioni esistenti, utilizzandole come sedi del confronto con le parti sociali, spesso affidando loro compiti specifici. In altri casi, governi e parti sociali hanno deciso di istituire nuovi organismi partecipativi *ad hoc*, hanno rafforzato le procedure di confronto, formalizzandole. La tendenza dei governi a strutturare il confronto in modo da assicurarne la stabilità segnala un orientamento volto a condividere lo spazio politico, che è più tradizionale in alcuni paesi e più nuovo in altri. Il ruolo delle istituzioni bilaterali e tripartite, a sua volta, presenta un'associazione positiva con l'efficace coinvolgimento degli attori tradizionali delle relazioni industriali, e con l'eventuale allargamento della platea degli attori coinvolti. Anche in questo caso stabilire relazioni causali non è facile. La capacità di mobilitazione degli attori e d'integrazione di organizzazioni della società civile, rappresentanti gli interessi di particolari gruppi sociali, può, infatti, costituire un prerequisito per l'attribuzione di responsabilità decisionali e compiti gestionali alle istituzioni di collaborazione tra le parti, come appare chiaro in alcuni paesi (come mostra il caso dell'Olanda, soprattutto). In altri casi, però, sembra che sia piuttosto l'orientamento verso l'inclusione di un ampio ventaglio di organizzazioni (anche meno tradizionali) a dare più forza alle istituzioni partecipative (come mette in evidenza, invece, il caso irlandese). Infine, la partecipazione attiva nello spazio politico degli attori più e meno tradizionali si associa a una più elevata capacità delle parti sociali stesse a confrontarsi tra loro e ad assumere responsabilità e iniziative congiunte.

In conclusione, al di là delle evidenti difficoltà di misurazione, si può ritenere che l'impianto della Strategia Europea per l'Occupazione sia congruente con i processi in corso: anche se non li promuove da solo, sicuramente li sostiene e li rafforza.

Capitolo 5

Gli effetti sulle procedure e sui livelli di coordinamento delle politiche

Nel capitolo precedente si è posta attenzione agli effetti della Strategia Europea per l'Occupazione nei paesi membri in termini di diffusione del modello inclusivo di *policy making*. Sono state analizzate le forme e l'intensità del coinvolgimento delle parti sociali nei processi decisionali adottati nella stesura dei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione. Tuttavia, resta da verificare se l'inclusione nello spazio politico abbia effetti significativi anche sulla qualità delle politiche del lavoro messe in campo, in particolare sulla loro definizione e gestione, e sul loro coordinamento, in altre parole sui prerequisiti essenziali per la loro efficacia. Pur con i limiti e le cautele cui si è già fatto cenno, si può cercare di valutare alcuni primi effetti sulla regolazione del lavoro, considerando selettivamente quegli aspetti della EES per cui si prevedeva un ruolo specifico delle parti sociali.

Come si è visto nel primo capitolo, il modello proposto dalle istituzioni comunitarie combina l'inclusione delle parti sociali nel *policy making* con lo sviluppo di processi di apprendimento politico volti a sostenere e promuovere gli esperimenti più promettenti, attraverso la *peer review*, e soprattutto lo scambio e la diffusione di "buone pratiche" nell'impostazione, nella realizzazione e nel monitoraggio delle politiche. Il processo di apprendimento politico può avere diversi esiti (come si è ricordato nel par. 2.6). Si possono identificare tre diversi ordini di cambiamenti concreti. Un primo tipo investe la strumentazione prevista dalle politiche e adottata nella loro realizzazione. Non produce, dunque, trasformazioni dell'impianto generale delle politiche, ma aggiustamenti che ne possono migliorare l'efficacia. Un secondo tipo di cambiamenti riguarda, invece, l'adeguamento o l'ampliamento delle tecniche e delle misure previste, al fine di attuare concretamente le politiche e raggiungerne gli obiettivi. Infine, il terzo tipo si riferisce al processo di *policy making* nel suo complesso, e comporta una revisione generale degli obiettivi stessi da perseguire, delle strategie e delle misure adottate (Visser e Hemerijck, 1997).

Le informazioni raccolte nelle ricerche nazionali consentono di utilizzare i primi due ordini di cambiamenti di questa tipologia. In questo capitolo, in particolare, ci si sofferma su due diversi tipi di aggiustamenti nella strumentazione, del primo ordine. Si tratta dell'eventuale introduzione, o del sensibile miglioramento, delle procedure congiunte di definizione, attuazione e monitoraggio delle politiche. In secondo luogo, si pone attenzione al grado di coordinamento interno riscontrabile, tra i diversi livelli d'attuazione delle politiche

del lavoro, e tra l'azione dei diversi attori implicati nella loro realizzazione concreta. Pur se si tratta di aggiustamenti limitati, questi cambiamenti possono produrre risultati apprezzabili in termini di efficienza ed efficacia degli interventi.

5.1. Procedure di definizione e di monitoraggio delle politiche

Come si è visto nel capitolo precedente, la Strategia Europea per l'Occupazione ha avuto conseguenze favorevoli allo sviluppo o al rafforzamento di una regolazione congiunta del lavoro. Le parti sociali sono state sempre più coinvolte nella definizione delle politiche del lavoro, in tutti i paesi, pur se partendo da situazioni molto diverse l'esito finale non è certo omogeneo. L'aggiustamento del processo di *policy making* riguarda, tuttavia, qualcosa di più del mero coinvolgimento, che può anche essere solo rituale e procedurale, o segnalare giochi di legittimazione reciproca tra gli attori. Il modello di *governance* europeo promuove, infatti, anche un rafforzamento delle istituzioni partecipate, deputate sia alla presa di decisioni sia anche alla realizzazione degli interventi, alla diffusione di pratiche di controllo e monitoraggio *in itinere*, con il coinvolgimento diretto delle parti sociali. Propone, in altre parole, una regolazione congiunta estesa a tutte le fasi delle politiche. Al fine di cercare di verificare i cambiamenti avvenuti nella strumentazione adottata per definire e attuare le politiche, conviene, pertanto, prendere in considerazione tutti questi passaggi.

Nonostante la diffusione di un generale orientamento verso il coinvolgimento, le procedure di definizione delle politiche assumono nei quindici paesi membri dell'Unione forme molto diverse tra loro. La fase in cui si riteneva auspicabile e possibile un'armonizzazione dei sistemi nazionali è ormai superata. La permanente variabilità delle soluzioni adottate è considerata inevitabile, così come è accettata la persistenza di notevoli diversità strutturali. Le diversità non sono, tuttavia, considerate un ostacolo al perseguimento di una certa convergenza funzionale (Streeck, 2000) verso il raggiungimento di comuni obiettivi. Un primo segno si riscontra nel crescente orientamento verso un "ispessimento organizzativo" della regolazione del lavoro, in cui i rispettivi ruoli assegnati alle parti sociali e ai governi diventano sempre più definiti, le responsabilità più chiare e differenziate, e proprio per questo si ottiene il risultato di rafforzare un governo congiunto del lavoro.

Nel capitolo precedente queste diversità sono apparse chiaramente, e sono state interpretate anche come prodotto della diversa storia delle relazioni industriali dei paesi europei e delle strategie degli attori. Queste diversità si possono raggruppare, sinteticamente, in tre tipi, ognuno di essi suddiviso al suo interno a seconda che le relazioni tra le parti sociali e i governi siano più collaborative o più conflittuali. La Figura n. 5.1 evidenzia queste diverse configurazioni e la posizione relativa dei paesi europei dopo circa cinque anni di esperienza della Strategia Europea per l'Occupazione – con la sola eccezione della Gran Bretagna, dove permangono un marcato decentramento delle relazioni industriali e della regolazione del lavoro e una spiccata autonomia negoziale delle parti sociali, che i recenti tentativi dei governi laburisti di promuovere un confronto al centro, anche attraverso nuove sedi di dialogo sociale, non hanno modificato sostanzialmente (Marsden, 2001 e 2002).

In alcuni paesi la regolazione congiunta si basa sulla concertazione sociale (al centro, ma

sempre più frequentemente anche a livello decentrato, in un sistema che diviene più articolato) e sul confronto tra governi e parti sociali in istituzioni partecipative (Austria, Finlandia, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Svezia). La concertazione può attraversare momenti di difficoltà, ovviamente. Dalle difficoltà può uscire rivitalizzata, com'è successo in Svezia e in Finlandia. Oppure le difficoltà e le tensioni sono venute crescendo, e il loro esito è difficile da prevedere, come sta avvenendo in Austria e Germania, per ragioni diverse.

Fig. 5.1 – La regolazione del lavoro durante l'esperienza dei Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione nei paesi europei

		REGOLAZIONE CONGIUNTA		
		Attraverso la concertazione sociale nazionale e le istituzioni partecipative	Attraverso la combinazione tra azione dei governi e autonomia negoziale delle parti sociali	A forte guida statale, con consultazione delle parti sociali e sollecitazione della negoziazione
STATO DELLE RELAZIONI TRA GOVERNI E PARTI SOCIALI	Più cooperative	Finlandia Irlanda Lussemburgo Svezia	Danimarca Olanda	Francia Portogallo Spagna
	Più conflittuali	Austria Germania	Belgio Italia	Grecia

In altri paesi la regolazione congiunta non avviene attraverso il dialogo sociale, tripartito, ma è frutto piuttosto dell'interazione tra l'autonomia delle parti sociali e l'iniziativa statale (Belgio, Danimarca, Italia e Olanda). Non esistono, o non vi sono sempre, istituzioni tripartite. Spesso mancano sedi e procedure per la concertazione sociale. Se si verifica occasionalmente concertazione è, comunque, soltanto su base volontaristica. Tuttavia, s'instaura uno stretto rapporto tra l'autonomia negoziale delle parti sociali e l'azione dei governi. Le parti sociali affrontano nelle loro relazioni bilaterali, nella contrattazione collettiva e nelle istituzioni eventualmente tra loro create, temi e problemi che riguardano più in generale le politiche del lavoro e dell'occupazione, le politiche sociali, ecc. I governi, a loro volta, tengono conto degli esiti del confronto tra le parti, degli accordi che raggiungono, sovente delegano loro autorità o lasciano comunque loro spazio nel processo decisionale delle politiche e non di rado anche nella loro gestione. Senza che il processo di collaborazione sia in alcun modo codificato, tantomeno vincolante, si determina, per così dire, una regolazione congiunta indiretta, informale, ma non per questo meno rilevante. Ovviamente, per contro, questa relazione positiva non può essere mai data per scontata, dura quanto le parti decidono che possa durare, si estende agli aspetti che le parti decidono di volere e potere affrontare congiuntamente, assume rilevanza pubblica se e in quanto i governi ritengono opportuno che la assuma. La regolazione congiunta che si determina in questo modo può rivestire un ruolo più positivo e più stabile, come in Danimarca e tutto sommato anche in Olanda.

Registra qualche tensione, in Belgio. È notevolmente più fragile, instabile, diversamente presente al centro e alla periferia del sistema, come in Italia.

Una situazione diversa è, infine, quella dei paesi in cui la regolazione del lavoro resta prevalentemente prerogativa dello Stato (Francia, Grecia, Portogallo e Spagna). Lo Stato sovente cerca di promuovere – non sempre con successo – il coinvolgimento delle parti sociali attraverso nuove procedure di confronto, la creazione di istituzioni trilaterali, la sollecitazione della negoziazione bilaterale. Tuttavia, mantiene sempre un ruolo dominante. La tradizione statalista francese ha profonde e lunghe radici nella storia del paese, come si è visto. In Grecia, Spagna e Portogallo le ragioni sono diverse. Da un lato, tutti questi tre paesi sono tardivamente usciti da regimi autoritari e non avevano tradizioni partecipative del tipo che qui interessa. Dall'altro, le parti sociali sono più deboli o più divise tra loro e non riescono pertanto ancora a giocare un ruolo più decisivo.

Se si confronta questa situazione con la tradizione partecipativa dei paesi europei prima dell'avvio della EES, alla metà degli anni Novanta (discussa nel terzo capitolo e rappresentata nella Fig. 3.1), si può constatare che vi è una forte continuità, ma con qualche significativo spostamento. La regolazione congiunta del lavoro attraverso la concertazione sociale si registra nei paesi in cui prima della EES le relazioni tra le parti erano già diffuse e articolate, e il dialogo sociale già stabilmente attivato (Austria, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Svezia). Solo il caso irlandese fa eccezione. Nel periodo di esperienza della EES è cresciuta la formalizzazione delle procedure di confronto, sono state irrobustite o create *ex novo* sedi tripartite di confronto, si è estesa la capacità di regolazione del lavoro per via concertata. In Austria e Germania, invece, si sono manifestati segnali di deterioramento di cui si è già parlato. La regolazione congiunta del lavoro attraverso l'interazione tra relazioni bilaterali tra le parti e governi è propria di paesi che avevano a metà anni Novanta una minore istituzionalizzazione delle relazioni tripartite (Belgio, Danimarca, Italia e Olanda). Anche qui si verifica qualche tensione in più in Belgio, che tuttavia pare ridimensionata dalle vicende più recenti del 2003, con l'accordo raggiunto dopo la Conferenza per l'occupazione promossa dal governo cui hanno partecipato sindacati, associazioni imprenditoriali ed enti locali (Léonard, 2004). Analogamente, nel caso italiano si manifestano difficoltà che, tuttavia, sono in linea con le alterne vicende già registrate in passato. I paesi a maggiore regolazione statale (Francia, Grecia, Portogallo e Spagna) avevano tutti alla metà degli anni Novanta deboli relazioni tra governo e parti sociali e un'esperienza più fragile di dialogo. Si registra, comunque, un tentativo di coinvolgere maggiormente le parti sociali in tutti i paesi, che solo in Grecia non sembra avere ancora prodotto effetti significativi.

Questa persistenza delle diversità di approccio e delle soluzioni adottate, tuttavia, non ostacola una convergenza funzionale. Le sfide poste dall'unificazione europea sul piano del controllo della spesa pubblica, dell'inflazione e del deficit, si traducono nei paesi membri in esigenze sempre più pressanti di riformare i sistemi pensionistici, di rendere più efficienti i mercati del lavoro e di promuovere maggiore flessibilità nell'impiego della forza lavoro per fare crescere l'occupazione, di assicurare una migliore formazione delle competenze dei lavoratori per accrescere la competitività complessiva dei sistemi economici nazionali¹. Tutti questi interventi sembrano richiedere forme di regolazione congiunta, perché l'efficacia delle riforme dipende dalla loro capacità di trovare attuazione concreta, di innescare com-

portamenti conformi in tutti gli attori coinvolti, e dunque di trovare da parte loro adesione agli obiettivi e alle strategie. La costruzione di un rinnovato compromesso sulle regole e sui principi generali da seguire sembra, pertanto, più funzionale della mera deregolazione.

Altri effetti dell'apprendimento politico legato alla Strategia Europea per l'Occupazione e alla predisposizione dei Piani Nazionali d'Azione possono essere individuati nello sviluppo di una maggiore attenzione al monitoraggio delle politiche – anche attraverso la creazione di nuove istituzioni partecipate dalle parti sociali, o in ogni caso con il loro coinvolgimento – e di nuove strategie di realizzazione delle politiche stesse. Pur se questi aspetti non sono così generalizzati come si è visto essere il coinvolgimento nei processi decisionali, alcuni paesi registrano cambiamenti in questa direzione, che spesso sono presentati come effetto della Strategia Europea per l'Occupazione e delle pressioni comunitarie attraverso le linee guida, le raccomandazioni e le valutazioni che di anno in anno sono effettuate sui NAP.

Un esempio significativo, in tal senso, è costituito dal caso irlandese (Kenny, 2001; Kenny e Geary, 2002). Anzitutto, in Irlanda le parti sociali sono direttamente coinvolte nella realizzazione di numerose politiche, che peraltro discendono dai grandi accordi siglati a livello nazionale². Per la realizzazione delle misure volte a conciliare la vita familiare e di lavoro e promuovere le pari opportunità tra uomini e donne³, definite nel PPF e riprese nei NAP irlandesi, è stato istituito un nuovo gruppo di lavoro tripartito. Oltre a funzioni consultive e propositive, il gruppo di lavoro ha anche il compito di fornire assistenza nella realizzazione degli interventi a livello aziendale (che restano volontari e da decidere in accordo tra le parti): può offrire sostegno, servizi d'informazione e di formazione alle imprese, ai lavoratori e ai loro rappresentanti. Un altro gruppo tripartito, con funzioni consultive, si occupa invece della discriminazione salariale, e provvede a elaborare proposte al governo per le azioni individuate come indispensabili sulla base delle analisi condotte. Le parti sociali sono, peraltro, presenti in alcune nuove istituzioni: nei gruppi nazionali deputati alla messa in atto delle iniziative finalizzate alla revisione dei profili professionali e alla rilevazione dei fabbisogni formativi, su cui si basa la programmazione della formazione professionale (*National Steering Groups*), nel comitato speciale incaricato di proporre misure per l'apprendistato (*Special Task Team*). Le parti sociali sono anche coinvolte nelle politiche che mirano a combattere la discriminazione razziale nei luoghi di lavoro, in quelle attive per l'inserimento occupazionale delle categorie a rischio (disabili, drogati) e per lo sviluppo della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, o per la promozione di nuove forme d'organizzazione del lavoro nelle imprese che adottano nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (telelavoro).

Seppur senza arrivare a risultati d'eguale ampiezza, misure per il coinvolgimento delle parti sociali nella realizzazione e nel monitoraggio delle politiche sono state adottate anche

¹ Sulla persistente importanza del livello nazionale di governo, vi è una letteratura molto vasta. Basti qui ricordare Scharpf (1999 e 2002^a), Streeck (1999, 2000 e 2003), Boyer (2002), Regini (2002, 2002^a e 2003), Crouch (2003).

² Partnership 2000, Programma per la competitività e il lavoro (PCW), Programma per il progresso economico e sociale (PESP), Programma per la ripresa (PNR), Programma per lo sviluppo e l'eguaglianza (PPF).

³ Sul piano generale si tratta di aumentare gli asili, l'assistenza ai giovani al di fuori dell'orario scolastico, fornire sgravi fiscali alle famiglie. Nelle aziende, la politica si traduce, in particolare, in diffusione di contratti in *job sharing*, di congedi parentali, di orari di lavoro flessibili anche per le esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici (*flexitime*), del telelavoro, ecc.

in altri paesi. In Francia la legislazione collega l'eventuale erogazione di incentivi alla negoziazione tra le parti per l'attuazione di una serie di interventi: dalla riduzione dell'orario di lavoro (35 ore settimanali) all'eguaglianza delle opportunità, dall'azione contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro alla formazione dei giovani e dei disoccupati attraverso esperienze di lavoro, dalla certificazione della formazione professionale all'inserimento dei disabili (Plassard, 2001; Jacquier e Plassard, 2002). In Portogallo le parti sociali sono state coinvolte nel monitoraggio dei NAP, attraverso il Consiglio permanente di concertazione sociale (CPCS), e si è stabilita una procedura dettagliata: il Ministero del Lavoro deve presentare dei rapporti al Consiglio, in tempi che rendano possibili reazioni, commenti, critiche e suggerimenti (Pires de Lima e Rego, 2001 e 2002). Pur non comportando una sostanziale modifica al precedente modello d'intervento, i lavori del Consiglio e la procedura adottata costituiscono un importante prerequisito per l'avvio di un modello rinnovato, e consentono alle parti sociali di farsi sempre più carico dei problemi occupazionali generali e di accrescere il loro impegno nelle politiche del lavoro⁴. Anche la formazione professionale e i servizi sul mercato del lavoro sono sottoposti ad eguale processo di monitoraggio congiunto, secondo quanto prevede un accordo generale.

In molti paesi la partecipazione attiva nella realizzazione delle politiche del lavoro era già ampiamente assicurata, attraverso specifiche istituzioni o il rinvio all'autonomia dei rapporti bilaterali tra le parti (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Olanda, Svezia). In qualche caso si verifica, comunque, un cambiamento rilevante. Il procedimento viene esteso a nuove aree di *policy*. In Olanda e in Danimarca ciò avviene per le politiche contro la discriminazione e lo sviluppo dell'eguaglianza delle opportunità (Governo olandese, 2002; Jorgensen, 2001; Jorgensen, Due e Wehner, 2002). In Belgio, si registra una nuova o crescente attenzione al monitoraggio delle politiche, anche con la partecipazione delle parti sociali: al Consiglio Economico Centrale (CEC) e al Consiglio nazionale del lavoro (CNT) è affidato il compito di monitorare le politiche di formazione professionale, quelle legate all'orario di lavoro, e all'applicazione del corridoio salariale stabilito negli accordi centrali (Arcq, 2001 e 2002).

Qualche mutamento in questa direzione si realizza anche in Italia. Qui le parti sociali, nella loro autonomia, avevano già istituito numerose istituzioni bilaterali per il monitoraggio dell'applicazione dei contratti nazionali di categoria. L'istituzione di questi organismi e il rafforzamento di quelli esistenti sono perseguiti anche negli ultimi anni, e si sviluppano sempre più analoghe iniziative anche a livello decentrato (territoriale e aziendale), sia come effetto delle decisioni prese concordemente al centro sia come processi spontanei (si veda oltre, par. 5.2). Inoltre, sembra affermarsi anche nel nostro paese una maggiore attenzione al monitoraggio delle politiche. Si tratta di una pratica tradizionalmente poco presente in Italia, ma che sta progressivamente affermandosi. La mancanza di istituzioni tripartite *ad hoc*, e il basso coinvolgimento delle parti sociali, fa sì che i risultati del monitoraggio siano spesso oggetto di aspre discussioni.

In altri paesi, invece, l'aggiustamento della strumentazione d'accompagnamento delle politiche stenta ad affermarsi. In Spagna, per esempio, il governo ha avviato un'attività di

⁴ Quasi con queste parole si esprime anche un sindacalista della CGTP intervistato nell'ambito della ricerca (Pires de Lima e Rego, 2002, p. 336).

monitoraggio, che tuttavia non ha ancora prodotto significativi risultati e che è oggetto di aspre critiche da parte delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Si segnala, infatti, che si tratta di un controllo solo molto parziale, che non coinvolge gli attori implicati nelle politiche, e soprattutto che si basa su indicatori meramente quantitativi (De Alos, 2001; De Alos e Roquero, 2002). Ancor minore attenzione a questi aspetti sembra presente in altri paesi, tra cui soprattutto Gran Bretagna e Grecia.

5.2. Livelli di coordinamento

Al crescere della propensione verso la regolazione congiunta del lavoro, cresce anche la propensione delle parti sociali a trattare il tema dell'occupazione nella loro autonoma contrattazione collettiva (bilaterale) e nella concertazione sociale con i governi? Per verificarlo è necessario ricostruire le dinamiche e analizzare i contenuti delle relazioni tra le parti sociali. La ricerca si è concentrata, pertanto, anche sull'analisi della congruenza tra concertazione sociale e contrattazione collettiva e sul grado di coordinamento esistente all'interno dei paesi. Sin dai primi risultati (riferiti alle analisi del 1998-1999) era apparso chiaro, infatti, che l'effettiva realizzazione di una regolazione congiunta tra governi e parti sociali era direttamente collegata al diffondersi di processi e meccanismi volti a coordinare l'azione a livello nazionale e intersettoriale con i comportamenti effettivi degli attori a livello di settore e decentrati. La realizzazione concreta delle politiche del lavoro nelle diverse aree in cui si dividono i paesi al loro interno, nei diversi settori e nella miriade delle imprese che li compongono, dipende dalla coerenza interna che si riesce ad assicurare al sistema di relazioni industriali, oltre che dal ruolo svolto dai loro protagonisti al centro.

Evelyne Léonard (2001) ha identificato quattro diverse situazioni nei paesi dell'Unione, mettendo in relazione le tendenze sin qui registrate alla concertazione sociale, tripartita, delle politiche del lavoro con le tendenze delle parti sociali a trattare i temi dell'occupazione anche nella loro autonoma negoziazione bilaterale. Questi tipi possono essere utilmente ripresi, con qualche aggiustamento suggerito dal lavoro di ricerca successivo e da qualche ulteriore riflessione su alcuni casi (Fig. 5.2).

Fig. 5.2 – Quattro modelli di regolazione del lavoro

		CONCERTAZIONE SOCIALE TRIPARTITA DELLE POLITICHE DEL LAVORO	
		Presente	Assente o marginale
PRESENZA DEI TEMI LEGATI ALL'OCCUPAZIONE NELLE RELAZIONI BILATERALI	Significativa	Regolazione congiunta del lavoro • coordinata: DE, DK, FI, NL, SE • meno coordinata: BE, IT, ES	Prevalenza della contrattazione collettiva • di settore: AT • aziendale: FR
	Marginale	Concertazione delle politiche nazionali del lavoro IE, LU, PT	Regolazione prevalentemente affidata al mercato GB, GR

Fonte: rielaborazione da Léonard (2001), p. 33.

La “regolazione congiunta del lavoro” si manifesta nei paesi in cui le politiche sono concertate a livello nazionale e le parti sociali dedicano una forte attenzione ai temi dell’occupazione anche nelle relazioni bilaterali tra di loro, dal livello nazionale a quelli decentrati. Il loro coinvolgimento non si limita, dunque, al momento della definizione delle politiche, ma esse assumono responsabilità dirette nella loro attuazione attraverso la contrattazione collettiva di categoria, territoriale e aziendale. Questa continuità tra dialogo sociale e contrattazione caratterizza – secondo Léonard (2001) – sei paesi: Belgio, Danimarca, Germania, Italia, Olanda e Spagna. In realtà sembra più diffusa, e assume configurazioni diverse. Anzitutto, infatti, a questi paesi sono da aggiungere Finlandia e Svezia, che, come si è visto, hanno ripreso la tradizione di regolazione congiunta dopo un periodo di difficoltà. Occorre, poi, tenere conto che in alcuni paesi si determinano tensioni e conflitti tra la regolazione congiunta delle parti sociali alla periferia del sistema di relazioni industriali e la condivisione delle responsabilità con i governi al centro (Belgio, Italia e Spagna); in altri casi si realizza, invece, un maggiore coordinamento (Danimarca, Finlandia, Germania, Olanda e Svezia).

Nel caso spagnolo il rapporto centro e periferia è piuttosto difficile. A livello centrale le posizioni delle parti sociali sono ancora molto distanti tra di loro. Le misure proposte dal governo incontrano solo raramente l’accordo dei sindacati, e spesso anche delle associazioni imprenditoriali, in una geometria molto variabile secondo i temi trattati (De Alos e Roquero, 2002). Tuttavia, il governo ha cercato di coinvolgerle nella predisposizione delle sue iniziative legislative, e ha tenuto conto del loro contributo, direttamente o indirettamente. La contrattazione collettiva ha dedicato crescente attenzione ai temi dell’occupazione, dimostrando che le parti sociali sono sempre più propense ad assumersi responsabilità in merito. Ma la struttura molto frammentata della contrattazione e la proliferazione di patti per l’occupazione a livello decentrato (territoriale e spesso aziendale) generano una mancanza di coordinamento, la sovrapposizione tra i diversi livelli nel trattare le stesse materie, ed effetti di diversificazione dei trattamenti dei lavoratori tra un’impresa e l’altra, tra un’area territoriale e l’altra, che mettono a rischio la coesione sociale. Tutto ciò è avvertito come un problema, sul quale si è avviata una riflessione⁵.

Tensioni tra le relazioni trilaterali e quelle bilaterali, così come nell’interazione tra centro e periferia, permangono anche in Belgio e hanno reso il sistema sempre più complesso. Si è progressivamente rafforzata la capacità della concertazione e della contrattazione collettiva intersettoriale di influenzare la contrattazione di categoria e decentrata, ma su alcuni temi senza successo: così, per esempio, per quanto riguarda la previsione di un maggiore impegno contrattuale e finanziario delle parti nella formazione professionale, o la richiesta di agire per mantenere la forza lavoro più anziana occupata invece di ricorrere ai prepensionamenti (Arcq, 2002). Il governo ha cercato costantemente di sollecitare le relazioni tra le parti sui contenuti da trattare, ma queste ultime hanno resistito, per preservare la loro autonomia. Ognuna delle parti sociali ha esercitato una sorta di potere di veto su alcune questioni: i sindacati ostili al diffondersi della flessibilità, le associazioni imprenditoriali refrattarie ad accettare la presenza sindacale nelle piccole e medie imprese⁶. Gli esiti della citata Conferenza

⁵ L’Accordo interconfederale sulla contrattazione collettiva cercava di razionalizzare il sistema, e soprattutto di superare la forte frammentazione. Il conflitto circa i due esiti possibili – organizzare il decentramento dal centro, oppure promuovere un controllo centralizzato – non è stato, tuttavia, risolto (De Alos, 2001, p. 379).

per l'occupazione, del 2003, e lo sviluppo della concertazione a livello regionale sembrano segnare un'inversione di rotta. Ma la loro trasposizione nella contrattazione di categoria e a livello d'impresa va ancora verificata.

La situazione italiana appare particolare, da questo punto di vista. Già prima e soprattutto dopo le elezioni del 2001, sono venute crescendo tensioni tra i sindacati, tra questi e la parte imprenditoriale, tra alcune parti sociali e il governo. Permane, tuttavia, la tendenza da parte degli attori sociali ad assumere responsabilità in materia di politiche del lavoro e occupazione. Temi collegati allo sviluppo e al mantenimento dell'occupazione, alla conciliazione tra obiettivi occupazionali e competitività delle imprese o, ancora, all'inclusione nel mondo del lavoro di fasce particolari di forza lavoro, sono presenti nel dialogo sociale e nella contrattazione, a tutti i livelli. Ma il grado di coerenza e di coordinamento, che era in sensibile rafforzamento fino al 2000, dopo diminuisce significativamente. La prima fase è, infatti, segnata da provvedimenti normativi precedentemente concordati nei loro contenuti con le parti sociali ("legislazione contrattata"), che offrono un quadro più certo alle relazioni negoziali bilaterali e prevedono spesso anche una vera e propria delega di autorità nei loro confronti (Fig. 5.3)⁷.

Fig. 5.3 – Coordinamento interno della regolazione del lavoro e ruolo delle parti sociali nei principali interventi normativi in materia di lavoro: Italia, biennio 1999-2000

DECRETI LEGGE	CONTENUTO GENERALE	STRUMENTI DI COORDINAMENTO	RUOLO DELLE PARTI SOCIALI
Part-time	Liberalizzazione <i>via</i>	... delega alla contrattazione nazionale di categoria	Concertazione sociale
Lavoro interinale	Liberalizzazione <i>via</i>	... delega alla contrattazione nazionale di categoria, e a quella decentrata per i nuovi settori abilitati	Concertazione sociale
Lavori di pubblica utilità	Regolazione più restrittiva		Negoziante tra governo, sindacati e amministrazioni locali
Lavoro notturno	Nuova regolazione	delega alla contrattazione nazionale di categoria in materia di orario di lavoro e retribuzione	Concertazione sociale (non pienamente tenuta in conto)
Autoimpiego	Nuova regolazione, razionalizzazione		
Status dei disoccupati	Regolazione più restrittiva		Concertazione sociale che coinvolge anche le amministrazioni locali
Sciopero	Regolazione più restrittiva	delega alla contrattazione nazionale di categoria e agli enti bilaterali	Concertazione sociale
Congedi parentali	Nuova regolazione		Concertazione sociale

Fonte: Alacevich e Burroni (2001), p. 249.

⁶ Come si vede, si ha qui un esempio di quanto si segnalava nel secondo capitolo circa il potere di veto. Il proliferare dei tavoli di dialogo e di trattativa consente alle parti di sviluppare un gioco complesso, in cui lo scambio su un tema si intreccia con quello relativo a problemi del tutto diversi: nel caso specifico, il tema dei diritti sindacali, non direttamente legato alle politiche del lavoro, si incrocia con quello della flessibilità.

⁷ Per una descrizione dei provvedimenti, dei margini della delega alla contrattazione collettiva e dei contenuti della concertazione sociale ad essi collegata, cfr. Alacevich e Burroni (2001, pp. 249-257). Concertazione sociale si è avuta anche in tema di riforma degli ammortizzatori sociali e di lavoro a termine, che tuttavia non hanno trovato una regolazione positiva nel periodo di riferimento.

Le parti sociali, dal canto loro, dedicano crescente attenzione nella contrattazione collettiva ai meccanismi di coordinamento interno del sistema di relazioni industriali. Dodici CCNL firmati a livello nazionale nel periodo di riferimento (1999-2000) hanno istituito *ex novo*, o rafforzato laddove esistenti, una serie di organismi bilaterali: osservatori, commissioni paritetiche, gruppi di lavoro misti, e veri e propri enti bilaterali (Fig. 5.4)⁸. Molti hanno introdotto anche misure per un coordinamento più efficace tra questi organismi: di tipo orizzontale, cercando di creare sinergie tra organismi che si occupano di temi diversi a livello nazionale o decentrato; di tipo verticale, tra organismi nazionali e periferici (territoriali e aziendali).

Fig. 5.4 – Gli organismi bilaterali nella contrattazione nazionale di categoria: Italia, 1999-2000¹

SETTORE	ISTITUZIONE / RAFFORZAMENTO DEGLI ORGANISMI BILATERALI			COORDINAMENTO	
	Livello nazionale	Livello territoriale	Livello aziendale ²	Orizzontale	Verticale
Alimentare	R: OC e CP su EO	I: OC territoriali (sperimentale)		OC – EB su FP	OC nazionale – EB regionali
Metalmecanico	R: OC e CP su EO e FP I: GL telelavoro	R: OC e CP su EO e FP	I: CP su FP, CP su EO; OC in GI		CP su FP – OC – CP su EO
Bancario	R: OC I: EB su FP, CP su salute, CP su azionariato dei dipendenti, CP su diritti sindacali, CP su contratti d'area, CP su assicurazioni integrative, CP su crisi aziendali		I: CP su FP, CP su EO		CP su FP – CP su EO
Servizi	I: EB di settore, CP su inquadramenti, CP su applicazione del CCNL, CP su apprendistato e FP apprendisti	I: EB di settore, OC, CP su arbitrato, CP su contratti a termine, CP su orario		EB – OC – CP su FP – CP su EO nazionali OC – EB territoriali	
Enti locali			I: OC e CP		
Piloti	I: CP su arbitrato, CP su copertura contrattuale, GL su riposi, GL su composizione degli equipaggi				
Assicurazioni	R: CP su EO I: EB su FP, CP su arbitrato, CP su copertura contrattuale		I: CP su EO		CP su EO a diversi livelli
Legno mobilio	I: EB di settore, OC, CP su inquadramenti			EB – OC	
Costruzioni	I: EB su FP, e CP sui fondi	I: EB su FP, e CP su salute e ambiente		Accordo su EB per ampliare la copertura contrattuale e affidare al CP nazionale compiti di coordinamento	
Grafica	R: OC I: EB su FP				
Tessile abbigliamento	I: CP di settore, EB su FP, due CP per il sud (su inquadramenti e orario di lavoro, e su imprese del settore), CP su EO, occupazione, nuove tecnologie			Accordo per lo sviluppo del settore e dell'occupazione nel sud con una sezione sul dialogo sociale e raccordo di 4 precedenti patti (su apprendistato, emersione, occupazione giovanile e lavoro nero, subfornitura)	
Calzaturiero	I: CP su FP, EO, occupazione, salute e ambiente; CP su inquadramenti; CP su imprese nel sud (emersione del lavoro nero, FP, orario di lavoro, esenzione-riduzione oneri sociali)	I: CP		Accordo per lo sviluppo del settore e dell'occupazione nel sud con una sezione sul dialogo sociale e raccordo di 3 precedenti patti (su apprendistato, emersione, occupazione giovanile e lavoro nero)	

Fonte: Alacevich e Burroni (2001, p. 260-262).

¹ Legenda: CP – Commissioni paritetiche; EB – Enti bilaterali; EO – Eguaglianza delle opportunità; FP – Formazione professionale; GI – Grandi imprese; GL – Gruppo di lavoro misto; I – Istituzione; OC – Osservatori congiunti; R – Rafforzamento.

² I CCNL prospettano l'istituzione di organismi al livello aziendale come mera possibilità.

Sembra, dunque, esservi una diffusa consapevolezza della necessità di introdurre, o rafforzare, il coordinamento interno al sistema di relazioni industriali, già promosso dal Protocollo del 1993⁹. Quest'orientamento permane anche nel periodo successivo, ma la crescente tensione tra le organizzazioni di rappresentanza, anche all'interno delle stesse componenti (sindacale e imprenditoriale), non porta a risultati significativi. Tuttavia, le istituzioni create o rafforzate continuano ad operare in modo congiunto e a realizzare sinergie alla periferia del sistema. D'altro canto, le difficoltà della concertazione nazionale rendono meno facili i collegamenti tra l'azione bilaterale e le politiche del lavoro centrali, con ulteriori effetti di riduzione del coordinamento. Cooperazione e conflitto s'intrecciano, dando al sistema italiano un carattere ambivalente, che si muove su due binari che non sempre s'incontrano, e qualche volta sono in aperto conflitto (Alacevich e Burroni, 2002).

Diversamente, in Svezia¹⁰ la lunga tradizione di accordi tripartiti e soluzioni negoziate tra le parti – ripresa dopo una fase di crisi – ha consentito non soltanto di sviluppare politiche nazionali condivise, ma anche di ristabilire un compromesso tra le parti sociali, basato sullo scambio tra flessibilità, crescita occupazionale e del reddito pro capite. La “flessibilità contrattata” ha consentito, pertanto, di realizzare una maggiore individualizzazione e diversificazione dei salari e delle condizioni di lavoro. Ciò non è in contraddizione con l'elevato coordinamento del sistema, garantito anzi dall'Istituto Nazionale di Conciliazione (MI) e dagli analoghi istituti creati dalle parti sociali nella loro autonomia¹¹. La contrattazione di settore è autonoma rispetto alla legislazione del lavoro, che ha carattere ordinatorio (e non perentorio), dunque derogabile dalle parti sociali. Queste ultime, tuttavia, hanno definito un quadro di riferimento con l'Accordo di Cooperazione per lo sviluppo e la determinazione dei salari¹², che lascia ampio spazio di manovra alla contrattazione aziendale, secondo la logica della sussidiarietà. Un accordo generale sulle procedure da seguire nella contrattazione e nella risoluzione delle controversie (*Förhandlingsavtalet*) garantisce, peraltro, tutte le parti rispetto ai tempi e ai modi della negoziazione (Anxo, 2001 e 2002).

In Finlandia, la contrattazione collettiva è strettamente collegata alla concertazione delle politiche dei redditi. Le parti sociali negoziano, esclusivamente su base volontaristica, accordi che divengono il quadro di riferimento, seppur non vincolante, per gli attori. Per agevolare la negoziazione, il governo mette a disposizione nuove risorse e offre in cambio beni pubblici

⁸ Cfr. Alacevich e Burroni (2001, pp. 259-263) per una descrizione più dettagliata.

⁹ Cfr. nota n. 19, Cap. 3.

¹⁰ Sulla posizione della Svezia nei quattro modelli ci si discosta dall'interpretazione fornita da Léonard, che colloca il caso svedese tra quelli a regolazione del lavoro affidata prevalentemente al mercato, enfatizzando gli spazi lasciati alla contrattazione collettiva decentrata (aziendale).

¹¹ Istituito nel 2000, il *Medlingsinstitut* non serve solo per risolvere i conflitti – come il vecchio Istituto di mediazione, *Statens förlikningsmanneexpedition*, che risale al 1906 – ma anche per monitorare e trovare soluzioni alle questioni salariali. Le parti sociali sono obbligate a tenerlo informato sulle negoziazioni, e l'Istituto è responsabile della produzione di dati sui salari e sui principali indicatori economici. Per evitare che l'Istituto, frutto della normativa statale, abbia un'influenza eccessiva, le parti sociali hanno costituito loro autonomi istituti di conciliazione (Anxo, 2001, p. 395).

¹² Inizialmente raggiunto nel settore industriale (con l'accordo del 1997, *Samarbetavtal om Industriell Utveckling och Lönebildning, Industriavtal*), si estende poi anche ad altri settori.

(per esempio, nuove norme sul lavoro, sociali, fiscali, ecc.) che, essendo necessaria l'approvazione parlamentare per renderli effettivi, non gli consentono di firmare gli accordi, ma sono ad essi allegati. Sindacati e imprenditori possono accettare o no i risultati di questo confronto nella contrattazione di settore. Una volta che li abbiano fatti propri, tuttavia, sono tenuti a rispettarne i contenuti nella loro azione a livello decentrato, prevalentemente aziendale, che costituisce l'effettiva regolazione per la loro realizzazione. Solo nel 2000 questa procedura ha trovato difficoltà di attuazione, come si è ricordato¹³, ma successivamente è stata ripresa (Kauppinen, 2001 e 2002).

In Danimarca, la situazione di forte autonomia della negoziazione collettiva e di netta distinzione delle responsabilità tra governo e parti sociali non ha impedito che si realizzasse un più ampio ed efficace coordinamento tra i diversi livelli di *governance*, e tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, contribuendo così a rafforzare il peso delle parti sociali: inserite in nuove istituzioni in cui possono esercitare un ruolo rilevante (i comitati di coordinamento sociale), con una crescente influenza sulle politiche governative, e nuovi terreni per la rappresentanza degli interessi. Le parti sociali, da parte loro, hanno contribuito alla realizzazione efficace delle politiche attraverso l'inclusione dei "capitoli sociali" nei contratti di lavoro (Jorgensen, Due e Wehner, 2002).

Una situazione analoga si verifica in Olanda. L'autonomia e la divisione di competenze è piuttosto netta, ma le procedure di confronto consentono il raggiungimento di elevati livelli di coordinamento tra l'azione dei diversi attori (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2002). Anche se la mancanza di una definitiva e formale definizione rende questi aggiustamenti più instabili, e le pressioni dei cambiamenti interni ed esterni possono sempre divenire fonti di conflitto, come nel caso delle questioni salariali¹⁴.

Con qualche problema in più, anche il caso tedesco può essere considerato tra quelli in cui si realizzano nei fatti gradi più elevati di coordinamento e coerenza. L'Alleanza per il Lavoro ha rappresentato un tentativo, inconsueto per il sistema di relazioni industriali tedesco, di coordinare dal livello centrale la contrattazione collettiva. La forte autonomia delle parti sociali a livello di settore, rispetto alle organizzazioni nazionali, ha fatto sì che la sua recente entrata in crisi abbia avuto conseguenze solo marginali. Bisogna ricordare, infatti, che in Germania la possibilità delle parti sociali di regolare effettivamente molte questioni legate all'occupazione ha un solido fondamento legislativo, che ne assicura anche la relativa autonomia dalle ingerenze dello Stato¹⁵. Così, su molte questioni si è verificata una significativa compattezza dell'azione dei diversi attori, ai vari livelli del confronto, nonostante le difficoltà dell'Alleanza.

Nei paesi in cui si verifica quella che Léonard definisce la "concertazione delle politiche del lavoro" si riscontra una minore attenzione alla realizzazione delle politiche stesse nella

¹³ Questa è probabilmente la ragione per cui Léonard nel rapporto comparativo del 2001 colloca la Finlandia tra i casi a prevalente regolazione di mercato.

¹⁴ Il tema è affrontato nel rapporto olandese più recente, in una sezione dal significativo titolo: *The end of "responsible" wage setting?* (*ibidem*, pp. 304-307).

¹⁵ Una ricostruzione del quadro giuridico di riferimento è riportata nel rapporto di Sadowski, Lindenthal, Schmitt, Vaudt e Vila (2002, tavola 11, p. 197). Il riferimento principale è la normativa sull'autonomia contrattuale (*Tarifvertragsgesetz*, 1964 e 1969) e una serie di normative dettagliate sulla codeterminazione a livello aziendale, sull'azione industriale, sulla rappresentanza, sul mercato del lavoro.

contrattazione collettiva, o un basso livello di coerenza tra le relazioni trilaterali e bilaterali. Per il Portogallo, in particolare, questa situazione è stata sottolineata in modo ricorrente da Pires de Lima e Rego (2001 e 2002), che hanno denunciato il basso livello di coerenza tra concertazione nazionale¹⁶ e relazioni bilaterali molto tradizionali, ancorate ai temi del salario e delle condizioni di lavoro¹⁷. In Lussemburgo, la ridotta dimensione del paese rende la contrattazione di settore, e soprattutto locale, meno rilevante (Clément, 2001 e 2002). Più sorprendente è, invece, il caso dell'Irlanda. Il forte impegno nella concertazione sociale al centro, con le soluzioni innovative che sono state trovate per allargare sempre più la platea degli attori coinvolti, costituisce il punto di riferimento essenziale del sistema di relazioni industriali, ed è in grado di assicurare un'ampia diffusione delle misure previste nel sistema economico e produttivo sia sul piano dell'occupazione che di altri aspetti più tradizionali (a partire dal salario, che solo raramente entra nella contrattazione aziendale). Per contro, la contrattazione collettiva ne è stata solo parzialmente influenzata. Una crescente attenzione è stata dedicata alla realizzazione di accordi di partnership a livello aziendale – previsti nei grandi accordi centrali (Partnership 2000 e PPF) – che nelle intenzioni devono promuovere la condivisione delle responsabilità tra dirigenti e forza lavoro per lo sviluppo della competitività, dell'occupazione, della formazione e delle condizioni di lavoro. Ma gli accordi aziendali in merito restano ancora pochi (Kenny e Geary, 2002), mentre la contrattazione di categoria ha uno scarso peso, e persiste una forte variabilità tra settore e settore.

Due paesi molto diversi (Francia e Austria) registrano, invece, una “prevalenza della contrattazione collettiva” rispetto alla concertazione nazionale. In Francia l'esperienza di dialogo sociale nazionale sulle politiche del lavoro non è ancora molto significativa, ma è cresciuta l'attenzione dedicata ai temi dell'occupazione dalla contrattazione decentrata (prevalentemente aziendale). Come si è ricordato, la legislazione nazionale affida in gran parte i processi di attuazione delle politiche alla negoziazione tra le parti, come mette bene in evidenza il caso della legge sulle 35 ore di lavoro settimanali, cui sono legate anche altre questioni: dal salario alla formazione professionale. Il coordinamento resta, dunque, affidato al ruolo dello Stato, che promuove una sorta di “corporativismo amministrato”. Le parti sociali cominciano a chiedere maggiore autonomia, ma le divisioni che le attraversano, unite alla dipendenza della negoziazione dalle provvidenze offerte dalla legislazione, lasciano dubbi sulla volontà e capacità di proseguire su questa strada anche indipendentemente (Jacquier e Plassard, 2002).

La situazione austriaca¹⁸, al contrario, dimostra come un buon livello di coordinamento interno possa essere assicurato attraverso procedure sostanzialmente opposte, affidate prevalentemente all'autonomia negoziale delle parti sociali e alla contrattazione di categoria. Non vi sono, infatti, rapporti formalmente stabiliti tra le politiche del lavoro (e i NAP) e la

¹⁶ Per esempio, l'Accordo sulle politiche del lavoro, il mercato del lavoro e la formazione prevede l'istituzione del Consiglio consultivo nazionale per la formazione professionale, e avvia la ristrutturazione e la razionalizzazione dei vari istituti esistenti.

¹⁷ Si registra, tuttavia, qualche segnale di cambiamento: in un terzo circa dei contratti vengono trattate questioni legate alle politiche del lavoro e si dà seguito agli accordi siglati al centro (Pires de Lima e Rego, 2002, p. 334).

¹⁸ Anche per il caso austriaco l'interpretazione si discosta da quella di Léonard, che colloca l'Austria tra i paesi a regolazione del lavoro affidata prevalentemente al mercato, probabilmente in considerazione della forte variabilità salariale e della forte propensione alla contrattazione collettiva decentrata.

contrattazione collettiva, né tradizioni di ingerenza dello Stato sulle relazioni bilaterali. La comprovata capacità delle parti sociali di rispettare le esigenze generali dettate dalle principali variabili macroeconomiche e dalle dinamiche del mercato del lavoro ne è forse una spiegazione (come sostiene Traxler, 2002). Non vi è nemmeno un controllo e un coordinamento centrale, delle istituzioni tripartite, sui contenuti della trattazione collettiva¹⁹. Riveste un'importanza primaria la trattazione di categoria, senza alcun coordinamento centrale, bipartito o tripartito. La rilevante quantità di contratti stipulati ogni anno (più di 400) sembra segnalare un'eccessiva frammentazione del sistema. Tuttavia, un forte coordinamento sostanziale e la coerenza della trattazione nei diversi settori dell'economia sono assicurati, anche efficacemente, attraverso due processi informali: la pratica della trattazione pilota nel settore metalmeccanico (Traxler, 1998), che costituisce il quadro di riferimento per tutti gli altri settori, pubblico impiego compreso; e gli stretti legami interpersonali tra i protagonisti della concertazione e della trattazione (Traxler, 2002).

La trattazione di settore tratta raramente le grandi questioni dell'occupazione, anche perché le performance del paese sono generalmente buone. Il modo in cui sono affrontati i temi più specifici dell'orario di lavoro e del salario riflettono, però, un'attenzione costante al tema: attraverso la negoziazione sull'orario di lavoro si cerca di accrescere la competitività e la produttività delle imprese; e attraverso quella sul salario di stimolare la domanda di lavoro. Per quanto riguarda il primo aspetto, ogni associazione di rappresentanza ha i suoi meccanismi interni di coordinamento sulle strategie negoziali, ed esistono anche momenti di concertazione interassociativa a livello centrale che, seppur non vincolanti, orientano la trattazione nel settore guida del sistema, quello metalmeccanico, da cui poi tutti gli altri prendono spunto. La questione del salario resta, invece, molto legata al rispetto delle principali variabili economiche (dalla crescita all'inflazione), specifiche per ogni settore, senza che si persegua una politica egualitaria²⁰. I legami interpersonali tra i rappresentanti delle parti sociali che siedono nelle istituzioni bilaterali e trilaterali, e che spesso assumono posizioni rilevanti anche nell'amministrazione dello Stato e nel Parlamento stesso, costituiscono, peraltro, un importante canale per la diffusione di opinioni condivise, e garantiscono un buon livello di coerenza tra relazioni tripartite e trattazione bilaterale.

Questi due processi consentono al sistema austriaco di mantenere un elevato livello di coordinamento interno. Come si è ricordato, la concertazione sociale a livello nazionale è stata messa in seria difficoltà dalle recenti coalizioni di centro-destra, che hanno anche adottato politiche che possono minare il buon livello di coordinamento esistente²¹. Ciò nonostante, anche gli osservatori più scettici nei confronti della Strategia Europea per l'Oc-

¹⁹ Spesso viene enfatizzato, al riguardo, il ruolo della Commissione paritetica, tripartita, su prezzi e salari (PKLP). Ma la Commissione ha il mero compito di sorvegliare i tempi delle tornate contrattuali e non ha mai influenzato i contenuti del confronto (Traxler, 2001, p. 53).

²⁰ L'Austria è il paese con la più alta variabilità salariale nell'ambito dei paesi dell'OCDE (Traxler, 2002, p. 48).

²¹ Una legge relativa al sistema di sicurezza sociale rende incompatibili le cariche nelle istituzioni (*Hauptverband*) con funzioni di guida nella trattazione collettiva. Può pertanto erodere il coordinamento tra trattazione e sicurezza sociale, oltre che produrre un indebolimento dei sindacati, cambiando la struttura della rappresentanza in questi importanti organismi. Nel 2001 si è anche avanzata la proposta di rendere incompatibili cariche nelle associazioni di rappresentanza e cariche parlamentari.

cupazione rilevano che ha promosso un maggior grado di coerenza e di coordinamento delle politiche del lavoro a livello interregionale, ha rafforzato il ruolo delle parti sociali quando l'attuazione delle politiche impone l'uso di risorse che solo esse possono mettere in campo, e favorito la ricerca di soluzioni a somma positiva tra parti sociali e autorità pubbliche (Traxler, 2002).

Nei restanti paesi la concertazione nazionale delle politiche è debole o del tutto assente e la contrattazione molto decentrata, scarsamente coordinata e meno propensa ad affrontare questioni legate all'occupazione, che restano così "regolate prevalentemente da meccanismi di mercato". Questa è la tradizione in Gran Bretagna, dove l'autonomia negoziale delle parti è ampia, le relazioni industriali sono decentrate e volontaristiche, e il ventennio dei governi conservatori ha accentuato la deregolazione (Marsden, 2001 e 2002). In Grecia questo si spiega, piuttosto, con l'arretratezza delle relazioni industriali, in cui i rapporti bilaterali sono più conflittuali che cooperativi, e limitati ai temi del salario e delle condizioni di lavoro. L'avvio del dialogo sociale al centro, specialmente in occasione dei Piani Nazionali per l'Occupazione, ha promosso un confronto di carattere più rituale, scarsamente legato con le dinamiche della contrattazione collettiva (Mouriki, 2001 e 2002). Le parti sociali non paiono in grado di avanzare concrete e realistiche proposte sulla riforma del mercato del lavoro, e si limitano a contrastare le iniziative del governo. Questo, per parte sua, ha adottato misure legislative che offrono pochissime concessioni alle parti sociali. Nonostante si discuta molto di politiche contro la disoccupazione, di sviluppo dell'occupazione giovanile e femminile, e dell'esigenza di rafforzare la coesione sociale, associazioni imprenditoriali e sindacati non hanno elaborato strategie comuni di lungo periodo sul futuro dell'occupazione e la competitività del sistema economico. Trovare un minimo comune denominatore tra loro è, infatti, difficile. Le imprese premono per una maggiore deregolazione. I sindacati sostengono, al contrario, che vi sia già troppa flessibilità, e chiedono più regolazione. Per avere qualche chance di successo, anche le riforme più articolate e con le migliori intenzioni richiedono un periodo di maturazione e una legittimazione sociale, che può passare attraverso il lento processo di consultazione avviato, ma i cui tempi non sembrano certo brevi (Mouriki, 2002).

In conclusione, si può dunque notare come in quasi tutti i paesi (con l'eccezione di Gran Bretagna e Grecia) sia presente una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli attori sociali sui temi dell'occupazione e del mercato del lavoro, generalmente coniugata con un orientamento a farsi carico anche dei problemi della competitività delle aziende, dei settori economici caratterizzanti il sistema nazionale, e dei cambiamenti dell'ambiente dal punto di vista tecnologico, produttivo, dell'organizzazione del lavoro e sociale. Il modo in cui questo maggiore impegno si lega al ruolo dello Stato, e delle pubbliche autorità deputate a definire e realizzare le politiche del lavoro, è però molto variabile. Si tratta, peraltro, di processi la cui solidità e durata non sono assicurate, e che possono risentire notevolmente delle mutevoli situazioni del contesto socioeconomico e politico. Tuttavia, gli aggiustamenti nelle forme di definizione e realizzazione delle politiche, nel monitoraggio *in itinere*, e nelle soluzioni adottate per un maggior coordinamento interno tra politiche pubbliche e contrattazione collettiva, sembrano suggerire che sistemi così diversi tra loro stiano imboccando la strada di una qualche convergenza funzionale.

Capitolo 6

Gli effetti sulla regolazione del lavoro

L'apprendimento politico può portare anche a cambiamenti nelle *tecniche* adottate per attuare concretamente le politiche e raggiungerne gli obiettivi, più simili al secondo ordine definito da Visser e Hemerijck (1997). Per verificare l'adeguamento e/o l'ampliamento delle tecniche, si devono prendere in considerazione i temi del confronto tra le parti e le iniziative concrete realizzate con la loro partecipazione diretta. Gli indicatori che possono mettere in evidenza questo tipo di cambiamento sono diversi. Nella ricerca, anzitutto, si è presa in considerazione la diffusione del tema dell'occupazione dal dialogo sociale alle relazioni bilaterali tra gli attori (specialmente nella contrattazione collettiva). In secondo luogo, si è posta attenzione all'eventuale allargamento dei contenuti del dialogo sociale e della contrattazione collettiva a sfere tradizionalmente meno presenti in quest'area. Infine, si è cercato di rilevare l'eventuale definizione congiunta tra le parti sociali, e tra queste e i governi, di nuove azioni e strategie specifiche in grado di favorire sinergie tra ambiti di *policy* diversi ma strettamente collegati tra loro.

Per approfondire questi aspetti, nei limiti dei dati disponibili, si è cercato di rispondere alle seguenti domande. Gli attori sono orientati ad allargare il raggio d'interesse del confronto tra loro, e con gli enti pubblici? Si fanno carico, in altre parole, anche di problemi non strettamente legati ai rapporti e alle condizioni di lavoro? Le politiche del lavoro, in cui sono coinvolti, quanto sono collegate ad altre sfere di *policy*, quanto sviluppano sinergie, quanto cercano cioè di rendere più efficaci gli interventi? Si è cercato di rispondere prendendo in considerazione, in particolare, alcune dimensioni chiave del mercato del lavoro: il volume dell'occupazione, in riferimento ai posti di lavoro e alle ore complessivamente lavorate, e l'accesso al mercato del lavoro delle categorie svantaggiate (giovani, donne, anziani, immigrati); la mobilità nel mercato del lavoro e l'adattabilità della forza lavoro, per cui l'appello al coinvolgimento delle parti sociali era più deciso; e, infine, il controllo del costo del lavoro. Non si tratta, dunque, di un'analisi delle politiche nazionali, quanto piuttosto di una rassegna delle questioni affrontate in modo congiunto, basata sulla descrizione dei contenuti, la valutazione dell'innovatività dell'approccio e del grado di condivisione delle responsabilità. La Figura 6.1 mostra sinteticamente il grado di diffusione e di articolazione delle iniziative congiunte.

TEMI AFFRONTATI CONGIUNTAMENTE	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GB	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	TOTALE PROGRAMMI CONGIUNTI
Volume dell'occupazione:																
Occupazione della forza lavoro anziana	+++	+++	+	+++	+	++	+			++			+	+++		35
Orario di lavoro	+++	+	+	+	++		+	+	+		++	+	++	+	++	28
Azioni e politiche generali			+	+++	++	++	+		+	++	++		++	++	+	28
Occupazione giovanile	+	+	+	+	+	+	+		+				+	+	+	13
Inclusione lavoratori disabili		+		+			+			++				+		8
Inclusione forza lavoro immigrata		+		+						++					+	6
Occupazione femminile	+				+	+				+						5
Adattabilità e mobilità:																
Formazione professionale	+++	+	++	+++	+	+++	+++	+	+	+++	++	+	+++	++	++	56
Egaglianza delle opportunità di genere	+++	+	+	+	++		+	+	++	+++	+	+	++	+		37
Condizioni di lavoro				+	+	++	+	+	+	+	+++			+	+	18
Sviluppo locale	+								+	+			+	++		8
Imprenditorialità										+						4
Costo del lavoro:	++	+		+		+		+	+		+		+			14
Numero dei temi affrontati congiuntamente	8	8	6	10	8	8	8	5	8	10	6	3	10	9	5	–
Articolazione dei programmi congiunti	28	17	11	24	17	20	16	8	11	31	18	3	25	22	9	260

Fig. 6.1 – Temi oggetto di regolazione congiunta tra le parti sociali, e tra queste e i governi

6.1. Le politiche contro la disoccupazione e per l'occupazione

Le politiche legate al volume dell'occupazione possono essere suddivise in sette grandi "famiglie", secondo il particolare tipo di popolazione cui si rivolgono (donne, anziani, disoccupati di lunga durata, giovani, disabili, immigrati) e il tipo di azioni che comportano (creazione di occupazione, sostegno all'inserimento, lotta contro le discriminazioni, sostegno alla flessibilizzazione del rapporto di lavoro, ecc.). Di seguito, sono presentate in relazione alla loro importanza nel dialogo sociale, e nella contrattazione collettiva tra le parti, e dunque il maggiore o minore grado d'assunzione di responsabilità che si può rintracciare nel periodo d'osservazione (1998-2002).

1. Invecchiamento attivo. Il numero più consistente d'iniziative congiunte registrato nel periodo di riferimento è senz'altro rivolto ad affrontare il problema della forza lavoro anziana, e in particolare al reinserimento dei disoccupati di lunga durata. Solo alcuni paesi (Gran Bretagna, Grecia, Italia, Lussemburgo e Svezia) non presentano iniziative significative – e, si ricorda, congiunte – in quest'area. In Svezia e Gran Bretagna, l'elevato tasso d'occupazione degli anziani (rispettivamente 63 e 49% nel 1998) può spiegare quest'assenza d'interesse. Ciò non ha impedito tuttavia di registrare, tra il 1998 e il 2003, incrementi attorno al 6%. Negli altri tre paesi, invece, i tassi d'occupazione erano più bassi (dal 39% della Grecia al 28% d'Italia e Lussemburgo) e la crescita nel quinquennio è stata minore, del 3% circa.

Particolare attenzione al problema e ampia articolazione degli interventi si registrano in sei paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Portogallo), i cui tassi d'occupazione erano, nel 1998, molto diversi¹. In Danimarca, Finlandia e Irlanda l'assunzione di responsabilità congiunte e l'articolazione dei programmi d'intervento contribuiscono certamente a spiegare l'elevato incremento dei tassi d'occupazione dal 1998 al 2003². In Danimarca le parti sociali si fanno carico della questione soprattutto attraverso i capitoli sociali contenuti nei contratti collettivi di lavoro, che spesso prevedono l'attivazione di contratti di lavoro flessibile, lavori socialmente utili, o con orario particolare (part-time) per i disoccupati di lunga durata e gli anziani in pensionamento anticipato, con deroghe sulle condizioni salariali e sulle condizioni di lavoro e progetti di formazione mirata. A queste misure si collegano, peraltro, interventi sui servizi per l'impiego, anche d'orientamento (Jorgensen, 2001; Jorgensen, Due e Wehner, 2002). In Finlandia, si prevedono interventi di formazione per gli anziani e i disoccupati di lunga durata (specie attraverso il progetto *New Start*) e l'adeguamento dei servizi per l'impiego e d'orientamento. Nelle imprese si concertano anche strategie per favorire una nuova gestione del personale, più attenta a queste fasce di forza lavoro, e un'organizzazione del lavoro tale da consentire più formazione, anche come prevenzione della disoccupazione di lunga durata (Kauppinen, 2001 e 2002). In Irlanda, i grandi accordi centrali e il programma di reinserimento *Back to Work Allowance Scheme* sono la cornice generale entro cui si sviluppano politiche per tutte le categorie svantaggiate

¹ I tassi d'occupazione erano superiori al 50% in Danimarca e Portogallo, al 40% in Irlanda; mentre erano pari a 36 in Finlandia, 28 in Austria e 23 in Belgio.

² Il più alto incremento tra i quindici paesi si registra in Finlandia (+13,4% sul totale, addirittura +14,2% per le donne), la Danimarca vede crescere soprattutto l'occupazione femminile (+8% nel complesso, +11% per la componente femminile), come l'Irlanda (+7% sul totale, ma +10% per le donne).

sul mercato del lavoro (per questo ricorreranno spesso in questa rassegna), e dunque anche per questa fascia di lavoratori. Il programma prevede il ricorso a sgravi fiscali e contributivi, insieme a progetti mirati di formazione continua e altri particolari benefici (Kenny, 2001; Kenny e Geary, 2002).

Risultati meno soddisfacenti sono collegati ai pur molto articolati interventi congiunti realizzati negli altri tre paesi (Austria, Belgio, Portogallo). In Belgio, percorsi d'inserimento e reinserimento, sostenuti finanziariamente dallo Stato anche con la riduzione degli oneri sociali, si coniugano con interventi di formazione continua, la previsione di orari di lavoro speciali per questa fascia di popolazione, e progetti d'interscambio generazionale più innovativi (Arcq, 2001 e 2002). In Austria, interventi che richiedono un impegno dello Stato (sviluppo di lavori di pubblica utilità, part-time compensato, pensionamenti parziali) si affiancano a progetti di formazione e di riqualificazione mirati, d'adeguamento dei servizi per l'impiego e sviluppo di servizi d'orientamento (Traxler, 2001 e 2002). Il Portogallo ha messo a punto un programma specifico per sostenere la creazione di nuova occupazione (Pires de Lima e Rego, 2002) attraverso misure di assistenza, nuove forme di reclutamento, lo sviluppo di iniziative locali, il sostegno all'autoimprenditorialità, e alcuni benefici speciali (sussidi sociali). A fianco a quest'azione si prevedono interventi di carattere preventivo della disoccupazione di lunga durata, con sostegni ai settori in cui si manifesta, misure di protezione sociale e sul mercato del lavoro.

Qualche programma d'intervento congiunto si registra anche in Francia, Germania, Olanda e Spagna (paesi con tassi d'occupazione di questa fascia di lavoratori intermedi, tra il 28 e il 38%). In Olanda, si privilegia l'approccio attraverso programmi di formazione, ma con progetti sia d'ordine generale sia *job specific*³. Anche in Francia l'intervento è legato soprattutto alla formazione. In Spagna si progettano azioni positive per i disoccupati di lunga durata. In Germania si prevedono contratti di lavoro speciali (generalmente part-time) per gli anziani, e aiuti per l'inserimento dei lavoratori meno qualificati e dei disoccupati lunga durata (con la riduzione degli oneri sociali).

2. Orario di lavoro. Un tema molto presente nella concertazione sociale e nella contrattazione collettiva è quello dell'orario di lavoro. Tre ipotesi principali legano le politiche sull'orario di lavoro alla questione occupazionale. La riduzione del tempo individuale di lavoro è considerata uno strumento per aumentare l'occupazione, anche se non pare ad oggi che vi sia una sufficiente verifica empirica di quest'effetto. La flessibilizzazione del tempo di lavoro è ritenuta indispensabile per venire incontro alle esigenze di produttività delle imprese e di competitività dei sistemi nazionali, dunque indirettamente legata alla tenuta e alla crescita del volume dell'occupazione. Infine, orari di lavoro flessibili possono anche rendere più compatibili le esigenze di vita e di lavoro dei soggetti, e pertanto favorire l'occupazione delle persone con carichi di cura familiare e soprattutto le donne⁴.

L'obiettivo di ridurre l'orario di lavoro caratterizza soprattutto, com'è noto, il caso francese che catalizza attorno a questo anche una serie d'altre misure (Plassard, 2001; Jacquier

³ L'Olanda registra, peraltro, un elevato incremento occupazionale nel periodo, secondo solo alla Finlandia (+11% sul totale e +12% per le donne). In Francia, invece, l'incremento è sull'8%, in Spagna attorno al 5% e in Germania solo del 2-3%, rispettivamente sul totale e per le donne.

e Plassard, 2002). E' affrontato anche in Portogallo e Lussemburgo, prevalentemente nella concertazione sociale nazionale; in Grecia, esclusivamente nella contrattazione collettiva in quei settori dove i sindacati hanno maggiore forza (banche, telecomunicazioni, elettricità); in Belgio, dove la riduzione a 38 ore dell'orario settimanale non trova, tuttavia, un accordo anche per la mancanza di adeguati sostegni finanziari da parte dello Stato. Qualche intervento in tal senso si registra anche in Italia e Olanda all'interno però, come si vede più oltre, di altri tipi di politiche.

Molto più diffusa appare, invece, l'assunzione di responsabilità congiunte nei confronti della promozione e del sostegno di interventi volti a rendere più flessibile l'orario di lavoro, a ridurre il costo del lavoro attraverso il ridimensionamento del ricorso allo straordinario (della questione del rapporto tra tempo di lavoro e di vita si tratta più oltre). Anche in questo caso, in alcuni paesi i programmi condivisi sono più complessi e manifestano l'esistenza di un approccio più integrato. In Austria, per esempio, interventi di deregolazione (nel settore del commercio) si accompagnano a misure per "compensare" la flessibilità dell'orario di lavoro, con aumenti del salario reale dei lavoratori coinvolti⁵. Anche il lavoro eventualmente svolto nei week-end è soggetto a compensazione, salariale o attraverso ore da recuperare. In Olanda la flessibilizzazione dell'orario di lavoro si coniuga con misure volte a ridurre l'orario e soprattutto lo straordinario. Su questa politica il paese ha, peraltro, ampiamente basato il suo "miracolo" occupazionale (Visser e Hemerijck, 1997). La diffusione del part-time e di altre forme di lavoro a tempo ridotto e flessibile ha spinto le parti a dedicare particolare attenzione anche alle misure contro la discriminazione dei lavoratori e delle lavoratrici interessati/e (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2001 e 2002). Nel caso svedese si registra una maggiore attenzione nei confronti di interventi volti a coniugare le esigenze delle imprese (flessibilità nell'impiego della forza lavoro) con quelle dei lavoratori (conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare e personale). Il nuovo "patto sociale" che ha consentito il rilancio del modello svedese si è tradotto, nella contrattazione aziendale, in una regolazione che offre possibilità di scelta tra salario e orario ridotto, anche individuali (Anxo, 2001 e 2002). Misure di modesta riduzione dell'orario di lavoro e dello straordinario sono state oggetto d'interesse delle parti anche in Spagna, dove comunque si è realizzata piuttosto un'ampia flessibilizzazione nell'uso del tempo di lavoro da parte delle imprese. La modifica della base di calcolo dell'orario, da settimanale ad annua, consente un sistema di recuperi delle ore lavorate in più e una distribuzione irregolare del tempo di lavoro. Lo stesso sistema è stato introdotto in Danimarca, con l'aggiunta di un forte impulso allo sviluppo del part-time e della "banca delle ore" per razionalizzare i recuperi, tenendo conto anche

⁴ Il rapporto con la crescita dell'occupazione pare, però, piuttosto limitato. Anche se misurarlo nel breve periodo è difficile, non pare vi sia una relazione diretta tra riduzione e flessibilizzazione dell'orario di lavoro e incrementi occupazionali. Il paese con la più elevata crescita dell'occupazione tra il 1998 e il 2003 è la Spagna (+8,5 e +10,2% per le donne). Seguono la Finlandia, per l'occupazione totale (+8,3%), Irlanda e Austria per quella femminile (rispettivamente +6,8 e +5,7%). La Francia mantiene una posizione medio-bassa (+2,6% sul totale, +3,6% per le donne).

⁵ L'opzione distributiva (*Verteilungsoption*) prevede la scelta tra incrementi salariali fissi, senza collegamenti con la flessibilità, e incrementi in parte fissi e in parte variabili in relazione agli accordi aziendali raggiunti in materia. L'idea che la ispira è che i datori di lavoro debbano "comprare la flessibilità" loro necessaria (Traxler, 2002, p. 53).

delle esigenze individuali della forza lavoro. In Germania la contrattazione ha introdotto i *time voucher* individuali, da utilizzare al posto dello straordinario compensato. In Gran Bretagna la contrattazione aziendale, soprattutto nel settore metalmeccanico in cui vi sono state frequenti situazioni di crisi, ha sostenuto la flessibilizzazione dell'orario di lavoro e aumentato il tempo complessivo d'operatività degli impianti (Marsden, 2001 e 2002). Anche in Italia si è registrata un'assunzione di responsabilità congiunta tra le parti sociali in materia d'orario di lavoro, prevalentemente nella contrattazione collettiva di categoria e aziendale. Numerosi contratti nazionali di categoria hanno introdotto la banca delle ore, modificato le basi di calcolo dell'orario, previsto un maggior ricorso a contratti di *job sharing*. Inoltre, sono stati istituiti o rafforzati numerosi organismi paritetici per la gestione e il monitoraggio delle azioni previste nei contratti (Alacevich e Burrioni, 2001).

3. Riduzione del tasso di disoccupazione. In ordine d'importanza, il terzo tipo di interventi congiunti riguarda le azioni previste per favorire l'occupazione e ridurre la disoccupazione in generale, non mirate specificamente ad alcune tipologie di lavoratori. La mobilitazione delle parti sociali su quest'aspetto è stata particolarmente intensa e articolata in Danimarca, dove peraltro il tasso di disoccupazione è storicamente basso, seppur in lieve crescita (dal 4,9 al 5,6%, tra il 1998 e il 2003). Nei capitoli sociali dei contratti di categoria sono state progressivamente inserite misure volte ad assicurare una maggiore possibilità d'impiego per tutti e per le categorie più svantaggiate sul mercato del lavoro: interventi di formazione mirata e sul lavoro, con contributi e sussidi per i primi sei mesi; programmi di *job rotation* e di sostituzione dei lavoratori in formazione con disoccupati, anche in questo caso con sussidi per le imprese che li utilizzano; progetti di formazione attraverso tirocini; ricorso a tipologie contrattuali flessibili e ai lavori socialmente utili.

Altri sei paesi hanno registrato particolare attenzione al problema (Finlandia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna). In Portogallo, le parti sociali hanno progressivamente adottato nuove e sempre più integrate misure d'intervento al crescere del tasso di disoccupazione. Un articolato Programma per la creazione di nuova occupazione, concertato al centro tra parti sociali e governo, è stato avviato nel 2001, per il periodo 2001-2006. Nuove forme d'assistenza e di reclutamento si combinano con iniziative locali, sostegni all'autoimprenditorialità, speciali benefici per chi assume lavoratori delle categorie svantaggiate. L'Accordo sulle politiche del lavoro, il mercato del lavoro e la formazione adotta un approccio solidaristico, integrando interventi di formazione con politiche attive, interventi di prevenzione della disoccupazione, l'istituzione e il rafforzamento degli organismi d'analisi e di proposta legislativa, nonché di monitoraggio (Pires de Lima e Rego, 2002). La Spagna, che presentava il più alto tasso di disoccupazione tra i quindici paesi europei nel 1998 (15,2%), ha registrato una riduzione consistente (nel 2003 arriva all'11,3%) attraverso una serie di misure diverse: dalle azioni positive per la creazione d'occupazione all'aumento dei sussidi di disoccupazione, la razionalizzazione del sistema di protezione sociale, la regolazione del lavoro part-time, l'incentivazione delle assunzioni a tempo determinato. In Italia, l'assunzione di responsabilità delle parti sociali ha contribuito alla riduzione del tasso di disoccupazione (dall'11,7 del 1998 all'8,6 del 2003). Alcuni contratti nazionali di categoria nei settori in via di privatizzazione (poste, telecomunicazioni, elettricità) si sono fatti carico del problema occupazionale,

passando da una strategia inizialmente difensiva a orientamenti sempre più proattivi. La difesa dei posti di lavoro a rischio ha spinto a ricorrere, inizialmente, al prepensionamento e a misure di riduzione dell'orario di lavoro; successivamente, invece, a promuovere l'introduzione di tipologie contrattuali flessibili (prima osteggiate dai sindacati), nuove forme d'organizzazione del lavoro, innovazioni nel controllo e coordinamento della flessibilità (Bordogna, Dell'Aringa e Della Rocca, 1999). Anche molti contratti nazionali nel settore privato, nei settori più e meno esposti alla concorrenza internazionale, hanno rinforzato le procedure di flessibilizzazione, esterna e interna, regolandole in modo congiunto (Alacevich e Burroni, 2001). A livello centrale si è registrata una notevole attenzione alle forme di lavoro flessibili: dal part-time ai contratti a termine, dal lavoro interinale ai lavori di pubblica utilità, dai contratti di collaborazione ai nuovi rapporti di lavoro (*job sharing*, *job on call*, *staff leasing*, ecc.). La concertazione sociale su questi temi è stata ampiamente partecipata sino al 2001, ha registrato più contrasti e qualche importante defezione successivamente, collegandosi in ogni caso all'emanazione di norme e provvedimenti legislativi. In Finlandia, sono stati realizzati interventi integrati, e a responsabilità congiunta, sul fronte della formazione professionale, dell'adeguamento dei servizi per l'impiego e d'orientamento, e dell'aumento delle forme d'assistenza (sussidi) ai disoccupati. Infine, il già ricordato Programma *Back to Work Allowance Scheme* ha caratterizzato l'intervento integrato in materia in Irlanda⁶.

In Francia, lo Stato ha intrapreso politiche attive del lavoro, con l'accordo delle parti sociali. Altri interventi, invece, hanno ricevuto un consenso solo parziale. Due sindacati (CGT e FO) non hanno firmato l'accordo per l'assicurazione dei lavoratori contro la disoccupazione. In Grecia le parti sociali hanno richiesto allo Stato di intensificare e migliorare i servizi per l'impiego, senza ottenere però azioni concrete. Anche in Svezia le parti sociali hanno insistito su quest'aspetto, e i servizi per l'impiego sono divenuti più attenti alle esigenze specifiche delle imprese, favorendo così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro⁷. Si tratta di un ulteriore segnale del cambiamento nell'orientamento degli attori registrato nel paese, che tende sempre più a farsi carico insieme delle questioni d'interesse sia dei lavoratori sia delle imprese (Anxo, 2001 e 2002). In Germania, dove la disoccupazione è stabilmente attorno al 9%, si sono avviati programmi di *job rotation* per favorire l'occupazione. Infine, in Olanda – un paese con livelli di disoccupazione bassi, e stabili (3,8%) – l'azione è stata orientata prevalentemente dall'Accordo firmato nel 2000 “Bisogna fare di più” (*Er is meer nodig*), che prevedeva azioni mirate per favorire l'occupabilità dei lavoratori, e dagli accordi in materia di formazione professionale, generale e *job specific*, rivolta ai disoccupati.

4. Inserimento occupazionale dei giovani. L'attenzione specifica alle politiche per l'inserimento occupazionale dei giovani appare meno collegata alla situazione di questa fascia di lavoratori. Gli interventi più articolati e innovativi, coinvolgenti le parti sociali, si registrano, infatti, in paesi con tassi di disoccupazione giovanile tra i più bassi (Olanda e Germania) e tra i più elevati (Belgio). Tra i paesi in cui le parti sociali sembrano meno di-

⁶ Il tasso di disoccupazione è diminuito sensibilmente anche in Finlandia (passando da 11,4 a 9% tra il 1998 e il 2003) e in Irlanda (da 7,5 a 4,6%).

⁷ In Svezia, il tasso di disoccupazione è sensibilmente calato tra il 1998 e il 2003 (da 8,2 al 5,6%), cosa che, invece, non si è verificata in Francia (da 11,4 al 9,4%) e soprattutto Grecia (da 10,9 al 9,3%).

rettamente coinvolte in quest'area, per contro, alcuni (e soprattutto l'Italia) presentano tassi di disoccupazione giovanile elevati. L'assenza di programmi congiunti specificamente rivolti all'inserimento occupazionale dei giovani sembra segnalare una delega alle politiche statali, o un orientamento ad affrontare il problema attraverso interventi rivolti più genericamente a tutti i disoccupati. Si può ritenere che questo sia il caso, per esempio, dell'Italia, dove la questione giovanile si affronta soprattutto attraverso l'ampia articolazione dei contratti flessibili ("atipici") di lavoro, visti come soluzione per l'ingresso nel mercato del lavoro in un contesto segnato da una disoccupazione "da inserimento".

In generale la questione giovanile viene affrontata in modo congiunto soprattutto attraverso la collaborazione tra le parti nel settore della formazione professionale. In alcuni paesi in modo meno specifico (Austria, Francia, Germania). In qualche caso, invece, si prevedono progetti speciali per i giovani, decisi e realizzati congiuntamente. In Olanda, interventi di formazione generale si affiancano a programmi di formazione *job specific* e *on the job*, rivolti agli studenti in uscita dal sistema scolastico, per facilitare il passaggio verso l'occupazione e ridurre i tempi della disoccupazione frizionale. In Danimarca e in Finlandia, i programmi di formazione rivolti ai giovani sono dedicati soprattutto allo sviluppo delle competenze di più alto livello. In Belgio, nei programmi di formazione continua vi sono progetti mirati per i giovani. In Grecia, invece, le parti sociali hanno istituito propri Centri d'informazione per i giovani.

Solo in quattro paesi l'azione congiunta non ha riguardato esclusivamente la formazione, ma anche altre iniziative: in Belgio, incentivi per le nuove assunzioni; in Germania, un programma di interscambio generazionale, basato sulla *job rotation*; in Spagna, politiche attive per l'inserimento; in Portogallo, interventi nell'ambito del Programma nazionale per la creazione di occupazione, sopra ricordato.

5. Lavoratori disabili. Tra i gruppi a rischio sul mercato del lavoro, la categoria dei disabili è generalmente tenuta in scarsa considerazione. Lo sviluppo di politiche per la coesione e l'inclusione sociale – sempre più al centro della Strategia Europea per l'Occupazione – stimola, tuttavia, un'attenzione crescente nei loro confronti. Solo in cinque paesi si nota una forte assunzione di responsabilità congiunta da parte degli attori per questa fascia di lavoratori, che vada al di là delle ben più diffuse dichiarazioni di principio contenute nei testi generali degli accordi e nei contratti di lavoro.

Il quadro di riferimento delle iniziative e gli strumenti adottati sono gli stessi già descritti per altre fasce di forza lavoro, specificamente adattati però alle esigenze dei lavoratori disabili. In Portogallo, l'intervento è previsto all'interno del citato Programma per la creazione d'occupazione. In Irlanda, il *Back to Work Allowance Scheme* si rivolge a tutte le categorie svantaggiate, disabili esplicitamente compresi. In Belgio, la formazione continua prevede interventi per questa categoria. In Danimarca, la questione è affrontata nella contrattazione collettiva: nei capitoli sociali dei contratti si prevedono forme d'inserimento attraverso contratti flessibili o lavori socialmente utili si danno, inoltre, maggiori competenze in materia ai comitati di cooperazione nelle imprese. In Francia sono in via di realizzazione politiche d'inserimento protetto.

6. Lavoratori immigrati. Come nel caso dei disabili, l'assenza di programmi specifici, e congiunti, non indica certamente che il problema non sia affrontato nella concertazione

sociale e nella contrattazione collettiva, e che gli attori non siano sensibili, e non si assumano responsabilità in materia. Spesso, anzi, la questione è ben presente, e affrontata prevalentemente a livello locale e nella contrattazione aziendale. In Italia, per esempio, numerosi contratti aziendali hanno previsto, da lungo tempo, una regolazione mirata a tenere conto delle diverse esigenze dei lavoratori immigrati (Alacevich, 2000): dell'orario di lavoro (pause alternative a quelle domenicali per rispettare esigenze religiose e di culto, cumulo dei periodi di ferie per consentire ai lavoratori residenti in luoghi più distanti di fruire di periodi di avvicinamento familiare più lunghi e minori spese di viaggio, ecc.), dell'organizzazione interna alle aziende (luoghi di culto, scelte dei cibi nelle mense aziendali, ecc.), della formazione (programmi di insegnamento della lingua italiana, di formazione professionale per specifiche competenze necessarie nello svolgimento del lavoro, ecc.).

In quattro paesi, però, si nota la presenza di questo tema anche in programmi congiunti concertati e promossi a livello nazionale. In Belgio e in Svezia, i programmi di formazione sono rivolti esplicitamente anche all'inserimento occupazionale degli immigrati e all'arricchimento delle loro competenze professionali. In Danimarca, i comitati di cooperazione nelle imprese sono depositari di competenze per la tutela delle loro condizioni di lavoro e la lotta alla discriminazione. In Irlanda, il citato Programma *Back to Work* dedica attenzione specifica alle caratteristiche di questa fascia di forza lavoro e alle posizioni di lavoro che le sono rese accessibili. Infatti, da un lato, al suo interno sono concertate politiche proattive, basate sull'adeguamento delle competenze nei settori delle costruzioni, dell'assistenza alle persone e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; dall'altro lato, sono stati avviati interventi contro le discriminazioni razziali nelle imprese, che coinvolgono anche le istituzioni bilaterali.

7. Pari opportunità. Infine, le politiche volte a creare, o mantenere, occupazione e combattere la disoccupazione possono prevedere anche interventi legati all'obiettivo delle pari opportunità, specialmente nella direzione di combattere la disoccupazione femminile e far crescere l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro. La questione delle pari opportunità è affrontata meglio più avanti, perché riguarda anche le condizioni di lavoro, le possibilità di carriera, la lotta contro la discriminazione, e non solo il volume dell'occupazione. Alcune misure specifiche in quest'ultima direzione vanno, tuttavia, considerate qui.

Cinque paesi, in particolare, segnalano questo tipo di interventi congiunti. In Austria, la politica basata sulle quote costituisce lo strumento individuato per favorire l'occupazione femminile. In Finlandia, Irlanda e Spagna si è seguita soprattutto la strada delle azioni positive. In Olanda, il citato Accordo "Bisogna fare di più" prevede interventi mirati.

6.2. Le politiche per conciliare le esigenze delle imprese e dei lavoratori

La Strategia Europea per l'Occupazione ha sempre indicato i temi della mobilità nel mercato del lavoro e dell'adattabilità della forza lavoro come terreni di indispensabile confronto con le parti sociali e loro coinvolgimento attivo. Le politiche previste nei Piani Nazionali d'Azione e realizzate anche attraverso le relazioni bilaterali tra le parti sociali, alla cui definizione e realizzazione queste ultime prendono direttamente parte, sono, infatti, numerose.

Si possono identificare cinque principali tipologie d'intervento: formazione professionale, eguaglianza delle opportunità, condizioni di lavoro, sviluppo locale e autoimprenditorialità. Di seguito, sono presentate sempre in relazione alla loro importanza nel dialogo sociale, e nella contrattazione collettiva tra le parti, nel periodo d'osservazione (1998-2002).

La Figura 6.1 mette in evidenza come l'attenzione rivolta ai primi due aspetti sia più accentuata e diffusa in tutti i paesi: è generalizzata, nel caso della formazione; sulla questione delle pari opportunità solo in Svezia e Finlandia non si registrano programmi comuni (ma bisogna tenere conto che la posizione delle donne nel mercato del lavoro è decisamente buona in questi paesi, e da lungo tempo). Relativamente diffusi sono anche interventi sulle condizioni di lavoro. L'assunzione di responsabilità da parte delle parti sociali tende, dunque, a tradursi anche in politiche specifiche, da realizzare a livello aziendale. Molto meno presenti nel periodo di riferimento sono, invece, programmi integrati a livello territoriale e, soprattutto, programmi partecipati rivolti a sostenere l'autoimpiego.

8. Formazione professionale. Le politiche di formazione professionale e delle competenze sono un terreno tradizionalmente aperto alla partecipazione, sia nella definizione degli interventi sia in quella della loro realizzazione, anche attraverso specifiche istituzioni bilaterali e trilaterali, a livello nazionale, locale e nelle aziende. La Figura 6.2 riassume le caratteristiche dei principali interventi a responsabilità congiunta che si sono verificati negli anni oggetto del lavoro di ricerca, identificandone sinteticamente i principali destinatari e caratteri.

Fig. 6.2 – Interventi di formazione decisi e/o realizzati congiuntamente, a livello trilaterale o/o bilaterale, nei primi anni Duemila

DESTINATARI E TIPI D'INTERVENTO	PAESI IN CUI SI VERIFICANO PROGRAMMI A RESPONSABILITÀ CONGIUNTA
Misure generali	ES – FR – GB – GR – IE – IT – LU – NL – PT –SE
Formazione continua	BE – DK – ES – FI – FR – GR – IE – NL –SE
Formazione nelle imprese e per lavoratori occupati	AT – BE – DE – DK – FI – IE – IT – NL – SE
Formazione per i giovani	DE – DK – FR – IE – PT
Formazione per gli adulti e la forza lavoro anziana	AT – FI – FR – IE – NL
Formazione per elevate competenze	FI – DE – IE
Formazione per le categorie più svantaggiate	DK – IE – NL
Formazione per i disoccupati di lunga durata	DK – FI – IE
Formazione per le donne	AT – DE
Altro	FR – IE

In questo caso è forse più opportuno, tuttavia, ricostruire le strategie sviluppate nei diversi paesi, per mettere meglio a fuoco l'articolazione degli interventi sviluppati con il contributo delle parti sociali, e presentando prima i casi nazionali a maggiore integrazione di politiche e misure diverse. Non sono, dunque, presi in considerazione – come in tutta questa parte del lavoro – gli altri tipi di interventi di formazione, messi in essere dallo Stato senza la collaborazione diretta delle associazioni di rappresentanza.

In Francia le politiche di formazione professionale sono state, da lungo tempo, sviluppate in modo cooperativo, forse anche perché si tratta di una delle poche aree di partecipazione diretta delle parti sociali, in un paese caratterizzato da una particolare esclusione

di queste ultime dallo spazio politico. Nel 2001 le associazioni imprenditoriali e i sindacati firmano un Accordo sulla formazione professionale che rappresenta un caso unico nel panorama delle relazioni industriali francese, sia perché ottiene l'unanimità dei consensi, sia per i suoi contenuti (Jacquier e Plassard, 2002). L'intervento combina attività di formazione e di lavoro, per periodi che possono andare dai sei mesi ai due anni, secondo le specifiche competenze da acquisire. Il programma è rivolto sia ai giovani che agli adulti disoccupati e ottiene un notevole successo: tra il 2000 e il 2001 vengono raggiunti più di 100 accordi in materia, un terzo circa dei quali all'interno della normativa per la riduzione dell'orario di lavoro settimanale a 35 ore – che prevede anche progetti di formazione volti ad aumentare la produttività delle imprese. Inoltre, le parti sociali sviluppano accordi anche sulla formazione continua, con particolare riferimento alle fasce di lavoratori meno qualificati, al fine di aumentare le loro possibilità sul mercato del lavoro, se disoccupati, o d'occupazione, a fronte d'eventuale perdita del posto di lavoro, se già occupati (in quest'ultimo caso la formazione è prevista all'interno dell'orario di lavoro). Nell'ambito dei NAP, peraltro, si prevede esplicitamente un coinvolgimento delle parti sociali per assicurare un migliore accesso ai programmi di formazione continua e diritti individuali alla formazione. Un intervento collegato a questo riguarda il problema della certificazione delle competenze acquisite: anche in questo caso, con il contributo degli attori collettivi si opera per realizzare un sistema che renda le competenze spendibili lungo tutta la carriera lavorativa di un soggetto, nel passaggio da un'impresa all'altra, attraverso forme di certificazione garantite dal processo collettivo e condiviso di definizione.

Un altro paese che ha sviluppato un approccio molto articolato è l'Irlanda, in cui il citato Programma *Back to Work* fornisce una cornice per l'integrazione di interventi diversi. Oltre ad avere istituito nuovi gruppi di lavoro tripartiti per l'analisi dei fabbisogni formativi (*National Steering Groups*) e sul tema dell'apprendistato (*Special Task Team*), l'innovativo approccio irlandese – molto attento alla strutturazione di nuove procedure di confronto – prevede anche un nuovo Fondo nazionale per la formazione, con il compito di sostenere esperienze di tirocinio, apprendistato e reti di formazione. Tra le reti, assume rilevanza particolare *Skillnets*, una rete finanziata dallo Stato, ma gestita in modo paritario a livello tripartito, specificamente indirizzata al sostegno della formazione dei lavoratori all'interno delle imprese. In Irlanda l'attenzione all'adeguamento delle competenze dei lavoratori è molto elevata. Si ritiene che abbia un'influenza centrale sia sulla competitività del sistema economico e produttivo, sia sulla vita lavorativa dei singoli soggetti, facilitandone la mobilità tra un impiego e l'altro e riducendo la loro fragilità sul mercato del lavoro. Peraltro, un insieme di progetti specifici è stato avviato anche al fine di fornire formazione sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per tutti, e per i lavoratori occupati, all'interno delle imprese in cui operano.

In Olanda, gli interventi mirati per sviluppare la formazione continua, generale e *job specific*, tengono in particolare considerazione alcune categorie di lavoratori (anziani, con contratti flessibili, meno qualificati) e si estendono all'area dei diritti individuali di formazione (con l'istituzione di particolari "conti individuali"). A questi si affiancano due altri tipi di politiche, che tendono a rafforzare il sistema formativo nel suo complesso, a migliorare

l'attenzione delle imprese nei confronti della formazione, e la posizione dei lavoratori sul mercato. Da un lato, sono interventi sul sistema di certificazione delle competenze, analoghi a quelli adottati in Francia. Dall'altro, un programma non a caso chiamato "Investire sulle persone" offre incentivi alle imprese che fanno programmi d'innalzamento delle competenze professionali dei propri addetti, e premi di qualità (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2002).

Aspetti innovativi sono presenti anche nei programmi di formazione che coinvolgono le parti sociali anche in Austria. Oltre a interventi specifici per la forza lavoro anziana e femminile, di cui si è detto, s'introduce una settimana sabbaica l'anno per i lavoratori occupati, non necessariamente da collegarsi alle esigenze professionali individuali e/o dell'impresa, ma fruibile liberamente anche per sviluppare i propri interessi personali. Sul fronte della formazione in azienda, invece, gli interventi sono di due tipi: da un lato, la formazione sul lavoro è incentivata (con sgravi fiscali e contributivi); dall'altro, il programma *Qualifizierungsverbände* sostiene le imprese che la legano all'introduzione d'innovazioni anche in cooperazione tra loro (in reti di almeno tre imprese).

Nel caso danese, ancora una volta, i capitoli sociali nei contratti prevedono anche interventi di formazione: per i disoccupati di lunga durata, per le categorie con particolari difficoltà e per i lavoratori occupati. Per i primi due tipi d'intervento vi sono sussidi per i lavoratori partecipanti, per sei mesi. Per il terzo, invece, i sussidi sono erogati solo se vengono utilizzati disoccupati per sostituire i lavoratori in formazione, attraverso schemi di *job rotation*.

In Finlandia, le parti sociali dedicano particolare attenzione allo sviluppo delle competenze d'alto livello e alla formazione sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), per tutti e per i lavoratori occupati all'interno delle imprese. Inoltre, programmi di formazione continua si rivolgono alla forza lavoro anziana, e al reinserimento dei disoccupati, soprattutto di lunga durata (*New Start*).

Le nuove tecnologie ITC sono al centro anche dei progetti di formazione delle parti sociali in Germania. Si prevedono interventi rivolti a tutti, di livello iniziale e avanzato; alle donne, ai giovani disoccupati (nonostante il loro tasso di disoccupazione non sia preoccupante), e agli occupati all'interno delle imprese (per lo sviluppo professionale, l'adattamento ai cambiamenti, la riqualificazione). Per questi ultimi, dove si raggiunge un accordo aziendale, le spese sono a carico delle imprese. Altrimenti, per assicurare la loro realizzazione, può intervenire l'Agenzia per la formazione continua dei lavoratori (nelle imprese sotto i 300 addetti), o la Commissione paritetica (in quelle con più di 300 addetti). In aggiunta, gli accordi nel settore metalmeccanico – che spesso costituisce il punto di riferimento per altri settori – prevedono permessi per seguire percorsi di riqualificazione, accessibili dai lavoratori con cinque anni di anzianità e di durata fino a tre anni; e il diritto al part-time per ragioni di formazione.

In Italia, poi, il tema della formazione costituisce un terreno di collaborazione tra le parti sociali da lungo tempo. Numerosi enti bilaterali di settore (nazionali e territoriali) sono stati istituiti per via contrattuale. La collaborazione con le regioni e gli enti locali, a livello trilaterale, è molto diffusa. Nel NAP del 2003, infatti, una delle due buone pratiche

segnalate riguardava il caso dei servizi per l'impiego nella Provincia di Prato, dove si è realizzato anche un approccio integrato con la formazione professionale di carattere innovativo⁸. In Portogallo, l'Accordo sulle politiche del lavoro, il mercato del lavoro e la formazione prevede interventi di formazione professionale e continua (con particolare riferimento alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione), e lo sviluppo di tirocini. In Spagna, nonostante le relazioni spesso conflittuali tra le parti, sul tema della formazione si è realizzata una cooperazione. È stato raggiunto un accordo sulla formazione continua e il Consiglio generale sulla formazione gioca un ruolo di rilievo. Numerosi sono gli accordi in materia anche in Svezia, volti soprattutto allo sviluppo della formazione continua e delle competenze più qualificate. In Belgio l'attenzione delle parti è più orientata verso programmi di formazione continua per gli occupati, anche con l'utilizzo del part-time e nel tempo di lavoro. Fondi di solidarietà, recentemente istituiti, servono per fare crescere l'impegno finanziario delle imprese. In Grecia le parti sociali hanno creato propri centri specializzati di pianificazione della formazione, ma chiedono che lo Stato faccia molto di più. Un buon livello di cooperazione su quest'aspetto c'è anche in Gran Bretagna, soprattutto attraverso la partecipazione di sindacati e associazioni imprenditoriali nella *Taskforce* sulle competenze (*National Skills Taskforce*).

9. Eguaglianza delle opportunità. Un altro tema su cui si è sviluppata la collaborazione, sia tripartita sia bilaterale, è l'eguaglianza delle opportunità. Oltre alle misure per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne, su cui ci si è soffermati sopra, gli interventi riguardano soprattutto la conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare. Le strade intraprese sono prevalentemente due. In alcuni paesi (Austria, Grecia, Gran Bretagna e Spagna) s'interviene attraverso lo sviluppo dei servizi pubblici, o collettivi, alle persone e alle famiglie, oppure offrendo aiuti alle famiglie per favorire il ricorso al mercato privato dei servizi. In altri (Irlanda e Belgio) si privilegia la flessibilità dei contratti e dell'orario di lavoro, in funzione delle esigenze individuali dei lavoratori e delle lavoratrici. Entrambi gli approcci sono seguiti in Olanda. Meno diffusi, ma presenti in alcuni casi nazionali, sono altri interventi più specifici. L'attenzione nei confronti dell'eguaglianza delle opportunità nei luoghi di lavoro, in termini di possibilità di carriera e di parità salariale, è più evidente in Austria e Irlanda. L'eguaglianza delle opportunità sul mercato del lavoro, in termini di formazione professionale e di servizi d'informazione e d'assistenza, prevale in Austria, Spagna, Belgio e Germania. Politiche concertate contro la discriminazione e le molestie sessuali si realizzano in Francia, Lussemburgo e Portogallo. Infine, soltanto in Austria e in Italia si rafforzano le istituzioni partecipative d'intervento.

L'approccio austriaco è uno dei più articolati e complessi, e coordina quattro tipi d'intervento: lo sviluppo dei servizi alle famiglie, dell'eguaglianza nei luoghi di lavoro in termini sia di attenzione alle carriere femminili sia di eguaglianza salariale (con campagne di informazione e servizi alle imprese), dell'eguaglianza sul mercato del lavoro attraverso il

⁸ Per esempio, per le competenze delegate in materia di formazione professionale la Provincia di Prato ha creato una società per azioni (FIL) mista – tra enti pubblici, associazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e delle imprese, e imprese private – che sta ottenendo ottimi risultati, e generalmente riesce a utilizzare anche i fondi europei che altre realtà della regione non sono in grado di spendere.

miglioramento dei livelli di formazione e qualificazione delle donne. Tutti questi interventi si collocano entro un quadro istituzionale rinnovato, con organismi partecipati di coordinamento che promuovono le politiche per la parità come effettivamente *mainstreaming* all'interno delle politiche del lavoro. Anche nel caso irlandese interventi per l'eguaglianza delle opportunità nei luoghi di lavoro (con forte attenzione alla questione salariale) s'intrecciano con azioni sul mercato del lavoro (sviluppo di politiche *family friendly*, basate sullo sviluppo sia dei servizi alle famiglie sia di nuovi contratti di lavoro, *job sharing*, contratti a termine, ecc.) e nuove forme d'articolazione dell'orario (*flexitime*).

L'Olanda ha affrontato il problema nel citato Accordo "Bisogna fare di più", oltre a continuare sulla strada già intrapresa di sviluppo dei contratti flessibili, dell'adeguamento della normativa sui congedi parentali e dello sviluppo di servizi di cura, specie rivolti all'infanzia. In Spagna si privilegiano interventi sul versante dei servizi alle famiglie, per la cura dei bambini e l'assistenza degli anziani, ma sono presenti anche programmi di formazione e d'orientamento. In Grecia, le parti sociali, soprattutto i sindacati, richiedono un maggiore impegno dello Stato per i servizi pubblici, anche sotto la forma di contributi alle famiglie. Tuttavia, vi sono anche degli accordi: sulla tutela delle lavoratrici madri (allungamento dell'astensione obbligatoria per maternità) e, in alcuni settori dove i sindacati sono più forti, anche sullo sviluppo di servizi per la cura dei bambini, con le imprese.

L'approccio istituzionale al problema, legato alla creazione o al rafforzamento di organismi partecipativi con competenze in materia, è molto presente in Italia. Numerosi organismi bilaterali (nazionali, locali e aziendali) sviluppano azioni in materia, ma esistono anche, da tempo, Commissioni tripartite, a tutti i livelli, con il compito di monitorare le questioni dell'eguaglianza nei luoghi di lavoro e sul mercato del lavoro, di proporre iniziative e assistere le lavoratrici nelle controversie. Da questo punto di vista, la trasposizione nell'ordinamento della direttiva comunitaria sui congedi parentali ha avuto un certo rilievo, è stata negoziata in molti paesi, e in particolare in Italia, Olanda e Portogallo.

In Belgio, alla formazione continua, che costituisce una sorta d'intervento *mainstreaming* nei confronti di tutte le categorie di lavoratori, si sono affiancate iniziative volte a conciliare vita di lavoro e familiare, che prevedono manovre sull'orario di lavoro (specie il ricorso a *time credits*, usufruibile anche dalle lavoratrici e dai lavoratori part-time). Azioni congiunte in quest'area si sono sviluppate anche in Gran Bretagna, sia attraverso il sostegno delle famiglie per ridurre il carico dei lavori di cura (sgravi fiscali, servizi di cura per l'infanzia), sia attraverso strategie elaborate nell'ambito di un Fondo speciale (*Partnership Fund*). In Francia, l'eguaglianza delle opportunità sul mercato del lavoro e nei luoghi di lavoro si traduce soprattutto in iniziative contro la discriminazione.

Infine, interventi più limitati sono presenti anche in Germania, Danimarca e Lussemburgo, volti rispettivamente a sviluppare programmi di formazione sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; a trasferire maggiori competenze in materia ai comitati di cooperazione nelle imprese; a combattere le molestie sessuali.

10. Condizioni di lavoro. Le azioni congiunte in materia di condizioni di lavoro rilevate nella ricerca sono in numero minore, anche perché generalmente si collocano a livello aziendale e sono meno facili da rilevare in un'analisi dei casi nazionali. In qualche caso,

tuttavia, sono più visibili. Quando ciò avviene, si può notare come l'approccio sviluppato dalle parti sociali sia orientato all'assunzione di responsabilità congiunte, da parte di imprese e sindacati, sia nei confronti della competitività, della produttività e della qualità, sia nei confronti delle esigenze dei lavoratori, in termini di miglioramento dell'ambiente di lavoro, di sicurezza e di flessibilità individuale. Conciliare i diversi interessi sembra, in questi casi, la parola d'ordine.

I temi della flessibilità e della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sono i più diffusi. In Italia sono presenti entrambi. Per quanto riguarda il primo, le parti sono orientate al governo congiunto della flessibilità sia nella contrattazione collettiva nazionale di categoria, sia in quella decentrata e aziendale. Il tentativo di conciliare la flessibilità che serve alle imprese con quella che interessa ai lavoratori è oggetto di diverse interpretazioni. Alcuni pongono l'accento sulla subalternità dei sindacati che, in una situazione difficile delle imprese italiane nella competizione internazionale, subirebbero le richieste delle aziende. Altri mettono in evidenza, invece, il diffondersi di giochi di cooperazione a somma positiva, che rispondono anche alle esigenze dei lavoratori, sempre più diversificate. Senza entrare qui nel merito della questione, è indubbio che la diffusione dei contratti flessibili di lavoro sta avvenendo a ritmo accelerato nel paese, ma anche attraverso un fitto confronto tra le parti: la negoziazione in vista dei provvedimenti normativi del governo e del parlamento (più ampia nella fase precedente al cambio di coalizione al governo, nel 2001; più difficile, non pienamente partecipata, e fonte di contrasti dopo il 2001); la firma di importanti accordi intersettoriali a livello nazionale; la contrattazione nazionale di categoria; e la contrattazione decentrata. Al centro di questo confronto c'è la regolazione delle nuove forme d'impiego, ma anche la flessibilità funzionale entro le imprese private e nel pubblico impiego (quest'ultima resa più efficace anche dalla revisione del sistema degli inquadramenti)⁹. Specialmente nel settore privato, si sono affrontati i temi dell'organizzazione del lavoro, della diffusione delle nuove tecnologie e delle nuove forme di lavoro che esse rendono possibile (da segnalare in merito l'accordo intersettoriale sul telelavoro). In materia di salute e sicurezza, peraltro, il sistema italiano prevede da tempo l'istituzione di appositi organismi paritetici, ai vari livelli, in cui sono presenti particolari figure di rappresentanti dei lavoratori, specializzati nel campo. La struttura generale della partecipazione e della condivisione di responsabilità appare, dunque, molto articolata e complessa. Tuttavia, i risultati che essa produce in termini di riduzione degli infortuni sul lavoro e di effettiva regolazione appaiono piuttosto insoddisfacenti.

Le nuove tecnologie, la sicurezza (con riferimento soprattutto ai lavoratori con contratti atipici), e l'organizzazione del lavoro sono tra i temi più affrontati anche in Finlandia. Rispetto all'ultimo, le parti hanno anche introdotto nuove strategie di gestione del personale, attente al sostegno e alla diffusione della formazione, e alla fascia dei lavoratori più anziani. In Irlanda, dedicano particolare attenzione allo sviluppo della partnership nelle imprese, alla promozione e alla regolazione congiunta del telelavoro. In Francia, la questione delle 35 ore di lavoro settimanali ha promosso anche iniziative di riorganizzazione del lavoro, e

⁹ In generale, tutti i rinnovi contrattuali del settore hanno semplificato molto il sistema degli inquadramenti, passando ad un sistema di poche (quattro) categorie professionali comprensive, che rendono più intercambiabili le funzioni svolte dai singoli lavoratori e più polifunzionale la loro collocazione.

sono stati raggiunti accordi sulla qualità del lavoro, e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Quest'ultimo aspetto è affrontato anche in Danimarca, dove le parti sociali hanno raggiunto un accordo anche per contrastare e prevenire l'annunciato intervento statale in materia, e riaffermare la loro autonomia. Un accordo su salute e sicurezza e sulle condizioni di lavoro è stata firmato anche in Portogallo. In Grecia, invece, si denuncia da parte di molti come la questione dell'organizzazione e delle condizioni del lavoro riceva troppa poca attenzione – le relazioni industriali sono, infatti, ancora molto concentrate sulle questioni tradizionali del salario e del posto di lavoro.

Conciliare le esigenze di flessibilità delle imprese e dei lavoratori è un obiettivo perseguito anche in Svezia, e persino in Gran Bretagna, seppure solo nelle relazioni bilaterali (contratti aziendali nel settore metalmeccanico). Qui, tuttavia, la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro è rivolta soprattutto ad assicurare incrementi di produttività. Mentre sui terreni della salute nei luoghi di lavoro e dell'eguaglianza delle opportunità si sta sviluppando crescente partecipazione. Un'attenzione privilegiata alla regolazione delle nuove forme di flessibilità, soprattutto dei contratti di lavoro a termine, è presente anche nel caso spagnolo.

11. Sviluppo locale. Può stupire che il confronto a livello territoriale sui programmi integrati di sviluppo locale sia meno presente, com'era invece negli anni Novanta. Nei primi anni affrontati dalla ricerca (1998-1999) si rilevavano circa novanta patti territoriali, distribuiti in tutti i paesi, con l'unica eccezione del Lussemburgo (IST, 2000). Successivamente, però, i rapporti nazionali segnalano sempre meno queste esperienze, forse perché la chiusura del programma europeo ne ha ridotto significativamente l'importanza, o anche per la loro minore rilevanza nel periodo di osservazione. Questo non vuol dire che le esperienze siano finite, probabilmente molte proseguono tutt'oggi, ma che nell'agenda del dialogo sociale percepibile a livello nazionale perdono di centralità.

Le differenze riscontrate tra i patti locali sono notevoli: in termini di definizione del concetto di "territorio" cui si riferiscono, di selezione degli attori che vi partecipano, di intensità del loro coinvolgimento, di rapporto con le amministrazioni locali e il sistema di relazioni industriali, e, infine, anche di contenuti trattati. Tuttavia, vi sono anche alcuni aspetti comuni. Ovunque si verifica un orientamento volto a integrare l'azione di una pluralità di attori, spesso ben oltre la cerchia dei tradizionali attori delle relazioni industriali. La dimensione territoriale non coincide generalmente con l'articolazione dei sistemi nazionali di relazioni industriali (intersettoriale, di categoria, aziendale). Comporta, dunque, un impegno degli attori in un diverso "spazio politico", spesso legato alle suddivisioni politico-amministrative, che richiede loro una differente logica d'azione. Infine, e di conseguenza, l'obiettivo è piuttosto quello di definire insieme e cogestire progetti d'intervento, che non regolare congiuntamente il lavoro – anche se il confine tra queste due dimensioni non è sempre così netto. Si mobilitano pertanto anche attori diversi, oltre a quelli tradizionali, e la partnership richiede nuove competenze.

Queste nuove *expertise* sono coerenti con gli orientamenti che si è visto crescere tra le parti sociali e nelle politiche congiunte. In alcuni paesi, infatti, si traducono in programmi specifici di intervento anche al di fuori della logica dei patti territoriali (Austria, Grecia, Irlanda, Olanda e Portogallo).

12. Autoimprenditorialità. Infine, solo in tre paesi le parti sociali sono coinvolte in pieno anche nella predisposizione e gestione d'iniziative volte a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità dei lavoratori. In Finlandia si tratta di progetti d'assistenza nei confronti delle nuove imprese. In Irlanda, si realizzano interventi di sostegno all'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese. In Olanda, si segnalano positive esperienze locali di sostegno allo sviluppo.

6.3. Le politiche salariali

Un'attenzione a parte merita il tema del controllo del costo del lavoro, e in generale la questione salariale. Apparentemente potrebbe sembrare uno dei contenuti più tradizionali del confronto tra le parti, della contrattazione collettiva e anche (dagli anni Novanta in poi in modo sempre più diffuso) della concertazione sociale delle politiche dei redditi. In realtà, come si vedrà, il governo della flessibilità passa anche attraverso questo tema. Anzitutto, la questione salariale è strettamente legata a quella relativa alla diffusione dei nuovi rapporti di lavoro con contratti flessibili. In secondo luogo, la riduzione del costo del lavoro è perseguibile anche con nuove forme d'organizzazione del lavoro e del tempo di lavoro (il contenimento dello straordinario, l'introduzione della banca delle ore o altri sistemi di flessibilità oraria, e in generale la flessibilità interna alle imprese, ne sono chiari esempi). In effetti, in molti paesi si registra anche questo tipo di cambiamenti, che a volte hanno lunga tradizione, in altri casi segnalano una svolta nel comportamento e nelle strategie degli attori, e spesso vedono anche crescere un dissenso tra le parti e provocano difficoltà nella regolazione congiunta del lavoro, che rischiano di estendersi ad altre sfere.

Una situazione positiva si rintraccia in Irlanda, in cui i grandi accordi centrali hanno favorito, in una prima fase, la crescita dei salari reali e, successivamente, un controllo del costo del lavoro e aumenti entro limiti stabiliti. Nel settore privato le parti sociali hanno scelto, infatti, di legare gli aumenti salariali alla produttività dei settori e delle imprese, attraverso la crescita d'importanza del salario variabile legato alla redditività e dell'azionariato dei dipendenti. Più difficile si è rivelata la situazione nel settore pubblico. Per evitare che il conflitto divenisse ingestibile, si è ancora una volta fatto ricorso efficacemente a interventi di strutturazione delle relazioni di cooperazione: le parti hanno convenuto di istituire un ente bilaterale (*Benchmarking Body*) presso il Ministero delle Finanze, con il compito di comparare la situazione con il settore privato e proporre un nuovo sistema di determinazione del salario, e nell'ambito del PPF hanno istituito un Gruppo di Monitoraggio per il settore pubblico sul controllo della realizzazione degli accordi raggiunti. Il PPF, peraltro, aveva anche promosso l'introduzione del salario minimo nazionale, assegnando un ruolo centrale a una nuova Commissione nazionale sui salari (NMWC). I lavori della Commissione non sono stati senza conflitti. I sindacati hanno mostrato insoddisfazione sui tassi d'incremento salariale previsti, che a loro giudizio non tengono sufficientemente conto della crescita economica e dell'inflazione. Tuttavia, sono stati trovati aggiustamenti, accettati poi da tutti gli attori.

In Austria, come si è ricordato parlando dell'orario di lavoro, non c'è una tradizione orientata verso l'eguaglianza salariale, e la flessibilità delle retribuzioni è molto ampia. L'ap-

proccio alla concertazione e alla contrattazione delle questioni legate all'occupazione ha contribuito a promuovere ulteriore flessibilità. In particolare, se la contrattazione di categoria tiene conto delle esigenze macroeconomiche, il sistema della *Verteilungsoption*¹⁰ realizza una flessibilità anche a livello micro (aziendale). I contratti di categoria, in pratica, offrono due scelte. L'aumento salariale può essere una percentuale d'incremento per tutti, senza flessibilità, oppure può essere diviso in due parti: una generale, da applicarsi a tutti i lavoratori, e una variabile collegata alle performance sulla base di un accordo aziendale. Questa soluzione – in realizzazione a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, e oggetto di un accordo nel 1999 – si sta progressivamente sostituendo agli aumenti automatici, legati all'anzianità di servizio (*Werwendungsgruppen*). I sindacati l'hanno perseguita per tutelare i lavoratori più anziani contro la disoccupazione e consentire ai più giovani livelli salariali iniziali più elevati, le imprese per collegare il costo del lavoro ai risultati aziendali (Traxler, 2001 e 2002).

Anche in Svezia gli attori hanno ritrovato, alla fine degli anni Novanta, un notevole consenso nell'affrontare la questione salariale. Il recente orientamento verso un maggiore coordinamento del sistema di relazioni industriali non è, infatti, in contrasto con il diffondersi di un largo consenso sulla necessità di sviluppare l'individualizzazione, e differenziazione, delle condizioni di lavoro e salariali. Il nuovo "compromesso sociale" si basa proprio su questo binomio, come strumento in grado di conciliare le esigenze delle imprese e dei lavoratori, di sostenere la piena occupazione e la crescita dei redditi delle famiglie. L'accordo di cooperazione per lo sviluppo industriale e la formazione del salario (Marzo 1997), istituendo il Comitato economico dell'industria, ne costituisce il punto di riferimento sostanziale. Il Comitato, infatti, fornisce informazioni sugli indicatori macroeconomici e controlla gli effetti degli accordi economici raggiunti (Anxo, 2001). Anche in Danimarca svolgono un ruolo essenziale le istituzioni partecipative. Dal 1998, il Forum tripartito, insieme al preesistente Comitato Statistico, ha promosso un accordo sul sistema di calcolo su cui basare gli incrementi salariali che ha fornito un punto di riferimento concordemente accettato per la contrattazione (Jorgensen, 2001). In Francia, poi, la questione salariale è stata affrontata dalle parti sociali soprattutto negli accordi stipulati a livello decentrato, aziendale, per la regolazione della riduzione dell'orario di lavoro, in stretto collegamento con soluzioni volte ad assicurare maggiore flessibilità interna.

In alcuni paesi, a tradizione più e meno solida di confronto e codeterminazione delle questioni economiche, si stanno invece verificando recentemente crescenti tensioni. Germania e Italia stanno sperimentando processi simili di deterioramento delle relazioni. In Germania, la riduzione del costo del lavoro è perseguita soprattutto attraverso le politiche legate all'orario di lavoro. Nel 2000, nell'Alleanza per il Lavoro, si è raggiunto un accordo per la riduzione del pagamento dello straordinario e la sua sostituzione con crediti d'orario (*Zeit-Wertpapiere*) da utilizzare per un eventuale prepensionamento. L'accordo delega alla contrattazione aziendale la sua realizzazione concreta, e il caso Volkswagen ne è un chiaro esempio. Numerosi altri accordi a livello di settore prevedono incrementi salariali, partico-

¹⁰ Letteralmente, opzione distributiva.

larmente attenti alle situazioni in cui è più diffuso il lavoro flessibile e meno garantito (come nel caso del lavoro interinale). Ma la crisi dell'Alleanza, sopra ricordata, è stata causata proprio da un crescente conflitto sulle pensioni, sul salario, sulla riduzione del tempo di lavoro e dello straordinario. Il tema del costo del lavoro sta divenendo, dunque, particolarmente controverso e fonte di crisi del sistema generale di regolazione congiunta del lavoro (Sadowski, Lindenthal, Schmitt, Vaudt e Vila, 2002). Anche in Italia il tema del salario ha provocato crescenti tensioni nelle relazioni bilaterali tra le parti, soprattutto nei settori dell'impiego pubblico e dei servizi di pubblica utilità. Se nel settore privato sono da tempo previsti sistemi di determinazione, concordati, del salario variabile legato alla produttività delle imprese, nel settore pubblico il tentativo di "privatizzare" il rapporto di lavoro anche per quanto riguarda questa dimensione sta trovando molti ostacoli operativi e l'opposizione dei sindacati. Analogamente, misure di riduzione del costo del lavoro attraverso il contenimento dello straordinario e nuove forme di organizzazione del tempo di lavoro sono più presenti nelle imprese private.

Qualche segnale di difficoltà si vede anche in Olanda, dove si parla addirittura di "fine delle politiche salariali responsabili" (Van der Meer, Benedictus e Visser, 2002, pp. 304-307). Infatti, dal 1999 la questione salariale è divenuta sempre più accesa. Il governo, negli ultimi tempi, ha costantemente cercato di intervenire sul tema, con richieste di moderazione salariale e individualizzazione dei trattamenti, inviando lettere formali alle parti sociali e convocandole presso il Ministero del Lavoro. Le parti sociali, soprattutto i sindacati, hanno aspramente reagito a quest'intervento, giudicandolo un'interferenza indebita nella loro autonomia negoziale. I sindacati, in particolare, contrappongono alle richieste del governo rivendicazioni per l'incremento dei salari, che ovviamente ritengono possibili in considerazione della sostenuta crescita economica del paese, del costo della vita, dell'inflazione determinata dalle politiche fiscali del governo (e dalle politiche sul prezzo dell'energia). Peraltro, le imprese tengono particolarmente alte le retribuzioni dei manager e dei lavoratori altamente qualificati per assicurarsi forza lavoro specializzata (in un paese in cui questa è più carente), e questo rende più difficile chiedere moderazione salariale ai sindacati. La posizione dei sindacati non è restata isolata, com'è dimostrato dal fatto sono stati chiusi numerosi contratti di categoria con l'accettazione delle richieste sindacali, basando gli incrementi sul rafforzamento del salario variabile¹¹ e sulla riduzione del tempo di vigenza dei contratti, per consentire aggiustamenti più rapidi. Le imprese, dunque, hanno generalmente accettato la posizione dei sindacati, e hanno anche concluso un accordo sulla moderazione delle retribuzioni dei manager¹².

La questione salariale appare ancora più controversa e generatrice di conflitto in Belgio e in Spagna. Dal 1996, in Belgio, la legge sulla competitività ha affidato al Consiglio Economico Centrale (CEC) di stabilire un "corridoio salariale", che determina i tetti massimi da indicare agli attori della contrattazione, entro cui si raccomanda di contenere gli incrementi

¹¹ Raccomandato ripetutamente dalla Fondazione per il Lavoro (Star), il salario variabile ha trovato scarsa applicazione nei contratti di lavoro, ma con l'Accordo del 2000 ("Bisogna fare di più") la questione è stata ripresentata.

¹² Si tratta dell'Accordo di *Gardenen*, dal nome del luogo della firma.

salariali, e una percentuale di variazione se le performance di settore sono positive. Il rispetto di queste indicazioni è rafforzato dai testi degli accordi interprofessionali rinnovati ogni anno, e generalmente è seguito. Tuttavia, la negoziazione è divenuta sempre più difficile. I sindacati hanno cercato di difendere il potere d'acquisto dei lavoratori, a loro giudizio non sufficientemente tutelato¹³, e in alcuni settori sono arrivati ad accordi dopo qualche sciopero e il raggiungimento di intese che collegano il salario alla flessibilità dei lavoratori (prevedendo, per esempio, specifici bonus per la mobilità nel settore delle costruzioni, la riduzione dell'orario notturno nel settore dell'editoria, ecc.). In Spagna, la contrattazione collettiva ha registrato un progressivo spostamento dai sistemi automatici d'incremento salariale, prevalentemente legati all'anzianità, verso forme di salario variabile collegate alle performance aziendali. Ma tra sindacati e imprese resta una sostanziale distanza nelle strategie da perseguire. I sindacati rivendicano incrementi che salvaguardino il potere d'acquisto dei lavoratori e che combattano le diseguaglianze di genere, e chiedono l'introduzione del salario minimo. Le imprese, dal canto loro, insistono sul rinnovamento della struttura salariale, in modo da collegare maggiormente il salario alle performance aziendali, tenendo anche conto dei livelli salariali delle altre imprese europee dirette competitive, e chiedono l'introduzione di clausole di salvaguardia per le imprese non in grado di aumentare i salari come stabilito nei contratti nazionali.

In Gran Bretagna la contrattazione aziendale ha affrontato spesso, recentemente, la questione salariale in collegamento con la richiesta pressante delle imprese di ridurre lo straordinario – particolarmente diffuso e “strutturale” nelle imprese inglesi¹⁴. Tuttavia, su questo punto le posizioni delle parti sono state generalmente diverse, spesso opposte, e comunque non legate ai temi dell'occupazione o della flessibilità interna. In altri due paesi (Grecia e Portogallo) le relazioni bilaterali tra le parti sono ancora molto tradizionali, e il salario ne costituisce il tema centrale. Bisogna, però, ricordare che (come segnala Aliko Mouriki, 2002) la Grecia è al penultimo posto, nell'Europa dei quindici, per livello delle retribuzioni: con livelli salariali che rappresentano il 65% della media europea. Il Portogallo copre l'ultima posizione. Vi è, dunque, forse qualche ragione per queste rivendicazioni sindacali e la concentrazione delle trattative sul tema del salario.

L'eventuale intervento dello Stato può incidere sul costo del lavoro, come fattore legato alle questioni occupazionali. La riduzione degli oneri sociali può essere utilizzata come strumento per favorire la creazione (o il mantenimento) dell'occupazione, o la diffusione di contratti di lavoro flessibili. Incentivi diretti, o sgravi contributivi possono agevolare la diffusione di contratti d'inserimento occupazionale per i giovani o altre particolari categorie svantaggiate. Inoltre, la riduzione del carico fiscale sulle famiglie, rendendo possibile ricorrere ai servizi di cura sul mercato, può favorire l'occupazione femminile.

In Danimarca, Finlandia, Germania, e Irlanda la riduzione degli oneri sociali è concertata soprattutto in collegamento con le prime finalità. Nel caso danese, un sistema di tassazione *employment friendly* interviene con sgravi fiscali per le imprese che assumono lavoratori

¹³ Gli indici utilizzati dal CEC non tengono conto, infatti, del prezzo del petrolio, e si sarebbe registrato pertanto un decremento sensibile del potere d'acquisto dei salari (Arcq, 2002).

¹⁴ Si è calcolato che, alla fine degli anni Novanta, riguardasse ben il 60% dei lavoratori dipendenti (Marsden, 2001).

in formazione e anziani, e i capitoli sociali nei contratti di lavoro fanno ampio riferimento a queste provvigioni. In Finlandia, poi, la concertazione delle politiche del lavoro “è concettualmente sinonimo dei patti sociali e degli accordi sulle politiche dei redditi” (Kauppinen, 2001, p.111), e costituisce la principale opportunità per parti sociali e governi di promuovere occupazione, crescita e sicurezza sociale. Progetti pilota sono stati avviati dall'Alleanza per il Lavoro in Germania per ridurre gli oneri sociali in modo da favorire l'occupazione dei soggetti meno qualificati e dei disoccupati di lungo periodo. In Irlanda, riduzioni degli oneri sociali sul costo del lavoro e sgravi fiscali sono previsti nell'ambito del citato *Back to Work Allowance Scheme*.

Il caso inglese è, invece, l'unico a registrare un impegno diretto dello Stato in favore delle famiglie, attraverso riduzioni fiscali, nell'ambito delle politiche per le pari opportunità, con il sostegno di entrambe le parti sociali, che mantengono stretti rapporti con la Commissione per le pari opportunità e con la Commissione per l'eguaglianza tra le diverse etnie.

In altri paesi su questo fronte si sono manifestati conflitti. In Austria, per esempio, il tentativo dello Stato di contenere il ruolo delle parti sociali e soprattutto di adottare riforme all'insegna della riduzione degli oneri pubblici nelle politiche del lavoro e del welfare sta mettendo in discussione un modello consolidato. Le questioni economiche e finanziarie legate al lavoro e all'occupazione sono sempre più compito esclusivo della concertazione tra le parti sociali, che si trovano impegnate anche sul fronte della formazione, delle pari opportunità, ecc. In Belgio, il ricorso a incentivazioni o sgravi fiscali è definito congiuntamente nella concertazione sociale, ma alcuni attori (soprattutto i sindacati) ne lamentano la mancata realizzazione da parte dello Stato.

In Francia si è sviluppato un acceso dibattito, con posizioni molto contrastanti, su tre iniziative dello Stato sulle quali non vi è stata concertazione: la riduzione degli oneri sociali per i lavoratori a salario più basso¹⁵; l'aumento del salario minimo per favorire la crescita (SMIC, *Salair minimum interprofessionnel de croissance*) con la riduzione degli oneri sociali per le imprese; l'introduzione del bonus occupazione (*Prime pour l'emploi*) per incoraggiare i lavoratori a restare sul mercato (Jacquier e Plassard, 2002). Incentivi legati al costo del lavoro sono previsti anche in Olanda, soprattutto nell'ambito delle politiche per l'inserimento occupazionale dei disabili e contro la povertà. Generalmente, in questi ambiti le responsabilità sono condivise e le scelte prese con il coinvolgimento della Fondazione per il Lavoro (StAr). Le parti sociali ostacolano gli interventi dello Stato in materia, ritenendoli inopportune ingerenze nell'autonomia negoziale. In Grecia, la legislazione prevede sussidi per le assunzioni dei lavoratori meno qualificati e più anziani, ma le parti sociali sono molto critiche. I sindacati, soprattutto, ritengono queste misure volte a frammentare ulteriormente il già segmentato mondo del lavoro greco, e a sostenere finanziariamente le imprese, in modo indiretto, levandole risorse al sistema previdenziale e assistenziale (Mouriki, 2002).

In Italia, l'intervento pubblico per sostenere l'inserimento occupazionale dei giovani e delle fasce più svantaggiate di lavoratori è sempre più oggetto di critiche da parte dei

¹⁵ Sindacati e imprese hanno criticato le proposte del governo perché avrebbero messo in questione il principio dell'eguaglianza salariale, i sindacati anche per il timore che benefici di questo genere possano spingere le imprese a tenere bassi i salari di alcune categorie di lavoratori.

sindacati, soprattutto, e delle associazioni imprenditoriali. Da un lato, se ne denuncia l'insufficienza. Dall'altro, non essendo chiara la fonte di finanziamento, si teme vada a detrimento dei fondi destinati all'assistenza e alla previdenza sociale, o al sostegno delle imprese. Peraltro, la questione della controversa riforma del sistema pensionistico ha irrigidito le posizioni, determinando conflitti. Per quanto riguarda la Spagna, i grandi accordi centrali della fine degli anni Novanta (AIEE, ACV e ANC) e la riforma del mercato del lavoro approvata nel 2001¹⁶ prevedono incentivazioni (sussidi e riduzione degli oneri sociali) per la stabilizzazione dei contratti di lavoro, l'assunzione delle donne (dopo una maternità, o in settori dove sono sottorappresentate), di lavoratori anziani, di disabili, di addetti da parte dei lavoratori indipendenti (sussidi raddoppiati se assumono donne), dei disoccupati di lunga durata e altre categorie di disoccupati. La valutazione delle parti sociali è, tuttavia, negativa. I sindacati ritengono la riforma "inutile per combattere il lavoro precario, retrograda in materia di part-time, e dannosa per il sistema di relazioni industriali, in quanto sottrae molte questioni alla contrattazione tra le parti" (De Alos e Roquero, 2002, p. 365). Anche le associazioni delle imprese ne danno una valutazione negativa, ma per ragioni estranee ai temi qui di interesse.

¹⁶ Decreto reale n. 5, del 2 marzo 2001, trasformato in legge alla fine dell'anno (Legge n. 12/2001 su Misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro).

Capitolo 7

Dialogo sociale e regolazione del lavoro in Europa

La Strategia Europea per l'Occupazione costituisce, come si è visto, la prima sperimentazione effettiva del modello inclusivo di *policy making* europeo. Questo modello prevede il coinvolgimento delle forze sociali nei processi decisionali, nel nostro caso delle politiche del lavoro, e sempre più spesso anche nella loro realizzazione e nel controllo dei risultati. Si tratta, dunque, di un tentativo di intervenire sulla regolazione del lavoro con un metodo particolare. L'Unione Europea non ha, infatti, poteri regolativi diretti in questo campo, e si è affidata al Metodo Aperto di Coordinamento. Esso si basa sull'individuazione di obiettivi comuni da parte dei paesi membri, dietro proposta della Commissione Europea; sulla definizione di linee guida da seguire in ogni Stato per la predisposizione di Piani Nazionali di Azione per l'Occupazione; sulla promozione delle "buone pratiche"; e sulla formulazione di raccomandazioni agli stati nazionali, che scaturiscono dall'analisi dei loro Piani Annuali. A livello europeo, peraltro, questo metodo si affianca al dialogo sociale, intersettoriale e di settore, che il Trattato di Amsterdam ha promosso a un ruolo quasi legislativo. Nell'arena della regolazione del lavoro, il dialogo tra le parti sociali può, infatti, produrre accordi che assumono valenza normativa attraverso le Direttive Europee, che ogni Stato membro deve integrare nella sua legislazione. Anche la Strategia per l'Occupazione è costruita nel confronto con gli interessi organizzati. Attraverso le sue linee guida, sollecita i governi a includere le parti sociali nella predisposizione dei Piani Annuali, e nell'attuazione delle politiche.

Modello inclusivo di *policy making* e condivisione allargata delle strategie politiche rispondono all'obiettivo di costruire un'Europa coesa, che tiene conto degli interessi di tutte le sue componenti, capace di affrontare in modo efficace i problemi, e di prevenire il conflitto. La sfida che sorregge queste scelte è quella di conciliare la tradizione solidaristica europea con lo sviluppo e la competitività dei singoli paesi e dell'Unione nel suo complesso, realizzando un'alternativa alla mera deregolazione e al liberismo di mercato. Quest'architettura istituzionale presenta tre caratteristiche di particolare rilevanza per questo lavoro. Anzitutto, promuove e sostiene processi partecipativi, nella definizione e gestione delle politiche, a livello europeo e nazionale. In secondo luogo, il sistema di *governance* multilivello lascia piena sovranità e responsabilità agli stati membri – le istituzioni comunitarie non si sostituiscono ad essi. Infine, la partecipazione dei soggetti interessati nel *policy making* cerca di assicurare un governo del lavoro, di evitare la deregolazione e l'insorgere di conflitti.

Sulla scorta dei risultati della ricerca europea, si è cercato di verificare se questo modello si sia diffuso nei quindici paesi membri dell'Unione, se la Strategia Europea per l'Occupazione abbia avuto qualche effetto “di disseminazione” – come si usa dire nel linguaggio comunitario – ed eventualmente di quale natura. In conclusione, si può, dunque, avanzare qualche riflessione sull'integrazione europea e le sue caratteristiche, sulla possibilità che si traduca effettivamente in qualcosa di più dell'unione monetaria, economica, di mercato. In quest'ottica, le esperienze dei paesi europei sono state analizzate ponendo attenzione selettivamente ad alcuni aspetti: le procedure di definizione dei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione, il legame tra i NAP e le forme di regolazione del lavoro, gli orientamenti degli attori nei confronti dell'assunzione di responsabilità dirette (e congiunte) in materia. Consapevoli della difficoltà di valutare gli effetti specifici del dialogo sociale proposto dall'Europa sui processi di regolazione del lavoro nei singoli paesi, ci si è concentrati, in particolare, sul grado di coerenza tra il livello di governo europeo e quello nazionale.

Le considerazioni che si possono avanzare in conclusione del percorso fatto vertono, pertanto, su due questioni principali. La prima riguarda la regolazione del lavoro. Da questo punto di vista, l'analisi condotta porta a ritenere che l'integrazione europea stia rafforzando la capacità di regolazione, e stia spingendo tutti gli attori nazionali ad assumersi maggiori responsabilità, e ad agire in modo cooperativo. La seconda considerazione investe, invece, i caratteri dell'integrazione europea. Certo, l'ipotesi dell'omogeneizzazione progressiva tra diversi sistemi istituzionali non sembra suffragata: le differenze tra i paesi restano marcate. Anche la convergenza verso un modello intermedio, identificato come punto d'arrivo comune per la sua maggiore efficienza, non pare confermata: le tradizioni nazionali continuano a pesare, e le soluzioni istituzionali adottate non tendono ad assomigliarsi progressivamente. S'intravedono, però, dei segnali di convergenza d'altra natura, che andranno attentamente seguiti nei prossimi anni. La *governance* multilivello, infatti, sembra promuovere in Europa un processo di relativa convergenza “funzionale” di sistemi nazionali che restano differenziati. I paesi europei tendono a condividere maggiormente alcuni principi essenziali del *policy making* che sono perseguiti attraverso diversi modelli istituzionali.

7.1. La regolazione del lavoro

Contrariamente a quanto a volte si ipotizza, o si teme, la deregolazione del lavoro non è divenuta la norma in Europa¹. L'integrazione europea sembra, al contrario, rafforzare le istituzioni e le procedure di regolazione del lavoro, e tende a promuovere una regolazione congiunta, tra parti sociali e governi. Questa tendenza è più visibile nei paesi che ne avevano minore esperienza, in cui spesso l'impulso europeo contribuisce a promuovere forme di collaborazione tra i principali soggetti interessati. Si può però rintracciare un'influenza

¹ Negli anni '90, diversi autori hanno notato la “anomalia” di molti paesi europei, in cui non si è seguita la via della deregolazione del lavoro. Questo dibattito si è intrecciato con quelli relativi alle relazioni industriali, da un lato, e alla diversità dei modelli di capitalismo, dall'altro. Cfr., in particolare, Albert (1991), Berger e Dore (1996), Fajertag e Pochet (1997), Ferner e Hyman (1998), Regini (2000). Più di recente, tuttavia, la tenuta del modello di regolazione europea è stata messa in discussione (Streeck, 2003).

positiva anche nei paesi in cui la regolazione congiunta era già affermata. In questi casi si nota spesso un rafforzamento o un'estensione delle pratiche preesistenti. In tutti i paesi, inoltre, l'influenza dell'Europa contribuisce a promuovere la cooperazione, non solo nella definizione delle politiche, ma anche nella loro gestione concreta.

Come si è visto più in particolare nel quarto capitolo, l'esperienza dei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione mostra un crescente processo di confronto tra governi e parti sociali nei paesi europei. Il gioco comunitario promosso dalla EES contribuisce a rafforzare questa tendenza nei contesti in cui era una pratica già ampiamente diffusa, sollecitando le parti a mantenere il dialogo e a trovare soluzioni consensuali anche nelle fasi più critiche (un esempio è rappresentato, in particolare, dai casi svedese e finlandese, che hanno rinnovato la collaborazione, dopo fasi più o meno lunghe di difficoltà). Contribuisce anche a estendere la collaborazione, in direzione della gestione delle politiche. È piuttosto diffusa l'assunzione di responsabilità delle parti sociali nell'attuazione delle strategie che hanno contribuito a definire, e anche nel monitoraggio *in itinere* dei risultati raggiunti². Si tratta di un indicatore importante, che segnala un coinvolgimento ben più rilevante della mera partecipazione alla definizione degli obiettivi. In diversi paesi si assiste, inoltre, alla strutturazione delle procedure di collaborazione, con il contributo di tutti i soggetti interessati³. La EES offre, infine, uno stimolo verso lo sviluppo e l'irrobustimento del confronto anche nei paesi in cui era più debole o più fragile, e verso la sperimentazione di tentativi di collaborazione operativa (è il caso, per esempio, della Francia e del Portogallo). E persino in paesi cui il dialogo sociale era meno diffuso (come Grecia e Gran Bretagna) promuove esperienze nuove e inusuali, seppur ancora debolmente affermate.

Quest'affermazione progressiva del dialogo sociale nella definizione delle politiche del lavoro, e della partecipazione delle parti sociali alla gestione delle politiche, si realizza attraverso soluzioni istituzionali profondamente diverse. Non sembra confermata, dunque, l'ipotesi relativa all'esistenza di un modello istituzionale dominante, verso cui tutti gli stati nazionali si orienterebbero, attraverso traiettorie diverse legate alle loro diverse condizioni di partenza⁴. Non sembra confermata nemmeno la tesi che lega strettamente la collaborazione e la condivisione di responsabilità tra governi e parti sociali alle caratteristiche politiche delle coalizioni al governo. Anzitutto, ai casi in cui i cambiamenti avvenuti sul piano politico suscitano

² Il coinvolgimento nella gestione delle politiche è particolarmente diffuso, come si è visto nel quarto e quinto capitolo. Di particolare interesse è, poi, la crescente diffusione delle procedure di controllo *in itinere* dei risultati delle politiche, che è spesso affidato a istituzioni tripartite (il Gruppo di lavoro del CPCS portoghese, il Centro nazionale per la partnership (NCP) irlandese, i Consigli belgi CEC e CNT) o assunto in proprio dalle parti sociali (come prevede il *Climate Agreement* danese e come si realizza nel *Medlingsinstitut* svedese).

³ Un'attenzione particolare alla definizione di procedure più efficaci è stata presente, soprattutto, in Olanda e Portogallo. Come si è visto, tuttavia, le procedure sono però diverse: mentre in Olanda si assiste all'affidamento di un ruolo sempre più rilevante alla StAr, organismo bilaterale, e alla definizione di incontri periodici con il governo, in Portogallo si segue la strada del tripartitismo, con il rafforzamento del CPCS e di altre sedi in cui governo e parti sociali sono entrambi coinvolti congiuntamente.

⁴ Com'è stato messo in evidenza (Regini, 2000), le differenze non possono essere interpretate come situazioni di maggiore o minore "ritardo" nel raggiungimento della piena affermazione del modello dominante (da molti identificato in quello renano), e la tesi della convergenza verso un modello "intermedio" è confutata dalle tendenze in atto.

incertezze sulla capacità di tenuta del dialogo sociale e degli assetti partecipativi (come in Austria e in Italia) si possono contrapporre altri in cui questa relazione non viene confermata: si incontrano difficoltà anche in paesi a guida socialdemocratica (in Germania soprattutto) o, al contrario, coalizioni di centro-destra mantengono un orientamento positivo verso la concertazione sociale e la collaborazione (Danimarca, Irlanda), la sostengono (Belgio), o addirittura in qualche modo cercano di adottarla (Francia, Portogallo, Spagna)⁵.

Un aspetto di particolare interesse in questo contesto è il ruolo crescente delle istituzioni partecipative, generalmente centrali ma spesso presenti anche a livello decentrato. La ricerca lo ha rilevato in tutti i paesi, pur se con differenze significative: in alcuni casi si tratta di istituzioni tripartite, in altri bilaterali ma in grado di contare anche nel *policy making*; in certi casi sono più solidamente costituite e di più lunga tradizione, in altri sono nate più recentemente, spesso anche sotto la spinta del modello comunitario. In una fase di crescente decentramento delle relazioni industriali, di spostamento verso la periferia del baricentro del sistema, questa tendenza può sorprendere e va, in ogni caso, spiegata. In proposito, si può utilmente riprendere il concetto di “decentramento organizzato” proposto da Traxler (1995). Il decentramento, in altre parole, non assume l’aspetto di un adattamento alle logiche di mercato di ogni sistema locale, o di ogni impresa, realizzato senza vincoli e senza regole. Gli accordi e la contrattazione decentrata consentono aggiustamenti e anche una crescente differenziazione delle condizioni d’impiego, aumentano la variabilità interna ai sistemi nazionali. Questa variabilità, tuttavia, da un lato è più o meno coordinata all’interno di processi di regolazione di settore, attraverso la concertazione e la contrattazione, o anche per via legislativa. Dall’altro lato è, in ogni caso, frutto della cooperazione tra i rappresentanti dei diversi interessi coinvolti. Consente, dunque, maggiori spazi di libertà per favorire adattamenti alle specifiche esigenze locali e congiunturali, ma in un quadro di processi di regolazione che cercano di conciliare gli interessi di tutti i soggetti (Streeck, 1987)⁶. La crescente differenziazione entro un quadro più o meno coordinato può così divenire addirittura una risorsa per la regolazione del lavoro: il ruolo che viene affidato alle strutture di base delle organizzazioni di rappresentanza fa aumentare la loro importanza e le rafforza. Il sistema diviene così più “articolato” e dunque più in grado di favorire l’efficacia e il successo di modelli inclusivi di *policy making*⁷.

⁵ Giugni ha più volte sottolineato (1985, 2003) come il colore politico del governo in carica non abbia influenza sull’adozione di un “metodo politico di decisione congiunta”. Conta piuttosto l’interesse a comprendere il modello del confronto tra i modi dell’azione politica, la convenienza a ricercare il consenso delle parti sociali per attuare il programma, che può essere realizzato anche per via autoritaria e non negoziale. L’esistenza di governi *pro labour* non è condizione necessaria. Altri hanno messo in evidenza come in molti paesi la cooperazione sia stata “quasi necessitata”, per perseguire beni comuni, in assenza di alternative migliori (Treu, 2001, p. 63).

⁶ Un esempio particolarmente interessante viene dalle soluzioni date, in alcuni paesi, ad una delle questioni che generalmente generano più conflitto nelle relazioni industriali, e che sono di più difficile regolazione consensuale: la questione salariale. Le istituzioni partecipative e il dialogo sociale hanno giocato un ruolo rilevante, volto a evitare che l’integrazione europea generi effetti di *dumping* retributivo, come si è visto nel sesto capitolo. Basti qui ricordare il ruolo della Commissione irlandese sui salari (NMWC), il sistema concertato della *Verteilungsoption* in Austria, il ruolo dei Comitati svedesi e danesi nella determinazione di indicatori di riferimento accettati da tutte le parti e che facilitano la contrattazione degli incrementi salariali, o gli aggiustamenti che sono stati trovati in Olanda con l’impegno di tutte le parti sociali.

Il dialogo sociale nazionale, gli accordi tra le parti, e anche i contratti collettivi, come si è visto soprattutto nel sesto capitolo, consentono l'introduzione di notevoli dosi di flessibilità: in materia di orario, condizioni di lavoro, tipologie contrattuali, salariale, ecc. Spesso, peraltro, si aprono spazi per la realizzazione di soluzioni anche molto diversificate a livello decentrato, di area territoriale, di settore o d'impresa. Tuttavia, flessibilità non è sinonimo di deregolazione⁸. Il decentramento delle relazioni industriali non si accompagna, dunque, alla riduzione della capacità di regolazione del lavoro, e di coordinamento degli interventi in materia. Processi di differenziazione nei tempi di lavoro, nelle retribuzioni, e nelle condizioni di lavoro in generale, stanno avvenendo, ma non comportano necessariamente la perdita di coerenza dei sistemi di regolazione, la destabilizzazione delle relazioni industriali e del quadro legislativo in materia d'occupazione.

Nonostante queste tendenze generali, non si assiste allo sviluppo di processi di omogeneizzazione sul piano istituzionale. Le forme e i modi del coinvolgimento e i tipi di istituzioni partecipative eventualmente esistenti restano, nei diversi paesi europei, anche significativamente distanti. Il modello inclusivo di *policy making* non è stabilmente instaurato in tutti i paesi. Considerando queste diversità e il grado variabile d'assestamento istituzionale, ci si può dunque legittimamente interrogare sul significato da attribuire alle tendenze in corso.

7.2. Processi di convergenza funzionale e normativa

Segnalare la persistenza di diversi assetti istituzionali non implica necessariamente che l'integrazione europea sia più debole o fragile, o che non produca effetti. Si è ormai consolidata la convinzione che in Europa non tenda a realizzarsi un processo di omogeneizzazione dei diversi sistemi istituzionali. La ricerca ha mostrato che i diversi sistemi nazionali affrontano problemi simili e perseguono comuni obiettivi con strumenti istituzionali diversi. C'è una tendenza alla convergenza che non è di tipo "strutturale", ma "funzionale" e "normativa": si perseguono obiettivi simili, percepiti come normativamente appropriati, ma con strumenti istituzionali diversi. La spiegazione di questo fenomeno, come si è sottolineato nelle pagine precedenti, non è facile e richiede di far riferimento a un complesso di fattori tra loro collegati: le tradizioni istituzionali preesistenti con la loro influenza sugli orientamenti degli attori e le loro relazioni⁹; ma anche il ruolo del gioco comunitario e la natura

⁷ L'importanza della "articolazione" dei sistemi di relazioni industriali come requisito essenziale di assetti corporativi più stabili è stata messa in evidenza da Crouch (1993). Il concetto di articolazione allude alla presenza di forti strutture decentrate delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ma in relazioni di interdipendenza tra centro e periferia: "le azioni del centro sono fondate sulla necessità di assicurare il consenso dei livelli più bassi, e l'azione autonoma dei livelli più bassi è limitata dai confini del mandato e da uno spazio discrezionale che viene controllato a posteriori dai livelli immediatamente più alti" (p. 82).

⁸ Sulla natura diversa dei processi di flessibilizzazione e di deregolazione, e sul fatto che non sono necessariamente legati tra loro, cfr. Regini (2000), in particolare il terzo capitolo.

⁹ Il ruolo chiave delle tradizioni istituzionali preesistenti è stato messo in evidenza negli studi di *political economy* comparata e neo-istituzionalisti, che hanno ripreso le interpretazioni della sociologia storica sulla varietà dei processi di modernizzazione. Per una discussione sui limiti dell'approccio neo-istituzionalista nella spiegazione delle risposte date, dai diversi paesi, alle attuali sfide nell'area del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva, e sul ruolo degli attori, cfr. Regini (2000).

della strada perseguita nell'integrazione europea.

Un peso rilevante continuano a esercitarlo dunque le tradizioni istituzionali e le caratteristiche degli attori coinvolti nei processi di regolazione del lavoro. Come si è visto, le tradizioni dei diversi paesi influenzano il grado di coinvolgimento degli attori sociali, ma anche le forme che questo assume. I casi in cui il modello inclusivo di *policy making* era già più assestato, anche prima dell'avvio della EES, lo mettono chiaramente in evidenza. In alcuni paesi, infatti, la forma che assume la regolazione del lavoro è quella di un'interazione efficace tra interventi delle autorità pubbliche, che mantengono la loro autonomia e piena responsabilità delle politiche, e interazione bilaterale tra le parti sociali, anch'esse indipendenti e autonome nella contrattazione collettiva. Il *policy making* inclusivo è dunque prevalentemente affidato a meccanismi volontaristici, non cogenti, e alle relazioni informali tra governi e parti sociali. Nel caso danese e in quello olandese questo approccio è emerso con particolare evidenza: le parti sociali hanno cercato di "difendere" la loro autonomia di fronte ai tentativi di invadenza del loro spazio da parte dei governi e anche nei confronti delle pressioni comunitarie; questo non ha impedito, tuttavia, che la cooperazione nella regolazione del lavoro continuasse. In altri paesi, al contrario, l'approccio seguito è più incentrato sulla concertazione sociale delle politiche, in sedi e istituzioni generalmente tripartite e a livello prevalentemente nazionale. I casi della Svezia e della Finlandia ne sono l'esempio più chiaro. In altri ancora, come nel caso austriaco, le due forme di governo congiunto del lavoro si sono intrecciate tra loro, in rapporto con la tradizione di lunga data delle relazioni industriali del paese.

Le tradizioni istituzionali esercitano un'influenza anche nei paesi in cui vi era minore esperienza di pratiche di collaborazione, in cui non esistevano istituzioni bilaterali o tripartite, e in cui la condivisione dello spazio politico era meno presente. In questi, l'orientamento crescente verso il dialogo sociale assume forme differenti e produce esiti variabili, che si possono spiegare anche con la storia delle relazioni tra le parti. Nei paesi usciti da regimi totalitari lo Stato ha generalmente giocato un ruolo centrale, di promozione e sollecitazione del dialogo sociale e della cooperazione. Nel caso spagnolo, tuttavia, pesa il complesso rapporto tra centro e periferia e la storia delle autonomie regionali: la concertazione al centro ha avuto alterne vicende, mentre la cooperazione tra gli attori a livello decentrato ha incontrato generalmente più favore. Nel complesso, comunque, è stato possibile introdurre significative innovazioni e avviare processi di regolazione del lavoro, che hanno consentito al paese risultati occupazionali tra i più significativi d'Europa. In Grecia, invece, le procedure di dialogo sociale appaiono più incerte e gli attori mostrano comportamenti antagonistici. L'apertura di canali di comunicazione, di conoscenza e di frequentazione reciproca sembrano però contribuire a creare un comune approccio all'analisi dei problemi e all'identificazione delle soluzioni da adottare, i cui esiti potranno essere meglio valutati nei prossimi anni. In Portogallo, infine, si è scelta la strada di irrobustire le sedi e le procedure del confronto a livello centrale. Il rapporto tra concertazione sociale e contrattazione collettiva è ancora molto disorganico, tuttavia le politiche nazionali stanno progressivamente assumendo centralità e importanza, e sono generalmente frutto della cooperazione tra gli attori pubblici e privati.

Anche i casi in cui si sono verificate difficoltà, con un deterioramento delle relazioni tra gli attori, mostrano l'importanza delle tradizioni istituzionali. La crisi dell'Alleanza per il

Lavoro, in Germania, è da interpretare anche alla luce dell'assenza nella tradizione tedesca di una sede nazionale, e intersettoriale, di dialogo sociale. Le difficoltà incontrate dalla concertazione sociale a livello nazionale in Italia dipendono piuttosto da altre ragioni. La forte politicizzazione degli attori collettivi, la bassa coerenza del sistema disegnato dal Patto di Natale del 1998, il marcato volontarismo del sistema di relazioni industriali, hanno radici lontane che rimandano agli orientamenti sviluppati sin dagli anni Cinquanta nel paese, anche come reazione al corporativismo autoritario del regime fascista.

Tradizioni istituzionali e orientamenti degli attori – che alle prime sono molto collegati – non perdono dunque certamente di importanza nella spiegazione dei processi in corso. Ciascun paese è spinto ad affrontare i problemi posti dalla competizione economica e dalla stessa integrazione europea facendo ricorso al patrimonio di norme e di pratiche consolidate nel tempo, ricombinandole per rispondere alle nuove sfide. In questi processi di riadattamento si inserisce con un ruolo non trascurabile la dimensione europea. Per interpretare l'influenza specifica di tale dimensione si potrebbe fare riferimento a una sorta d'isomorfismo “debolmente coercitivo” e “normativo”, che spinge verso principi di regolazione e forme di relazione tra gli attori ritenuti più appropriati (Powell e DiMaggio, 1991)¹⁰. Questa spinta si esercita in concreto attraverso una rielaborazione, da parte di tutti i soggetti coinvolti, degli assetti istituzionali nazionali. In questo senso si tratta di una convergenza funzionale e normativa dei diversi assetti, pur nella variabilità delle forme istituzionali.

La capacità impositiva diretta delle istituzioni comunitarie sul terreno delle politiche del lavoro e sociali è limitata. In quest'area, infatti, il livello europeo non ha competenze dirette, che consentono l'esercizio di “direzione gerarchica” (Scharpf, 2002). La scelta europea è fondata piuttosto sulla “integrazione negativa”, e su una debole “integrazione positiva”, che nemmeno le nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam, con il nuovo Titolo sull'Occupazione, hanno radicalmente cambiato (Scharpf, 1998). Conseguentemente, si è sviluppato un approccio in materia che può essere definito di tipo progressivo e procedurale, basato su *soft law* e regole generali, negoziazioni intergovernative e decisioni congiunte, processi non vincolanti di coordinamento, e sostegno al mutuo accomodamento e all'apprendimento politico. La pressione verso l'isomorfismo non può, pertanto, che essere solo “debolmente coercitiva”, le istituzioni comunitarie non possono obbligare gli stati nazionali ad adottare determinati comportamenti, ma non per questo l'influenza dell'integrazione europea è necessariamente irrilevante.

Il concetto di *soft law* si riferisce a un tipo di regolazione dai contenuti di carattere sufficientemente generale, e tale da poter essere adattata a diversi contesti istituzionali. Nu-

¹⁰ Secondo Powell e DiMaggio (1991) la diffusione di modelli simili può dipendere dai vincoli e dalle costrizioni che un sistema subisce, e dunque per via “coercitiva” (nel nostro caso, si tratterebbe di vedere se l'azione di un'autorità sovraordinata, come quella europea, è in grado di porre tali vincoli). Può però dipendere, anche alternativamente, dall'adeguamento a modelli che appaiono capaci di affrontare meglio le sfide cui non si è in grado di rispondere efficacemente secondo la tradizione, o che s'impongono per la difficoltà di contrapporvi adeguate alternative. In questo secondo caso, si ha un isomorfismo “mimetico” nei confronti di un modello che pare in grado di “funzionare” a livello europeo e nei paesi con migliori performance occupazionali. Infine, esiste una terza forma d'isomorfismo, “normativo”, che scaturisce dalla diffusione di standard di comportamento e idee condivise da una pluralità di soggetti, specie nelle comunità professionali degli addetti ai lavori che ne informano l'azione.

merosi studiosi, soprattutto giuristi e giuslavoristi, temono che quest'assetto possa essere d'ostacolo all'emanazione di *hard law*, in grado di assicurare in tutta Europa i diritti fondamentali dei cittadini e dei lavoratori¹¹. Emblematiche, da questo punto di vista, restano le proposte avanzate dal Gruppo di Madrid (Supiot, 1999), che individuano una serie di temi sui quali appare necessario un intervento legislativo europeo decisamente più forte¹². Altri lo ritengono invece un approccio, oltre che necessario per la difficoltà di una legislazione positiva uniforme per tutta l'Europa, anche potenzialmente favorevole alla costruzione di un'Europa sociale libera dai vincoli e dai pregiudizi della tradizione del secolo scorso¹³.

Al crescente utilizzo della *soft law* si collega un'attenzione molto decisa verso gli aspetti procedurali, che è al centro del Metodo Aperto di Coordinamento introdotto dal Trattato di Amsterdam¹⁴. Le procedure messe in essere (dal "controllo tra pari" alla possibilità delle istituzioni comunitarie di segnalare le buone pratiche, di valutare i Piani nazionali e di emettere eventuali raccomandazioni agli stati membri) esercitano una spinta coercitiva, seppur debole. Il peso politico delle valutazioni comunitarie sulle vicende interne ai diversi paesi è infatti più forte di quanto ci si potrebbe aspettare, nonostante la carenza di sanzioni che una struttura più gerarchizzata potrebbe comminare (Treu, 2001). Per esempio, buone valutazioni tendono a rafforzare le coalizioni di governo, mentre valutazioni negative, raccomandazioni (individuali) del Consiglio, o anche solo la mancata menzione tra le buone pratiche di esperienze nazionali, sono fonte di discredito presso l'opinione pubblica, e offrono alle opposizioni argomenti forti per contrastarle (Biagi, 2000; Giubboni, 2003).

L'insieme delle procedure fa riferimento anche al coinvolgimento delle parti sociali. Le linee guida predisposte per la definizione dei NAP individuano i temi sui quali il coinvolgimento delle forze sociali appare più necessario ed è suggerito agli stati membri, seppur in modo non vincolante. Il richiamo al dialogo sociale e la sollecitazione a stipulare accordi sono costanti. In analogia con il procedimento di negoziazione intergovernativa alla base della *soft law*, il dialogo sociale è identificato come processo che può favorire il raggiungimento di accordi sulle regole fondamentali e sugli obiettivi generali, che possono avere effetti secondari e non scontati, utili alla costruzione comunitaria: il dialogo può favorire un avvicinamento delle posizioni, l'analisi congiunta dei problemi, e lo sviluppo di un linguaggio più comune. D'altra parte, l'ampiezza delle materie sulle quali si sollecita il dialogo, nel-

¹¹ Sui rischi di un "minimalismo regolativo", sulla necessità di "fissare la tavola dei valori centrali, o se si preferisce dei diritti e dei principi fondamentali, come tali sottratti alla differenziazione" – per usare le parole di D'Antona (1992) – e di una maggiore attenzione anche alla *hard law*, cfr., tra gli altri, Sciarra (1999, 2000), Treu (2001), Supiot (2003). Per gli aspetti relativi specificamente alla Strategia Europea per l'Occupazione, cfr. Goetschy (2003).

¹² Il Gruppo di Madrid è un gruppo interdisciplinare, appoggiato all'Università Carlos III e coordinato da Alain Supiot, incaricato dalla Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea di analizzare le trasformazioni del lavoro e formulare proposte per un diritto del lavoro europeo. Il Rapporto si conclude con una serie di proposte di regolazione positiva, relative a quattro aspetti del diritto del lavoro: rapporto d'impiego privato, status professionale, tempi di lavoro, contrattazione collettiva.

¹³ I vantaggi, nell'attuale congiuntura, della *soft law* sono evidenziati da Trubek e Mosher (2003). In quest'ottica si può leggere anche il contributo di Pietro Ichino (1999).

¹⁴ Cfr. Mückenberger (2002). Al proposito si è parlato anche di una "tendenziale transizione dal diritto (sociale) sostanziale a quello procedurale" (Giubboni, 2003, p. 271).

la Strategia Europea per l'Occupazione e nelle altre sfere di *policy* ad essa connesse, produce una duplice tendenza: alla "estensione tematica" e alla "estensione numerica"¹⁵. La gamma di politiche e di tematiche da affrontare in collaborazione con le parti sociali si amplia notevolmente, sostenendo per questa via lo sviluppo di orientamenti volti a tenere conto degli effetti generali delle proprie strategie da parte delle organizzazioni degli interessi, e forse anche una maggiore sinergia tra le diverse politiche. Il numero e il tipo degli attori, a loro volta, crescono in relazione alla necessità di mobilitare tutti gli interessi coinvolti – creando qualche difficoltà operativa, probabilmente, ma aumentando la possibilità di promuovere politiche effettivamente più efficaci e condivise.

Un'influenza europea di tipo "coercitivo" può dunque essere colta, e i dati discussi in precedenza sembrano confermarla. Attraverso la combinazione di *soft law* e procedure comuni, di accordi sulle regole e decisioni congiunte sugli obiettivi da perseguire e gli standard minimi da garantire, peraltro, si favoriscono processi di convergenza che poggiano anche sul "mutuo accomodamento" (Scharpf, 2002). I processi di apprendimento politico, la convergenza volontaria e la diffusione delle "buone pratiche" attraverso il *benchmarking*, possono consentire, anche sui terreni in cui la concorrenza tra gli stati resta più pesante per la carenza di regolazione positiva a livello europeo (come la politica sociale e del lavoro), lo sviluppo di politiche non necessariamente del tipo *beggar my neighbour*.

L'integrazione europea determina una serie di pressioni sui sistemi nazionali proprio come effetto della liberalizzazione dei mercati e della politica economica e monetaria, legate alla coesione sociale, alla regolazione dei rapporti di lavoro, ai sistemi di protezione sociale. Tuttavia, le procedure di coordinamento offrono anche spazi e strumenti che spingono verso soluzioni non concorrenziali, e un quadro di riferimento che ne facilita l'adozione. E questo porta a tenere conto anche di una seconda rilevante influenza della dimensione europea: quella legata all'isomorfismo "normativo".

Esiste, infatti, un insieme di regole condivise, di principi di riferimento comuni, di procedure comunemente accettate, che fanno ormai parte dell'*acquis communautaire*. Esercitano una funzione di mantenimento e rafforzamento delle regole del gioco nei paesi europei, anche a fronte di cambiamenti delle coalizioni politiche di governo. Le procedure del Metodo Aperto di Coordinamento (nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione come negli altri in cui si sta sviluppando) possono orientare le politiche nazionali, anche se non vincolarle, persuadere gli attori ad agire in modo non isolato e mutarne le priorità, valorizzare il ruolo delle parti sociali e il loro coinvolgimento. Da questo punto di vista, sembrano particolarmente importanti gli effetti che si registrano in termini di sviluppo di un linguaggio comune, di confronto sulla natura dei problemi e sulle strategie per affrontarli, attraverso la formazione di una sempre più ampia comunità professionale.

Nei vertici sull'occupazione e nelle linee guida dei Piani Nazionali, si diffondono obiettivi comuni: "investire sul lavoro", perseguire la piena occupazione, promuovere la qualità del lavoro, porre attenzione alla coesione sociale e all'inclusione delle categorie più svantaggiate, sviluppare i servizi alle famiglie e alle persone, favorire l'ingresso e la permanenza

¹⁵ Si riprendono qui i concetti utilizzati da Salvati (2000^a, p. 91) per descrivere il caso italiano degli anni Novanta.

delle donne nel mercato del lavoro. Sono entrati nel linguaggio comune nuovi termini che esplicitano l'obiettivo di conciliare esigenze diverse: parole come *workfare* o *flexicurity* evocano la sfida europea di assicurare competitività e coesione sociale. È stato opportunamente segnalato il rischio che nell'esperienza dell'integrazione prevalga il linguaggio meramente "economico", sia nell'analisi dei problemi sia nell'identificazione delle misure da adottare (Sciarra, 1999). La Strategia Europea dell'Occupazione, però, almeno da Lisbona in poi, può essere vista come l'avvio di un processo che, pur con i limiti ben noti, porta alla definizione di un "linguaggio sociale e del lavoro" attraverso meccanismi che generano un isomorfismo normativo.

Questo linguaggio si è potuto diffondere anche perché il Trattato di Amsterdam ha ampliato gli spazi e offerto le condizioni per sviluppare un confronto tra i governi e le istituzioni comunitarie, coinvolgendo anche le parti sociali a livello europeo e nazionale. Una conseguenza importante di questo processo è l'emergere di una sorta di comunità professionale, formata dai politici e dai funzionari pubblici, ma anche dai rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali, che partecipano al dialogo sociale europeo e alla definizione delle strategie comunitarie. Questa comunità professionale transnazionale intrattiene, peraltro, stretti e costanti rapporti con le realtà dei propri paesi, favorendo così la diffusione dei linguaggi, delle regole del gioco, dei principi che informano l'azione. Anche per questa via l'influenza "normativa" dell'integrazione europea trova una strada per agire. Naturalmente tale processo non ha la coerenza "coercitiva" e "normativa" di quello che sostiene l'integrazione economica, ma le tendenze in corso, che questo lavoro ha cercato di ricostruire, segnalano che ci sono cambiamenti nella dimensione "sociale" dell'integrazione europea che andranno tenuti sott'occhio nei prossimi anni.

ACAS	<i>Advisory, Conciliation and Arbitration Service</i> – Servizio di conciliazione e arbitrato – GB
ACV	<i>Acuerdo de Cobertura de Vacios</i> – Accordo per la copertura dei posti vacanti – ES
AgV	<i>Arbetsgivarverket</i> – Agenzia svedese dei datori di lavoro pubblici – SE
AIEE	<i>Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo</i> – Accordo interconfederale per la stabilità dell'occupazione – ES
AKAVA	<i>Akateeminen Yhteisvaltuuskunta</i> – Confederazione dei sindacati accademici – FI
AMS	<i>Arbetsmarknadstyrelsen</i> – Consiglio del mercato del lavoro – SE
AN	Partito di alleanza nazionale – IT
ANC	<i>Acuerdo sobre la Negociación Colectiva</i> – Accordo sulla contrattazione collettiva – ES
ArbVG	<i>Arbeitsverfassungsgesetz</i> – Legge sul lavoro – AT
ASKE	<i>Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελεγχου</i> – Assemblea rappresentativa per il controllo sociale – GR
ASSEDIC	<i>Assurance Chômage</i> – Associazione per l'occupazione – FR
AT	Austria
BA	<i>Bundesanstalt für Arbeit</i> – Ufficio federale del lavoro – DE
BBA	<i>Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen</i> – Leggi sulle relazioni industriali – NL
BDA	<i>Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände</i> – Federazione delle associazioni imprenditoriali tedesche – DE
BDI	<i>Bundesverband der Deutschen Industrie</i> – Federazione dell'industria tedesca – DE
BE	Belgio
BiBB	<i>Bundesinstitut für Berufsbildung</i> – Istituto federale per la formazione professionale – DE
BÜNDNIS 90	Partito dei Verdi – DE
CAP	<i>Confederação dos Agricultores Portugueses</i> – Confederazione dell'agricoltura portoghese – PT
CBA	<i>Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening</i> – Servizio nazionale per l'impiego – NL
CC	<i>Comité de Conjuncture</i> – Comitato sulla congiuntura – LU

¹ Nell'elenco si tiene conto di come le sigle sono state usate nel testo. Le sigle delle nazioni europee sono usate nella versione A2 del sistema ISO 3166.

CCP	<i>Confederação do Comercio Português</i> – Confederazione del commercio portoghese – PT
CCU	<i>Congress Centres for the Unemployed</i> – Congresso dei centri per i disoccupati – IE
CDA	<i>Christen Democratisch Appel</i> – Partito democratico cristiano – NL
CDS/PP	<i>Partido Popular</i> – Partito popolare di destra – PT
CDSEI.....	<i>Comité du Dialogue Social pour les Questions Européennes et Internationales</i> – Comitato per il dialogo sociale sui problemi europei e internazionali – FR
CEC.....	Confederazione europea dei dirigenti
CEC.....	<i>Conseil Economique Central</i> – Consiglio Economico Centrale – BE
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CEDEFOP	Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale
CEEP.....	Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse
CELMS	<i>Centre for European Labour Market Studies</i> – Centro Studi sul Mercato del Lavoro Europeo dell'Università di Göteborg – SE
CEPS	<i>Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et des Politiques Socio-Economiques</i> – Centro Studi sulle Popolazioni, la Povertà e le Politiche Socioeconomiche –LU
CES	<i>Conseil Économique et Social</i> – Consiglio economico e sociale – FR
CES	<i>Consejo Economico y Social</i> – Consiglio economico e sociale – ES
CES	<i>Conselho Económico e Social</i> – Consiglio economico e sociale – PT
CES	Comitato Economico e Sociale
CES-ETUC	Confederazione europea dei sindacati – ETUC, <i>European Trade Unions Confederation</i> (nel testo si usa sempre la sigla composita, CES-ETUC, per differenziare la Confederazione dal Comitato Economico e Sociale)
CESRB	<i>Conseil Economique et Social de la Région Bruxelloise</i> – Consiglio Economico e Sociale della Regione di Bruxelles – BE
CESRW	<i>Conseil Economique et Social de la Région Wallonne</i> – Consiglio Economico e Sociale della Vallonia – BE
CFCT	<i>Confédération Française des Travailleurs Chrétiens</i> – Confederazione francese dei lavoratori cristiani – FR
CFDT	<i>Confédération Française Démocratique du Travail</i> – Confederazione francese democratica del lavoro – FR
CFE-CGI	<i>Confédération Française de l'Encadrement, Confédération Générale des Cadres</i> – Confederazione francese dei quadri – FR
CGC	<i>Confédération Générale des Cadres</i> – Confederazione generale dei quadri – FR
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro – IT
CGPME	<i>Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises et du Patronat Réel</i> – Confederazione generale delle piccole e medie imprese – FR
CGT	<i>Confédération Générale du Travail</i> – Confederazione generale dei lavoratori – FR
CGT-FO	<i>Confédération Générale du Travail, Force Ouvrière</i> – Confederazione generale dei lavoratori, Forza operaia – FR
CGTP	<i>Confederação General dos Trabalhadores Portugueses</i> – Confederazione generale dei lavoratori portoghesi – PT
CIP	<i>Confederação da Indústria Portuguesas</i> – Confederazione dell'industria portoghese – PT

CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori – IT
CNCT	<i>Comité de Coordination Tripartite</i> – Comitato nazionale di coordinamento tripartito – LU
CNE	<i>Commission Nationale de l'Emploi</i> – Commissione sull'occupazione – LU
CNEE	<i>Comité Nationale d'Expansion Economique</i> – Comitato nazionale per lo sviluppo economico – BE
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – IT
CNMCCA.....	<i>Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole</i> – Confederazione nazionale della cooperazione – FR
CNT	<i>Conseil Nationale du Travail</i> – Consiglio nazionale del lavoro – BE
CONECCS.....	<i>Consultation, European Commission and Civil Society</i> – Consultazione, Commissione europea e società civile
CONFINDUSTRIA	Confederazione Generale dell'Industria Italiana - IT
CORI	<i>Conference of Religious of Ireland</i> – Conferenza dei religiosi d'Irlanda – IE
CPCS	<i>Conselho Permanente de Concertação Social</i> – Consiglio permanente (tripartito) di concertazione sociale – PT
CRISP	<i>Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques</i> – Centro di Ricerca e d'Informazione Socio-Politica – BE
CSV	<i>Chrëschiech Sozial Vollekspartei</i> – Partito cristiano sociale – LU
CTF	<i>Comité sur le Travail des Femmes</i> – Comitato per il lavoro femminile – LU
CY	Cipro
CZ	Repubblica Ceca
DAG	<i>Deutsche Angestellten Gewerkschaft</i> – Sindacato tedesco dei lavoratori salariati – DE
DE	Germania
D66	<i>Democraten 66</i> – Partito liberalsocialista – NL
DGB.....	<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i> – Confederazione tedesca dei sindacati – DE
DIHT	<i>Deutscher Industrie und Handelstag</i> – Associazione tedesca delle Camere di Commercio – DE
DISPO	Dipartimento di Scienza Politica e Sociologia dell'Università di Firenze – IT
DK	Danimarca
DKF	<i>Det Konservative Folkeparti</i> – Partito conservatore – DK
DP	<i>Demokratesch Partei</i> – Partito democratico – LU
ECC Network	<i>European Consumer Centre Network</i> – Rete europea dei centri dei consumatori
ECOFIN.....	Consiglio Europeo dei Ministri dell'Economia e del Tesoro
EE	Estonia
EES.....	<i>European Employment Strategy</i> – SEO, Strategia Europea per l'Occupazione
EIE	<i>Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας</i> – Istituto nazionale del Lavoro – GR
EIRO	<i>European Observatory on Industrial relations</i> – Osservatorio Europeo sulle Relazioni Industriali della Fondazione Europea di Dublino
ES	Spagna
ESAEA.....	<i>Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες</i> – Confederazione nazionale dei disabili – GR
FAOS	<i>Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier</i> – Centro di ricerca sui rapporti di lavoro e gli studi sulle organizzazioni dell'Università di Copenhagen – DK

FF	.....<i>Fianna Fail</i> – Partito di centro – IE
FI	.....Finlandia
FIOM-CGIL	.....Federazione Impiegati Operai Metallurgici – IT
FO	.....<i>Force Ouvrière</i> – Forza operaia – FR
FP	.....Formazione professionale
FPÖ	.....<i>Freiheitliche Partei Österreichs</i> – Partito liberale (populista) – AT
FR	.....Francia
FSE	.....Fondo Sociale Europeo
GB	.....Gran Bretagna
GR	.....Grecia
GSEE	.....<i>Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος</i> – Confederazione generale greca del lavoro – GR
HSC	.....<i>Health and Safety Commission</i> – Commissione salute e sicurezza – GB
HU	.....Ungheria
IE	.....Irlanda
IG BCE	.....Federazione dei lavoratori delle miniere, chimici ed elettrici – DE
IG Medien	.....<i>Druck und Papier, Publizistik und Kunst</i> – Federazione dei lavoratori dell'editoria, dei media, della carta, e del design – DE
IG Metall	.....Federazione dei lavoratori metalmeccanici, del tessile-abbigliamento (dal 1998), del legno e della plastica (dal 2000) – DE
INAIL	.....Istituto nazionale per l'assistenza agli infortuni sul lavoro – IT
INEM	.....<i>Instituto Nacional de Empleo</i> – Istituto nazionale del lavoro – ES
INOUE	.....<i>Irish National Organisation of the Unemployed</i> – Organizzazione nazionale irlandese dei disoccupati – IE
INPS	.....Istituto nazionale della previdenza sociale – IT
INSALUD	.....<i>Instituto Nacional de la Salud</i> – Istituto nazionale per la salute – ES
INSERSO	.....<i>Instituto Nacional de Servicios Sociales</i> – Istituto nazionale per i servizi sociali – ES
INSS	.....<i>Instituto Nacional de la Seguridad Social</i> – Istituto nazionale per la sicurezza sociale – ES
IPM	.....<i>Interactive Policy Making</i> – Elaborazione interattiva delle politiche
ISCTE	.....<i>Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa</i> – Istituto Superiore delle Scienze del Lavoro e dell'Impresa dell'Università di Lisbona – PT
IST	.....<i>Institut des Sciences du Travail</i> – Istituto delle Scienze del Lavoro dell'Università di Louvain La Neuve – BE
IT	.....Italia
KESK	.....<i>Keskustapuolue</i> – Partito di centro – FI
KF	.....<i>Svenska Kommunförbundet</i> – Associazione delle amministrazioni comunali – SE
LF	.....<i>Landstingsförbundet</i> – Associazione delle amministrazioni regionali – SE
LIRHE	.....<i>Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche sur les Ressources Humaines et l'Emploi</i> – Laboratorio Interdisciplinare di Ricerca sulle Risorse Umane e l'Occupazione dell'Università delle Scienze Sociali di Tolosa – FR
LISV	.....<i>Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen</i> – Istituto nazionale per la sicurezza sociale – NL
LO	.....<i>Landsorganisation en i Sverige</i> – Confederazione dei sindacati svedesi – SE

LPC	.....<i>Low Pay Commission</i> – Commissione sul salario minimo – GB
LSE	.....<i>London School of Economics</i> – GB
LT	.....Lituania
LU	.....Lussemburgo
LV	.....Lettonia
MEDEF	.....<i>Mouvement des Entreprises de France</i> – Movimento delle imprese francesi – FR
MI	.....<i>Medlingsinstitut</i> – Istituto Nazionale di Conciliazione – SE
MSC	.....<i>Manpower Services Commission</i> – Commissione per il mercato del lavoro – GB
MT	.....Malta
NAP	.....<i>National Action Plan for Employment</i> – PAN, Piani di Azione Nazionali per l'Occupazione
NCP	.....<i>National Centre for Partnership</i> – Centro nazionale per la partnership – IE
NEDC	.....<i>National Economic Development Council</i> – Consiglio nazionale per lo sviluppo economico – GB
NESC	.....<i>Economic and Social Council</i> – Consiglio nazionale socioeconomico – IE
NESF	.....<i>Economic and Social Forum</i> – Forum nazionale socioeconomico – IE
NL	.....Olanda
NMWC	.....<i>National Minimum Wage Commission</i> – Commissione nazionale sul salario minimo – IE
NWCI	.....<i>National Women's Council of Ireland</i> – Consiglio nazionale delle donne irlandesi – IE
NYCI	.....<i>National Youth Council of Ireland</i> – Consiglio nazionale dei giovani irlandesi – IE
OAED	.....<i>Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού</i> – Organizzazione per l'occupazione della forza lavoro – GR
OKE	.....<i>Οικονομικές και Κοινωνικές Επιτροπές</i> – Consiglio economico e sociale – GR
OMC	.....<i>Open Method of Co-ordination</i> – Metodo Aperto di Coordinamento
ONG	.....Organizzazioni non governative – NGO, <i>Non-Governmental Organisations</i>
ORPE	.....<i>Observatoire sur les Relations Professionnelles et l'Emploi</i> – Osservatorio sulle relazioni industriali e l'occupazione – LU
ÖTV	.....<i>Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr</i> – Unione sindacale dei pubblici servizi, dei trasporti e delle comunicazioni – DE
ÖVP	.....<i>Österreichische Volkspartei</i> – Partito popolare (conservatore) – AT
P2000	.....<i>Partnership 2000</i> – Accordo nazionale tripartito Partnership 2000 – IE
PASOK	.....<i>Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος</i> – Partito socialista – GR
PCW	.....<i>Programme for Competitiveness and Work</i> – Programma per la competitività e il lavoro – IE
PDs	.....<i>Progressive Democrats</i> , Democratici progressisti (Partito di centro-destra) – IE
PESP	.....<i>Programme for Economic and Social Progress</i> – Programma per il progresso economico e sociale – IE
PKLP	.....<i>Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen</i> – Commissione paritetica su prezzi e salari – AT
PL	.....Polonia
PNR	.....<i>Programme for National Recovery</i> – Programma per la ripresa – IE

PP	.....	<i>Partido Popular</i> – Partito popolare di centro-destra – ES
PPF	.....	<i>Programme for Prosperity and Fairness</i> – Programma per lo sviluppo e l'egualianza – IE
PPD/PSD	.....	<i>Partido Social Democrata</i> – Partito socialdemocratico di centro destra – PT
PT	.....	Portogallo
RBA	.....	<i>Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening</i> – Servizio regionale per l'impiego – NL
SACO	.....	<i>Sveriges Akademikers Centralorganisation</i> – Confederazione svedese delle associazioni professionali – SE
SAF	.....	<i>Svenska Arbetsgivareföreningen</i> – Confederazione dei datori di lavoro svedesi – SE
SAP	.....	<i>Socialdemokratiska Arbetarepartiet</i> – Partito socialdemocratico – SE
SE	.....	Svezia
SER	.....	<i>Sociaal-Economische Raad</i> – Consiglio economico e sociale – NL
SI	.....	Slovenia
SK	.....	Repubblica Slovacca
SMIC	.....	<i>Salair Minimum Interprofessionnel de Croissance</i> – Salario minimo interprofessionale per la crescita – FR
SP	.....	<i>Parti Socialiste</i> – Partito socialista – BE
SPD	.....	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> – Partito socialdemocratico – DE
StAr-SvdA	.....	<i>Stichting van de Arbeid</i> – Fondazione del lavoro – NL
TCO	.....	<i>Tjänstemännens Centralorganisation</i> – Confederazione svedese dei lavoratori professionalizzati – SE
UDC	.....	Unione Democratica Cristiana di Centro – IT
UEAPME	.....	Unione europea artigiano e piccole e medie imprese
CGTP	.....	<i>União General de Trabalhadores</i> – Unione generale dei lavoratori – PT
UIL	.....	Unione Italiana Lavoratori – IT
UMP	.....	<i>Union pour un Mouvement Populaire</i> – Unione popolare (partito unico di centro-destra) – FR
UNAPL	.....	<i>Union Nationale des Professions Libérales</i> – Unione nazionale dei liberi professionisti – FR
UNICE	.....	Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro
UPA	.....	<i>Union Professionnelle artisanale</i> – Unione professionale degli artigiani – FR
VENSTRE	.....	Partito liberale – DK
VESOC	.....	<i>Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité</i> – Consiglio Economico e Sociale della Regione fiamminga – BE
VLD	.....	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i> – Partito liberaldemocratico – BE
VVD	.....	<i>Vereniging voor Vrijheid en Democratie</i> – Partito liberale – NL
WAFF	.....	<i>Wiener ArbeitnehmerInnen-Förderungs fonds</i> – Agenzia di servizi per il mercato del lavoro – AT
ZDH	.....	<i>Zentralverband des Deutschen Handwerks</i> – Confederazione tedesca dell'artigianato – DE

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV. (1999) *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del Convegno in memoria di Massimo D'Antona, Roma, 14 ottobre.
- AA.VV. (2000) *Milano lavoro: un patto che fa discutere*, sezione monografica di "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 2.
- Alacevich F. (1996) *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, Roma, NIS-Carocci.
- Alacevich F. (a cura di) (1999) *L'agenda del lavoro: processi in atto e problemi in discussione nel 1998*, Firenze, CUSL.
- Alacevich F. (a cura di) (2000) *Emergenza Occupazione: ruolo delle parti sociali, concertazione e contrattazione collettiva in Italia*, Rapporto sull'Italia nell'ambito dello studio "Concertazione sociale e contrattazione collettiva in Europa" promosso dalla DGV della Commissione Europea, Firenze, CUSL.
- Alacevich F. e Burroni L. (2000) *Volontarismo e istituzionalizzazione. Le relazioni industriali in Italia nella prospettiva europea*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", n. 2.
- Alacevich F. (a cura di) (2001) *L'agenda del Lavoro: processi in atto e problemi in discussione nel 1999*, Firenze, CUSL.
- Alacevich F. e Burroni L. (2001) *Italy*, in IST, pp. 237-272.
- Alacevich F. e Burroni L. (2002) *Italy*, in IST, pp. 245-263.
- Albert M. (1991) *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Ed. Seuil, trad. it. *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Anxo D. (2001) *Sweden*, in IST, pp. 391-412.
- Anxo D. (2002) *Sweden*, in IST, pp. 379-406.
- Arcq E. (2001) *Belgium*, in IST, pp. 67-85.
- Arcq E. (2002) *Belgium*, in IST, pp. 61-91.
- Atkinson T., Cantillon B., Mallier E. e Nolan B. (2002) *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Bach S., Bordogna L., Della Rocca G. e Winchester D. (a cura di) (1999) *Public service employment relations in Europe. Transformation, modernisation or inertia?*, London, Routledge.
- Baglioni G. e Squarzon C. (a cura di) (1987) *Stato, politica economica e relazioni industriali in Europa*, Milano, Angeli.
- Baglioni G. e Crouch C. (a cura di) (1990) *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London, SAGE.
- Baglioni M. (in via di pubblicazione) *Rinnovare le relazioni industriali. I sindacati europei tra dialogo e partnership sociale*, Milano, Angeli.
- Barreto J. e Naumann R. (1998) *Portugal: Industrial Relations under Democracy*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp.394-425.
- Best E. (2003) *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance*, Maastricht, EIPA, <http://www.eipa.nl>.
- Biagi M. (1997) *Le relazioni industriali nell'Europa*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 3, pp. 17-39.

- Biagi M. (1998) *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in G.P. Cella e T. Treu (a cura di), pp. 495-525.
- Biagi M. (1999) *Il ruolo delle parti sociali in Europa: dal dialogo alla partnership*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 1, pp. 25-32.
- Biagi M. (2000) *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", vol. 16, n. 2, pp. 155-173.
- Biasco S. (2002) *Dinamiche della transizione istituzionale e connessione con i soggetti economici tra oligarchie, collateralismi vecchi e nuovi e ricerca di nuove autonomie*, Relazione presentata al Congresso "Forma di governo", Roma, 21 novembre.
- Bordogna L., Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (1999) *Italy. A case of co-ordinated decentralisation*, in S. Bach, L. Bordogna, G. Della Rocca e D. Winchester (a cura di), pp. 94-129.
- Bossaert D. e Best E. (a cura di) (2002) *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, EIPA.
- Boyer R. (2002) *Institutional Reforms for Growth, Employment and Social Cohesion: Elements of a European and National Agenda*, in M.J. Rodrigues (a cura di), pp. 146-202.
- Burns T. (1999) *The Evolution of Parliaments and Societies in Europe: Challenges and Prospects*, in "European Journal of Social Theory", n. 2, pp. 167-194.
- Carrieri M. (1985) *Accordi non conclusi, accordi non efficaci, accordi non voluti. La logica negoziale dei governi nelle relazioni industriali*, in M. Carrieri e P. Perulli (a cura di), pp. 129-163.
- Carrieri M. (1997) *Seconda Repubblica. Senza sindacati? Il futuro della concertazione in Italia*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. (2001) *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. e Perulli P. (a cura di) (1985) *Il teorema sindacale. Flessibilità e competizione nelle relazioni sindacali*, Bologna, Il Mulino.
- Caruso B. (2002) *Decentralized Social Pacts, Trade Unions and Collective Bargaining (How Labour Law is Changing)*, Università degli Studi di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo Massimo D'Antona, Working Papers, n. 2.
- Cella G.P. (1987) *Criteri di regolazione nelle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in P. Lange e M. Regini (a cura di), pp. 205-229.
- Cella G.P. (2003) *European governance, democratic representation and industrial relations*, in "Transfer", n. 2, pp. 196-207.
- Cella G.P. e Treu T. (a cura di) (1998) *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino.
- Chalmers D. e Lodge M. (2003) *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, LSE London School of Economics and Political Science, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper n. 11.
- Clément F. (2001) *Luxembourg*, in IST, pp. 275-285.
- Clément F. (2002) *Luxembourg*, in IST, pp. 265-282.
- Comitato Economico e Sociale (1999) *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, GU C 329 del 17 novembre.
- Comitato Economico e Sociale (2002) *Opinion European Governance – a White Paper*, CES 357/2002, del 20 marzo.
- Commissione Europea (1993) *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, 94/C 295/09.
- Commissione Europea (1996) *Action for Employment in Europe: A Confidence Pact*, SEC (96).

- Commissione Europea (1997) *Green Paper. Partnership for a New Organisation of Work*, COM (97) 128 final.
- Commissione Europea (2001) *European Governance. A White Paper*, Comunicazione del 25.7.2001, COM (2001) 428 final.
- Commissione Europea (2002) *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, Comunicazione del 16.6.2002, COM (2002) 341 def.
- Commissione Europea (2002^a) *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Comunicazione del 11.12.2002, COM (2002) 704 final.
- Commissione Europea (2002^b) *Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*, Comunicazione del 17.7.2002, COM (2002) 416 final.
- Commissione Europea (2003) *Relazione della Commissione sulla governance europea*.
- Commissione Europea (2003^a) *The Future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all"*, Comunicazione del 14.1.2003, COM (2003) 6 final.
- Convenzione Europea (2003) *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, del 18 luglio 2003, CONV 850/03.
- Crouch C. (1986) *Le origini storiche dei rapporti tra stati e interessi organizzati nell'Europa Occidentale*, in "Stato e Mercato", n. 18, pp.315-345.
- Crouch C. (1993) *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse, 1996.
- Crouch C. (1996) *Revised diversity: from the neo-liberal decade to beyond Maastricht*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 358-375.
- Crouch C. (1998) *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporatismo*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", n. 77, pp. 55-80.
- Crouch C. (1999) *Social Change in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Crouch C. (2003) *Il governo limitato. Una prospettiva realistica?*, in "Stato e Mercato", n. 67, pp. 39-42.
- Crouch C. e Traxler F. (a cura di) (1995) *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot, Avebury.
- D'Antona M. (1992) *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in "Lavoro e Diritto", n. 1, pp. 49-64.
- Dau M. (2001) *Oltre la concertazione?*, Firenze, Le Monnier.
- De Alos R. (2001) *Spain*, in IST, pp. 367-388.
- De Alos R. e Roquero E. (2002) *Spain*, in IST, pp. 341-378.
- De la Porte C. e Pochet Ph. (2004) *The European Employment Strategy: existing research and remaining questions*, in "Journal of European Social Policy", n. 1, pp. 71-78.
- De la Porte C. e Pochet Ph. (a cura di) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, Peter Lang.
- Degryse C. (2000) *European Social Dialogue: A Mixed Picture*, Working Paper, European Trade Union Institute, ETUI, Bruxelles.
- Della Rocca G. (1998) *Il sindacato*, in G.P. Cella e T. Treu (a cura di), pp. 95-146.
- Dolowitz D. e Marsh D. (2000) *Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, in "Political Studies", n. 44, pp. 343-357.
- Donolo C. (1985) *Alla ricerca di nuove regole*, in M. Carrieri e P. Perulli (a cura di), pp. 165-184.
- Edwards P., Hall M., Hyman R., Marginson P., Sisson K., Waddington J. e Winchester D. (1998) *Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-liberalism to Where?*, in A. Ferner e R. Hyman (a

- cura di), pp. 1-54.
- Esping Andersen G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Esping Andersen G. (1999^a) *Serve la deregolazione del mercato del lavoro? Occupazione e disoccupazione in America e in Europa*, in “Stato e Mercato”, n. 56, pp. 185-212.
- Europe Sociale (1995) *Dialogue Sociale: Le bilan communautaire en 1995*, n. 2.
- Eurostat (2000) *Labour Costs Survey*, on line.
- Fajertag G. e Pochet Ph. (a cura di) (2000) *Social pacts in Europe. New dynamics*, Bruxelles, ETUI.
- Ferner A. e Hyman R. (a cura di) (1992) *Industrial Relations in the New Europe*, London, Blackwell.
- Ferner A. e Hyman R. (a cura di) (1998) *Changing Industrial Relations in Europe*, London, Blackwell.
- Ferrera M. e Hemerijck A. (2003) *Recalibrating Europe's Welfare regimes*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (a cura di), pp. 88-128.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M. (2001) *The future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celtas.
- Friese H., Negri A. e Wagner P. (a cura di) (2002) *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, Manifestolibri.
- Giubboni S. (2003) *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- Giugni G. (1985) *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 25, pp. 53-64
- Giugni G. (2003) *La lunga marcia della concertazione*, Conversazione con Paola Ferrari e Carmen La Macchia, Bologna, Il Mulino.
- Goetschy J. (1999) *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in “European Journal of Industrial Relations”, vol. 5, n. 2, pp. 117-137.
- Goetschy J. (2000) *The European Union and National Social Pacts: Employment and Social Protection Put to the Test of Joint Regulation*, in G. Fajertag e Ph. Pochet (a cura di), pp. 41-61.
- Goetschy J. (2003) *The European Employment Strategy: Multi-level Governance, and Policy Co-ordination: Past, Present and Future*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (a cura di), pp. 59-87.
- Governo austriaco (2002) *The Impact of the European Employment Strategy in the Austrian Context 1998–2002. A Quantitative Assessment of the Most Significant Measures*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm.
- Governo belga (2002) *L'évaluation d'impact de la strategie européenne pour l'emploi en Belgique*, (a cura di) Lallemand T. et al., Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles, DULBEA, *ibidem*.
- Governo danese (2002) *Impact evaluation of the European Employment Strategy – Denmark Synthesis report*, (a cura del) Danish National Institute of Social Research, *ibidem*.
- Governo finlandese (2002) *Impacts of the EES National evaluation (NEP-fi) of the effects of the European Employment Strategy*, (a cura di) H. Kauppi et al., *ibidem*.
- Governo francese (2002) *Évaluation de la Stratégie Européenne pour l'Emploi*, Paris, EES 2002 Impact Evaluation, *ibidem*.
- Governo greco (2002) *Review of the employment policies in Greece during the period 1994-2001*, (a cura di) OMAS Ltd, *ibidem*.
- Governo inglese (2002) *UK Contribution to the Evaluation of the European Employment Strategy*, (a cura di) ECOTEC Research and Consulting Limited, *ibidem*.
- Governo irlandese (2002) *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, ESRI, (a cura di) Ph.J. O'Connell et al., *ibidem*.

- Governo italiano (2002) *Italian Employment Policy in Recent Years*, *ibidem*.
- Governo lussemburghese (2002) *Analyse des développements stratégiques, de la performance et de l'impact*, (a cura di) ACORD International s.a., *ibidem*.
- Governo olandese (2002) *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*, Amsterdam, EES 2002 Impact Evaluation, (a cura di) M. Zijl, M. Van der Meer, J. Van Seters, J. Visser e H.A. Keuzenkamp, *ibidem*.
- Governo portoghese (2002) *Evaluation of the Impact of the European Employment Strategy*, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Ministry of Labour and Solidarity, a cura di L. Capucha *et al.*, *ibidem*.
- Governo spagnolo (2002) *Assessment of the European Employment Strategy – Spain*, (a cura del) Department of Economic Analysis dell'Universidad Autónoma de Madrid, *ibidem*.
- Governo svedese (2002) *The Swedish national evaluation of The European Employment Strategy*, *ibidem*.
- Governo svedese (2002^a) *Sub-project 6 – The European Employment Strategy and the design of national policy*, The Swedish Agency for Public Management, (a cura di) A. Pauloff e U. Johansson, *ibidem*.
- Governo tedesco (2002) *Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy*, (a cura di) RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, e ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Essen-Colonia, *ibidem*.
- Gruppo di Alto Livello (2002) *Rapporto sulle Relazioni Industriali e il cambiamento nell'Unione Europea*, gennaio, final report.
- Hall P.A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning and the State, The case of economic policymaking*, in "Britain, Comparative Politics", April, pp. 275-96.
- Hodson D. e Maher I. (2001) *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 39, n. 4, pp. 719-746. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-6/wp02-6.html>.
- Hyman R. (2001) *Flexible Rigidities: a Model for Social Europe?*, paper presentato alla Conferenza IREC, Universidad Complutense de Madrid.
- Ichino P. (1999) *Diversità di ispirazione e contenuti normativi fra l'organizzazione internazionale del lavoro e l'ordinamento comunitario europeo*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 3, pp. 295-299, ora in P. Ichino (2004), cap. II, sezione II.
- Ichino P. (2004) *Lezioni di diritto del lavoro. Un approccio di labour law and economics*, Milano, Giuffrè.
- IST, Institut des Sciences du Travail (1999) *The Institutional Framework and the Process of collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 17.
- IST, Institut des Sciences du Travail (1999^a) *Trends in Agreements relevant to Employment and the Labour Market*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 18.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2000) *Negotiating Employment. Compared Forms of Employment Regulation in Europe*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 19.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2001) *Employment: the Focus of Collective Bargaining in Europe. Themes, Procedures and Issues*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 20.
- IST, Institut des Sciences du Travail (2002) *Collective Bargaining and Employment in Europe, 2001-2002*, UCL Presses Universitaires de Louvain, IST, Dossier n. 21.
- Jacobi O., Keller B. e Müller-Jentsch W. (1992) *Germany: Codetermining the Future*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp.218-269.
- Jacobi O., Keller B. e Müller-Jentsch W. (1998) *Germany: Facing New Challenges*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 190-238.

- Jacobsson K. e Schmid H. (2002) *Real Integration or Just formal Adaptation? On the Implementation of the National Action Plans for Employment*, in C. De La Porte e Ph. Pochet (a cura di), pp. 69-95.
- Jacquier J.P. e Plassard M. (2002) *France*, in IST, pp. 137-168.
- Jorgensen C. (2001) *Denmark*, in IST, pp. 87-110.
- Jorgensen C., Due J. e Wehner C. (2002) *Denmark*, in IST, pp. 93-115.
- Kauppinen T. (2001) *Finland*, in IST, pp. 111-136.
- Kauppinen T. (2002) *Finland*, in IST, pp. 117-135.
- Kenny C. (2001) *Ireland*, in IST, pp. 215-235.
- Kenny C. e Geary J. (2002) *Ireland*, in IST, pp. 221-243.
- Kjellberg A. (1998) *Sweden: Restoring the Model?*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 74-117.
- Kritsanonitis N. (1998) *Greece: The Maturing of the System*, in A. Ferner, R. Hyman (a cura di), pp. 504-528.
- Lange P. e Regini M. (a cura di) (1987) *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Lanzalaco L. (1998) *Le associazioni imprenditoriali*, in G.P. Cella e T. Treu (a cura di), pp. 147-181.
- Léonard E. (2001) *Employment Bargaining in Europe: Towards Co-responsibility for the Labour Market?*, in IST, pp. 19-38.
- Léonard E. (2004) *Collective Bargaining and the "New European Employment Strategy"*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, dattiloscritto.
- Lilja K. (1998) *Finland: Continuity and Modest Moves Towards Company-level Corporatism*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 171-189.
- Mania R. e Orioli A. (1993) *L'accordo di San Tommaso. I soggetti, la storia, i protagonisti dell'intesa sul costo del lavoro*, Roma, Ediesse.
- Mania R. e Sateriale G. (2002) *Relazioni pericolose. Sindacati e politica dopo la concertazione*, Bologna, Il Mulino.
- Marsden D. (2001) *United Kingdom*, in IST, pp. 413-421.
- Marsden D. (2002) *United Kingdom*, in IST, pp. 407-418.
- Martinez Lucio M. (1998) *Spain: Regulating Employment and Social Fragmentation*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 426-458.
- Mascini M. (2000) *Profitti e salari:venti anni di relazioni industriali, 1980-2000*, Bologna, Il Mulino.
- Molina M. e Rhodes M. (2002) *Corporatism: The Past, Present and future of a Concept*, in "Annual review of Political Science", n. 5, pp. 305-331.
- Morin J. (1999) *Le rôle du dialogue social dans la stratégie européenne de l'emploi*, Intervento all'incontro su *Concertation et négociation sur l'emploi et le marché du travail*, Bruxelles, 28 gennaio.
- Mouriki A. (2001) *Greece*, in IST, pp. 199-214.
- Mouriki A. (2002) *Greece*, in IST, pp. 203-220.
- Mückenberger U. (2002) *Un'Europa senza regolazione sociale? Il dialogo sociale e l'importanza crescente della sfera procedurale*, in H. Friese, A. Negri e P. Wagner (a cura di).
- O' Keeffe D. e Twomey P. (a cura di) (1999) *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing.
- Paci A. (2002) *Il tempo della ragione. Governi, imprese e sindacati: patti e contratti*, Conversazione con G. Lauzi, Milano, Angeli.
- Pérez-Díaz V. (1986) *Politica economica e patti sociali in Spagna durante la transizione*, in "Stato e Mercato", n. 16, pp. 57-91.
- Pires de Lima M. e Rego R. (2001) *Portugal*, in IST, pp. 319-365.
- Pires de Lima M. e Rego R. (2002) *Portugal*, in IST, pp. 321-339.

- Plassard J.M. (2001) *France*, in IST, pp. 137-167.
- Pochet Ph. (a cura di) (2000) *Union monétaire et négociations collectives en Europe*, Bruxelles, Peter Lang.
- Powell W. e DiMaggio P. (1991) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in W. Powell e P. DiMaggio (a cura di), pp. 63-82.
- Powell W. e DiMaggio P. (a cura di) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, New Haven, Yale University Press.
- Regalia I. e Regini M. (1998) *Italy: The dual Character of Industrial Relations*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 458-503.
- Regini M. (1985) *Relazioni industriali e sistema politico: l'evoluzione recente e le prospettive degli anni '80*, in M. Carrieri e P. Perulli (a cura di), pp. 51-76.
- Regini M. (1991) *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (1996) *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 72, pp. 719-743.
- Regini M. (2000) *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Regini M. (2002) *Convergenza e divergenza nella ri-regolazione dei mercati del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, paper presentato al Convegno dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali, AISRI, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Regini M. (2002^a) *Modelli di capitalismo: una nuova agenda di ricerca sulla regolazione concertata dell'economia*, in "Quaderni di Rassegna sindacale", n. 3, pp. 13-23.
- Regini M. (2003) *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in "Stato e Mercato", n. 67, pp. 83-107.
- Regini M. e Regalia I. (1997^a) *Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?*, in "West European Politics", n. 20, pp. 210-230.
- Regini M. e Sabel Ch. (a cura di) (1989) *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Reyneri E. (2002) *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Rhodes M. (2003) *National 'Pacts' and EU Governance in Social Policy and the Labor Market*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (a cura di), pp. 129-157.
- Rodrigues M.J. (a cura di) (2002) *The New Knowledge Economy in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Sabel Ch. (1994) *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, in N. Smelser e R. Swedberg (a cura di), pp. 137-165.
- Sadowski D., Lindenthal S. e Schmitt M. (2001) *Germany*, in IST, pp. 169-198.
- Sadowski D., Lindenthal S., Schmitt M., Vaudt S. e Vila S. (2002) *Germany*, in IST, pp. 169-202.
- Salvati M. (2000) *Breve storia della concertazione all'italiana*, in "Stato e Mercato", n. 60, pp. 447-476.
- Salvati M. (2000^a) *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Savoini C. (1995) *À la recherche d'un modèle social européen*, intervista rilasciata a "Europe Sociale", n. 2, pp. 6-9.
- Scharpf F.W. (1998) *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in "Stato e Mercato", n. 52, pp. 21-52.
- Scharpf F.W. (1999) *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 99/9, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-9>.

- Scharpf F.W. (2002) *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 1, pp. 11-42.
- Scharpf F.W. (2002^a) *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 02/8, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8>.
- Scheuer S. (1998) *Denmark: A Less Regulated Model*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 146-170.
- Schmitter Ph. (1983) *Teoria della democrazia e pratica neo-corporatista*, in “Stato e Mercato”, n. 9, pp. 385-423.
- Schmitter Ph. e Gröte J. (1997) *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in “Stato e Mercato”, n. 50, pp. 183-215.
- Sciarra S. (1999) *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A Multi-language Legal Discourse*, in D. O’ Keeffe e P. Twomey (a cura di), pp. 157-170.
- Sciarra S. (2000) *Integration through Co-ordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in “The Columbia Journal of European Law”, n. 6, pp. 209-229.
- Signorelli M. (1999) *Sistemi di relazioni industriali e performance occupazionale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in F. Alacevich (a cura di), pp. 217-249. Pubblicato successivamente anche in “Stato e Mercato”, n. 60, 2000, pp. 503-536.
- Smelser N. e Swedberg R. (a cura di) (1994) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.
- Streeck W. (1987) *La gestione dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi*, in G. Baglioni e C. Squarzon (a cura di), pp. 123-159.
- Streeck W. (1997, ed. ital. 2000) *L'internazionalizzazione delle relazioni industriali*, in “Quaderni di Rassegna sindacale”, n. 2, pp. 19-53.
- Streeck W. (1999) *Competitive Solidarity: Rethinking the “European Social Model”*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 99/8, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-8>.
- Streeck W. (2003) *From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of Public Interest*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 03/2, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-2>, trad. it. *La debolezza dello stato da risorsa a vincolo: il corporativismo nello stato sociale e l'uso privato del pubblico interesse*, in “Stato e Mercato”, n. 70, 2004, pp. 3-36.
- Supiot A. (a cura di) (1999) *Au-delà de l'Emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, trad. it. *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci, 2003.
- Supiot A. (2003) *Governing Work and Welfare in a Global Economy*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (a cura di), pp. 376-406.
- Traxler F. (1995) *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in C. Crouch e F. Traxler (a cura di), pp. 23-44.
- Traxler F. (1998) *Austria: Still the Country of Corporatism*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 239-261.
- Traxler F. (2001) *Austria*, in IST, pp. 41-64.
- Traxler F. (2002) *Austria*, in IST, pp. 39-59.
- Treu T. (2001) *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, Il Mulino.
- Treu T. (2002) *Le politiche sociali europee*, paper presentato al Convegno dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali, AISRI, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Trubek D.M. e Mosher J.S. (2003) *New Governance, Employment Policy, and the European Social Model*, in J. Zeitlin e D.M. Trubek (a cura di), pp. 33-58.

- Van der Meer M. (1996) *Aspiring corporatism? Industrial relations in Spain*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 310-336.
- Van der Meer M., Benedictus H. e Visser J. (2001) *Netherlands*, in IST, pp. 287-317.
- Van der Meer M., Benedictus H. e Visser J. (2002) *Netherlands*, in IST, pp. 283-319.
- Van Ruysseveldt J. e Visser J. (a cura di) (1996) *Industrial relations in Europe*, London, SAGE.
- Van Ruysseveldt J. e Visser J. (1996^a) *Weak corporatisms going different ways? Industrial relations in the Netherlands and Belgium*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 205-264.
- Van Ruysseveldt J. e Visser J. (1996^b) *Contestation and state intervention forever? Industrial relations in France*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 82-123.
- Vandenbroucke F. (2002) *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?*, Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Working Paper 02/6, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-6/wp02-6.html>.
- Vilrocx J. e Van Leemput J. (1992) *Belgium: A New Stability in Industrial relations?*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 357-392.
- Vilrocx J. e Van Leemput J. (1998) *Belgium: The Great Transformation*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 315-347.
- Visser J. (1992) *The Netherlands: The End of an Era and the End of a System*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 323-356.
- Visser J. (1996) *Corporatism beyond repair? Industrial relations in Sweden*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 175-204.
- Visser J. (1997) *Due evviva per il neocorporatismo, uno per il mercato*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 76, pp. 581-608.
- Visser J. (1998) *The Netherlands: The Return of Responsive Corporatism*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 283-314.
- Visser J. e Hemerijck A.C. (1997) *A Dutch miracle; Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, trad. it. *Il miracolo olandese. Occupazione, riforma dello Stato sociale e concertazione*, Roma, Ed. Lavoro, 1988.
- Visser J. e Van Ruysseveldt J. (1996) *Robust Corporatism, still? Industrial relations in Germany*, in J. Van Ruysseveldt e J. Visser (a cura di), pp. 124-174.
- Von Prondzynski F. (1998) *Ireland: Corporatism Revived*, in A. Ferner e R. Hyman (a cura di), pp. 55-73.
- Zeitlin J. e Trubek D.M. (a cura di) (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Finito di stampare da Grafiche Cappelli - Osmannoro (FI)