

Marino Regini
Università degli studi di Milano

Convergenza e divergenza nella ri-regolazione dei mercati del lavoro e delle relazioni industriali in Europa

Relazione introduttiva al convegno dell'Associazione Italiana per lo Studio delle Relazioni Industriali (AISRI) su "Regolazione e ri-regolazione del mercato del lavoro: il ruolo delle parti sociali", Milano, 1-2 febbraio 2002.

Una versione successiva è stata presentata come relazione al Dottorato in diritto del lavoro europeo, Università di Catania, 10 maggio 2002

Nell'ultimo decennio, nei paesi europei si sono verificati profondi mutamenti nella regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. Ma in nessun paese (forse con l'eccezione della Gran Bretagna) si è realizzata una pura e semplice de-regolazione, come molti all'inizio del decennio auspicavano e molti altri temevano. Per questo si può parlare di una intensa attività di ri-regolazione, nel senso di continui aggiustamenti dei meccanismi che regolano il funzionamento del mercato del lavoro e i rapporti fra le parti sociali.

La domanda che mi pongo in questo paper è se questi aggiustamenti vadano in un'unica direzione di fondo, che segnala un processo di progressiva convergenza fra le economie europee. O se invece in Europa permangano divergenze che non sono solo l'effetto di diversi assetti istituzionali ereditati dal passato, ma che vengono continuamente riprodotte perché corrispondono a differenti strategie degli attori.

A un primo livello piuttosto superficiale, sembrerebbe di poter identificare alcune comuni tendenze di fondo in questo processo di ri-regolazione. Ad esempio, un generale processo di flessibilizzazione degli ingressi nel mercato del lavoro (e in misura molto minore delle uscite). O una tendenza al decentramento della contrattazione come meccanismo di determinazione dei salari. O, ancora, un diffuso ricorso a patti sociali (a livello macro-nazionale ma anche a livello territoriale) per regolare le relazioni industriali, coinvolgendo le parti sociali in politiche di sviluppo e di riforma del mercato del lavoro e del welfare.

Ma, a uno sguardo altrettanto superficiale, non si faticerebbe a individuare significative controtendenze. Per riprendere gli stessi esempi, negli ultimi anni alcuni paesi come Francia e Spagna sembrano avere invertito la precedente tendenza a favorire un ampio ricorso al lavoro temporaneo. Gli accordi triangolari sulle politiche dei redditi in Italia, Irlanda, Portogallo, Norvegia, apparentemente segnalano una ricentralizzazione del sistema contrattuale in questi paesi. Quanto ai più recenti patti sociali per lo sviluppo, sembrano ottenere qualche risultato significativo a livello territoriale, mentre a livello nazionale si va dal fallimento dell'Alleanza per il lavoro in Germania al valore prevalentemente simbolico del patto di Natale in Italia. Senza contare, naturalmente, che in alcuni paesi come la Francia non ne sono mai stati siglati e che anche in Italia imprenditori e governi hanno di recente cambiato rotta al riguardo.

Dunque, le risposte dei paesi europei alle pressioni per una ri-regolazione dei mercati del lavoro e delle relazioni industriali sembrano andare in direzioni differenti. Eppure queste pressioni al mutamento sono largamente univoche, nel senso che pongono sfide analoghe a tutti i paesi dell'Unione Europea. Nelle analisi di alcuni scienziati sociali, e ancor più nelle semplificazioni operate dai mass-media, la sfida maggiore sembra venire dalla

globalizzazione dei mercati e dall'intensificarsi della competizione internazionale. Questi fenomeni pongono a tutte le economie nazionali l'esigenza di un riaggiustamento più rapido e più esteso di quanto consentito dai loro regimi regolativi; un riaggiustamento che deve riguardare prezzi, prodotti, tecnologie ma anche e forse soprattutto le risorse umane. Anche l'unificazione monetaria, avendo precluso il ricorso a molti strumenti del vecchio repertorio di politica economica, quali la svalutazione monetaria e varie forme di protezionismo nascosto, pone esigenze analoghe di accrescere la competitività delle economie europee riformando i loro regimi regolativi. Non meno dirompenti sono, per i sistemi di welfare, gli andamenti demografici, e per le istituzioni del mercato del lavoro il permanere di livelli strutturalmente elevati di disoccupazione.

Come ho detto, questi processi hanno l'effetto di esercitare pressioni al mutamento largamente comuni per tutte le economie dell'Unione europea. Eppure, come abbiamo appena visto con alcuni esempi, le risposte nazionali a queste pressioni non sono altrettanto univoche. E' possibile districarsi nella babele apparente del *policy-making* europeo per individuare alcune alternative di fondo nei processi di ri-regolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali? In un libro recente a cui mi permetto di fare riferimento (*Modelli di capitalismo*), ho provato a farlo, esaminando le tendenze di mutamento in tre aree di policy in dieci paesi europei. In questo paper riprenderò quell'analisi, naturalmente aggiornandola, per due di queste aree, e ne aggiungerò una terza, proseguendo in ciò negli esempi che ho fatto prima. Le prime due aree di policy considerate sono le misure per flessibilizzare il mercato del lavoro, e la riorganizzazione del sistema di contrattazione dei salari. La terza area è quella della stipulazione di patti sociali per lo sviluppo.

1. I diversi modi di flessibilizzare il mercato del lavoro

Per ciò che riguarda il mercato del lavoro, farò riferimento alla regolazione degli ingressi e delle uscite, cioè delle modalità di assunzione e di licenziamento, trascurando un altro aspetto - quello dell'orario di lavoro - che pure ha subito ovunque notevoli trasformazioni. Negli ultimi 10-15 anni, le direzioni di mutamento per quanto riguarda la regolazione degli ingressi e delle uscite dal mercato del lavoro hanno evidenziato differenze marcate.

Certo, in nessun paese dell'Unione europea (con le parziali eccezioni di Francia e Spagna, a cui accennerò più avanti) la legislazione o la contrattazione recenti hanno prodotto ulteriori rigidità nel mercato del lavoro. Ma in alcuni casi - come in Gran Bretagna e Irlanda, ma anche, in misura minore, in Olanda, Danimarca e Svezia - la flessibilità ha sempre di più

assunto il ruolo di un nuovo principio generale di funzionamento del mercato del lavoro, di un criterio guida che sottende tutte le diverse misure legislative o negoziate, al di là del variabile grado di successo che queste possono avere.

In un secondo gruppo di paesi europei, invece, gli interventi di de-regolazione del mercato del lavoro, che pure si sono verificati, sono stati accompagnati da altri interventi di ri-regolazione. Oppure – ed è il caso più interessante – sono stati concepiti come deroghe, limitate e parziali, a criteri di funzionamento del mercato del lavoro che non vengono messi in discussione in quanto tali. Cioè come esperimenti controllati, volti a iniettare dosi di flessibilità in questo o quel segmento del mercato del lavoro ma in quanto tali passibili di verifica e revoca, mai di estensione generalizzata. Cercherò ora di mettere in luce queste differenze fra i due gruppi di paesi, esaminando sinteticamente i mutamenti avvenuti in ciascuno di essi.

Cominciando con il primo gruppo di paesi, possiamo osservare che, in Gran Bretagna, la radicale deregolazione del mercato del lavoro avvenuta negli anni ottanta non ha reso necessari ulteriori interventi nel periodo più recente. Il basso livello di tutela legislativa per gli occupati stabili rende meno convenienti per le imprese i contratti atipici, che, secondo dati del 1999, sono peraltro in forte aumento. Caratteristica del caso inglese, comunque, non è tanto l'entità della deregolazione del mercato del lavoro quanto la sua generalizzazione. Anche in Irlanda la flessibilità in uscita e in entrata è tradizionalmente elevata, sul modello inglese. Per i contratti a tempo determinato non vi sono definizioni legali né limiti alla durata, e le imprese non devono giustificarne l'uso. Una legge del 1971 regola le agenzie di lavoro temporaneo ma non le condizioni di impiego degli occupati tramite agenzia. Infine, non vi sono particolari regole per i licenziamenti collettivi, anche se la legge stabilisce delle indennità per quelli di particolare consistenza.

Un po' diversa è la situazione in Olanda, Danimarca e Svezia, dove la flessibilizzazione del mercato del lavoro è avvenuta in modo altrettanto generalizzato, ma nel quadro di un sistema di tutele di welfare che non è stato radicalmente ridimensionato. Mentre nei due paesi insulari si tratta di una flessibilità senza rete, in questi paesi dell'Europa del nord la flessibilità è resa possibile dal funzionamento di politiche attive del lavoro e dalla solidità del sistema di protezione sociale. In Olanda, in particolare, la legislazione lavoristica è ispirata a una valorizzazione dell'autonomia delle parti, entro un quadro minimo di riferimenti non derogabili. Per i licenziamenti serve l'autorizzazione degli Uffici del Lavoro, ma il 95% delle richieste di licenziamento da parte delle imprese sono accolte entro tre mesi. Inoltre, si è avuta una liberalizzazione generalizzata del lavoro a part-time e del lavoro interinale, che non

è limitato a casi particolari e non ha una durata massima. Nel 1999 è entrata in vigore la legge sulla “flexi-curity”, che promuove la flessibilità nel mercato del lavoro aumentando le tutele dei lavoratori atipici.

In Danimarca è tradizionalmente alta la flessibilità in uscita, la cui regolazione è demandata alla contrattazione fra le parti ed è sostenuta da sussidi di disoccupazione eccezionalmente generosi. Nel 1990, inoltre, sono stati flessibilizzati anche gli ingressi, deregolando il lavoro tramite agenzia. Infine, i principi ispiratori delle politiche attive del lavoro in Svezia comportano maggiore attenzione alle opportunità di reimpiego che alla salvaguardia dei posti di lavoro. Le regole svedesi sono più stringenti che negli altri paesi di questo gruppo, ma con tendenze a una flessibilizzazione generalizzata.

In tutti questi paesi del primo gruppo, dunque, gli ingressi nel mercato del lavoro sono stati ampiamente liberalizzati e le uscite involontarie sono relativamente più facili che nell'altro gruppo di paesi che discuterò ora, per un orientamento in tal senso della legislazione o dell'amministrazione, o per la tradizione di delega all'autonomia delle parti sociali.

Vediamo allora le tendenze che si osservano in questo secondo gruppo di paesi. In Italia, come sappiamo, vi è stato un aumento della flessibilità sia in uscita (con la riforma della CIGS e con la deregolazione dei licenziamenti collettivi nel 1991) sia soprattutto in entrata (i CFL dal 1984, il lavoro interinale dal 1997), ma con strette limitazioni legislative e contrattuali. Un esempio sono le restrizioni all'utilizzo dei CFL per le basse qualifiche, o i vincoli all'uso del lavoro interinale. Più in generale, vi è una preferenza per misure di flessibilizzazione rivolte selettivamente a gruppi o aree svantaggiate, che non tocchino però il quadro regolativo generale. Il libro bianco presentato dal Ministero del Lavoro nell'ottobre 2001 mira fra l'altro ad aumentare la flessibilità in uscita, ma ha incontrato forti resistenze sindacali e a oggi non si è ancora tradotto in norme di legge.

In Germania, la tutela dai licenziamenti è stata in un primo tempo ridotta per gli impiegati e per gli occupati nelle piccole imprese, anche se estesa per gli operai delle medie e grandi imprese. Nel 1999, questa tutela è però stata reintrodotta per tutti i lavoratori di aziende con più di cinque dipendenti. I contratti a tempo determinato sono stati consentiti da una legge del 1985. Successive leggi del 1990, 1996 e 2001 hanno però posto vincoli sempre più stringenti alla durata di questi contratti e alla loro rinnovabilità. In ogni caso, indagini recenti indicano che i due terzi delle imprese tedesche non ne fanno uso, mentre è in aumento il ricorso al lavoro tramite agenzia, regolato in modo più favorevole nel 1997.

In Francia, l'uso dei contratti atipici è stato liberalizzato nel 1985-6, ma già una legge del 1990 ne aveva ristretto l'uso, aumentandone i costi. A fronte di un forte aumento nel

ricorso al lavoro a tempo determinato e a quello interinale, avvenuto nonostante ciò, nel 2001 viene approvata una nuova legge sulla “modernizzazione sociale”, che ha come obiettivo il controllo della flessibilità sia in entrata sia in uscita. I licenziamenti collettivi erano stati facilitati negli anni ‘80, ma le leggi del 1989 e del 1993 hanno aumentato i vincoli, imponendo alle imprese di accompagnarli con un ‘piano sociale’. In pratica, l’85% dei piani sociali presentati da imprese con più di 300 dipendenti vengono bloccati dalla pubblica amministrazione, e la legge del 2001 li subordina all’adozione da parte dell’azienda dell’orario settimanale di 35 ore.

Anche in Spagna i contratti a tempo determinato sono stati consentiti nel 1984 quasi senza restrizioni, ma negli anni ‘90 si è cercato a più riprese di limitare il ricorso a questo strumento. Nel 1998 governo e Comisiones Obreras firmano un accordo per limitare l’incidenza del lavoro temporaneo e spingere verso la conclusione di contratti a tempo indeterminato; obiettivo che viene sostanzialmente confermato dalla riforma del mercato del lavoro del marzo 2001, varata con decreto nonostante l’opposizione dei sindacati. La riforma conferma anche quanto previsto da una legge del 1997 (che recepiva un accordo triangolare), cioè la possibilità di ricorrere a un tipo di contratto permanente più flessibile per i lavoratori con meno di 30 o con più di 45 anni.

Infine, anche in Norvegia inizialmente la flessibilità in entrata era stata fortemente favorita, tanto che a metà anni degli anni ‘90 il 14% dei dipendenti erano occupati con un contratto atipico. Ma nel 1995 sono stati introdotti vincoli al lavoro temporaneo e nel 1999 sono stati ridefiniti i limiti al lavoro in affitto. Inoltre, rimane bassa la flessibilità in uscita.

Dunque, per tirare le fila, l’elemento del controllo e della limitazione, che rende gli interventi selettivi e mirati anziché generalizzati, è ciò che più distingue l’approccio di questo secondo gruppo di paesi alla de-regolazione del mercato del lavoro da quello seguito dal primo gruppo. Gli interventi sono in questi casi rivolti a gruppi sociali specifici quali i giovani, o a particolari aree geografiche come quelle meno sviluppate (ad esempio mediante patti territoriali), oppure hanno un orizzonte temporale delimitato, dopo il quale l’esperimento può essere revocato. Si tratta di una differenza di metodo, di approccio di *policy-making*, che ha tuttavia conseguenze rilevanti sui risultati, cioè sull’estensione e sulle caratteristiche degli interventi operati nei mercati del lavoro dei diversi paesi.

Le strategie di flessibilizzazione controllata o selettiva partono dal presupposto che una de-regolazione pura e semplice dei mercati del lavoro può non solo non essere fattibile, ma neppure vantaggiosa in termini di maggiore flessibilità. In primo luogo, infatti, il tentativo di smantellare alcune istituzioni o talune regole può avere come risultato che il loro posto venga

preso da altri meccanismi regolativi non meno vincolanti, o può addirittura generare rigidità nascoste. In secondo luogo, poiché le stesse istituzioni che pongono vincoli alle imprese possono anche fornire loro risorse o vantaggi competitivi, l'effetto cumulativo di una tale de-regolazione può rivelarsi negativo.

Esiste dunque un *trade-off* fra le due alternative di flessibilizzazione, nel senso che ciascuna delle due presenta costi e benefici per ogni attore, così che la scelta dell'una o dell'altra non dipende semplicemente dai rapporti di forza fra attori diversi, ma costituisce un dilemma per ciascuno di loro. Una flessibilizzazione generalizzata del mercato del lavoro comporta una diminuzione dei costi per le imprese e la possibilità di una più rapida variazione in risposta ai mutamenti del mercato; quindi, potenzialmente, maggiore competitività e maggiore occupazione. D'altro canto, una politica di flessibilità selettiva e mirata può raggiungere almeno in parte gli stessi obiettivi, senza pregiudicare quelle tutele della forza lavoro centrale che garantiscono la sua cooperazione e l'interesse delle imprese a investire in formazione.

Peraltro, va detto che non sempre politiche di flessibilizzazione generalizzata determinano una maggiore precarietà della forza lavoro, e che non sempre, all'opposto, l'adozione di misure selettive e controllate la rende effettivamente più tutelata. Un'indagine dell'Eurobarometro condotta nel 1996, ad esempio, rivela che solo il 43.9% dei lavoratori danesi e il 66.5% di quelli irlandesi hanno una percezione di insicurezza del proprio posto di lavoro, contro il 69.6% dei lavoratori italiani, il 71.8% dei tedeschi e addirittura il 78.7% dei francesi. Al di là dei molti e variabili fattori che possono agire sulla psicologia collettiva, colpisce comunque il fatto che i lavoratori si sentano più insicuri proprio nel paese in cui vi è stato un maggiore irrigidimento della regolazione del mercato del lavoro, e proprio nell'anno in cui la legge Robien sulla riduzione dell'orario di lavoro mirava a evitare licenziamenti. Tornerò su questo punto nelle conclusioni.

2. La riorganizzazione del sistema di contrattazione dei salari

Anche la struttura contrattuale, ovvero il sistema di contrattazione collettiva dei salari, ha conosciuto negli ultimi dieci anni tendenze nettamente divergenti fra i paesi dell'Unione europea. Gli anni ottanta erano stati segnati da una generale e potente spinta al decentramento; una spinta particolarmente accentuata in Gran Bretagna ma anche in Svezia, cioè proprio nel paese che a lungo aveva utilizzato il primato della contrattazione centralizzata per perseguire politiche di solidarietà salariale. Anche i paesi nei quali il livello

contrattuale centrale continuava a essere predominante (Austria, Norvegia, Finlandia, Belgio, Olanda) non sembravano immuni da processi di decentramento nella determinazione dei livelli salariali.

Negli anni novanta, questa tendenza si è però apparentemente rovesciata in diversi paesi europei, per effetto di un crescente ricorso ad accordi triangolari che avevano l'obiettivo di concordare politiche dei redditi capaci di far recuperare competitività alle economie nazionali. E' emblematica da questo punto di vista l'esperienza italiana, che ha visto i governi concludere con le parti sociali due importanti accordi triangolari sulle politiche dei redditi (nel 1992 e nel 1993), confermati, almeno a livello simbolico, dal patto di Natale del 1998. Ma numerosi altri paesi europei (Olanda, Irlanda, Norvegia, Finlandia, Portogallo, Grecia) hanno intrapreso o ripreso con successo, in questi stessi anni, esperienze di concertazione centralizzata delle politiche dei redditi.

Tuttavia, a ben guardare non si tratta di veri processi di ri-centralizzazione. Come appare chiaramente dai contenuti dell'accordo triangolare del luglio 1993 in Italia, non viene riproposta una periodica contrattazione centralizzata come nelle classiche esperienze scandinave. Il modello che questi accordi introducono è diverso da quello verticistico basato su una determinazione dettagliata a livello centrale dei salari e delle condizioni di lavoro - modello che negli anni '80 era entrato in crisi in Svezia principalmente perché le imprese lo trovavano incompatibile con le loro esigenze di flessibilità. I nuovi accordi triangolari introducono regole e procedure che danno ordine al sistema contrattuale, ma non svuotano di contenuto i negoziati di categoria e di azienda, né impediscono alle imprese di delineare strutture di incentivazione autonome.

Benché i meccanismi istituzionali varino, la logica di politica dei redditi che li ispira è simile a quella del sistema austriaco, nel quale il livello contrattuale centrale influenza la dinamica salariale complessiva, ma lascia al tempo stesso alla negoziazione decentrata il compito di determinare i livelli salariali relativi. Per cogliere questa tendenza, Traxler (1995) l'ha concettualizzata come *organized decentralization*, contrapponendola alla *disorganized decentralization* del sistema contrattuale che caratterizza paesi come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda.

Inoltre, il modo in cui si effettua il decentramento contrattuale va considerato congiuntamente con l'esistenza o meno di diversi meccanismi informali per coordinare la dinamica salariale. Tali meccanismi consentono ad alcuni paesi di rientrare nella categoria delle *coordinated market economies*, che secondo l'analisi di Soskice (1990, 2001) presentano risposte alle sfide comuni nettamente diverse da quelle delle *uncoordinated*

market economies. Da questo punto di vista, le politiche dei redditi elaborate dai paesi che negli anni '90 hanno dato vita a esperienze di concertazione non rappresentano altro che strumenti per rafforzare il coordinamento centrale della dinamica salariale.

Il decentramento contrattuale, che negli anni '80 costituiva una tendenza generalizzata, assume dunque nel decennio successivo due direzioni assai diverse fra loro.

Da un lato, abbiamo paesi nei quali la negoziazione a livello di settore e di azienda avviene nel quadro di una ricentralizzazione complessiva del sistema contrattuale; o nei quali le tendenze a delegare a livelli inferiori e periferici i compiti di determinazione dei salari vanno di pari passo con un rafforzamento delle funzioni di coordinamento complessivo. Rientra nel primo caso l'Irlanda, dove cinque successivi accordi triangolari pluriennali hanno delineato le *guidelines* per la contrattazione salariale che deve poi svolgersi a livello aziendale, talvolta stabilendo le percentuali massime di aumento. Un altro esempio è la Norvegia, dove la spinta imprenditoriale al decentramento, sull'onda dell'esempio svedese, è stata sconfitta nel 1986, e dove il patto sociale quinquennale del 1993 ha riaffermato la politica dei redditi e il ruolo del coordinamento centrale.

Ma rientra in questo primo gruppo anche l'Italia, con la nuova architettura contrattuale stabilita nell'accordo triangolare del luglio 1993 e confermata dal patto di Natale del dicembre 1998. E vi rientra sicuramente l'Olanda, dove il processo di decentramento a livello di settore e di azienda è stato guidato dal centro a partire dagli accordi di Wassenaar del 1982, e dove un accordo triangolare del 1993 ha incoraggiato il decentramento ma ha rafforzato al tempo stesso il coordinamento e la consultazione di vertice, attraverso l'aumentato prestigio della Fondazione del Lavoro bipartita e del Consiglio Nazionale dell'Economia tripartito.

Dall'altro lato, abbiamo invece un secondo gruppo di paesi nei quali le tendenze al decentramento della contrattazione salariale non sono state in alcun modo guidate dal centro, né controbilanciate da un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento esistenti. In Gran Bretagna, le spinte al decentramento, già forti negli anni '80, continuano senza provocare alcuna controtendenza significativa. Di conseguenza, la contrattazione avviene ormai quasi solo a livello di azienda: si calcola che soltanto per il 10% dei dipendenti coperti da contrattazione collettiva, i livelli salariali e le condizioni di lavoro siano stabilite a livello di settore. Inoltre, è stata fortemente favorita la contrattazione individuale.

Ma anche Francia e Spagna, che pure non vengono investite da una spinta di portata pari a quella inglese, vedono una progressiva diminuzione di importanza dei contratti di settore e un aumento di quelli aziendali, in assenza di politiche dei redditi centrali che guidino la dinamica salariale. In Francia, le leggi Auroux dei primi anni '80 avevano reso obbligatoria

la contrattazione aziendale, e da allora questa si è andata espandendo a scapito degli accordi di categoria, che diminuiscono di importanza anche per la debolezza dei sindacati nel farli rispettare. L'accordo interconfederale del 1995, poi, ha favorito ulteriormente il decentramento. In Spagna, la frammentazione della struttura contrattuale non è stata sostanzialmente intaccata né dalle modifiche allo Statuto dei lavoratori del 1994, che incentivano la contrattazione decentrata, né dall'accordo triangolare del 1997. A tutt'oggi la maggioranza degli accordi vengono raggiunti senza coordinamento fra loro.

In Danimarca e soprattutto in Svezia si era invece prodotta, negli anni '80, una drammatica rottura del sistema di contrattazione centralizzato tipico dei paesi nordici. Benché i meccanismi informali di coordinamento salariale rimangano ancora molto forti in questi paesi, le spinte al decentramento non sono state né guidate dall'alto né compensate da nuove regole. In Danimarca, i contratti di settore tendono sempre più a stabilire solo le retribuzioni minime anziché quelle complessive, lasciando alla contrattazione di azienda e individuale il ruolo chiave (nel settore privato, quest'ultima riguarda ben il 48% dei dipendenti), senza nuovi meccanismi di coordinamento oltre a quelli informali tradizionali. In Svezia, dopo la rottura della contrattazione interconfederale negli anni '80, i sindacati difendono ora la contrattazione di settore, ma gli imprenditori premono con successo per accrescere il ruolo di quella aziendale.

In Germania, infine, il tradizionale assetto contrattuale non è stato fondamentalemente modificato, ma un deciso decentramento verso il livello aziendale costituisce da tempo un obiettivo prioritario delle associazioni imprenditoriali, che esercitano forti pressioni in questa direzione. I meccanismi informali di coordinamento salariale rimangono rilevanti, ma si osserva una crescente accettazione da parte dei consigli di azienda di salari inferiori a quelli contrattati a livello di settore, e una diffusa defezione di imprese dalle loro associazioni (alcune di esse danno addirittura vita a nuove associazioni concorrenti), al fine di non rispettare gli accordi collettivi.

3. I patti sociali per lo sviluppo

A cavallo degli anni '90, in larga misura nel tentativo di rispettare quei criteri di convergenza che, prima e dopo Maastricht, guidano il processo di unificazione economica, diversi paesi europei - particolarmente Italia, Irlanda, Portogallo, Grecia, inizialmente Olanda, cioè i paesi che da quei criteri sono più lontani - hanno dato vita a una lunga stagione di "patti sociali per lo sviluppo e la competitività". In una prima fase, questi patti si concentrano di fatto su quella

politica dei redditi di cui ho appena parlato come strumento per ricentralizzare, o quantomeno coordinare, la contrattazione salariale. Si tratta di uno strumento chiave per consentire ai governi di ridurre drasticamente il tasso di inflazione e il deficit pubblico (cioè i due più importanti criteri di convergenza), ma relativamente semplice da gestire e di effetto sicuro, una volta garantita la collaborazione delle parti sociali nel contenere le richieste dei propri rappresentati. E' uno strumento che appare del tutto appropriato gestire in modo centralizzato, a livello nazionale e intersettoriale, con pochi attori e un unico "tavolo" di negoziazione.

Nella seconda metà degli anni '90, tuttavia, la situazione economica dei principali paesi europei e le priorità dei loro governi cambiano profondamente. Anche per il successo delle politiche precedenti, si entra in un periodo di disinflazione e di basso deficit pubblico, mentre peggiora notevolmente la performance dei mercati del lavoro europei, afflitti da elevata disoccupazione, rigidità e incapacità di creare nuova occupazione. Che si accetti l'analisi neoliberista di una sclerosi delle economie europee formulata dall'OCSE, o quella riformista della rottura dell'equilibrio fra regime di welfare e funzionamento del mercato del lavoro, le priorità dei governi europei, e in modi differenti anche delle parti sociali, diventano comunque la riforma del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale.

Questi due temi entrano dunque prepotentemente nell'agenda della concertazione, dove sostituiscono gradualmente le politiche dei redditi. E' emblematico il caso italiano, in cui, agli accordi sulla politica dei redditi del 1992 e 1993, subentrano il negoziato sulle pensioni del 1995, il patto per il lavoro del 1996-97 e il patto per lo sviluppo del Natale 1998. Ma un analogo spostamento dell'agenda politica è osservabile in Germania con l'Alleanza per il lavoro, in Spagna con l'accordo triangolare del 1997, e in vari altri paesi.

Tuttavia, riforma del mercato del lavoro e del welfare sono obiettivi assai più complessi e difficili da raggiungere per via concertata che non le tradizionali politiche dei redditi. Se, nel solco dei precedenti accordi triangolari, vengono affrontati soltanto al centro, con la partecipazione dei pochi attori tradizionali e "intorno a un unico tavolo", la questione che inevitabilmente si pone a questo tavolo diventa: quanto ridimensionamento del welfare e quanta deregolazione del mercato del lavoro possono essere concessi in cambio di quali compensazioni, tutele e coinvolgimento delle parti sociali. Si ripropone cioè la vecchia logica di scambio politico, che prevede concessioni su un fronte in cambio di compensazioni su un altro, che era stata in parte superata dagli accordi triangolari dei primi anni '90 e che appare impraticabile nel nuovo contesto.

Salvo situazioni di emergenza o di grande debolezza di alcuni di loro, gli attori centrali della concertazione trovano dunque difficoltà assai maggiori a perseguire quella strada in

questo periodo. A volte una soluzione può essere trovata nell'ampliare il numero degli attori coinvolti e delle sedi di incontro, per cercar di allargare il consenso alle misure di riforma e per trovare possibili strumenti di compensazione in sedi diverse da quelle centrali (ad es. programmi di formazione o reti locali di protezione sociale); oppure per dividere il fronte di opposizione alle riforme e per complicarne la dinamica.

In questo periodo più recente, oltre a quelle dei governi cambiano anche le priorità delle imprese, che ritengono di non avere più bisogno di concertare le scelte di politica economica. In una fase di disinflazione, infatti, la richiesta di decentramento del sistema contrattuale si fa più pressante di quella del suo coordinamento. Inoltre, appare sempre più chiaro che i meccanismi di regolazione concertata dell'economia non consentono di deregolare il mercato del lavoro e di ridimensionare il sistema di sicurezza sociale in modo così radicale come vorrebbero molte imprese.

Di fronte alle resistenze sindacali a tagliare in modo marcato il sistema di protezione sociale ereditato dalla fase precedente, alcuni governi hanno tentato la strada delle "riforme senza consenso sociale", cioè per via parlamentare: nel 1994-95, il primo governo Berlusconi per il sistema pensionistico, Kok in Olanda per l'assicurazione contro le malattie, Juppé in Francia ancora per le pensioni; nel 1996, Kohl in Germania e i governi svedese e belga; e oggi, probabilmente, l'attuale governo italiano. In diversi casi, questi tentativi di soluzione unilaterale sono falliti, ma talvolta la strategia di "allargamento dei tavoli e degli attori coinvolti" è riuscita a dividere il fronte sindacale. In Germania, ad esempio, i sindacati hanno firmato nel 1996 numerosi accordi sul welfare a livello di *Laender*, proprio mentre a livello nazionale falliva l'Alleanza per il lavoro; e nel 2000 il raggiungimento di un accordo sui prepensionamenti con il sindacato dei chimici è stato utilizzato per bloccare le richieste più radicali dell'IG Metall.

Dunque, anche la stagione dei patti sociali per lo sviluppo, che nello scorso decennio sembravano avviati a diventare lo strumento principe per la ri-regolazione delle relazioni industriali europee (secondo il *First report of the European Commission on industrial relations*, "social pacts mark a new stage in industrial relations in Europe"), segna il passo in numerosi paesi. E segnala anche in questo caso una diversità di risposte fra i paesi europei nei quali la concertazione non ha mai avuto cittadinanza (Gran Bretagna, Francia), quelli in cui è stata praticata a lungo, attraverso formali accordi triangolari o mediante una diffusa quanto informale regolazione congiunta senza accordi espliciti, ma in cui appare oggi in crisi (Italia, Germania), e quelli nei quali continua a godere di buona salute (Olanda, Irlanda, in parte Spagna).

I sistemi di regolazione concertata dell'economia, basati su espliciti patti sociali o su una diffusa rete di accordi, si dimostrano particolarmente permeabili alle pressioni e al tempo stesso più capaci di coinvolgimento. La loro parola d'ordine implicita, la scommessa sulla loro tenuta, è che questo coinvolgimento di diversi gruppi sociali nelle decisioni non produca solo un rallentamento del (o peggio un intralcio al) processo decisionale, ma sia anche la condizione perché quelle decisioni abbiano successo, perché non vengano continuamente contestate. Ma è su questo *trade-off* (rallentamento vs. maggiore probabilità di successo del processo decisionale) che si gioca oggi la sfida fra i diversi modelli di regolazione dell'economia e delle relazioni industriali.

4. Differenze nei processi di ri-regolazione e varietà di capitalismo

Dunque, nel ri-regolare i loro mercati del lavoro e le loro relazioni industriali, i paesi europei si sono mossi in direzioni differenti. L'orizzonte delle variazioni è più ristretto e più sfumato di quanto le dicotomie tradizionali (rigidità-flessibilità, centralizzazione-decentramento, concertazione-iniziativa unilaterale) implicherebbero, ma le alternative praticate sono ciononostante reali. Certo, nessun paese europeo presenta più quelle caratteristiche di centralizzazione contrattuale, elevata regolamentazione del mercato del lavoro ed espansione del welfare, tipiche degli assetti neo-corporativi degli anni '70. Ma permangono (o si sono ricreate) differenze rilevanti fra quei paesi che hanno perseguito una strada di semplice deregolazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali e quelli che hanno ricercato a fatica una strada diversa. Gli elementi distintivi di questa seconda strada sembrano essere quelli della ricerca di un maggiore coordinamento salariale per controbilanciare gli effetti del decentramento, di un maggiore controllo per garantire il carattere selettivo e sperimentale dei processi di flessibilizzazione, e di un coinvolgimento delle parti sociali nella riorganizzazione delle relazioni industriali e del welfare.

Solo pochi paesi sembrano avere scelto fra le alternative esistenti in modo netto, stabile e largamente condiviso. Nella maggior parte dei paesi, le scelte appaiono invece provvisorie, oggetto di forti tensioni e di ripetuti tentativi di alcuni attori cruciali di ridefinirle. Insomma, queste alternative rimangono presenti come poli verso cui le economie europee cercano di orientarsi (oltre che essere utili tipi ideali con cui gli scienziati sociali possono sintetizzare percorsi costellati da una serie di scelte differenti), anche se le esperienze concrete dei diversi paesi mostrano un quadro assai più composito, confuso e incerto. Come possiamo concettualizzare queste alternative fra cui oscillano i processi di ri-regolazione dei mercati del

lavoro e delle relazioni industriali in Europa, in un modo che consenta a ciascuno di noi di interpretarne la possibile portata e anche, perché no, di orientarsi normativamente?

Può venirci in aiuto la letteratura ormai ampia sulle “varietà di capitalismo”, la quale ha dimostrato che, per le economie avanzate, esistono due modelli principali di competitività, sia pure con diverse varianti e casi intermedi (Hall e Soskice 2001). Il primo si basa fra l’altro su una deregolazione radicale del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, ottenuta attraverso un esercizio di autorità unilaterale che implica rinuncia alla ricerca del consenso e un decentramento dei meccanismi decisionali. Il secondo su una ri-regolazione consensuale mirata al coordinamento salariale e all’investimento in formazione. Nel primo caso viene imboccata una *low road* alla competitività, basata su un “low-wage, low-skill, low-worker involvement, low-product quality equilibrium” (Soskice 1999); nel secondo caso, una *high road*, che comporta invece alti salari, elevata qualificazione, alto grado di cooperazione e produzione diversificata di qualità (Streeck 1991). Del primo tipo è il modello di competitività anglosassone, che si basa sulla separazione fra ricerca e settori ad alta tecnologia da un lato, e produzione e servizi a bassa qualità e qualificazione dall’altro; del secondo tipo sono invece i modelli tedesco e giapponese, che si basano su una più stretta integrazione e su una valorizzazione più ampia delle risorse umane.

Non solo le associazioni che rappresentano il lavoro, ma anche governi preoccupati di coniugare competitività e consenso, dovrebbero essere interessati a che si affermi il più possibile un modello di competitività del secondo tipo - anche se spesso né le prime né i secondi adottano comportamenti congruenti con una simile scelta. La funzione “produttiva”, e non più soltanto “redistributiva”, che i sindacati in particolare si dovrebbero auto-assegnare è quella di favorire un modello di competitività basato su elevata qualità dei prodotti - elevata qualificazione - elevata cooperazione. E di impedire così che le economie europee debbano confrontarsi sugli stessi mercati con i paesi meno sviluppati, che basano la propria competitività sui bassi costi e le basse garanzie di welfare - non fosse altro perché una gara con quei paesi su queste basi è perdente in partenza.

D’altro canto, i due modelli di competitività comportano tipi diversi di flessibilità della forza lavoro. In generale, i nuovi modelli organizzativi delle imprese europee richiedono, assai più che nella fase taylor-fordista, un buon grado di qualificazione della forza lavoro, la sua versatilità e flessibilità interna (nel senso di capacità di lavorare in mansioni diverse e in orari legati all’andamento discontinuo della domanda), la sua cooperazione attiva. Ma queste esigenze contrastano con la tentazione di molte imprese di risolvere i propri problemi di competitività precarizzando il lavoro, aumentando la sua flessibilità esterna, e

comprimendone i costi. Potremmo dire che le loro esigenze di lungo periodo (e di conseguenza la loro capacità di imboccare la *high road*, o la “strada maestra” alla competitività) contrastano con una logica di breve periodo per risolvere i problemi più urgenti (ovvero la tentazione della *low road*, cioè di una “scorciatoia pericolosa”). Queste esigenze contrastanti sono compresenti all'interno del mondo imprenditoriale, e anche all'interno di una stessa azienda. Il prevalere dell'una o dell'altra tendenza può dipendere in larga misura dall'azione dei poteri pubblici e da quella del sindacato.

E' in questo quadro, e non in quello certo importante ma troppo ristretto e difensivo della tutela degli occupati, che si dovrebbe porre per il mondo del lavoro europeo la questione dei tipi di flessibilità da favorire (e non semplicemente da “concedere”). Il problema da cui partire è il seguente: vi è una contraddizione intrinseca fra i diversi tipi di flessibilità del lavoro, nel senso che il tentativo di massimizzare la flessibilità di un tipo può impedire il conseguimento di altri tipi di flessibilità. La contraddizione principale è quella fra flessibilità numerica (e salariale) da un lato e flessibilità funzionale (e temporale) dall'altro. Troppa flessibilità del primo tipo non consente di averne abbastanza del secondo, in quanto comporta mancanza di fiducia e cooperazione nel luogo di lavoro, scarsa disponibilità a condividere le informazioni, resistenza al mutamento tecnologico-organizzativo da parte dei dipendenti, e un disincentivo a investire nello sviluppo delle risorse umane da parte delle imprese.

Tuttavia, fiducia, cooperazione, condivisione delle informazioni, disponibilità al mutamento, investimento in formazione, sono proprio le caratteristiche necessarie per imboccare una *high road* alla competitività. E' per questo motivo che un sistema di protezione del posto di lavoro o del reddito, vuoi garantito giuridicamente come in molti paesi europei vuoi sanzionato socialmente come in Giappone, viene tradizionalmente considerato una componente importante di tale modello di competitività “alta”. Infatti, dove per qualunque ragione la flessibilità numerica è molto elevata, le imprese tendono a sotto-investire nello sviluppo delle risorse umane, e i dipendenti non sono incoraggiati ad aggiornare le conoscenze utili all'azienda e a identificarsi con questa.

Dunque, in quei settori delle economie avanzate potenzialmente capaci di mantenere o di imboccare una *high road* alla competitività, una eccessiva flessibilità numerica non è opportuna, mentre vanno incoraggiate in ogni modo forme di flessibilità funzionale. Questi obiettivi possono richiedere non già maggiore deregolazione, ma mutamenti nei meccanismi e nei livelli di regolazione del mercato del lavoro che sono difficili da immaginare senza l'imposizione di quelli che Streeck (1994) chiama “vincoli benefici”. Si potrebbe ad esempio pensare a un intervento delle istituzioni e dei sindacati, che, pur lasciando la gestione della

formazione continua interamente al sistema delle imprese, introducesse un sistema di vincoli e soprattutto di incentivi al fine di coinvolgere l'intera forza lavoro (e non soltanto alcuni gruppi cruciali) nel processo di riqualificazione, nonché di orientare tale processo verso una modernizzazione del patrimonio professionale che comprenda anche conoscenze teoriche più vaste, e non soltanto quelle immediatamente spendibili nel proprio ambiente di lavoro. Per usare ancora la terminologia di Streeck, la flessibilità in questo caso non dovrebbe prendere la forma di un "riaggiustamento verso il basso delle condizioni di impiego", quanto quella di un "decentramento dei meccanismi regolativi volto a consentire una maggiore varietà di risultati".

Tuttavia, non è pensabile che un intero sistema economico possa rispondere alla "sfida della globalizzazione" imboccando la *high road*, che costituisce un'alternativa praticabile solo per settori e imprese cruciali ma quantitativamente limitati. E ciò vale a maggior ragione per l'economia italiana, che, come sappiamo, ha tradizionalmente basato la sua competitività su una combinazione di prezzo, versatilità e design dei prodotti. La soluzione a questo dilemma più comunemente praticata per ciò che riguarda il mercato del lavoro è, come è noto, quella del dualismo. La ricetta a cui il Giappone, ad esempio, si è tradizionalmente ispirato è stata quella di combinare una elevata flessibilità funzionale e temporale per la forza lavoro centrale costituita da dipendenti con garanzia di impiego a vita, con una estrema flessibilità numerica e salariale per quella vasta "periferia" costituita dai lavoratori temporanei e precari. I sindacati europei si sono tradizionalmente opposti a questa ricetta, ma una certa dose di dualismo nell'economia va probabilmente riconsiderata realisticamente, e accettata a condizione che sia controllata, consensuale e tutelata.

Cambiamenti anche piuttosto radicali nel regime di regolazione del mercato del lavoro, consistenti nell'aumentare la flessibilità numerica e salariale, possono cioè essere accettabili se soddisfano alcune condizioni. Una prima condizione è che tali mutamenti facciano parte di "esperimenti controllati", cioè siano mirati in modo selettivo a gruppi specifici (come i giovani) o a particolari aree geografiche (solitamente quelle meno sviluppate), e abbiano un orizzonte temporale delimitato. Una seconda condizione è che siano l'esito di processi di concertazione che coinvolgono non soltanto le tradizionali parti sociali, ma anche altri attori, quali istituzioni locali, camere di commercio, istituzioni finanziarie, ecc. In questo senso, in diversi paesi tra cui l'Italia, si sono sperimentate diverse soluzioni, che hanno fino ad ora prodotto risultati non univoci. Gli esempi più noti di un tale tipo di approccio sono naturalmente i patti territoriali e i contratti d'area. Questi esperimenti si inseriscono in una più generale tendenza verso forme di "micro-regolazione" delle attività economiche e danno vita

di fatto a un “dualismo controllato” nel regime regolativo del mercato del lavoro, basato su deroghe specifiche alle regole esistenti, e non su una deregolazione generalizzata.

La terza condizione, forse la più importante, è che la ri-regolazione del mercato del lavoro avvenga entro un sistema di garanzie e di politiche attive capaci di offrire a tutti i lavoratori una tutela sul mercato, al tempo stesso che diminuisce per alcuni la tutela del posto di lavoro. Come ho ricordato parlando delle tendenze alla flessibilizzazione, nei paesi nordici il mercato del lavoro è sottoposto solo a poche regole di carattere generale, e ciononostante i lavoratori avvertono una minore insicurezza di quanto avvenga per i loro colleghi dei paesi mediterranei e dell’Europa continentale. Questo dimostra che la flessibilità è tanto più accettata quanto più il lavoratore si sente tutelato sul mercato del lavoro. Come sostiene Salvati in un recente commento al Libro bianco del Ministero del Lavoro, “non si può passare dalla logica mediterranea di tutela del posto a quella nord-europea di tutela sul mercato del lavoro se non si dà una soluzione adeguata ai problemi degli ammortizzatori sociali, della formazione e dell’assistenza sul mercato. L’unificazione del mondo del lavoro cui ci siamo riferiti con lo ‘Statuto dei lavori’ non avrebbe senso, sarebbe percepita come una unificazione al ribasso, come un regresso rispetto al sistema di tutele oggi esistente se non fosse appoggiata a nuovi e più solidi diritti”.

La conclusione che mi sento di proporre è che forse occorrerebbe procedere con maggiore coraggio e sistematicità su questa strada di dualismo controllato, che comporta però iniziative contemporanee su tutti questi fronti. L’obiettivo di una ri-regolazione concepita come “decentramento dei meccanismi regolativi volto a consentire una maggiore varietà di risultati” (Streeck 1987) dovrebbe cioè significare che per le aree o gruppi di soggetti occupabili più deboli possono – in modo controllato e sperimentale – essere concesse misure di flessibilità numerica e salariale più estese. Ma che tali misure vanno necessariamente accompagnate da vincoli e incentivi esplicitamente mirati a incanalare i settori forti del sistema produttivo verso un modello di *high road* alla competitività. Inoltre, che esse vanno attuate entro un quadro di tutele sul mercato che traducano in pratica lo slogan della “flexi-curity”, ovvero flexibility and security, che in Olanda ha avuto successo perché il primo obiettivo di questo binomio non è stato perseguito separatamente dal secondo.

Solo in questo modo una più estesa flessibilizzazione del lavoro potrebbe essere accettabile dai sindacati perché servirebbe davvero anche al mondo del lavoro nel suo complesso, e potrebbe costituire l’oggetto di un grande compromesso sociale per l’Europa agli inizi del nuovo millennio.