

Il ruolo delle parti sociali nelle riforme pensionistiche europee: passato e presente

Bernhard Ebbinghaus

RPS

Le parti sociali, tanto i datori di lavoro quanto i sindacati, hanno avuto un ruolo importante nelle «vecchie politiche» di espansione dei sistemi pensionistici in Europa, e sono ancora attive nelle «nuove politiche» di riforma dei sistemi pensionistici. Tenendo conto di aspetti come l'impatto elettorale e il veto politico, i governi possono cercare di superare, attraverso la ricerca di consenso sociale, il blocco anti-riforme nel processo

politico decisionale e in quello esecutivo. Oltre alle strategie basate sugli interessi politici, sono presi in considerazione diversi tipi di governance sociale: la consultazione istituzionale dei gruppi sociali, la concertazione tripartita fra governi e parti sociali, le forme istituzionalizzate di autogestione della previdenza e l'autoregolazione attraverso la negoziazione delle pensioni integrative.

1. Introduzione

Le parti sociali, tanto i datori di lavoro quanto i sindacati, forgiarono le politiche pensionistiche. Gli interessi organizzati hanno svolto un ruolo decisivo nelle «vecchie politiche» che hanno accompagnato lo sviluppo del sistema previdenziale, e sono ancora attivi nelle «nuove politiche» che intendono realizzare una riforma delle pensioni sotto i vincoli dettati dall'odierna austerità. Dato il potenziale impatto che i gruppi d'interesse esercitano sui sistemi politici attraverso il voto e il potere di veto, i governi possono cercare di costruire alleanze sociali per superare il potenziale blocco anti-riforme che rischia di ostacolare il processo politico-decisionale e quello di esecuzione delle riforme.

La tesi principale di questo saggio è che le diverse modalità di governance che concorrono alla costruzione del consenso sociale per l'avvio di riforme in materia pensionistica acquistano maggiore importanza quando forti gruppi di interesse hanno potere di veto e quando le politiche pensionistiche si basano su un processo decisionale condiviso da governo e parti sociali.

Questo saggio analizza le principali prospettive teoriche che, in modo più o meno esplicito, concettualizzano gli interessi dei gruppi sociali

nello sviluppo dei sistemi di welfare. La terza sezione prende in esame le modalità più frequenti attraverso cui le associazioni dei datori di lavoro e i movimenti sindacali organizzano il conflitto tra capitale e lavoro. La quarta sezione passa in rassegna le diverse modalità di costruzione del consenso politico e sociale. Oltre alle politiche ispirate da interessi politici, sono presi in esame diversi tipi di governance sociale: la consultazione istituzionale dei gruppi sociali, la concertazione tripartita tra governi e parti sociali, le forme istituzionalizzate di gestione della previdenza e la regolazione attraverso la negoziazione collettiva delle pensioni integrative.

2. Prospettive teoriche

La convivenza tra diversi gruppi sociali è minacciata dai conflitti di interesse, in particolare quello tra capitale e lavoro, e da altri conflitti interni alle classi sociali. Negli studi sul welfare state tali conflitti sono stati analizzati da diverse prospettive teoriche: teoria della modernizzazione, istituzionalismo Stato-centrico, democratizzazione e mobilitazione politica. Secondo la teoria della *modernizzazione* (Kerr e al., 1960), l'industrializzazione ha portato a una massiccia migrazione dalle aree rurali a quelle industrializzate, a una diffusa dipendenza dal lavoro salariato e al declino delle tradizionali strutture di sostegno, in particolare la famiglia.

Con la crescita dell'aspettativa di vita, dei rischi professionali e di quelli legati alla disoccupazione, la perdita di reddito che si registra nel lungo periodo per ragioni di «vecchiaia» e di «invalidità» ha diffuso la povertà in una classe lavoratrice in espansione, aumentando la pressione sullo Stato nazionale, sui datori di lavoro più disposti a fare concessioni e sulle organizzazioni dei lavoratori, affinché provvedessero a fornire qualche forma di sostegno al reddito dei lavoratori invalidi e di quelli più anziani (Rimlinger, 1971).

Gli studi *istituzionalisti Stato-centrici* (Hecló, 1974) pongono l'accento sul ruolo delle élite burocratiche nell'introduzione delle politiche sociali come forma di strategia politica, legando la costruzione del welfare state a quella dello Stato nazionale. La prima assicurazione pensionistica sociale fu introdotta nella Germania di Bismarck come risposta alla «questione dei lavoratori», nel tentativo di integrare la classe lavoratrice all'interno del nuovo Stato nazionale, mentre il crescente movimento dei lavoratori veniva contemporaneamente soffocato da leggi

anti-socialiste. Altri paesi dell'Europa continentale introdussero, sebbene con qualche ritardo, analoghi schemi di sicurezza sociale di stampo «bismarckiano».

T.H. Marshall (1950) ha proposto la tesi della *democratizzazione* liberale, in conformità con il graduale sviluppo dei diritti di cittadinanza civile, politica e sociale in Gran Bretagna. Con la crescita della partecipazione politica, gli Stati nazionali che stavano avviando un processo di democratizzazione hanno esteso i diritti sociali per garantire a tutti i cittadini un reddito minimo nella terza età. Partendo dal modello tedesco la Danimarca introdusse già nel 1891, come riflesso di ampie alleanze politiche che andavano oltre il lavoro organizzato, un sistema pensionistico finanziato dall'imposizione fiscale. Dopo la seconda guerra mondiale le Riforme Beveridge in Gran Bretagna divennero il modello di riferimento dei diritti di cittadinanza sociale per molti altri sistemi di welfare, tra cui quelli introdotti nei paesi scandinavi e nei Paesi Bassi. Tuttavia i tentativi riformistici che miravano a introdurre l'universalità fallirono nella maggior parte dei sistemi bismarckiani continentali, compresa la Germania, la Francia e l'Italia, che seguivano concezioni di sussidiarietà di stampo conservatore.

Gli approcci della *mobilitazione politica* prendono in considerazione l'influenza dei gruppi di interesse – in particolare sindacati, classe media e datori di lavoro – nel favorire o nell'ostacolare lo sviluppo delle politiche pensionistiche. La tesi socialdemocratica sottolinea l'importanza del lavoro organizzato nel determinare sia il successo elettorale dei partiti di sinistra sia il potere dei movimenti sindacali, in particolare nei paesi scandinavi. Studi comparativi hanno preso in esame le riforme sociali postbelliche che sono scaturite dalla forza o dalla debolezza del lavoro organizzato (Korpi, 1983). Esping-Andersen (1990), in particolare, ha individuato tre ideologie politiche sulle relazioni all'interno dei sistemi di welfare – concezione liberale, socialdemocratica e conservatrice – e distintive dei movimenti politici, riconoscendo anche il retaggio delle tradizioni nazionali.

La tesi socialdemocratica è stata corretta da studi storici che evidenziano gli esiti delle alleanze tra i diversi interessi di classe dei colletti blu, della classe media urbana dei colletti bianchi e dei piccoli agricoltori (Baldwin, 1990). Tali alleanze hanno portato a una differenza significativa nei sistemi pensionistici che seguivano il modello Beveridge: oltre alle pensioni di base furono introdotti schemi di pensionamento legati ai redditi, favorendo l'interesse della classe media al mantenimento dello status sociale. Se nel periodo postbellico la Da-

nimarca non è riuscita a introdurre un secondo pilastro di pensioni, la Svezia ha sperimentato invece un sistema fondato su due pilastri (livello di base più una pensione legata al reddito) e, più recentemente, un sistema pensionistico interamente legato al reddito e finanziato solo in misura parziale. I ritardi nello sviluppo di un secondo pilastro pubblico hanno lasciato uno spazio più ampio alle pensioni integrative (Myles e Pierson, 2001).

Studi storici comparativi più recenti hanno approfondito il ruolo dei datori di lavoro, giungendo alla conclusione che questi ultimi non sempre sono contrari alle politiche sociali (Mares, 2003; Swenson, 2002). Contro la tesi socialdemocratica della «politica contro il mercato» (Esping-Andersen, 1985), la battaglia del lavoro organizzato a favore di politiche sociali redistributive e in difesa della protezione sociale può svolgere una funzione produttiva: quando le politiche di pensionamento anticipato aiutano le aziende a riorganizzare il loro personale con modalità socialmente accettabili, avremmo in realtà a che fare con «politiche pro mercato» (Ebbinghaus, 2006).

3. Interessi organizzati

Le tradizioni istituzionali e i compromessi politici del passato che riflettono interessi particolari influenzano ancora le modalità di impatto sui vari gruppi sociali degli attuali sistemi pensionistici, così come i cambiamenti demografici, sociali ed economici ostacolano i tentativi di riformare le pensioni e producono inevitabili conflitti. La discussione riguarda principalmente quattro aspetti: chi è coperto, chi paga, chi trae beneficio e chi controlla questi programmi? Tali questioni costituiscono il nocciolo delle principali differenze tra i gruppi di interesse nella società, in particolare il conflitto lavoro-capitale tra sindacati e datori di lavoro.

3.1 Lavoro organizzato

Il movimento dei lavoratori, i sindacati e i partiti politici ad essi alleati hanno avuto una forte influenza sulla politica sociale: indirettamente, in quanto minacce all'élite politica, o direttamente, per effetto della mobilitazione dell'azione collettiva e della forza elettorale. Secondo la tesi della mobilitazione, il lavoro organizzato ha avuto un ruolo cruciale nell'espansione dei sistemi di welfare di tipo solidaristico (Esping-

Andersen, 1990; Korpi, 1983). Vi è una correlazione tra la forza dei sindacati, misurata dalla densità sindacale nonché dal potere elettorale della sinistra, e l'espansione dei sistemi di welfare nel periodo postbellico (Huber e Stephens, 2001). Storicamente l'impatto del lavoro è stato meno diretto. La questione dei lavoratori – la minaccia di agitazione politica dovuta a problemi sociali – ha messo in discussione soprattutto le élite politiche. Nei sistemi bismarckiani il cofinanziamento dei contributi sociali ha determinato l'affermazione del diritto dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori all'autogestione dei sistemi pensionistici, e ha contribuito ad assicurare risorse e legittimità ai funzionari sindacali. Mentre la divisione dei contributi tra datori di lavoro e assicurati è rimasta variabile nei diversi paesi, i compromessi societali tra capitale e lavoro sono rimasti tendenzialmente stabili oppure hanno trovato nuovi equilibri nell'ambito delle concezioni di partenariato sociale (Berger e Compston, 2002).

I contributi pensionistici, pagati dai lavoratori e/o dai datori di lavoro, erano salari sociali «differiti» (Myles, 1989). Dal punto di vista economico la questione della distribuzione dei contributi sociali fra datori di lavoro e lavoratori è secondaria, ma non lo è dal punto di vista politico o psicologico. Nel complesso i contributi sociali riducono i salari dei lavoratori al netto delle ritenute e aumentano i costi non salariali del lavoro per i datori di lavoro, qualunque sia la divisione tra i due versanti della produzione. Un aumento globale dei contributi sociali ha due effetti negativi sul lavoro: (a) riduce il raggio d'azione della contrattazione e i salari netti dei lavoratori e (b) aumenta i costi complessivi del lavoro a detrimento dell'occupazione e della competitività. Le negoziazioni salariali e le riforme delle politiche sociali sono quindi da considerare interdipendenti, e rendono la concertazione fra i due settori d'intervento una strategia necessaria nei casi in cui la responsabilità delle politiche sia condivisa da molteplici attori. In passato, tuttavia, sindacati e datori di lavoro hanno negoziato politiche dei redditi di tipo neo-corporativo accrescendo il salario «differito», ad esempio attraverso l'estensione degli schemi di pensionamento anticipato. L'espansione dei sistemi di welfare nel periodo di fioritura delle politiche dei redditi corporative sottintende un implicito, e a volte esplicito, scambio politico tra moderazione salariale ed espansione dei diritti pensionistici.

3.2 Interessi dei datori di lavoro

Nella maggior parte degli studi sulla modernizzazione e sulla mobili-

tazione i datori di lavoro sono considerati incapaci sul piano collettivo, e contrari sul piano politico, a riconoscere il diritto alla protezione sociale degli anziani. È vero che i datori di lavoro paternalisti hanno garantito alcune politiche sociali a livello aziendale, ma si è trattato di schemi volontari troppo ridotti, frammentari e selettivi per assicurare una risposta sociale su larga scala alle conseguenze dell'industrializzazione. È noto inoltre che i datori di lavoro si sono opposti alle leggi in materia di responsabilità sociale e alla sicurezza sociale obbligatoria. I datori di lavoro e le loro associazioni sono stati e sono tra i più fervidi oppositori degli schemi pubblici di pensionamento, in particolare del loro cofinanziamento obbligatorio. In determinate circostanze alcune organizzazioni dei datori di lavoro si sono dimostrate disponibili a sostenere gli schemi pensionistici obbligatori in quanto seconda «migliore» soluzione, mentre i politici hanno tenuto conto degli interessi dei datori di lavoro nel modellare le politiche sociali (Mares, 2003; Swenson, 2002).

L'assicurazione pensionistica obbligatoria può salvaguardare i salari dalla competizione, costringendo tutti i datori di lavoro a versare i contributi, creando un terreno di gioco uniforme e distribuendo in misura più estesa i rischi sociali. Quanto più gli schemi pensionistici sono sovvenzionati dallo Stato, tanto più le aziende che forniscono pensioni volontarie sulla base di benefici predefiniti possono usufruire di un esonero parziale (Swenson, 2002). Un'ulteriore opportunità per i datori di lavoro è quella che consente loro di utilizzare schemi pubblici o collettivi per liberarsi dei lavoratori più anziani in maniera socialmente accettabile una volta che essi abbiano raggiunto l'età di pensionamento obbligatoria, oppure usufruendo di opzioni di pensionamento anticipato prima che sia raggiunta la normale età di pensionamento (Ebbinghaus, 2006). A seconda delle circostanze storiche, delle divisioni tra le classi sociali e delle scelte strategiche dei datori di lavoro e dei sindacati, le politiche pubbliche possono riflettere non la prima, ma solo la seconda preferenza dei datori di lavoro, influenzando in ogni caso il risultato finale (Mares, 2003). Oggi i datori di lavoro cofinanziano spesso i contributi sociali (ritenute salariali) per le pensioni pubbliche di vecchiaia e di invalidità, anche se ci sono notevoli differenze tra i paesi dell'Ocse. La quota pari o maggiore pagata dai datori di lavoro resta un riconoscimento ampiamente simbolico di responsabilità parziale, considerato il fatto che i lavoratori dipendenti sostengono i costi finali, a meno che non siano stati fiscalizzati. I costi sono trasferiti in misura crescente dai datori di lavoro agli assicurati

per aumentare la visibilità dei costi pensionistici e il legame fra contributi e benefici individuali.

4. La costruzione del consenso politico e sociale

Lo sviluppo dei sistemi pensionistici e la loro riforma dimostrano l'importanza della costruzione del consenso sia sul piano politico sia su quello sociale. Mentre in passato le alleanze tra le diverse classi sociali rendevano possibili importanti riforme, oggi i governi hanno bisogno di un supporto più ampio di quello fornito dalle loro maggioranze politiche per ottenere la forza sufficiente a prevalere sugli interessi costituiti ed essere così in grado di riformare i sistemi pensionistici esistenti. Quanto più la responsabilità del reddito pensionistico è divisa fra Stato e società, tanto maggiore è la possibilità, per i gruppi di interesse, di influenzare i processi di decisione e di realizzazione delle politiche. Anche se non possiedono il diritto istituzionale formale o un canale diretto, i sindacati possono fare uso di un potere di veto non istituzionalizzato, quale quello rappresentato dalle proteste di massa o dagli scioperi generali per contrastare il varo di riforme pensionistiche unilaterali, come è avvenuto in Francia e in Italia (Ebbinghaus e Hassel, 2000). Questo potenziale di mobilitazione, a sua volta può costituire il motivo che spinge il governo a consultare le parti sociali, e anche a negoziare con loro, per evitare il conflitto politico e sociale conseguente alle proprie decisioni. Quando le parti sociali partecipano alla realizzazione delle politiche sociali, l'intervento unilaterale del governo può portare al blocco delle misure nella fase esecutiva. I governi, quindi, possono optare per la cooperazione con le parti sociali, a meno che non siano in grado di riformare le strutture di governance per riacquistare un sufficiente controllo.

A prescindere dall'intervento unilaterale del governo, il coinvolgimento delle parti sociali varia dalla consultazione istituzionalizzata dei gruppi di interesse da parte dei responsabili politici alla concertazione tra governo e parti sociali sulle politiche sociali ed economiche. I consigli consultivi sono una forma di consultazione, mentre un «patto sociale» concordato in sede di negoziazioni tripartite è definito come concertazione sociale. Vanno poi distinte le forme di intermediazione degli interessi corporativi e quelle di partecipazione delle parti sociali attraverso l'autogestione degli istituti di previdenza, dato che queste ultime lasciano meno spazio all'interferenza dello Stato rispetto alle

prime. Un'ulteriore distinzione si ha quando lo Stato delega ai gruppi sociali interessati le funzioni di gestione in un'agenzia semi-pubblica o quando le parti sociali assumono funzioni di auto-regolazione senza l'interferenza dello Stato. Nel caso dell'autogestione la legittimità deriva dalla delega dell'autorità pubblica a un'agenzia da parte dello Stato. Con l'auto-regolazione, invece, lo Stato rinuncia a intervenire sulle iniziative assunte in proprio dagli attori sociali, secondo il principio della *sussidiarietà*.

4.1 *Il potere di veto politico*

Oggi le politiche di riforma pensionistica hanno a che fare con la costruzione del consenso politico nell'ambito delle condizioni istituzionali e delle tradizioni politiche, e così sarà in futuro. Le spiegazioni del passato riguardo all'espansione del welfare state sono insufficienti a spiegare i processi attuali di riforma che puntano alla riduzione e al riequilibrio delle spese. Paul Pierson (1996) sosteneva che le «nuove politiche» di riforma delle pensioni in condizioni di austerità non rispecchiano le «vecchie» politiche di espansione del welfare state. Le politiche del passato hanno assecondato gli interessi costituiti, sia quelli di carattere generale sia quelli dei beneficiari del welfare state in particolare, mantenendo la stessa direzione di tali programmi. Secondo Kent Weaver (1986) i politici non possono più rivendicare il merito dell'espansione dei diritti sociali, e oggi devono affannosamente evitare di essere incolpati dei tagli. In particolare sono i sistemi pensionistici a ripartizione a presentare maggiori difficoltà in vista di una riforma sistemica, poiché il passaggio a uno schema a capitalizzazione comporta il problema del doppio pagatore.

La popolarità dei sistemi di welfare esistenti costituisce l'ostacolo principale alle riforme sistemiche. Studi sugli atteggiamenti pubblici nei confronti dei sistemi di welfare mostrano l'esistenza di un sostegno diffuso ai sistemi pubblici di pensionamento vigenti; il sostegno alla riduzione delle spese appare limitato, mentre la maggioranza è a favore del mantenimento dello status quo (Brooks e Manza, 2007). La preferenza dell'opinione pubblica nei confronti dello status quo e gli interessi acquisiti degli «utenti del welfare state» costituiscono gli ostacoli principali alla riforma politica. Ecco perché risulta difficile modificare sistemi pensionistici fortemente istituzionalizzati: «mentre per gli oppositori del welfare state i benefici derivanti dalla riduzione delle spese sono generalmente diffusi e spesso incerti, i grandi bacini eletto-

rali a favore del welfare state hanno interessi concentrati al mantenimento delle prestazioni sociali» (Pierson, 2001, p. 413). Gli uomini di governo hanno interesse a massimizzare i voti e si preoccupano dei costi politici derivanti dal cambiamento delle regole in materia di benefici pensionistici: «In genere la politica della riduzione delle spese è infida, poiché impone perdite tangibili a gruppi concentrati di elettori in cambio di guadagni diffusi e incerti» (Pierson, 1996, p. 145). Una strategia politica è quella che si propone di estendere l'impatto dei cambiamenti in maniera graduale, esonerando le persone già pensionate o introducendo modifiche tecniche poco visibili (Myles e Pierson, 2001).

Nei sistemi politici, di fatto, sono presenti numerosi «poteri di veto», con cui i gruppi di interesse possono influenzare le decisioni politiche se non bloccare i cambiamenti che possono danneggiare i loro interessi. Specifici accordi istituzionali riflettono le differenze tra i diversi paesi nella capacità politica dei governi di intervenire unilateralmente sul sistema pensionistico pubblico o di regolare i sistemi di pensionamento privati. Tra i vari poteri di veto istituzionali (Bonoli, 2001) vi sono quelli delle seconde Camere federaliste (Germania), della coabitazione presidenziale (Francia), dei governi di coalizione che si basano su una pluralità di partiti (Europa continentale), dei referendum popolari (Svizzera) e delle Corti costituzionali (Germania). Queste istituzioni politiche consentono ai gruppi di interesse che non rappresentano la maggioranza (l'elettore mediano) di bloccare le riforme contrarie ai loro interessi, dato che tali poteri di veto possono essere usati su aspetti di politica pensionistica indirettamente attraverso i partiti politici o direttamente attraverso la mobilitazione e la richiesta di interventi a loro favore. I governi possono decidere di aggirare questi poteri di veto costruendo un ampio consenso sociale attraverso la consultazione o la concertazione. Oppure possono delegare il diritto di esecuzione delle loro politiche a organismi autogestiti o confidare sull'autoregolazione privata.

4.2 Consultazione

L'istituzionalizzazione della consultazione, attraverso organismi tripartiti formali o pratiche consultive più informali, è una modalità maggiormente diffusa nell'Europa continentale e nei paesi del Nord, mentre nei paesi pluralisti anglo-americani l'influenza del lavoro organizzato è più debole. Nei paesi dell'Europa continentale, in particola-

re, sono le convenzioni o i mandati legali a stabilire che gli organi consultivi previsti dalla legge siano regolarmente consultati. Nei paesi del Nord sono le procedure di consultazione (audizioni e commissioni), piuttosto che gli organismi formali, ad avere preminenza nei processi di decisione politica, lasciando più spazio agli interessi organizzati.

I consigli consultivi francesi e italiani rimangono istituzioni postbelliche più che altro simboliche, che offrono un forum per la discussione ma non sono in grado di favorire la costruzione del consenso a causa della loro eterogeneità. Sulle questioni controverse i governi cercano l'azione unilaterale o le negoziazioni dirette con le parti sociali. Nei paesi scandinavi gli attori politici trascurano sempre più l'antica tradizione della consultazione sociale nelle commissioni e nelle audizioni parlamentari. Nei Paesi Bassi le iniziative del governo, la ricerca del consenso bipartito tra le parti sociali in sede di Fondazione del Lavoro e la concertazione tripartita ad hoc stanno marginalizzando sempre più il ruolo istituzionale del Consiglio sociale ed economico. In Germania l'ultima riforma pensionistica consensuale fu realizzata nel 1989 grazie alle commissioni parlamentari e all'azione inter-partitica mirata alla costruzione del consenso. Tuttavia, a causa delle esigenze politiche di un sistema federalista che prevede la possibilità di opposizione da parte della seconda Camera, la necessità istituzionale di ricercare il consenso ha accresciuto le probabilità di formazione di un fronte anti-riforme.

In generale questi meccanismi di consultazione istituzionalizzati non sono sufficienti a garantire un «potere di veto» alle parti sociali, perché il loro ruolo consultivo resta limitato e spesso sono interpellate nell'ultima fase del processo di decisione politica. I tradizionali forum consultivi previsti dalla legge risultano troppo ingombranti ed eterogenei per promuovere il consenso e avviare riforme in materia di politica sociale, mentre le istituzioni più informali mostrano una maggiore flessibilità. La funzione più rilevante degli organismi di consultazione è quella di favorire la condivisione di particolari problemi politici e di individuare soluzioni congiunte, con risultati positivi nel lungo periodo per tutte le parti (Visser e Hemerijck, 1997).

4.3 Autogestione e autoregolazione

Invece di affidarsi alla consultazione, le parti sociali possono trovare opportunità più concrete di influenzare le politiche pensionistiche grazie al loro ruolo nei consigli di amministrazione degli istituti di

previdenza sociale (Reynaud, 2000). Le parti sociali svolgono anche funzioni di autoregolazione nelle pensioni integrative (private), che coinvolgono datori di lavoro e sindacati attraverso la contrattazione collettiva. Come nel caso della consultazione formale, le politiche pensionistiche per la vecchiaia e l'invalidità presentano alcune differenze significative in materia di autogestione e di autoregolazione. Le differenze tra i diversi paesi nel livello di coinvolgimento delle parti sociali riflettono variazioni storiche nello sviluppo del welfare state, comunemente esemplificate dalla sicurezza sociale bismarckiana e dai sistemi di welfare di tipo Beveridge (Flora e Heidenheimer, 1981). Laddove le pensioni di vecchiaia furono introdotte come assicurazione sociale per i lavoratori dell'industria, i benefici erano tendenzialmente finanziati e autogestiti sia dai datori di lavoro sia dai lavoratori. Sull'altro versante, nei sistemi di welfare beveridgeani, l'auto-sostegno volontario fu soppiantato dai benefici sociali forniti dallo Stato a tutti i cittadini, finanziati dall'imposizione fiscale generale o dalle imposte sui salari e amministrati dalle agenzie pubbliche. Queste differenze di ordine generale permangono a tutt'oggi, ma nel tempo sono intervenuti cambiamenti e sottili variazioni tra i due modelli.

I diversi paesi presentano differenze significative nel grado in cui le parti sociali, in particolare i sindacati, assumono un ruolo di autogestione nella sicurezza sociale sotto mandato pubblico e/o svolgono funzioni autoregolative nei regimi di pensione integrativa privata. Mentre la presenza nei consigli di amministrazione degli enti può in una certa misura assicurare i poteri di decisione e di controllo sull'esecuzione delle prestazioni, il grado in cui lo Stato può regolare i benefici e le condizioni degli schemi di sicurezza sociale varia in misura notevole tra i diversi regimi di welfare (Reynaud, 2000). Tradizionalmente le parti sociali hanno più voce in capitolo sui regimi pensionistici complementari negoziati dei Paesi Bassi e sulle pensioni complementari obbligatorie in Francia. Nei Paesi Bassi tali schemi sono estesi *erga omnes* per via legislativa in alcuni settori dell'economia, mentre in Francia la legge li ha estesi a tutti i lavoratori. In Germania e in Italia la capacità di autogestione delle parti sociali è più che altro simbolica e la responsabilità di stabilire i parametri finanziari e regolativi è affidata in gran parte al governo, mentre la pensione integrativa è tradizionalmente fornita dai datori di lavoro.

Tra i sistemi beveridgeani, gli schemi pubblici di welfare in Gran Bretagna e in Irlanda, al pari degli schemi di reddito minimo nei paesi nordici, sono amministrati e controllati dal governo senza che alcuna

funzione autogestionale sia delegata alle parti sociali. Nei paesi scandinavi, tuttavia, sono diventati comuni gli accordi volontari sulle pensioni complementari, che affidano alle parti sociali un ruolo più ampio nella negoziazione non solo dei salari ma anche dei benefici legati all'occupazione. Un processo analogo potrebbe svilupparsi nei sistemi bismarckiani, sulla scia delle recenti riforme dei tardi anni '90 che promuovono un «secondo pilastro» di pensioni integrative private e assecondano il tentativo, da parte dei sindacati, di potenziare il proprio ruolo contrattuale (ad esempio in Germania e in Italia). Ciononostante, lo Stato può usare il potere di regolazione e gli «incentivi», attraverso la politica fiscale, per influenzare le pensioni private e interferire così con l'autoregolazione delle parti sociali. Quindi, mentre la condivisione delle responsabilità in materia di politica sociale ha reso più difficili le riforme, in particolare nella fase esecutiva, lo Stato ha ancora una considerevole autorità su importanti parametri che riguardano il sistema pensionistico pubblico. Il governo, inoltre, può influenzare lo sviluppo delle pensioni integrative ricorrendo al potere di regolazione.

4.4 Concertazione sociale

La concertazione sociale – le negoziazioni tra governi e parti sociali – svolge un ruolo importante nelle riforme pensionistiche quando l'intervento pubblico è tradizionalmente condiviso, e quando i governi non sono in grado di imporre riforme unilaterali a causa dell'opposizione dei sindacati. Se un sistema pensionistico si fonda su un modello a ripartizione che tiene conto del reddito dei beneficiari, i tentativi di riforma radicale possono provocare resistenze tra i lavoratori e le loro organizzazioni poiché possono intaccare un diritto sociale «acquisito». «A prescindere dagli schemi generici per le persone in stato di “bisogno” o per i “cittadini”, ciascun individuo ha un proprio contratto con il governo e benefici particolari legati alla posizione lavorativa, agli anni di contribuzione e all'evoluzione dei guadagni» (Myles e Pierson, 2001, p. 321). I sistemi pensionistici bismarckiani sembrano assicurare ai sindacati un «potere di veto» più evidente, mentre i sindacati scandinavi sarebbero più inclini ad assecondare le decisioni del governo, anche in considerazione della loro capacità organizzativa e dell'importante ruolo che svolgono nella negoziazione delle pensioni integrative. Infine i sistemi previdenziali anglo-irlandesi a doppio pilastro e di ispirazione liberale, con una pensione di base e

pensioni integrative volontarie, riflettono probabilmente la minore influenza dei sindacati.

Negli anni recenti la concertazione non ha seguito necessariamente le tradizioni corporative: alcuni paesi corporativi hanno abbandonato la concertazione sociale mentre altri, con una tradizione meno radicata, hanno optato per la concertazione sociale (Molina e Rhodes, 2002). In Europa la concertazione è andata di pari passo con il conflitto sociale. Gli scioperi contro la riforma delle pensioni proposta dal Governo Berlusconi nel 1994 e contro il Governo Juppé nel 1995 dimostrano che i sindacati sono ancora capaci di proclamare uno sciopero politico, almeno nei paesi con relazioni di lavoro conflittuali (Ebbinghaus e Hassel, 2000). Tali proteste di massa, tuttavia, dipendono dall'entità dei tagli alle prestazioni sociali e dalla capacità di mobilitazione dei sindacati. Nella maggior parte dei casi i governi avevano buoni motivi per scegliere la riforma consensuale. In Italia il governo e i sindacati hanno promosso riforme concertate nel 1995 e nel 1997. In Germania il consenso di tutte le parti ha reso possibile la riforma del 1992 (i cui ambiti sono stati definiti successivamente), mentre in Francia il Governo Balladur, nel 1993, ha fatto alcune concessioni per evitare la mobilitazione dei sindacati. Il coinvolgimento dei sindacati nelle coalizioni riformistiche favorisce l'introduzione di riforme graduali e la realizzazione di forme di compensazione tra prestazioni e contributi.

La concertazione non sembra limitarsi ai paesi in cui le parti sociali svolgono un ruolo di tipo autogestionale. Ad esempio i sindacati scandinavi, in particolare quelli con base operaia e forti legami corporativi con il partito socialdemocratico, hanno influenza sulle decisioni politiche. Tuttavia i politici evitano sempre più di coinvolgere le parti sociali. Negli anni '90 il consenso sulle riforme pensionistiche è stato più limitato che nel periodo precedente. Sono i sindacati del Regno Unito ad avere il più basso potere di veto istituzionalizzato, anche se i datori di lavoro di quel paese hanno avuto qualche influenza sulla privatizzazione delle pensioni sotto il governo conservatore.

Non solo i governi hanno introdotto riforme che miravano a tagliare i benefici e a ridurre la titolarità dei diritti, ma hanno anche cercato più in generale di modificare la governance sociale attraverso cambiamenti nei sistemi di autogestione e nelle modalità di finanziamento. Il governo olandese ha adottato entrambe le strategie, ridimensionando il coinvolgimento delle parti sociali nei consigli di amministrazione e affidando sempre più responsabilità agli attori privati (Visser e Hemeerijck, 1997). Analogamente il governo francese è intervenuto sull'au-

togestione e sul controllo dei bilanci, assumendo in proprio crescenti responsabilità sul piano finanziario, estendendo il controllo sugli strumenti di intervento ed eludendo gli interessi delle parti sociali (Pallier, 2002).

Una nuova governance della politica pensionistica non comporta solo la privatizzazione ma può anche significare un aumento dei benefici a carico dello Stato e means-tested. La tendenza alla privatizzazione, inoltre, può accrescere il potenziale raggio d'azione dell'autoregolazione delle parti sociali, sulla scia di ciò che avviene nei paesi scandinavi, in Francia e nei Paesi Bassi, dove le parti sociali hanno negoziato benefici supplementari. Così, nei paesi in cui le pensioni private hanno acquisito maggiore importanza, come la Germania e l'Italia, le parti sociali possono sfruttare l'opportunità di negoziare miglioramenti delle pensioni private in cambio di moderazione salariale. Nei due paesi che hanno regimi pensionistici privati forniti dai datori di lavoro (Regno Unito e Irlanda) i sindacati hanno acquisito solo di recente un ruolo maggiore nella gestione delle pensioni private. A seconda della forza degli attori della contrattazione collettiva e dei contesti generali e legislativi, i sindacati possono cogliere questa opportunità e negoziare pensioni integrative ad ampio raggio.

5. Conclusioni

I sistemi pensionistici coinvolgono gli interessi di molti strati della società, che si sono mobilitati in passato per influenzare le politiche pensionistiche e continueranno a farlo in futuro. I gruppi d'interesse sono stati spesso indicati come i principali fautori dello status quo e come ostacoli alla razionalizzazione dei sistemi pensionistici. Solo di rado, tuttavia, i governi sono in condizione di contrastare i poteri di veto istituzionalizzati nei sistemi politici o di rinunciare al coinvolgimento di diversi gruppi sociali nella fase esecutiva delle politiche pensionistiche. Se vogliono sconfiggere il fronte anti-riforme da parte degli interessi costituiti, contando sulla cooperazione delle parti sociali nella regolazione dei regimi pensionistici, i governi devono considerare quali possibilità hanno di costruire il consenso politico e sociale. Ciò richiede la conoscenza dei potenziali conflitti d'interesse tra organizzazioni del capitale e del lavoro, nonché la comprensione della natura delle divisioni all'interno delle classi e del potenziale costituito da alleanze tra le diverse classi.

Nel lungo periodo i sistemi pensionistici coinvolgono in misura molto ampia gli interessi dei gruppi sociali, poiché regolano il flusso dei pagamenti e dei benefici nel corso della vita. L'esame degli interessi latenti e manifesti che sono toccati dalle politiche pensionistiche rivela una notevole differenziazione nel tempo e una notevole diversità tra i paesi. Analogamente, le modalità di costruzione del consenso politico e sociale variano in misura considerevole tra i sistemi di welfare e nel corso del tempo, a seconda del livello di condivisione istituzionalizzata di (quella, *n.d.r.*) politica pubblica fra Stato e parti sociali (o altri gruppi di interesse). La nostra conoscenza tecnica dei sistemi pensionistici e delle sfide sia globali che nazionali è aumentata considerevolmente negli ultimi vent'anni, mentre l'analisi comparativa dei processi di riforma in corso è andata avanti, così come sono progrediti gli ostacoli e le opportunità per la costruzione del consenso politico e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Baldwin P., 1990, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berger S. e Compston H. (a cura di), 2002, *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Berghahn Books, New York.
- Bonoli G., 2001, *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 238-264.
- Brooks C. e Manza J., 2007, *Why Welfare States Persist. The Importance of Public Opinion in Democracies*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ebbinghaus B., 2006, *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, Oxford.
- Ebbinghaus B. e Hassel A., 2000, *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 1, pp. 44-62.
- Esping-Andersen G., 1985, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Flora P. e Heidenheimer A.J., 1981, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, in P. Flora and A.J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, pp. 17-34.

- Hecló H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Huber E. e Stephens J.D., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kerr C., Dunlop J.T., Harbison F.H. e Myers C.A., 1960, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, Cambridge.
- Korpi W., 1983, *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, Londra.
- Mares I., 2003, *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press, New York.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class. The Marshall Lectures*, Cambridge University, Cambridge.
- Molina O. e Rhodes M., 2002, *Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept*, «Annual Review of Political Science», n. 5, pp. 305-331.
- Myles J., 1989, *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions (second edition)*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Myles J. e Pierson P., 2001, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 305-333.
- Palier B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale: Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Puf, Parigi.
- Pierson P., 1996, *The New Politics of the Welfare State*, «World Politics», vol. 48, n. 2, pp. 143-179.
- Pierson P., 2001, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 410-456.
- Reynaud E. (a cura di), 2000, *Social Dialogue and Pension Reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*, International Labour Office, Ginevra.
- Rimlinger G.V., 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, Wiley, New York.
- Swenson P.A., 2002, *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, New York.
- Visser J. e Hemerijck A., 1997, «A Dutch Miracle»: *Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Weaver K.R., 1986, *The Politics of Blame Avoidance*, «Journal of Public Policy», vol. 6, n. 4, pp. 371-398.

Traduzione dall'inglese di Carlo Gnetti