

Il dialogo sociale in Europa: verso una convergenza funzionale nella regolazione del lavoro?

Franca Alacevich

Condividere le decisioni di interesse generale, o quanto meno confrontarsi con i portatori degli interessi diffusi nella società, costituisce una scelta delle istituzioni europee fin dall'immediato secondo dopoguerra. Gli assetti istituzionali previsti e concretamente adottati sono mutati nel tempo, e sono stati anche molto diversi tra loro. Alla ricostruzione di questa *continuità nella diversità* è dedicata la prima parte di questo articolo. Cercherò poi di discutere brevemente alcuni effetti di questo approccio, a livello europeo e a livello nazionale. Sul piano europeo, la strategia del dialogo sociale ha prodotto scarsi effetti concreti. Non si è affermata una nuova regolazione europea nel campo del lavoro (un «nuovo diritto del lavoro europeo», come proponeva il Gruppo di Madrid guidato da Alain Supiot) e la politica sociale resta ancora molto più debole di quella economica e monetaria. Presenta peraltro molti problemi di funzionamento, legati anche al succedersi di sempre nuovi assetti non sufficientemente definiti e sedimentati. Tuttavia, mette anche in evidenza lo sviluppo di un processo di *apprendimento politico* che, almeno sul piano della regolazione del lavoro, produce risultati a oggi sottovalutati. Negli stati membri dell'Unione, d'altra parte, nonostante lo scetticismo diffuso in proposito abbia qualche fondamento, si sta manifestando una sorta di *convergenza funzionale* di assetti istituzionali che restano profondamente diversi tra loro. Si rintraccia, in altre parole, un processo di crescente «isomorfismo», debolmente coercitivo e semmai più normativo, non tanto degli assetti istituzionali appunto, quanto dei principi di regolazione e dei comportamenti ritenuti più appropriati, che non mi pare irrilevante. Le opportunità per l'irrobustimento di un modello europeo capace di conciliare le esigenze dettate dalla nuova, sempre più intensa, competitività internazionale con la tradizione solidaristica europea, o quanto meno di mitigarne le conseguenze più pesanti, non sono dunque irrilevanti. Perché queste opportunità non si perdano,

* Franca Alacevich è docente di Sociologia del lavoro e di Relazioni industriali presso l'Università di Firenze.

però, vanno superati alcuni degli aspetti più critici della regolazione congiunta del lavoro. Il dibattito e la riflessione teorica sugli assetti partecipativi sono, in questo processo, particolarmente utili. Nelle conclusioni vorrei quindi proporre qualche considerazione più generale che suggerisce di tenere conto della particolarità delle diverse arene del *policy-making*. Nell'arena della regolazione del lavoro, in particolare, la condivisione dello spazio politico in Europa cresce, e può ragionevolmente tendere a crescere ancora di più, non tanto per l'inerzia dei sistemi sociali, ma, al contrario, se tutti gli attori sociali coinvolti (istituzioni europee e nazionali, parti sociali e società civile organizzata) investiranno nel dialogo sociale, con capacità di innovazione, nelle forme e nelle procedure.

1. Continuità nella diversità: il ruolo delle parti sociali in Europa

L'idea che il partenariato sociale debba giocare un ruolo rilevante nella politica europea si afferma fin dai primi anni cinquanta, e si traduce subito in pratica, coniugandosi all'obiettivo di costruire un'*Europa sociale*, che affonda anch'esso le radici nei primi esperimenti d'integrazione europea. Partecipazione e dimensione sociale sono elementi essenziali del tentativo di combattere la decadenza del vecchio continente e affermarne l'identità, distinta da quella delle due grandi potenze in conflitto, Stati Uniti e Unione Sovietica. Un embrione di dialogo e di politica sociale sono già presenti nella discussione e poi nella stesura del Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) del 1952. Il Comitato consultivo della Ceca comprendeva allora rappresentanti delle imprese e dei lavoratori ma anche dei consumatori, con una significativa apertura del concetto di parti sociali alla società civile organizzata, che si rivedrà solo alla fine degli anni novanta. Il Trattato di Roma del 1957, che ha istituito la Comunità europea, riprende questa impostazione e dà vita a primi organismi di consultazione: il Comitato economico e sociale e il Fondo sociale europeo, tra i più rilevanti¹. Tuttavia, il ruolo delle parti sociali resta confinato alla mera consultazione, e la selezione degli attori si affida a un processo di autopromozione e di mutuo riconoscimento che necessaria-

¹ I lavori degli storici dell'integrazione europea sono molto numerosi. In particolare per questo aspetto, basti qui ricordare Mechi (1994; 2000) e Gibellieri (2005) sulla Ceca; Vand der Voort (1999), Varsori (2000) e Magone (2005) sul Comitato economico e sociale istituito dal Trattato di Roma.

mente favorisce le principali organizzazioni di rappresentanza degli interessi, e che sarà destinato a durare nel tempo².

Dagli anni sessanta alla prima metà degli anni ottanta il numero delle sedi di dialogo sociale e di confronto cresce progressivamente. Nell'arena del lavoro si contano almeno una ventina di organismi, più o meno strutturati (dai gruppi informali ai gruppi di lavoro, dai numerosi comitati paritari di settore ai comitati consultivi interprofessionali, fino agli organismi a composizione mista e al primo comitato permanente per l'occupazione), su una quantità di temi sempre più ampia, che riguardano problematiche di settore o questioni più trasversali, come formazione professionale, circolazione dei lavoratori, salute e sicurezza, condizioni di lavoro, pari opportunità.

Come avveniva in molti paesi negli anni settanta, anche in Europa un orientamento più deciso verso l'azione politica collettiva e verso un coinvolgimento attivo delle parti sociali prende il via dall'esigenza di affrontare situazioni di emergenza³. A metà anni ottanta, l'Europa si trova ad affrontare sfide sempre più difficili, sul piano economico per la competizione crescente con Stati Uniti e Giappone, sul piano sociale con la crescita esponenziale della disoccupazione. Il modello del confronto con le parti sociali appare, pertanto, appropriato al perseguimento del rilancio di una competitività socialmente sostenibile. Il presidente della Commissione europea, Jacques Delors, convocando le parti sociali al primo incontro di Valdugesse (1985)⁴ – che avvia la stagione del «dialogo sociale» – chiede loro di mobilitarsi, appoggiare il rilancio dell'integrazione europea, divenirne protagoniste. Crescono (si raddoppiano) i gruppi informali, i gruppi di lavoro e i comitati paritari, su temi e settori sempre più numerosi e diversi.

² Per un approfondimento, vedi Alacevich (2004; specialmente il primo capitolo).

³ La percezione di un'emergenza rende le parti sociali disponibili a rinunciare alle loro prerogative di regolazione e a condividerle con le istituzioni, come nota Regini (2003) riferendosi ai patti sociali nazionali degli anni ottanta e novanta. Nella regolazione del lavoro, gli accordi che ne scaturiscono sono efficaci, ma instabili, perché «un'emergenza non può durare all'infinito» (p. 95).

⁴ A Valdugesse, presso Bruxelles, si tiene il primo incontro con le parti sociali, dopo una lunga fase di stallo delle esperienze precedenti. Sugli incontri di Valdugesse, su quelli successivi (sempre ricordati col nome del luogo dove si tengono dal 1989 al 1993, il Palais d'Egmont), e sul nuovo Comitato del dialogo sociale comunitario, vedi 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>), e la Comunicazione della Commissione al Consiglio (Commissione Europea, 2002).

L'impressione generale è che i risultati concreti di questa fase siano tutto sommato piuttosto modesti. Tuttavia, come discuterò più avanti, costituiscono le basi per i successivi sviluppi, perché rafforzano l'azione a livello sopranazionale europeo, favoriscono orientamenti meno sospettosi nei confronti dell'Europa e l'idea che si possa costruire un modello europeo di capitalismo, e abitmano all'interazione tra rappresentanti di interessi diversi. All'inizio degli anni novanta si può rintracciare, infatti, una nuova svolta, simbolicamente e praticamente rappresentata dall'istituzione nel 1992 del Comitato permanente per il dialogo sociale comunitario. L'esperienza maturata nei decenni precedenti spinge le parti sociali a proporre un documento sulle funzioni del dialogo sociale europeo e sulle regole del gioco per la consultazione, la concertazione e la contrattazione (accordo del 31 ottobre 1991). Questo testo, successivamente allegato al Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) e quasi integralmente recepito nell'Accordo sulla politica sociale (artt. 3, 4), è sostanzialmente accolto nelle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam del 1997. Prevede che la Commissione debba consultare le parti sociali e sostenere il dialogo sociale. La consultazione è obbligatoria in caso di proposte nell'ambito della politica sociale, raccomandazioni e/o pareri congiunti devono essere recepiti. Alle parti sociali si affida anche un ruolo attivo: possono avocare a sé la regolazione, e l'eventuale accordo raggiunto deve essere fatto proprio integralmente dalla Commissione nella proposta di Direttive. All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, si afferma così un vero e proprio «ruolo para-normativo» (Biagi, 1998) della negoziazione collettiva a livello comunitario. Il Trattato di Amsterdam, poi, include l'accordo sociale⁵; il nuovo Titolo sull'occupazione promuove il lavoro a «questione d'interesse comune» e attribuisce agli attori delle relazioni industriali considerevoli responsabilità e poteri, associandoli ai processi di definizione delle politiche (Sciarra, 2000). Le parti sociali, dal canto loro, mostrano di saper passare da temi specifici e circoscritti alle grandi questioni di politica economica, e durante i lavori per la stesura del Libro Bianco di Delors (Commissione Europea, 1993) presentano un avviso comune, in cui si assumono responsabilità dirette⁶.

⁵ Vedi Bollettino EU (1997), *Implementation of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment and the «Action for Employment. A Confidence Pact Initiative»*, n. 6.

⁶ *Schema generale per i grandi orientamenti di politica economica* (1993), 5 dicembre. Le parti si impegnano a evitare il conflitto e a tenere comportamenti conformi agli obiettivi nelle politiche salariali e del lavoro.

Dal pluralismo consultivo, caratteristico delle prime fasi, si passa all'istituzionalizzazione crescente della partecipazione e dell'inclusione delle parti sociali nello «spazio politico» (Crouch, 1993), che assume caratteri di trilateralismo nelle consultazioni, e bilateralismo nella contrattazione, soprattutto in materia di politica del lavoro e in altre arene specifiche di *policy*. A livello europeo non si realizza una vera e propria concertazione sociale come quella che caratterizza l'esperienza di alcuni paesi, non si sperimenta una sorta di euro-corporativismo, ma il gioco combinato di consultazione, contrattazione e coinvolgimento produce effetti non trascurabili. Le parti sociali svolgono sempre più una funzione pubblica, dunque, ma in un sistema segnato da un duplice volontarismo: infatti, al volontarismo del coinvolgimento nel processo decisionale, che resta solo una possibilità e un'opportunità, si aggiunge un processo di selezione degli attori basato ancora sul volontarismo, sull'autopromozione e sul mutuo riconoscimento. Questo comporta una bassa legittimazione degli attori sociali, prevalentemente informale. La consapevolezza di questo limite spinge le stesse parti sociali a siglare un Accordo con proposte sulle procedure da seguire e per l'identificazione degli attori collettivi protagonisti del dialogo sociale comunitario (per intervenire legittimamente devono essere assicurate sei condizioni⁷). 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 così più ampio e definito⁸.

La Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*, Ees) costituisce il primo esperimento concreto di questo modello di *policy-making* inclusivo. Il nuovo presidente della Commissione, Jacques Santer, dà ulteriore impulso alla partecipazione delle forze sociali e propone, nel giugno 1996, il «Patto di fiducia per l'occupazione» (Commissione Europea, 1996), che prevede una *partnership* aperta e flessibile, in cui ogni parte possa trovare liberamente il suo ruolo e ogni paese possa adattare i pro-

⁷ L'Accordo relativo all'attuazione dell'Accordo allegato al Protocollo sulla Politica Sociale del Trattato dell'Unione Europea (29 ottobre 1993) prevede che debbano avere diffusione in tutti i paesi un assetto interno democratico, basato sull'adesione libera e volontaria, e un mandato a rappresentare nel dialogo sociale europeo gli associati che, a loro volta, devono essere rappresentativi a livello nazionale e partecipare alla contrattazione collettiva nazionale.

⁸ Associazioni delle imprese private e pubbliche (Unice e Ceep) e sindacali (Ces-Etuc), di particolari categorie di imprese e lavoratori (Ueapme, Cec, Eurocadres), Camere di commercio (Eurochambres), 38 associazioni di settore dei lavoratori e 12 federazioni sindacali europee (tre sole affiliate a Ces-Etuc). L'elenco (Commissione Europea, 2002, allegato n. 1) viene adeguato in relazione alla creazione di nuovi comitati di dialogo sociale settoriale.

grammi alle sue caratteristiche istituzionali e socioeconomiche. Sulla base delle previsioni del Trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenuto a Lussemburgo nel novembre 1997, decide di avviare la sperimentazione della Ees fin dal 1998⁹. Il modello di *policy-making* in sperimentazione è iterativo, circolare, si basa sull'aggiustamento costante delle strategie e delle politiche, e favorisce l'apprendimento politico. Definiti di concerto gli obiettivi, la Commissione propone le linee guida da seguire nella predisposizione dei Piani nazionali d'azione per l'occupazione (*National Action Plan for Employment – Nap*), dopo un confronto con le parti sociali nei Comitati economico e sociale, e delle Regioni, e acquisito il parere obbligatorio del Comitato per l'occupazione. Il Consiglio dei ministri degli Affari sociali e dell'occupazione ed Ecofin le votano, a maggioranza qualificata, e ogni Stato membro predispone il suo Nap, e un Rapporto intermedio sulla sua realizzazione (*Implementation Report*). Le linee guida indicano anche le forme del coinvolgimento delle parti sociali: indispensabile per alcuni obiettivi, di consultazione sul contenuto generale dei Nap. Il Consiglio europeo, con il contributo tecnico del Comitato per l'occupazione, è chiamato a esaminare i Nap, può inviare Raccomandazioni agli Stati membri per l'eventuale revisione, e presenta poi un Rapporto congiunto all'esame del Comitato per l'occupazione sullo stato del mercato del lavoro e dell'occupazione in Europa, sulla realizzazione 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 Ees.

Dopo i primi anni di sperimentazione, al vertice di Lisbona del 2000 inizia un'ulteriore nuova fase, con la codificazione di questo procedimento nel nuovo Metodo aperto di coordinamento (*Open Method of Co-ordination – Omc*)¹⁰, che viene progressivamente esteso anche ad altre aree di *policy*: dall'inclusione sociale alle pensioni, dalla salute all'istruzione scolastica e professionale, dalla ricerca all'immigrazione, fino alle politiche macroeconomiche, dei mercati del capitale, dei beni e del lavoro. L'Omc è una forma di regolazione più leggera del tradizionale approccio legalistico, ma, prevedendo il coinvolgimento della società civile e degli *stakeholders* nel processo

⁹ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, sarebbe entrato in vigore solo dopo il 1° maggio 1999, dopo la necessaria ratifica da parte degli Stati membri. Non a caso, infatti, la politica del lavoro europea viene anche spesso chiamata Processo di Lussemburgo.

¹⁰ Sull'Omc vedi, tra gli altri, Hodson, Maher (2001), De la Porte, Pochet (2002), Scharpf (2002), Chalmers, Lodge (2003), Best (2003), Zeitlin, Trubek (2003), specialmente Introduzione, e parti I e III), Alacevich (2004), Zeitlin, Pochet (2005).

decisionale e di gestione delle politiche, rappresenta qualcosa di più di semplici raccomandazioni non vincolanti o dichiarazioni politiche (De la Porte, Pochet, 2002). Il modello si caratterizza, dunque, come metodo di governo che combina l'azione coordinata di più livelli (*multi level*), e di più attori (*multi players*) a tutti i livelli. Nel dialogo sociale, le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori giocano un ruolo fondamentale e privilegiato, e gli esiti della loro contrattazione bilaterale sono in grado di produrre norme.

I numerosi temi progressivamente incorporati nella Ees, da Lisbona in poi, portano l'attenzione sul ruolo potenzialmente cruciale di numerosi altri attori. Porre l'accento sulla coesione e l'inclusione sociale, riportare al centro il modello sociale europeo, impone infatti di perseguire obiettivi più qualitativi (miglioramento delle condizioni di lavoro, formazione continua, conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare, politiche di inclusione e contro ogni forma di discriminazione ecc.) che rendono necessaria l'interazione con nuovi attori collettivi, con nuovi soggetti della società civile, che rappresentano interessi diversi. Per fare solo qualche esempio, associazioni locali o etniche rappresentano – spesso più dei sindacati tradizionali – i disoccupati e, soprattutto, gli immigrati; associazioni religiose o laiche – più di quelle imprenditoriali – le imprese *non profit* e il volontariato, cruciali nell'ambito dei servizi alla persona. Combattere il lavoro nero, creare occupazione e integrare categorie sociali svantaggiate richiede inoltre di coinvolgere le amministrazioni locali, le associazioni di disabili o altri attori della società civile locale. Per conciliare vita familiare e di lavoro può essere opportuno includere l'associazionismo femminile. La tradizionale nozione di «parti sociali» tende dunque ad allargarsi e va, pertanto, riconsiderata.

In queste fasi si usano, infatti, termini diversi per qualificare il modello inclusivo di *policy making*. All'espressione *dialogo sociale*, peraltro mai abbandonata e a lungo dominante nei documenti comunitari, con il Libro Verde sull'organizzazione del lavoro del 1997 (Commissione Europea, 1997) si utilizza di più invece il concetto più generale di *partnership*¹¹, e nel Duemila si fa strada un altro termine ancora: *dialogo civile*, più ampio e comprensivo. La scelta dei termini – che pure ricorrono costantemente e il cui uso è anche concomitante – segnala il passaggio all'estensione della partecipazione: dalla cerchia ristretta dei sindacati e delle associazioni

¹¹ Sul significato di questo cambiamento nel linguaggio comunitario, vedi Caruso (2002).

imprenditoriali a nuovi attori sociali, sempre più numerosi, diversi tra loro, in grado di rappresentare interessi diffusi. Da un modello di tipo neo-corporativo, con poche e grandi organizzazioni di rappresentanza fortemente strutturate e coinvolte nel *policy-making*, si passa a un modello più inclusivo, ma a un tempo più flessibile, e necessariamente a legame più debole.

Le forme per includere tutte queste componenti della società civile restano però ancora non sufficientemente definite (Sciarra, 1999), come viene in evidenza quando il Libro Bianco *European Governance* propone di avviare una riforma del modello di governo (Commissione Europea, 2001). Insieme all'obiettivo di avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle politiche europee – in una fase in cui si risente di problemi di legittimazione dell'operato comunitario¹² – si propone una maggiore partecipazione nell'elaborazione delle politiche, attraverso azioni concertate delle istituzioni europee, e diffuse a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale). La definizione di società civile è quella offerta l'anno prima dal Comitato economico e sociale (1999; 2002), che tiene insieme la vecchia categoria di parti 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: organizzazioni non governative (ong), associazioni professionali, organizzazioni di base, di volontariato, religiose ecc.

Nel Libro sulla *Governance* traspare una certa preoccupazione nei confronti di un modello inclusivo così esteso. Si prevede, infatti, una semplificazione delle procedure di consultazione, volta a render più efficace il confronto, senza però arrivare a una regolazione positiva, per via legislativa, delle procedure e della selezione degli attori, che restano dunque entrambi volontaristiche¹³. Tuttavia, proprio il principio della partecipazione, tra i cin-

¹² Per una lettura dell'Omc in chiave di ricerca di legittimazione da parte dell'Unione, vedi Hodson, Maher (2001), Chalmers, Lodge (2003).

¹³ Le organizzazioni che intendono coinvolgersi devono rispettare i principi di apertura e responsabilità al loro interno. La base di dati Coneccs (Consultazione, Commissione europea e società civile), operativa dal 2002, informa sulle organizzazioni attive a livello europeo e sulle consultazioni formali della Commissione. I Centri d'informazione e di documentazione europea rafforzano le reti di comunicazione, e l'*Interactive policy making* (Ipm, Elaborazione interattiva delle politiche, http://europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm) consente la partecipazione *on line*, per ora, della Rete europea dei centri dei consumatori (Ecc Network, European Consumer Centre Network, che comprende 14 centri europei dei consumatori dislocati in 12 Stati, ma è in costante sviluppo).

que proposti nel Libro Bianco¹⁴, raccoglie l'interesse degli intervenuti nelle consultazioni, e quasi la metà dei pareri espressi riguardano questo aspetto (Commissione Europea, 2003). Nello stesso tempo, le parti sociali presentano una Dichiarazione congiunta al vertice di Laeken (dicembre 2001), in cui propongono l'istituzione di un nuovo Comitato, al più alto livello politico, che si riunisca ogni anno prima del vertice di primavera, in modo che possa essere effettivamente sentito prima che il Consiglio europeo prenda decisioni¹⁵. Alla fine del 2002 si ribadisce il diritto dei cittadini di associarsi per perseguire interessi comuni (sancito dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e si definiscono i criteri per le procedure di consultazione (Commissione Europea, 2002a). Il processo è a tre stadi: la Commissione identifica le parti da consultare in relazione all'area di *policy*; le informa, definendo anche i tempi e modi della consultazione; tiene poi conto delle loro opinioni ed eventuali suggerimenti ma prende le sue decisioni in autonomia. Il primo passo, di definizione dei *target groups*, mira a includere le organizzazioni della società civile che rappresentano gli interessi immediatamente coinvolti dalla politica o che ne verranno coinvolti indirettamente (ad esempio, consumatori), oltre a esperti e paesi non europei (candidati o in relazioni commerciali, economiche, o finanziarie, con i paesi europei). Si lamenta ancora, però, la mancanza di una definizione comunemente accettata, anche se non normativa, di «organizzazioni della società civile». L'indicatore principale della capacità di rappresentanza, e persino della rappresentatività, resta l'autonoma capacità di costituirsi come intermediari a livello europeo. Nel 2003 il Consiglio europeo, su richiesta delle parti sociali, dà vita al Vertice sociale tripartito su crescita e occupazione, che si tiene per la prima volta nel marzo dello stesso anno. La concertazione a livello europeo ha dunque un nuovo assetto.

Il testo della Costituzione europea licenziato dalla Convenzione (2003) raccoglie gli esiti di queste elaborazioni. Tre articoli sono dedicati al modello inclusivo di *policy-making*, da promuovere a norma costituzionale: l'art. 14, sul *Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione* tra gli Stati membri, secondo il Metodo aperto di coordinamento; l'art. 46, sul *Prin-*

¹⁴ Gli altri quattro sono: apertura (informazione, comunicazione, trasparenza, linguaggio accessibile e comprensibile), responsabilità (chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità di istituzioni comunitarie, Stati membri e altri partecipanti), efficacia (chiarezza degli obiettivi, monitoraggio, tempestività), e coerenza (tra le politiche e i loro diversi livelli di implementazione). Vedi Commissione Europea (2001).

¹⁵ Proposta fatta propria dal Gruppo di alto livello sulle relazioni industriali, nel Rapporto steso nel gennaio 2002.

cipio della democrazia partecipata attraverso procedure di consultazione di cittadini e associazioni di rappresentanza della società civile, che affida loro anche competenze d'iniziativa normativa; e l'art. 47, sul *Dialogo sociale autonomo* delle parti sociali, riconosciuto, promosso e facilitato dall'Unione¹⁶. Com'è noto, il testo costituzionale non è stato approvato in numerosi Stati membri e non è entrato in vigore. Tuttavia, qui preme notare soprattutto la definizione dei concetti. La strategia di inclusione nel processo di *policy-making*, iniziata da almeno venti anni, sposta ulteriormente l'accento: dal dialogo sociale, passando attraverso *partnership* e dialogo civile, si approda al *coordinamento* attraverso la *democrazia partecipata*, e si qualifica il *dialogo sociale* come prevalentemente bilaterale.

Istituzioni comunitarie e sempre più anche le stesse parti sociali, in un autonomo disegno, fanno convergere i loro sforzi nell'ampliamento del dialogo sociale e in direzione di un potenziamento della sua efficacia. Gli indicatori di questo sforzo sono diversi. Anzitutto, il dialogo sociale intersettoriale è sempre più costante, attivo, ampio e comprensivo. Le nuove linee della Commissione sul dialogo sociale (Commissione Europea, 2004) e gli stessi programmi di lavoro autonomamente prodotti dalle parti sociali segnalano uno sforzo verso l'integrazione sinergica tra i diversi tavoli di concertazione sociale. Le materie trattate sono sempre più numerose ed estese (fino a quelle legate alle politiche macroeconomiche). Si ricercano strumenti per rendere più efficace l'azione concertata¹⁷. I testi congiunti prodotti sono molti. In secondo luogo, il dialogo sociale di settore si espande significativamente. I settori oggi interessati sono più di trenta¹⁸. I testi congiunti sono diverse centinaia. Tra questi, cresce l'importanza dei testi di «nuova generazione», rivolti non più solo alle istituzioni europee e/o nazionali, ma alle organizzazioni affiliate alle associazioni europee di rappresentanza degli interessi, con l'obiettivo di rendere più coerente la loro azione ai diversi livelli¹⁹. Le attività promosse non sono soltanto quelle previste nell'ambito del dialogo sociale, di confronto e discussione nel tentativo di rag-

¹⁶ Sul recepimento dell'Omc nel testo costituzionale, vedi Zeitlin (2005).

¹⁷ Il Rapporto Kok (Employment Taskforce, 2003) aveva segnalato il rischio del mancato raggiungimento degli obiettivi di politica sociale e del lavoro definiti a Lisbona, e proposto riforme concrete.

¹⁸ I tavoli attualmente istituiti sono 31. Vedi, per la lista e gli eventuali aggiornamenti, il sito della Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/sectors_en.htm.

¹⁹ Nel 2004 si contano 40 testi di livello intersettoriale, e più di 300 testi a livello di settore; vedi Commissione Europea (2004), specialmente cap. 3.

giungere accordi, eventualmente basati su studi comuni. Sempre più comprendono anche l'organizzazione di convegni e tavole rotonde, la promozione di studi e ricerche e la loro pubblicazione, la messa a punto di veri e propri manuali per la diffusione delle pratiche più efficaci in diversi terreni di *policy*. Tutte queste attività indicano il passaggio da dichiarazioni di intenti verso azioni più concrete e, insieme, il tentativo di promuovere un effettivo coordinamento delle strategie (europee e nazionali, regionali e locali; intersettoriali e di settore) e la consapevolezza dell'importanza dell'aprendimento politico attraverso il dialogo sociale.

L'allargamento dell'Unione Europea, nel 2004, a dieci nuovi Stati membri e in prospettiva a ulteriori Stati, rappresenta una delle principali motivazioni di questo nuovo orientamento verso azioni più concrete e incisive e, a un tempo, una sfida difficile da affrontare. Nonostante le iniziative sempre più numerose della Commissione e delle stesse parti sociali per preparare il terreno in questi paesi al dialogo sociale nazionale ed europeo²⁰, le loro condizioni strutturali e le loro esperienze concrete sono molto distanti da quelle richieste: i salari e i redditi sono spesso sotto la media europea, e polarizzati all'interno dei paesi; la povertà e l'esclusione sociale di quote consistenti della popolazione creano problemi all'interno e nel contesto europeo; le condizioni di lavoro sono generalmente meno favorevoli; le esperienze di partecipazione dei lavoratori nelle imprese sono poco diffuse e la copertura contrattuale generalmente bassa (Commissione Europea, 2004, specie cap. 1, 6). Nonostante ciò, la concertazione nazionale tripartita si è sviluppata progressivamente anche se spesso resta scarsamente coordinata con il dialogo sociale di settore a livello nazionale e con quello bilaterale e decentrato, entrambi poco sviluppati.

Come si vede da questa veloce ricostruzione, si può dunque rintracciare una continuità di fondo circa il principio dell'inclusione nello spazio politico, pur nella diversità degli approcci e delle soluzioni adottate nel tempo. L'idea che le parti sociali debbano giocare un ruolo attivo e partecipe è presente sin dall'inizio del disegno comunitario europeo. Un altro elemento di continuità risiede nella permanenza di un'impostazione marcatamente volontaristica del processo di partecipazione e inclusione nel *policy-making*. La

²⁰ La Conferenza di Varsavia del 1999 ha avviato la riflessione comune sul ruolo delle parti sociali nel processo di allargamento e costituito l'avvio del dialogo sociale in molti paesi candidati e di numerose iniziative volte a favorirlo. Due anni dopo, a Bratislava, si sono riunite le parti sociali di 13 paesi candidati per discutere i risultati di uno studio e le proposte operative ivi avanzate (European Social Dialogue Newsletter, 2000).

specificazione di questo ruolo e più in generale l'identificazione stessa delle parti da coinvolgere, invece, mutano nel tempo, adattandosi alle esigenze congiunturali e di contesto, sulla scorta delle esperienze realizzate, con i loro pregi e limiti. Possiamo a questo punto interrogarci sul grado di efficacia dei diversi assetti proposti e realizzati, spostando l'attenzione sugli effetti del modello inclusivo nelle diverse fasi.

2. Apprendimento politico e convergenza funzionale

Valutare gli effetti del modello inclusivo di *policy-making* è compito difficile. Generalmente lo si cerca di fare misurando i risultati concreti ottenuti sul piano della regolazione del lavoro in Europa. Questo procedimento presenta però dei limiti. Da un lato, manca ancora uno sforzo adeguato di ricerca empirica su questo terreno²¹. Dall'altro, più in generale, tentare di misurare i risultati delle politiche pone comunque problemi di ordine metodologico. Le politiche, e quelle del lavoro in particolare, non sono autonome all'interno del vasto campo delle politiche pubbliche. Sono profondamente influenzate dalla politica macroeconomica del governo e legate ad altre politiche settoriali: è molto elevato il loro grado di apertura rispetto ad altri settori dell'azione pubblica, anche apparentemente lontani, come la politica fiscale, della casa o regionale ecc. (Reyneri, 2002). Richiedono perciò tempi lunghi di impostazione e non portano risultati nell'immediato. Va dunque considerata anche la stabilità del quadro politico-istituzionale, che assume rilevanza in quanto consente di operare con i margini di ampio respiro necessari per interventi non marginali. Nel caso della regolazione europea del lavoro, in terzo luogo, questi problemi sono ulteriormente aggravati dal fatto che non si tratta propriamente di una politica, ma di un procedimento entro il quale si realizzano le politiche nazionali, in relativa autonomia. Anche a prescindere dalla maggiore o minore quantità e qualità dei risultati concreti raggiunti, che generalmente richiedono tempi ben più lunghi per manifestarsi, si può tuttavia cercare di apprezzare la qualità dei processi di apprendimento politico sviluppati, consideran-

²¹ Un vero e proprio lavoro di ricerca è ancora carente. Sul punto, e per una sintesi dei problemi metodologici, vedi soprattutto Zeitlin, Pochet (2005). Per il caso del lavoro, si possono consultare i *Joint Reports* annuali della Commissione Europea e i materiali della *Impact Evaluation* condotta a cinque anni dall'introduzione della Ees. Vedi anche la bibliografia *Online Research Forum on the Open Method of Co-ordination*, dell'Università del Wisconsin, Madison, (<http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>).

do aspetti quali la diffusione delle procedure promosse a livello europeo, le caratteristiche delle reti di relazione tra gli attori, i linguaggi adottati e la loro maggiore o minore condivisione, le materie trattate, gli accordi raggiunti. Cercherò qui di seguire soprattutto questa strada, integrandola ove possibile con la prima, per mostrare come il modello europeo, pur con tutti i suoi limiti, abbia comunque consentito di raggiungere già alcuni risultati concreti e apprezzabili.

Fino all'entrata in vigore della Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*, Ees) alla fine degli anni novanta, è impressione generale che i risultati concreti della politica comunitaria siano tutto sommato piuttosto modesti. Si osserva che gli accordi raggiunti a livello europeo sono relativamente pochi, e che, per di più, spesso si tratta di testi generici e poco efficaci, che si limitano a dettare disposizioni minime e di compromesso tra orientamenti difficilmente conciliabili. Si può ritenere, tuttavia, che passare per risoluzioni dai contenuti poco conflittuali rappresentasse un percorso – per così dire – obbligato per introdurre e accreditare il processo decisionale partecipato. Affermare *standard* minimi sotto i quali nessun paese può scendere rappresenta un obiettivo prioritario, anche se non in grado di modificare significativamente l'ordinamento giuridico dei paesi membri. Infatti, questo processo lento e graduale consente di ottenere almeno altri tre effetti rilevanti per i successivi sviluppi.

Anzitutto, questo tipo di dialogo sociale favorisce lo sviluppo di orientamenti meno sospettosi nei confronti dell'Europa da parte degli attori istituzionali e sociali. I sindacati, in particolare, inizialmente guardano con scetticismo al processo d'integrazione europea, temono un'influenza troppo marcata del modello statunitense, se non addirittura una dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti. Le imprese, dal canto loro, osteggiano una regolazione sopranazionale potenzialmente lesiva dei loro interessi e che, soprattutto, riduce la loro capacità di influenza sui governi nazionali. Anche il Consiglio europeo è riluttante nei confronti di una legislazione europea del lavoro che necessariamente riduce la sovranità nazionale. L'idea che si possa costruire un modello europeo di capitalismo si diffonde lentamente e con difficoltà, ma trova in questi primi esperimenti un terreno su cui poggiare. In secondo luogo, le organizzazioni di rappresentanza sono stimolate a muoversi sul piano sopranazionale. La partecipazione nel contesto europeo favorisce l'istituzione, ove manca, e comunque l'irrobustimento progressivo delle associazioni europee: nuovi o sempre più importanti attori sociali si muovono ora nell'arena europea. Queste associazioni divengono col tempo sede privilegiata del confronto tra le associazioni nazionali affiliate, di me-

diazione tra i loro interessi spesso divergenti, ma soprattutto di elaborazione di un linguaggio, di orientamenti e proposte comuni. Infine, il confronto ripetuto nel tempo consente un'intensa interazione tra rappresentanti di interessi diversi, tesse reti di rapporti spesso anche di tipo personale, affina progressivamente linguaggi, procedure per lo scambio e la discussione tra le parti, e comuni orientamenti *problem-solving*.

Un processo decisionale partecipato, in altre parole, richiede il consenso di tutti gli attori, portatori di interessi diversi e spesso configgenti, e costruirlo può essere lungo e faticoso. Consenso, da un lato, tempestività e incisività delle decisioni, dall'altro, costituiscono i due poli di un dilemma circa l'efficacia delle riforme. Il primo impone processi decisionali complessi e di lunga durata, i secondi rischiano però di produrre riforme senza il consenso necessario perché siano anche efficaci. La tentazione di ricorrere all'azione unilaterale si affaccia periodicamente, specie in ambienti più orientati in direzione neoliberista. In alcuni paesi si segue 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), o per riappropriarsi delle leve sottratte alle politiche nazionali dal processo d'integrazione europea (Scharpf, 2002a), ma in tutti questi casi generalmente con scarso successo.

Le critiche alla scarsa incisività dei primi risultati del dialogo sociale europeo hanno dunque una spiegazione ragionevole. Meno plausibile mi pare, invece, mantenere questo giudizio negativo per la fase successiva, e più recente, avviata con la Ees e l'istituzionalizzazione dell'Omc. Ho ricordato sopra come la produzione di accordi, intese, testi congiunti sia venuta crescendo nel tempo, e come i testi «di nuova generazione» manifestino un salto di qualità: da un atteggiamento più rivendicativo, rivolto soprattutto a richiedere interventi alle istituzioni comunitarie e nazionali, ci si muove verso un orientamento più partecipe e attivo, con l'assunzione di responsabilità in proprio da parte degli attori sociali. Guardando solo agli ultimi anni (2003-2005), l'attività congiunta delle parti sociali riguarda diversi aspetti della regolazione del lavoro. Si organizzano numerosi seminari di approfondimento su diverse materie, volti a promuovere azioni comuni o siglare accordi: dall'emersione del lavoro nero all'invecchiamento attivo; dalle pari opportunità alla questione dello *stress* e della violenza sui luoghi di lavoro; dalla mobilità dei lavoratori, specie dei *manager*, alle pensioni. Si provvede al monitoraggio congiunto degli accordi precedenti: sul telelavoro, la discriminazione razziale, la questione dei disabili, la formazione continua. Si avviano programmi per favorire lo sviluppo delle competenze scientifiche

e tecnologiche, specialmente tra i giovani; per governare il cambiamento e affrontare le conseguenze sociali delle ristrutturazioni aziendali; per valutare il ruolo delle parti sociali all'interno dei paesi membri nella Ees. I piani di attività riguardano anche vari aspetti legati all'allargamento dell'Unione Europea, oggetto di impegni diretti delle parti sociali: seminari sulle relazioni industriali, in generale e con particolare riferimento ai comitati aziendali europei; studi sui processi di ristrutturazione nei paesi candidati; coinvolgimento nelle azioni per la formazione continua e il loro monitoraggio; analisi degli effetti dell'allargamento in termini di accrescimento delle diversità, aumento delle migrazioni interne ed esterne ecc.; istituzione di due sessioni l'anno del Comitato per il dialogo sociale allargato ai paesi candidati. Più in generale, il contributo delle parti sociali alla definizione delle Direttive europee non è di poco conto. In alcuni casi non si raggiunge un accordo, ma in molti altri la Direttiva nasce sulla base del testo congiunto approvato al tavolo del dialogo sociale. Così è, ad esempio, per le Direttive sui congedi parentali (1996), sull'orario di lavoro (1997 e 1999), sul telelavoro (2002), sullo *stress* e le sue conseguenze su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (2004). Nei casi di mancato accordo, comunque, vi è consultazione, e spesso la presentazione di documenti separati che contribuiscono alla formazione delle decisioni comunitarie.

Nel dialogo sociale di settore, poi, si producono circa duecento testi congiunti. I settori più attivi sono poste e telecomunicazioni, commercio, ferrovie, tessile abbigliamento, zucchero, pesca (tutti con più di dieci testi congiunti nel periodo 1997-2003). Seguono i settori pelletteria, turismo e ristorazione, sicurezza privata, trasporto su strada e marittimo, pulizie, miniere, agricoltura, elettricità, assicurazioni (tutti con più di cinque). In numero minore sono i testi siglati nei tavoli di dialogo sociale dei settori costruzioni, legno e mobilio, banche, aviazione, lavoro temporaneo, audiovisivi, servizi alla persona, navigazione e cantieristica navale, anche in relazione alla loro più recente istituzione. Le materie affrontate riguardano aspetti del processo d'integrazione europea, come il dialogo sociale di settore, le implicazioni sociali delle politiche europee, l'allargamento; ma anche altri dalle ricadute più concrete, come le politiche di settore, le condizioni di lavoro, la formazione, l'occupazione, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'orario di lavoro, le politiche antidiscriminatorie e lo sviluppo sostenibile²². Interessante, da que-

²² I temi sono indicati, nelle due categorie, in ordine di importanza relativa per numero di testi congiunti prodotti. Per una buona ricostruzione, anche se non esaustiva, vedi Commissione Europea (2004), p. 78.

sto punto di vista, è anche l'adozione di codici di condotta, o la sigla di documenti comuni, in materia di responsabilità sociale delle imprese (*Corporate social responsibility – Csr*). In sei settori (calzature, commercio, tessile e abbigliamento, pelletteria, legno e zucchero) si tratta di almeno una dozzina di testi che riguardano tutti gli aspetti o che sono dedicati in particolare al lavoro minorile e alle politiche di non discriminazione.

Si può obiettare che dall'assunzione di responsabilità dirette a livello europeo non discende sempre un'analoga assunzione di responsabilità di tutte le organizzazioni affiliate negli Stati membri, nell'azione di contrattazione e concertazione nazionale e di settore, o decentrata. Tuttavia, i meccanismi di recepimento delle decisioni prese a livello europeo e d'integrazione nei processi di negoziazione nazionale sono progressivamente più solidi, mettendo le basi per una crescente copertura contrattuale. Le differenze nei gradi di copertura nei paesi membri dell'Unione restano però elevate. Si va dalla copertura totale assicurata in Belgio, dove gli accordi raggiunti nel Consiglio nazionale del lavoro sono estesi automaticamente a tutti, alla definizione di accordi bilaterali per l'estensione della copertura anche alle imprese e ai lavoratori precedentemente non coperti, come mostra l'accordo raggiunto nel caso danese nel 2004²³.

Inoltre, nonostante i sistemi di relazioni industriali dei paesi europei non presentino al loro interno gradi di coerenza sempre elevati, si può notare un progressivo sforzo per aumentare il coordinamento tra i diversi livelli negoziali europeo, nazionale e decentrato. Per farlo, bisogna passare a considerare le ricadute delle politiche europee nei paesi membri. Qui è possibile solo presentare alcune considerazioni, seguendo una tipologia che identifica tre ordini di cambiamenti prodotti dall'apprendimento politico (Visser, Hemerijck, 1997, pp. 58-62)²⁴. A un primo livello, di minore influenza, i cambiamenti indotti sono semplici aggiustamenti dello strumentario utilizzato nelle politiche. Nel caso delle politiche del lavoro, si può fare l'esempio dell'adozione di nuove procedure nei servizi per l'impiego, o dell'aumento dei sussidi (in quantità o estensione). A un livello intermedio, si verificano cambiamenti nell'introduzione di misure nuove per realizzare obiettivi già definiti e presenti nell'ambito delle politiche. Nel nostro caso, un esempio può

²³ Sindacato (Lo) e associazione datoriale (Da) siglano un accordo per il recepimento della Direttiva europea del 2002 sul telelavoro in cui stabiliscono le procedure per la copertura della Direttiva anche in quelle aree e quei settori che non hanno copertura negoziale, e che rappresentano il 50 per cento circa delle imprese e del lavoro.

²⁴ La tipologia riprende criticamente quella elaborata da Hall (1993).

essere l'introduzione di nuovi incentivi per favorire l'inserimento occupazionale di categorie svantaggiate. Al livello superiore, invece, si verifica un cambiamento nel disegno stesso degli obiettivi, o quanto meno nella loro scala di priorità. Esempi ne sono l'orientamento delle politiche verso nuovi obiettivi, e le misure conseguenti a favore dell'invecchiamento attivo, della conciliazione tra lavoro e sfera privata, o dell'emersione del lavoro nero. I tre livelli non si escludono a vicenda, generalmente i livelli superiori comportano anche l'adozione delle innovazioni identificate come tipiche di quelli inferiori.

Quali tipi di cambiamenti promuovono le Direttive europee e le scelte nel campo della Ees, entrambi spesso frutto della concertazione e del dialogo sociale? A questo interrogativo, di non facile soluzione, si danno diverse risposte. Vorrei qui sostenere, in sintesi, che il modello di *governance* promosso in Europa favorisce un apprendimento politico del primo e del secondo livello, in qualche caso anche del terzo²⁵. Anche se non si sviluppa un nuovo diritto del lavoro europeo o una politica sociale comune a tutti i paesi membri, il dialogo sociale e i procedimenti della Ees e dell'Omc favoriscono un processo di relativa convergenza «funzionale» di sistemi nazionali che restano differenziati. L'integrazione europea non produce, in altre parole, una progressiva omogeneizzazione tra diversi sistemi istituzionali di regolazione, e le differenze tra i paesi restano marcate. Non si realizza nemmeno la convergenza verso un modello istituzionale dominante, o intermedio. Le soluzioni istituzionali adottate in Europa non tendono ad assomigliarsi progressivamente. I paesi europei, tuttavia, stanno progressivamente concentrandosi su obiettivi comuni, condividono sempre più alcuni principi essenziali del *policy-making*, perseguono strategie convergenti attraverso modelli istituzionali diversi, anche con coalizioni politiche di diverso orientamento²⁶.

²⁵ Riprendo qui i risultati di una ricerca condotta per la Commissione europea. Ulteriori dati sono reperibili in Ist (2001; 2002) e Alacevich (2004). Vedi anche Commissione Europea (2004), Zeitlin, Trubek (2003), Zeitlin, Pochet (2005).

²⁶ Giugni ha più volte sottolineato (1985; 2003) come il colore politico del governo in carica non influenzi la scelta di un «metodo politico di decisione congiunta», e conti 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 programmi realizzabili 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). A casi in cui cambiamenti di colore politico suscitano incertezze sulla tenuta del dialo-

Considerando, anzitutto, l'estensione del modello partecipativo, l'esperienza dei Nap per l'occupazione mostra un crescente processo di confronto tra governi e parti sociali nei paesi europei. Questa tendenza è ovviamente più visibile nei paesi che ne avevano minore tradizione, in cui si promuovono esperimenti di collaborazione tra governi e principali soggetti interessati, più e meno efficaci, più e meno istituzionalizzati, comunque importanti per l'avvio di un'esperienza poco conosciuta e praticata. In Portogallo, ad esempio, si istituisce un Consiglio permanente tripartito per la concertazione sociale (Cpcs) a livello nazionale. In Francia, ove precedentemente la collaborazione era limitata ad alcune materie (soprattutto la formazione professionale), e le relazioni erano di tipo più antagonistico, le strutture di confronto e di coinvolgimento delle parti sociali si rafforzano, a livello nazionale, e sono promosse anche a livello decentrato. Persino in paesi in cui il dialogo sociale era un'esperienza sconosciuta (come Grecia, ma anche Gran Bretagna) si avviano esperienze nuove, inusuali, seppur ancora debolmente affermate, di concertazione delle politiche. Nei paesi nuovi membri dell'Unione, o candidati, l'integrazione europea e i programmi dell'Unione, come anche delle grandi associazioni di rappresentanza europee, danno un notevole impulso, e si vedono già affermarsi pratiche di dialogo sociale precedentemente inesistenti, soprattutto a livello nazionale²⁷. Un'influenza positiva si rintraccia, però, anche nei paesi in cui la regolazione congiunta costituiva una pratica già solidamente affermata. In questi casi, spesso le istituzioni esistenti vengono rafforzate, le tematiche affrontate si estendono, i procedimenti ricevono una maggiore istituzionalizzazione. Le parti sociali sono sollecitate a mantenere il dialogo e a trovare soluzioni consensuali anche nelle fasi più critiche: ad esempio, in Svezia, ma anche in Finlandia, dopo fasi più o meno lunghe di difficoltà, si ricostruisce la tela del dialogo e si rinnova la collaborazione. La partecipazione si estende spesso alla gestione e al monitoraggio delle politiche, affidato a istituzioni tripartite (come in Portogallo, Irlanda, Belgio) o assunto in proprio dalle parti socia-

go sociale e di assetti partecipativi (Austria e Italia) si contrappongono quelli di paesi a guida socialdemocratica (ad esempio, la Germania di Schroeder) che incontrano difficoltà, o di coalizioni di centro-destra che promuovono la concertazione e la collaborazione (Francia, Portogallo, Spagna, Danimarca, Irlanda), o la sostengono (Belgio).

²⁷ In tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale coinvolti, ma anche a Cipro e Malta, sono create sedi tripartite di confronto, che hanno progressivamente esteso il dialogo a nuovi temi, in qualche caso superando il mero confronto formale e acquisendo maggiore autorità. In particolare, sono esemplificativi i più recenti sviluppi in Ungheria, Slovenia e Estonia (Commissione Europea, 2004).

li (come in Svezia), che segnala un coinvolgimento ben più rilevante della mera partecipazione alla definizione degli obiettivi. Spesso, poi, le procedure di collaborazione ricevono maggiore strutturazione: ad esempio, in Olanda, la Fondazione per il lavoro (*Stichting van de Arbeid*, Star), bilaterale, viene rafforzata, e si prevedono incontri periodici con il governo.

Particolare interesse riveste qui il ruolo crescente delle istituzioni partecipative, generalmente centrali ma spesso presenti anche a livello decentrato, che si rileva 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 solide e di più lunga tradizione, in altri sono più recenti, spesso nate sotto la spinta del modello comunitario. In una fase di crescente decentramento delle relazioni industriali, questa tendenza può sorprendere e va, in ogni caso, spiegata. Si può utilmente riprendere il concetto di «decentramento organizzato» proposto da Traxler (1995). Gli accordi e la contrattazione decentrata consentono aggiustamenti e anche una crescente differenziazione delle condizioni d'impiego, adattamenti alle specifiche esigenze locali e congiunturali, che aumentano la variabilità interna ai sistemi nazionali, ma in un quadro di processi di regolazione che cercano di conciliare gli interessi di tutti i soggetti (Streeck, 1987)²⁸. Questa variabilità, tuttavia, è coordinata, più o meno efficacemente, all'interno di processi di regolazione di settore, attraverso la concertazione e la contrattazione, o anche per via legislativa; ed è, in ogni caso, frutto della cooperazione tra i rappresentanti dei diversi interessi coinvolti. La crescente differenziazione entro un quadro coordinato può così divenire addirittura una risorsa per la regolazione del lavoro. Il ruolo affidato alle strutture di base delle organizzazioni di rappresentanza aumenta la loro importanza e le rafforza. Il sistema diviene più «articolato», dunque in grado di favorire l'efficacia e il successo di modelli inclusivi di *policy-making* in quanto tende a rendere coerenti le strategie degli attori ai diversi livelli. Il dialogo sociale consente l'introduzione di molta flessibilità in materia di orario, condizioni di lavoro, tipologie contrattuali, salari ecc. Si aprono spazi per soluzioni diversificate a livello de-

²⁸ Un esempio interessante sono le soluzioni date alla questione salariale, che sta generando crescente conflitto nelle relazioni industriali e che è più difficile regolare consensualmente. Il dialogo sociale ha giocato un ruolo rilevante, volto a evitare che l'integrazione europea generi troppo *dumping* retributivo. Basti ricordare la Commissione irlandese sui salari (Nmwc), il sistema *Verteilungsoption* in Austria, i Comitati svedesi e danesi per la determinazione di indicatori di riferimento accettati da tutte le parti per la contrattazione degli incrementi salariali, o gli aggiustamenti trovati in Olanda con l'impegno di tutte le parti sociali (Alacevich, 2004).

centrato, territoriale o di settore o anche d'impresa, che non coincidono con la deregolazione. Decentramento delle relazioni industriali non è sinonimo di ridotta regolazione del lavoro.

I rapporti predisposti nel 2002 dagli Stati membri e i materiali prodotti dalla Commissione per la verifica della Ees, a cinque anni dalla sua messa in opera, offrono ulteriori conferme²⁹. Pur fornendo diverse valutazioni sulle procedure previste nell'ambito della Ees e sul ruolo assegnato alle parti sociali – che purtroppo non viene preso in considerazione in tutti i rapporti nazionali – in quasi tutti i paesi si segnalano innovazioni del primo, del secondo e persino del terzo livello sopra richiamato. Anche i paesi più critici (Italia, Portogallo e Spagna) mostrano particolare insoddisfazione circa il coinvolgimento delle parti sociali, ma ritengono che la Ees abbia dato un impulso decisivo alle loro politiche nazionali e stimolato la definizione di nuovi strumenti, nuove misure e spesso anche nuovi obiettivi³⁰.

Altri paesi, al polo opposto, danno un giudizio molto positivo degli effetti a livello nazionale della Ees. In Francia, ad esempio, si sostiene che le politiche del lavoro non siano più le stesse dopo il processo di Lussemburgo. Precedentemente le sole esperienze di regolazione congiunta si avevano nell'ambito delle politiche di formazione professionale e riduzione dell'orario di lavoro (legge Aubry); la stesura dei Nap per l'occupazione vede crescere il coinvolgimento, con formule che si modificano e migliorano di anno in anno, e restituire vitalità a istituzioni partecipative che non erano riuscite a giocare un ruolo significativo³¹. Cresce il coinvolgimento degli attori sociali, che mostrano anche capacità d'iniziativa, soprattutto sui temi dello sviluppo locale, della lotta all'esclusione sociale e della promozione dell'occupazione, della formazione continua e della qualità del lavoro. La Ees introduce dunque nuovi temi nel dialogo sociale nazionale (terzo livello), contribuisce a creare un «nuovo vocabolario» e a far superare almeno in parte le tradizionali relazioni conflittuali, che vertevano sui temi classici del salario, delle condizioni di lavoro, delle pensioni. Analoghi giudizi sono espressi in Grecia, Lussemburgo, Belgio, Gran Bretagna e Irlanda. Gli ultimi due casi meritano attenzione per la loro tradizione di relazioni industriali e di minor coinvolgimento nelle politiche sociali e del lavoro. In Gran Breta-

²⁹ Vedi Bossaert, Best (2002), Trubek, Mosher (2003, pp. 41 ss.) e Commissione Europea (2002a; 2003a), oltre che il sito http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm.

³⁰ In Portogallo, si segnala come l'obiettivo della formazione continua sia stato inserito proprio per impulso della Ees.

³¹ È il caso del Comitato per il dialogo sociale sui problemi europei e internazionali (Cdsei).

gna, la Ees coincide 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 politiche³². In Irlanda l'adozione di misure di prevenzione, formazione continua e per le pari opportunità è possibile con il contributo crescente delle parti sociali.

Tra questi due poli si collocano altri paesi che assegnano alla Ees un ruolo meno rilevante, soprattutto perché le politiche europee coincidono sostanzialmente con quelle già diffuse a livello nazionale precedentemente. È il caso dell'Olanda, ad esempio, in cui tuttavia si sottolinea come si siano comunque avuti cambiamenti di primo e secondo livello: alcune politiche già definite ma poco praticate sono rafforzate (formazione continua e politiche di genere), si realizza una maggiore integrazione tra politiche del lavoro e sociali, soprattutto si dà nuovo e forte impulso al monitoraggio delle politiche. Anche in Svezia, Finlandia, Austria, Danimarca e Germania si condivide questa valutazione, sempre sottolineando anche alcuni aspetti positivi³³.

Una ricostruzione dei temi inseriti tra gli obiettivi della contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con le politiche nazionali ed europee del lavoro, può aiutare a completare questo quadro sugli effetti della Ees. Un numero consistente d'iniziative congiunte delle parti sociali riguarda, ad esempio, il nuovo obiettivo dell'invecchiamento attivo, in particolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata. Cresce quasi ovunque l'attenzione nei confronti di politiche dell'orario di lavoro che coniughino esigenze di produttività delle imprese e competitività dei sistemi nazionali, dunque anche tenuta e crescita del volume dell'occupazione, con le esigenze di vita e lavoro dei soggetti, favorendo l'occupazione delle persone con carichi di cura familiare, soprattutto le donne³⁴. Politiche per la formazione, specie

³² Ha fornito uno stimolo a sottoscrivere il Protocollo sociale, che la Gran Bretagna non aveva sottoscritto a Maastricht, e a promuovere politiche più attente a combinare flessibilità (ampiamente presente nel paese) con *standard* minimi di *fairness at work* (vedi il Libro Bianco inglese del 1998). I sindacati hanno ampliato il loro ruolo nelle politiche di formazione continua (numerosi *Union Learning Fund*, Ulf, sono esempi di «buone pratiche») e di *flexicurity*. Si sono sviluppate le relazioni bilaterali (attraverso il *Partnership Institute*) e il *Partnership at Work Fund*, istituito nel 1998, finanzia progetti per migliorare la produttività e la qualità del lavoro.

³³ Ad esempio, si ritiene frutto della Ees l'impulso dato alle politiche locali del lavoro in Svezia, a quelle per le pari opportunità in Finlandia.

³⁴ 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 migliore in questi paesi.

continua, e per le nuove tecnologie sono diffuse quasi ovunque. Numerosi sono gli interventi congiunti per favorire l'occupazione e ridurre la disoccupazione. In alcuni paesi è forte anche l'attenzione nei confronti dell'inserimento occupazionale dei giovani, a prescindere dal fatto che i tassi di disoccupazione giovanile siano tra i più bassi (Olanda e Germania) o tra i più elevati (Belgio). Relativamente diffusi sono anche interventi sulle condizioni di lavoro. Meno presenti, ma rintracciabili in vari paesi, sono quelli rivolti ai lavoratori disabili e immigrati, o per l'auto-impiego, lo sviluppo di programmi integrati a livello territoriale ecc.

Per fare solo qualche esempio, i capitoli sociali introdotti nei contratti collettivi di lavoro in Danimarca affrontano larga parte di questi aspetti: prevedono contratti di lavoro flessibile e lavori socialmente utili per disoccupati di lunga durata e anziani, con deroghe sulle condizioni salariali e di lavoro; progetti di formazione mirata e sul lavoro per favorire l'impiego per tutti, e per le categorie più svantaggiate; progetti di formazione rivolti ai giovani per lo sviluppo delle competenze di più alto livello; programmi di *job rotation* e sostituzione dei lavoratori in formazione con disoccupati, con sussidi per le imprese; interventi sui servizi per l'impiego. In Finlandia si realizzano molti interventi integrati, a responsabilità congiunta: per l'adeguamento dei servizi per l'impiego e l'orientamento, l'aumento delle forme d'assistenza (sussidi) ai disoccupati, la formazione professionale (col progetto *New Start* di formazione continua per anziani e disoccupati di lunga durata); la diffusione delle nuove tecnologie, la sicurezza (con riferimento soprattutto ai lavoratori con contratti atipici), e l'organizzazione del lavoro, il sostegno all'auto-impiego e all'auto-imprenditorialità, con forme d'assistenza nei confronti delle nuove imprese. In Irlanda, i grandi accordi centrali e il programma *Back to Work Allowance Scheme* costituiscono la cornice entro cui si sviluppano azioni integrate: per tutte le categorie svantaggiate sul mercato del lavoro, tramite l'adeguamento delle competenze (nei settori delle costruzioni, dell'assistenza alle persone e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione); l'eguaglianza delle opportunità nei luoghi di lavoro (con forte attenzione alla questione salariale e contro le discriminazioni razziali nelle imprese, che coinvolgono anche le istituzioni bilaterali) e lo sviluppo di politiche *family-friendly*, basate su servizi alle famiglie e nuovi contratti di lavoro (*job sharing*, a termine); nuove forme d'articolazione dell'orario (*flexitime*); e forte attenzione alla formazione come centrale per la competitività del sistema economico e produttivo e per la vita lavorativa dei singoli soggetti³⁵. In Austria, in-

³⁵ Gruppi di lavoro tripartiti sono istituiti per l'analisi dei fabbisogni formativi, *Natio-*

terventi di deregolazione (nel settore del commercio) e introduzione del lavoro nei *week-end* si accompagnano a misure per «compensare» la flessibilità, con aumenti del salario reale; s'introduce la settimana sabbaica per gli occupati, non necessariamente collegata a esigenze professionali individuali e/o dell'impresa, ma fruibile liberamente anche per interessi personali; si incentivano gli interventi di formazione in azienda con esoneri fiscali e contributivi; il programma *Qualifizierungsverbände* sostiene le imprese che legano formazione e introduzione d'innovazioni in cooperazione tra loro (in reti di almeno tre imprese).

Molti altri esempi si potrebbero fare, e questa breve rassegna delle tematiche promosse a partire dalle politiche del lavoro europee, assunte all'interno dei Nap nazionali e divenute patrimonio comune di azione anche da parte delle parti sociali, non è certamente esaustiva. Tuttavia, si può già cogliere come l'assunzione di responsabilità da parte delle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale europeo e nazionale stia producendo qualche effetto anche sulla loro autonoma attività di negoziazione bilaterale, si traduca in politiche specifiche, da realizzare a livello nazionale, di settore e decentrato.

Vediamo infine alcuni aspetti più legati al costo del lavoro, che è ovviamente uno dei contenuti più tradizionali, e conflittuali, del confronto tra le parti nella contrattazione collettiva e (dagli anni novanta in poi in modo sempre più diffuso) nella concertazione sociale delle politiche dei redditi. Il governo della flessibilità passa anche attraverso la questione salariale, strettamente legata alla diffusione dei nuovi rapporti di lavoro con contratti flessibili. La riduzione del costo del lavoro impone nuove forme d'organizzazione del lavoro e dell'orario (contenimento dello straordinario, introduzione della banca delle ore o altri sistemi di flessibilità oraria, flessibilità interna alle imprese). In molti paesi si registrano cambiamenti anche in questo campo, che segnalano una svolta nel comportamento e nelle strategie degli attori, anche se spesso suscitano dissenso e provocano difficoltà alla regolazione congiunta.

In Irlanda, paese con differenziali salariali elevati e costo del lavoro particolarmente basso, alcuni grandi accordi centrali affrontano il tema della crescita dei salari reali e del controllo del costo del lavoro. Nel settore privato

nal Steering Groups, e sul tema dell'apprendistato, *Special Task Team*; il Fondo nazionale per la formazione sostiene esperienze di tirocinio, apprendistato e reti di formazione; la rete *Skillnets*, finanziata dallo Stato ma gestita in modo paritario a livello tripartito, sostiene la formazione dei lavoratori all'interno delle imprese, specie sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

gli aumenti salariali sono legati alla produttività, tramite la promozione della componente variabile e l'azionariato dei dipendenti. Nel settore pubblico si promuove la cooperazione, istituendo presso il ministero delle Finanze un *Benchmarking Body*, bilaterale, per la determinazione del salario, un Gruppo di monitoraggio sul controllo della realizzazione degli accordi, nell'ambito del *Programme for Prosperity and Fairness* (Ppf), e la Commissione nazionale sui salari (Nmwc), che introduce il salario minimo nazionale³⁶. In Austria non c'è tradizione di eguaglianza salariale, la flessibilità salariale è molto ampia, ma la contrattazione di categoria tiene conto delle esigenze macroeconomiche e il sistema della *Verteilungsoption*³⁷ realizza una flessibilità anche a livello micro (aziendale).

In Svezia, il consenso diffuso sulla necessità di differenziare condizioni di lavoro e salariali non entra in contrasto con un maggiore coordinamento del sistema di relazioni industriali, anzi è la base del nuovo «compromesso sociale», volto a conciliare esigenze delle imprese e dei lavoratori, 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) istituisce il Comitato economico dell'industria, che offre informazioni sugli indicatori macroeconomici e controlla gli effetti degli accordi raggiunti (Ist, 2001, in particolare Anxo). In Danimarca, il Forum tripartito e il preesistente Comitato statistico promuovono dal 1998 accordi sul sistema di calcolo per gli incrementi salariali, con indicatori concordemente accettati per la contrattazione (Ist, 2001, in particolare Jorgensen). In Francia la questione salariale è affrontata soprattutto a livello decentrato, aziendale, e legata alla riduzione dell'orario di lavoro e alla flessibilità interna.

In altri paesi si verificano invece crescenti tensioni, a prescindere dalla tradizione di confronto sulle questioni economiche. In Germania, la riduzione del costo del lavoro si lega a politiche dell'orario di lavoro. L'Alleanza per

³⁶ I lavori della Commissione non sono senza conflitti. I sindacati giudicano i tassi d'incremento salariale non allineati con la crescita economica e l'inflazione. Tuttavia, gli aggiustamenti proposti sono poi accettati da tutti.

³⁷ Letteralmente, opzione distributiva, in realizzazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta, e oggetto di un accordo nel 1999. I contratti di categoria consentono di scegliere tra aumenti per tutti senza flessibilità, oppure una parte generale per tutti e una variabile legata alle *performance* e basata su accordi aziendali. Questa ultima soluzione sta progressivamente sostituendo gli aumenti automatici, legati all'anzianità di servizio (*Werwendungsgruppen*), con l'accordo dei sindacati, che mirano a tutelare contro la disoccupazione i lavoratori più anziani e a consentire ai più giovani livelli salariali iniziali più alti, e delle imprese, che collegano il costo del lavoro ai risultati aziendali (Ist, 2001; 2002, in particolare Traxler).

il lavoro raggiunge, nel 2000, un accordo per ridurre lo straordinario e sostituirlo con crediti d'orario (*Zeit-Wertpapiere*) da utilizzare per il prepensionamento, e da contrattare in azienda³⁸. Un crescente conflitto su pensioni, salario, riduzione del tempo di lavoro e straordinario manda però in crisi l'Alleanza. Il costo del lavoro sta divenendo dunque fonte di crisi della regolazione congiunta del lavoro (Ist, 2002, in particolare Sadowski *et al.*). In Italia crescono le tensioni tra le parti, soprattutto nel pubblico impiego e nei servizi di pubblica utilità. Nel settore privato il salario variabile legato alla produttività è oggetto di contrattazione da tempo, così come la riduzione dello straordinario e nuove forme di organizzazione del tempo di lavoro. Nel pubblico, invece, la «privatizzazione» del rapporto di lavoro trova spesso l'opposizione dei sindacati.

Qualche segnale di difficoltà si vede anche in Olanda dal 1999, dove si paventa la «fine delle politiche salariali responsabili» (Ist, 2002, in particolare Van der Meer, Benedictus e Visser). Il governo chiede moderazione salariale e maggiore individualizzazione dei trattamenti, ma le parti sociali rifiutano questa interferenza nella loro autonomia negoziale. I sindacati rivendicano incrementi salariali, agganciati alla sostenuta crescita economica del paese, del costo della vita e dell'inflazione (addebitata alle politiche fiscali ed energetiche del governo). Le imprese, che offrono alte retribuzioni ai *manager* e ai lavoratori qualificati (in un paese in cui la forza lavoro specializzata è carente), rendono difficile la moderazione salariale³⁹. Molti contratti di categoria tuttavia accettano le richieste sindacali, rafforzano il salario variabile⁴⁰ e riducono la durata dei contratti per consentire aggiustamenti più rapidi.

Si potrebbero portare ancora altri esempi: la legge belga sulla competitività che istituisce un «corridoio salariale» entro cui contenere gli incrementi, che tuttavia secondo i sindacati non tutela sufficientemente il potere d'acquisto dei lavoratori⁴¹, per cui si sono avute intese che collegano salario e flessibilità dei lavoratori (prevedendo *bonus* per la mobilità, nel settore delle costruzioni; riduzione dell'orario notturno, nell'editoria ecc.);

³⁸ Il caso Volkswagen ne è un esempio. Altri esempi sono rintracciabili nei settori e nelle aziende in cui è più diffuso il lavoro flessibile e meno garantito, soprattutto interinale.

³⁹ Con l'Accordo di Gardenen, dal nome del luogo della firma, le imprese accettano una moderazione delle retribuzioni dei *managers*.

⁴⁰ L'attenzione al salario variabile cresce significativamente in seguito all'Accordo del 2000 («Bisogna fare di più»).

⁴¹ 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 (Ist, 2002, in particolare Arcq).

lo spostamento nella contrattazione collettiva in Spagna dai sistemi automatici d'incremento salariale, legati all'anzianità, verso il salario variabile legato alle *performance* aziendali, che però lascia distanti le strategie delle imprese (che chiedono il rinnovamento della struttura salariale per legarla alle *performance* aziendali, ai livelli salariali delle imprese competitive, e l'introduzione di clausole di salvaguardia per le imprese non in grado di aumentare i salari) e dei sindacati (che chiedono la salvaguardia del potere d'acquisto, l'eliminazione delle disuguaglianze di genere, l'introduzione del salario minimo). Nonostante persistano, specie su questo tema, situazioni di disaccordo e di conflitto, vi sono segnali di un crescente confronto, un rafforzamento delle istituzioni partecipative e il raggiungimento di accordi innovativi.

3. Regolazione del lavoro nella condivisione dello spazio politico

Le tendenze richiamate segnalano, dunque, una diffusione del modello inclusivo di *policy-making* a livello europeo, una estensione delle pratiche di dialogo sociale a livello nazionale nei paesi membri e, infine, un crescente impegno delle parti sociali nella regolazione congiunta del lavoro, che si traduce spesso nell'assunzione di responsabilità nella loro autonoma contrattazione collettiva (bilaterale). Si può riassumere la situazione concentrando l'attenzione sul grado di congruenza tra concertazione sociale e contrattazione collettiva, e sul grado di coordinamento all'interno dei paesi. Sin dai primi anni della Ees si è registrata una crescente propensione alla regolazione congiunta tra governi e parti sociali, la diffusione 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. Mettendo in relazione il grado di coinvolgimento nella concertazione sociale tripartita delle politiche del lavoro con il grado di inclusione nella negoziazione bilaterale dei temi legati all'occupazione, si vede che le soluzioni adottate sono diverse, ma quasi tutte convergenti in direzione della regolazione congiunta, e si possono identificare quattro modelli prevalenti di regolazione del lavoro⁴².

⁴² Si riprende qui la tipologia di Léonard (2001), con qualche aggiustamento legato agli sviluppi successivi. Per un approfondimento, vedi Alacevich (2004, specialmente par. 5.3). Un analogo lavoro sui nuovi Stati membri non è ancora disponibile, anche se utili elementi sono rintracciabili in Commissione Europea (2004).

Tab.1 Quattro modelli di regolazione del lavoro

		<i>Concertazione sociale tripartita delle politiche del lavoro</i>	
		<i>Presente</i>	<i>Assente o marginale</i>
<i>Presenza dei temi legati all'occupazione nella negoziazione</i>	<i>Significativa</i>	Regolazione congiunta del lavoro – Coordinata: Germania, Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia – Meno coordinata: Belgio, Italia, Spagna	Prevalenza della contrattazione collettiva – Di settore: Austria – Aziendale: Francia
	<i>Marginale</i>	Concertazione delle politiche nazionali del lavoro Irlanda, Lussemburgo, Portogallo	Regolazione prevalentemente affidata al mercato Gran Bretagna, Grecia

Una «regolazione congiunta del lavoro» si manifesta nei paesi in cui le politiche sono concertate a livello nazionale e le parti sociali nelle loro relazioni bilaterali, dal livello nazionale a quelli decentrati, assumono responsabilità dirette nei confronti del lavoro e dell'occupazione. Questa continuità tra dialogo sociale e contrattazione caratterizza otto paesi, pur se con diversi livelli di coordinamento interno⁴³. Una «concertazione delle politiche del lavoro» più centrale, meno coordinata con la negoziazione bilaterale, di settore e aziendale, è comunque presente in Portogallo, in Irlanda e in Lussemburgo⁴⁴, ove vi sono tuttavia segnali di cambiamento

⁴³ Tra i casi a maggior coordinamento, anche in Finlandia e Svezia la regolazione congiunta si riafferma dopo un periodo di difficoltà. In Svezia, l'Istituto nazionale di conciliazione (*Medlingsinstitut*) e l'Istituto di mediazione (*Statens förlikningsmännaexpedition*), insieme a quelli autonomi delle parti sociali, favoriscono la «flessibilità contrattata» (Ist, 2001; 2002, in particolare Anxo). Tra i casi di minore coordinamento, specie in Italia e Spagna si registrano discontinuità e tensioni, e una minore stabilità del sistema.

⁴⁴ In Portogallo, le relazioni bilaterali sono molto tradizionali, ma si registrano segnali di cambiamento: un terzo circa dei contratti trattano questioni legate alle politiche del lavoro e danno seguito agli accordi siglati al centro, come l'Accordo sulle politiche del lavoro, il mercato del lavoro e la formazione (Ist, 2001; 2002, in particolare Pires de Lima e Rego). In Irlanda, i grandi accordi centrali, *Partnership 2000* e *Ppf*, stimolano la cooperazione, ma gli accordi aziendali sono ancora pochi. Inoltre, la contrattazione di cate-

in atto. La «prevalenza della contrattazione collettiva» rispetto alla concertazione nazionale caratterizza due paesi molto diversi, Francia e Austria, in cui il coordinamento è assicurato in modo opposto: più «amministrato» dallo Stato, ma in cui cresce l'orientamento alla regolazione congiunta, o più affidato all'autonomia negoziale, ma in grado di assicurare coerenza e coordinamento⁴⁵. Solo in due paesi, Grecia e Gran Bretagna, la concertazione nazionale è debole e la contrattazione decentrata poco coordinata, e non affronta questioni legate all'occupazione, che restano così «regolate prevalentemente da meccanismi di mercato»⁴⁶. Dunque, con due sole eccezioni, in tutti i paesi gli attori sociali assumono responsabilità crescenti nella regolazione del lavoro, coniugandola con le esigenze di competitività. Il modo in cui questo avviene è però variabile, più o meno solido e duraturo, e dipende anche dal ruolo dello Stato. 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.

Non c'è dunque una convergenza di tipo «strutturale», ma piuttosto di tipo «funzionale» e «normativa», almeno nel campo della regolazione del lavoro ben visibile. Ciascun paese affronta i problemi posti dalla competizione economica e dall'integrazione europea facendo ricorso al patrimonio di norme e pratiche consolidate nel tempo, ricombinandole per rispondere alle nuove sfide. Il gioco comunitario e la strada perseguita nell'integrazione

goria ha scarso peso, e persiste una forte variabilità tra settore e settore (Ist, 2002, in particolare Kenny e Geary).

⁴⁵ In Francia, la contrattazione aziendale riceve deleghe dalla legislazione (Ist, 2002, in particolare Jacquier e Plassard). In Austria, Stato e istituzioni tripartite non influenzano le relazioni bilaterali. Spesso si enfatizza il ruolo della Commissione paritetica, tripartita, su prezzi e salari (Pklp), che però sorveglia solo i tempi delle tornate contrattuali e non ne influenza i contenuti. I contratti stipulati ogni anno (più di 400) sembrano segnalare una frammentazione del sistema, che invece è più coordinato per il ruolo pilota del settore metalmeccanico, e gli stretti legami interpersonali tra i protagonisti di concertazione e contrattazione (Traxler, 1998; Ist, 2001; 2002, in particolare Traxler)..

⁴⁶ In Grecia, il dialogo sociale al centro resta più rituale e poco legato con la contrattazione, anche per l'arretratezza delle relazioni industriali. I sindacati chiedono più regolazione, le imprese invece più deregolazione. Tuttavia il processo avviato può favorire la concertazione delle riforme (Ist, 2001; 2002, in particolare Mouriki). In Gran Bretagna, autonomia negoziale, decentramento e volontarismo delle relazioni industriali si sono accentuati nel ventennio dei governi conservatori (Ist, 2001; 2002, in particolare Marsden).

europea si inseriscono in questi processi di riadattamento, tuttavia, con un ruolo non trascurabile, promuovendo un isomorfismo «debolmente coercitivo» e «normativo» (Powell, DiMaggio, 1991)⁴⁷. Gli obiettivi, i principi di regolazione e le forme di relazione tra gli attori sono sempre più comuni.

La capacità impositiva diretta delle istituzioni comunitarie sul terreno delle politiche del lavoro e sociali è infatti limitata: non hanno competenze dirette né capacità di «direzione gerarchica» (Scharpf, 2002); anche il Trattato di Amsterdam, con il nuovo Titolo sull'occupazione, opta per una «integrazione negativa» e una debole «integrazione positiva» (Scharpf, 1998). Si sviluppa però un approccio di tipo progressivo e procedurale, basato su *soft law*⁴⁸ e regole generali, negoziazioni intergovernative e decisioni congiunte, processi non vincolanti di coordinamento, e sostegno al mutuo accomodamento e all'apprendimento politico. Le istituzioni comunitarie non possono cioè obbligare gli stati nazionali ad adottare determinati comportamenti, ma non per questo l'influenza dell'integrazione europea è irrilevante, è semmai solo «debolmente coercitiva». Al centro del Metodo aperto di coordinamento vi è, infatti, una forte attenzione agli aspetti procedurali⁴⁹: 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. Il peso politico delle valutazioni comunitarie sulle vicende interne ai diversi paesi è più forte di quanto ci si potrebbe aspettare, nonostante la carenza di vere e proprie sanzioni (Treu,

⁴⁷ Secondo Powell e DiMaggio (1991) la diffusione di modelli simili può avvenire per via «coercitiva», per l'azione di un'autorità sovraordinata che pone vincoli e costrizioni; per via «mimetica», adeguandosi a modelli 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; ma anche per via «normativa», attraverso la 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.

⁴⁸ Il concetto di *soft law* si riferisce a un tipo di regolazione dai contenuti più generali e da adattare a diversi contesti istituzionali, una sorta di «minimalismo regolativo» (D'Antona, 1992), visto da molti come insufficiente. Emblematiche, da questo punto di vista, restano le proposte avanzate dal Gruppo di Madrid (Supiot, 1999), che individuano una serie di temi (rapporto d'impiego privato, *status* professionale, tempi di lavoro, contrattazione collettiva) sui quali appare necessario un intervento legislativo europeo decisamente più forte. Altri lo ritengono invece un approccio necessario, per la difficoltà di una legislazione positiva uniforme per tutta Europa, e anzi favorevole alla costruzione di un'Europa sociale libera dai vincoli e dai pregiudizi della tradizione (Trubek, Mosher, 2003; Ichino, 1999).

⁴⁹Vedi Mückenberger (2002). Al proposito si è parlato anche di una «tendenziale transizione dal diritto (sociale) sostanziale a quello procedurale» (Giubboni, 2003, p. 271).

2001): buone valutazioni rafforzano le coalizioni di governo; valutazioni negative, raccomandazioni (individuali) del Consiglio, o anche la mancata menzione tra le buone pratiche di esperienze nazionali sono strumenti per le opposizioni (Biagi, 2000).

La sollecitazione al dialogo sociale e a stipulare accordi, seppur non vincolanti, favoriscono un avvicinamento delle posizioni, l'analisi congiunta dei problemi, lo sviluppo di un linguaggio comune. L'ampiezza delle materie di dialogo, nella Ees e nelle altre sfere di *policy*, produce una «estensione tematica» e una «estensione numerica» (Salvati, 2000) delle politiche affrontate congiuntamente, sostenendo anche processi di responsabilizzazione delle organizzazioni degli interessi. Numero e tipo degli attori coinvolti crescono in relazione alla necessità di mobilitare tutti gli interessi, stimolandoli a agire in modo non isolato. Ne discende qualche difficoltà operativa, da affrontare comunque per aumentare l'efficacia delle politiche. Si favoriscono processi di convergenza che poggiano sul «mutuo accomodamento» (Scharpf, 2002). L'apprendimento politico e la diffusione delle «buone pratiche» consentono meno lo sviluppo di politiche del tipo *beggar my neighbour* anche sui terreni in cui la concorrenza tra gli Stati è più forte. Regole condivise, principi di riferimento comuni, procedure comunemente accettate, fanno ormai parte dell'*acquis communautaire* e contribuiscono a mantenere e rafforzare le regole del gioco nei paesi europei, anche a fronte di cambiamenti delle coalizioni politiche di governo.

Inoltre, si sviluppa un comune «linguaggio sociale e del lavoro» europeo che, pur con i limiti ben noti, genera un isomorfismo normativo. Nel linguaggio comune entrano termini che esplicitano la condivisione di 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 delle donne nel mercato del lavoro. Entrano nuovi termini, come *workfare* o *flexicurity*, che esprimono i fondamenti del modello sociale europeo: conciliare esigenze diverse, assicurare competitività e coesione sociale. E ancora, si sta affermando poi una vera e propria «comunità professionale transnazionale», formata da politici e funzionari pubblici, ma anche da rappresentanti dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali che partecipano al dialogo sociale europeo e alla definizione delle strategie comunitarie. Questa comunità professionale 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 comunitaria.

Si può obiettare che questo processo non ha la coerenza «coercitiva» e «normativa» di quello che sostiene l'integrazione economica, ma i cambiamenti avviati nella dimensione «sociale» dell'integrazione europea non sono di poco conto, e potrebbero intensificarsi e crescere. Certamente, la particolarità della regolazione del lavoro assume qui rilevanza. Altre sfere della politica sociale sono ancora poco interessate da questi cambiamenti, e forse lo resteranno ancora a lungo. Da un lato, infatti, il nuovo Titolo sull'occupazione del Trattato sostiene questo processo in modo ben più forte di quanto non avviene per altre *politics*. Dall'altro, la natura stessa di quest'area impone in modo più forte e cogente la cooperazione tra attori pubblici e privati, pena l'inefficacia delle politiche. Sono, comunque, necessari aggiustamenti costanti per affrontare le sempre nuove sfide che si pongono, e agli attori coinvolti sono richieste capacità di adattamento (reciproco e ai mutamenti esterni) e di innovazione. Tuttavia, i risultati sin qui ottenuti non sono irrilevanti, e l'esercizio affrontato con la Ees dal 1998 costituisce un banco di prova importante, da estendere ad altre politiche sociali per irrobustire l'integrazione sociale europea.

Bibliografia

- Alacevich F. (2004), *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*, Firenze, Firenze University Press.
- Baglioni G., Squarzon C. (a cura di) (1987), *Stato, politica economica e relazioni industriali in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Best E. (2003), *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance*, Maastricht, Eipa, <http://www.eipa.nl>.
- Biagi M. (1998), *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in Cella G.P., Treu T. (a cura di), pp. 495-525.
- 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.
- Bollettino EU (1997), *Implementation of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment and the «Action for Employment. A Confidence Pact Initiative»*, n. 6.
- Bossaert D., Best E. (eds.) (2002), *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, Maastricht, Eipa.
- 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., Treu T. (a cura di) (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino.
- Chalmers D., Lodge M. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, London School of Economics and Political Science, Esrc Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper n. 11.
- Comitato Economico e Sociale (1999), *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, GU C 329, 17 novembre.
- Comitato Economico e Sociale (2002), *Opinion European Governance – a White Paper*, Ces 357/2002, 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 (1996).
- 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, 25 luglio, COM (2001) 428 final.
- Commissione Europea (2002), *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, comunicazione, 16 giugno, COM (2002) 341 def.
- Commissione Europea (2002a), *Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy*, comunicazione, 17 luglio, COM (2002) 416 final.
- Commissione Europea (2003), *Relazione della Commissione sulla governance europea*.
- Commissione Europea (2003a), *The Future of the European Employment Strategy (EES) «A strategy for full employment and better jobs for all»*, comunicazione, 14 gennaio, COM (2003) 6 final.
- Commissione Europea (2004), *Industrial Relations in Europe 2004*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit D.1.
- Convenzione Europea (2003), *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, 18 luglio, CONV 850/03.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Tradition*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse, 1996.
- Crouch C., Traxler F. (eds.) (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.

- De la Porte C., Pochet Ph. (eds.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, Peter Lang.
- Employment Taskforce (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more Employment in Europe*, Rapporto Kok, http://europe.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.
- European Social Dialogue Newsletter (2000), *Preparing for Enlargement*, ediz. speciale, settembre, http://europa.eu.int/comm/employment_social/enlargement-socialdialogue_front_en.htm.
- Fajertag G., Pochet Ph. (eds.) (2000), *Social pacts in Europe. New dynamics*, Brussels, Etui.
- Ferner A., Hyman R. (eds.) (1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, London, Blackwell.
- Gibellieri E. (2005), *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, in Varsori A., Leonardi L. (a cura di), pp. 19-30.
- 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.
- 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., 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.
- 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 Ichino P. (2004), *Lezioni di diritto del lavoro. Un approccio di labour law and economics*, Milano, Giuffrè, cap. II, sez. II.
- 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.
- Léonard E. (2001), *Employment Bargaining in Europe: Towards Co-responsibility for the Labour Market?*, in Ist, pp.19-38.
- Magone J.M. (2005), *The Economic and Social Committee and Social Europe: Structuring European Civil Society*, in Varsori A., Leonardi L. (a cura di), pp. 31-55.

- Mechi L. (1994), *Una vocazione sociale? Le azioni dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e di René Mayer*, in *Storia delle Relazioni Internazionali*, anno X-XI, pp. 147-184.
- Mechi L. (2000), *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in *Journal of European Integration History*, n. 1, pp. 63-88.
- Mückenberger U. (2002), *Un'Europa senza regolazione sociale? Il dialogo sociale e l'importanza crescente della sfera procedurale*, in Frieze H., Negri A., Wagner P. (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, Manifestolibri.
- O' Keeffe D., Twomey P. (eds.) (1999), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing.
- Powell W., DiMaggio P. (1991), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in Powell W., DiMaggio P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, New Haven, Yale University Press, pp. 63-82.
- Regini M. (2002), *Modelli di capitalismo: una nuova agenda di ricerca sulla regolazione concertata dell'economia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, 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.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- 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. (2002), *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 11-42.
- Scharpf F.W. (2002a), *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>.
- Sciarra S. (1999), *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A Multi-language Legal Discourse*, in O' Keeffe D., Twomey P. (eds.) (1999), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 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.
- Streeck W. (1987), *La gestione dell'incertezza e l'incertezza dei managers: imprenditori, relazioni sindacali e riequilibrio industriale nella crisi*, in Baglioni G., Squarzon C. (a cura di), pp. 123-159.
- 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.

- Traxler F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in Crouch C., Traxler F. (eds.), pp. 23-44.
- Traxler F. (1998), *Austria: Still the Country of Corporatism*, in Ferner A., Hyman R. (eds.), pp. 239-261.
- Treu T. (2001), *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, Il Mulino.
- Trubek D.M., Mosher J.S. (2003), *New Governance, Employment Policy, and the European Social Model*, in Zeitlin J., Trubek D.M. (eds.), pp. 33-58.
- Van der Voort W. (1999), *The Economic and Social Committee*, in Van Schendelen M.P. (eds.), *EU Committees as Influential Policy Makers*, Aldershot, Ashgate, pp. 250-273.
- Varsori A. (a cura di) (2000), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio.
- Varsori A., Leonardi L. (2005), *Lo spazio sociale europeo*, Firenze, Firenze University Press.
- Visser J., Hemerijck A.C. (1997), *A Dutch miracle; Job growth, welfare reform, and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Zeitlin J. (2005), *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, European Governance Papers, Eurogov, n. C-05-04, <http://www.connex-network.org/eurogov>.
- Zeitlin J., Pochet Ph. (eds.) (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang.
- Zeitlin J., Trubek D.M. (eds.) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.