

Nuova Europa e nuovo welfare

a cura di
Maurizio Ferrera



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

Nuova Europa e nuovo welfare

a cura di

Maurizio Ferrera



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA
© Copyright 2001 by Cacucci Editore
Via Nicolai, 17 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

INDICE

MAURIZIO FERRERA

Nuovi problemi, vecchie soluzioni? Rifondare la protezione sociale per l'avvenire dell'Europa pag. 7

JELLE VISSER

Riforma del *welfare state* e lavoro part-time. Il caso dell'Olanda » 27

MARTIN RHODES

Alla disperata ricerca di una soluzione: democrazia sociale, *thatcherismo* e "terza via" nel sistema di *welfare* britannico » 57

FRANÇOIS XAVIER MERRIEN

La riforma del *welfare state*: il caso francese » 99

PHILIPPE VAN PARIJS

Un modello belga per l'Europa? La partecipazione democratica nei sistemi multilingue » 121

I.G. NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU

La convergenza dei sistemi di sicurezza sociale nell'Unione europea » 151

BERTRAND SORET

Il modello sociale comunitario nei paesi terzi: il programma Tacis e la transizione del sistema sociale in Russia » 163

MAURIZIO FERRERA
Università degli Studi di Pavia, Italia

Nuovi problemi, vecchie soluzioni? Rifondare la protezione sociale per l'avvenire dell'Europa*

1. *Un anniversario con luci ed ombre*

Nel 2000 sei Stati membri dell'Unione europea (Germania, Austria, Finlandia, Danimarca, Francia e Italia) hanno festeggiato il centenario dei rispettivi sistemi nazionali di protezione sociale. Fin dall'istituzione del primo regime di assicurazione obbligatoria del 1883 nel Reich guglielmino, la protezione sociale è stata una componente fondamentale della modernizzazione delle nostre società. Genuina invenzione europea, essa ha contribuito enormemente alla stabilizzazione dello sviluppo economico ed alla sua armonizzazione con i mutevoli bisogni sociali. Tuttavia, nonostante il suo indiscutibile successo storico, la protezione sociale è entrata nel suo secondo secolo di vita in condizioni di tensione e di incertezza. Figlia dell'era industriale e dello Stato nazionale, si trova alquanto disorientata nel mezzo di un nuovo contesto socio-economico caratterizzato dalla transizione a modi produttivi post-industriali, da una crescente globalizzazione, da tendenze all'integrazione sopranazionale e dai rapidi mutamenti dei rapporti de-

* Il presente volume pubblica le relazioni aggiornate e riviste di un convegno su Nuova Europa, Nuovo Welfare, promosso dall'AUSE e tenutosi presso il Collegio Borromeo a Pavia nei giorni 27 e 28 novembre 1998. Si ringraziano l'AUSE ed il suo Presidente, il Prof. Dario Velo, per il prezioso sostegno all'iniziativa.

mografici e sociali. Nessuna istituzione può sopravvivere senza adattarsi: le istituzioni della protezione sociale si trovano quindi ora di fronte alla difficile sfida di modificare i propri strumenti per reagire al nuovo contesto e ai suoi problemi specifici. Soltanto tramite tale riadattamento queste istituzioni possono rilanciare la propria missione e attestare la centralità del proprio ruolo ai fini di un ulteriore progresso della società europea nel XXI secolo.

È ben noto che il nucleo storico della protezione sociale si fonda su pubblici meccanismi di sostegno (in denaro, in natura o tramite pubblici servizi) contro un catalogo di rischi convenzionali: vecchiaia, decesso del coniuge che lavora, invalidità, malattia, maternità e disoccupazione. Intorno a questo nucleo si è successivamente sviluppato un certo numero di altri programmi, quali i trasferimenti e l'assistenza diretta per i figli e altre persone particolarmente bisognose, regimi per il reddito minimo, politiche del mercato del lavoro, provvedimenti di reinserimento sociale, ecc. Il nucleo tradizionale continua tuttavia ad assorbire la parte più cospicua delle risorse (denaro, personale, infrastrutture). Per quanto in numerosi Stati membri l'assistenza sanitaria sia finanziata dal gettito fiscale, la fonte principale del finanziamento delle assicurazioni sociali è costituita dai contributi dei lavoratori occupati.

In che misura un siffatto contesto istituzionale risulta ancora adeguato rispetto alla struttura attuale dei bisogni e – aspetto decisivo – ai suoi futuri sviluppi?

2. Una nuova struttura dei bisogni

Negli ultimi due decenni i bisogni sociali sono rapidamente cresciuti e cambiati. In larga misura questo sviluppo e questo mutamento vanno imputati all'invecchiamento della popolazione, che ha prodotto un notevole aumento della domanda di prestazioni, in particolare in campo pensionistico ed in quello dell'assistenza sanitaria. Tutte le proiezioni indicano un drammatico intensificarsi del processo di invecchiamento in un futuro prevedibile. Il gruppo degli ultrasessantenni, sostanzialmente pensionati, aumenterà di quasi il 50% nel corso dei prossimi 25 anni. Poiché frui-

ranno in media di pensioni più elevate di quelle dell'attuale generazione di pensionati, il trasferimento effettivo di risorse aumenterà di oltre il 50%. E una sindrome analoga influenzerà la spesa effettiva per l'assistenza sanitaria – un settore in cui i problemi di costi già tendono ad essere la risultante dei progressi della tecnologia e del *know-how* medico. Occorre tenere presente che l'invecchiamento produce non soltanto una maggiore domanda di prestazioni e servizi tradizionali, ma anche una nuova domanda, sia da parte degli stessi anziani (per esempio, cure infermieristiche), sia da parte dei familiari (quasi esclusivamente donne) che svolgono mansioni assistenziali.

Una seconda fonte di cambiamento della struttura dei bisogni è stata la trasformazione dello schema tradizionale dei rapporti familiari, con un aumento dei divorzi, delle famiglie monoparentali, dei nuclei familiari con un solo membro, e con il crescente fenomeno dell'isolamento sociale¹. Le persone esposte a tali cambiamenti hanno spesso bisogno di forme specifiche di sostegno. Accompagnate da una carenza di risorse indipendenti tali situazioni rischiano inoltre di sfociare nell'indigenza materiale e perfino in una vera e propria esclusione dal tessuto fondamentale della società, in uno stato di "individualismo negativo" privo di mezzi e di significato. Questa tendenza alla "precarizzazione" dei rapporti sociali non presenta una fisionomia uniforme in tutti gli Stati membri e viene inoltre (o può venire) in parte controbilanciata dagli attuali sistemi di diritto familiare. Una reazione incisiva alle sue possibili conseguenze negative richiede tuttavia la sperimentazione di nuovi ed integrativi strumenti di protezione, come pure una modifica delle vigenti norme di ammissibilità e delle formule attinenti le prestazioni (per esempio, tramite un'individualizzazione dei diritti). Questa tendenza indica inoltre che un ritorno alle tradizionali reti di sostegno basate sulla famiglia e sul vicinato non può costituire una seria alternativa alla solidarietà sociale.

¹ LEWIS J. (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, 1998; SARACENO C., *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Alla stessa constatazione si perviene dall'osservazione di una terza importante tendenza della nostra società: una più elevata partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La tendenza è anche una fonte di maggiori bisogni e pone l'esigenza di nuovi accordi intesi a conciliare responsabilità professionali e familiari. Quanto si richiede qui è non soltanto una maggiore e più efficace offerta di strumenti di supporto familiare (sia per la custodia dei bambini che per l'assistenza agli anziani), ma anche una revisione di tutte quelle norme che direttamente o indirettamente penalizzano le donne che interrompono l'attività lavorativa in caso di gravidanza o di responsabilità di cura.

Una quarta fonte di cambiamento è costituita dalla profonda ristrutturazione dei modi di produzione e del funzionamento dell'economia europea in seguito alle innovazioni tecnologiche, allo spostamento strutturale verso il settore dei servizi, alla crescente globalizzazione e ad un nuovo contesto concorrenziale del commercio mondiale. Tale ristrutturazione è già stata testimone di profondi rivolgimenti delle nostre strutture occupazionali: l'occupazione "fordista" (cioè posti di lavoro stabili e garantiti con contratti a tempo indeterminato) ha subito un declino costante nell'ultimo quindicennio, compensato soltanto in parte dall'emergere di forme di occupazione non convenzionali, talvolta "casuali" (lavoro a tempo parziale e lavoro temporaneo, lavoro "atipico" ecc.); a sua volta la disoccupazione ha registrato un'impennata preoccupante, in particolare in talune regioni e per certe categorie (per esempio, i giovani). Sostenere il reddito di coloro che non sono in grado di trovare lavoro e impedire la loro emarginazione dalla società attiva sono evidentemente i bisogni più urgenti generati da questo nuovo ambiente economico. Ma vi sono anche altri bisogni importanti: per esempio, un'ampia revisione delle norme relative all'accesso e alla maturazione di diritti alle prestazioni per evitare di penalizzare le persone che si trovano in situazioni occupazionali non convenzionali. Non possiamo peraltro contare su un ritorno ad elevati livelli di occupazione "fordista". I nuovi posti di lavoro non saranno più come quelli vecchi: comporteranno maggiori esigenze, quali produttività, mobilità e flessibilità più elevate, maggiori e più differenziate specializzazioni, presso im-

prese e in settori diversi, spesso in nuove regioni. Per poter affrontare queste esigenze, i lavoratori (vecchi e giovani) devono migliorare la loro "occupabilità", ed una strategia pubblica può svolgere un ruolo di guida in sede di promozione e sostegno di tale processo. La protezione sociale appare peraltro il meccanismo più adeguato di redistribuzione se l'Europa vuole evitare lo scenario di un mercato del lavoro polarizzato (e di una società a due livelli) in cui un gruppo privilegiato di lavoratori "superstar" è opposto ad una massa di "poveri che lavorano" situati sul fondo del sistema occupazionale.

Di fronte ad una struttura dei bisogni in così rapido mutamento, l'architettura tradizionale dei nostri sistemi di protezione sociale mostra chiari sintomi di obsolescenza. Concepiti in epoche di elevata fertilità, crescente occupazione e più breve speranza di vita, nonché basati su un finanziamento per ripartizione, i sistemi pensionistici si trovano ora in una situazione di grave e crescente tensione finanziaria. Ancora ampiamente incentrati sull'assistenza istituzionale piuttosto che sulla prevenzione, nonché poco equipaggiati di fronte alle sindromi degenerative croniche che tipicamente colpiscono le persone "molto vecchie", i nostri sistemi sanitari lottano non soltanto contro crescenti costi ma anche contro problemi di efficienza. Foggiate sulla falsariga di concezioni antiquate dei rapporti di lavoro e familiari, i regimi di assicurazione sociale tendono a concentrare le prestazioni su rischi che non producono più automaticamente bisogni, mentre mancano sempre più di intervenire laddove più urgente risulta un pubblico sostegno. In alcuni paesi si registra un vero e proprio cumulo di prestazioni da parte dei lavoratori "garantiti" con posti di lavoro pressoché in regime di proprietà (spesso due o più di questi posti di lavoro per nucleo familiare), in concomitanza con una protezione inadeguata, se non del tutto inesistente, per le persone occupate in settori esterni e più deboli del mercato del lavoro (ivi compresa un'ampia percentuale in nuove occupazioni "casuali" e non convenzionali). Per quanto meno visibile che negli USA, in alcune regioni europee si è già venuta formando una "sottoclasse" di stampo americano.

Un altro chiaro difetto dell'approccio tradizionale è la sua logica "passiva", che si è rivelata estremamente inadeguata ad affrontare i nuovi bisogni di un'economia trasformata. Di fronte alla sfida della disoccupazione strutturale i sistemi di protezione sociale della maggior parte dei paesi si sono limitati a pagare le persone perché non lavorassero - almeno le persone "garantite". Sono state intraprese poche iniziative nell'intento di reinserire i disoccupati nella vita di lavoro o di fornire un accesso al mercato del lavoro a coloro che cercano un primo impiego e ad altre deboli categorie. I tradizionali schemi di mantenimento del reddito propendono per la compensazione piuttosto che orientarsi verso l'incentivazione. E poiché le risorse destinate al pagamento di compensazioni vengono principalmente ricavate dagli stipendi e dai salari di coloro che lavorano (occupazione standard) - facendo lievitare il costo del lavoro - la combinazione di una logica passiva e di un finanziamento contributivo tende a esacerbare gli ostacoli alla creazione di posti di lavoro e quindi a minare le stesse fondamenta finanziarie dell'assicurazione sociale. È difficile immaginare un'illustrazione più perspicua di come il mancato adattamento di un'istituzione possa comportare conseguenze autodistruttive per l'istituzione stessa².

3. I vincoli delle riforme

Anche se pochi possono essere i dubbi quanto alla necessità di riformare l'approccio tradizionale, è giocoforza constatare che le riforme incontrano un certo numero di notevoli costrizioni, la più rilevante delle quali è certamente lo stato di squilibrio della finanza pubblica. Nel corso degli anni Novanta per via di debiti e deficit pubblici crescenti, i costi dei sistemi di protezione sociale sono stati sempre più l'oggetto di attenti esami. Ed è giusto che sia stato così. Vi erano (e tuttora vi sono) dei margini per l'incremento dell'efficienza di tali sistemi, e non si poteva più permet-

² ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale*, Parigi, Seuil, 1995.

tere che il loro finanziamento generasse un ulteriore indebitamento. Nell'attuale temperie fiscale post-Maastricht non sarebbe realistico contare su cospicue risorse supplementari: l'adattamento della protezione sociale alla nuova struttura dei bisogni deve pertanto basarsi ampiamente su un ridispiegamento delle attuali risorse fra i vari rischi e gruppi di popolazione.

Nei pubblici dibattiti, il "modello europeo di protezione sociale" viene talvolta accusato di essere insostenibile, e non solo nei confronti degli imperativi fiscali, ma anche perché genera pesanti oneri per le imprese europee, ponendole quindi in una posizione di svantaggio nel nuovo contesto della concorrenza globale. È indubbiamente un fatto che i paesi dell'Unione europea spendono in media per la protezione sociale molto di più dei loro concorrenti stranieri e che di conseguenza risulta più elevato il loro costo del lavoro. Ma non vi sono prove decisive che tale "differenziale di protezione sociale" abbia eroso la competitività aggregata. Negli ultimi decenni l'Unione europea è stata capace di conservare la propria quota di mercato mondiale (circa il 20%) e la sua bilancia commerciale con il resto del mondo ha perfino visto un miglioramento (con una piccola eccedenza) negli ultimi dieci anni. Ciò che però è venuto a mancare in questa storia di successo è la creazione di occupazione anche se negli ultimi due anni le cose hanno cominciato lentamente a cambiare in molti paesi. Invece di discutere sulle implicazioni negative della protezione sociale per la competitività europea nel suo complesso in un mondo sempre più globalizzato, dovremmo sforzarci di appurare quali meccanismi specifici hanno contribuito a spingere le economie europee sul periglioso cammino di uno sviluppo senza occupazione. La predetta combinazione di compensazioni passive finanziate con i contributi sarebbe certamente il più adeguato punto di partenza della nostra ricerca. Per essere equilibrata la medesima ricerca dovrebbe tuttavia darsi anche un secondo obiettivo, e cioè quello di individuare i contributi positivi che le politiche sociali possono in genere fornire nel contesto della produttività - che rimane peraltro il fattore chiave di una buona prestazione competitiva. Provvedimenti attivi in materia di mercato del lavoro costituirebbero l'ovvio punto di partenza di questa seconda ricer-

ca. Occorrerebbe peraltro prendere in considerazione anche il ruolo potenziatore della produttività di un sistema sanitario efficiente o di efficaci sistemi di sostegno per i lavoratori con responsabilità familiari. In sede di compilazione di un bilancio dell'impatto della protezione sociale su occupazione, produttività e competitività, è importante includervi non soltanto tutte le voci passive ma anche tutte quelle attive e le possibili conseguenze negative ed i costi di un eventuale regime di "non protezione".

Con la Strategia per l'Occupazione lanciata a Lussemburgo nel 1997, le istituzioni comunitarie hanno proclamato la creazione di posti di lavoro "il principale obiettivo sociale, economico e politico dell'Unione europea e degli Stati membri". I recenti vertici di Lisbona (2000) e Stoccolma (2001) su occupazione, riforme economiche e coesione sociale hanno dal canto loro messo a punto una strategia volta a creare nuovi circoli virtuosi tra crescita dell'economia europea e aumento dei posti di lavoro³.

Gli imperativi fiscali e gli incentivi economici non sono gli unici aspetti della questione "costi". Il finanziamento della protezione sociale è diventato un problema sempre più sensibile anche in termini socio-politici. Per quanto i sondaggi d'opinione indichino che il sostegno dei cittadini dell'Unione al *welfare state* è ancora elevato e solido, vi sono tuttavia anche manifestazioni di una crescente intolleranza nei confronti dei contributi e (specialmente) delle tasse. A mano a mano che il processo di invecchiamento tende a introdurre una maggiore polarizzazione tra contribuenti e beneficiari i nostri sistemi possono avviarsi verso un indebolimento del contratto inter-generazionale, in particolare per quanto riguarda le pensioni. Le implicazioni distributive dell'invecchiamento demografico sono effettivamente di grande portata ed una graduale erosione della solidarietà tra generazioni attive e inattive costituisce una possibilità che non può essere esclusa. Nella misura in cui può creare una domanda socio-politica favorevole a quel "ridispiegamento di risorse" di cui abbiamo parlato più sopra (per esempio, da pensionati iperprotetti dei settori "garantiti"

³ FERRERA M., HEMERIJCK A. e RHODES M., *The Future of Social Europe*, Lisbon, Ceita editora, 2000.

dell'economia ai lavoratori periferici sottoprotetti con figli in tenera età), tale erosione può comunque contribuire affinché la protezione sociale sia più consona ai bisogni che cambiano. Occorre osservare che la rottura del "velo di ignoranza" che circonda il finanziamento del benessere (chi paga precisamente, e a vantaggio di chi?) genererà probabilmente non soltanto nuove tensioni inter-generazionali in futuro ma anche un maggior numero di conflitti sociali "tradizionali", come hanno testimoniato nella seconda metà degli anni Novanta i tentativi di ristrutturare programmi consolidati e ritoccare i diritti acquisiti di taluni gruppi occupazionali. I dibattiti razionali basati su buone ragioni e ragionamenti "sensati" possono contribuire a ridurre tali tensioni distributive - che hanno sempre accompagnato lo stato del benessere europeo nel suo lungo cammino storico ed in particolare in occasione dei suoi principali processi di riforma.

4. *Le priorità convergenti dei sistemi nazionali*

Se le precitate sfide e costrizioni sono da un lato presenti ed attive in tutti i paesi, esse variano per portata e intensità e vengono naturalmente filtrate dalle istituzioni e tradizioni nazionali. Ciascuno Stato membro deve quindi reagire alla propria configurazione di problemi con specifici cambiamenti di strategia politica. Le principali linee di tendenza del *welfare state* europeo a partire dalla metà degli anni Novanta sono almeno quattro⁴.

La prima tendenza è caratterizzata da adattamenti strutturali in risposta agli sviluppi socio-demografici. In campo pensionistico numerosi paesi hanno aumentato l'età del collocamento a riposo, reso più rigide le condizioni di accesso, ridotto l'indicizzazione e attenuato la generosità della formula pensionistica. In alcuni paesi sono state inoltre varate riforme per ridurre la penalizzazione derivante dall'interruzione delle carriere, per individualizzare i diritti e migliorare la situazione di talune categorie quali quelle dei

⁴ FERRERA M., *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.

lavoratori autonomi o dei lavoratori coinvolti in nuove forme di occupazione non convenzionale. Nel campo dell'assistenza sanitaria sono state introdotte riforme che mirano ad un rafforzamento dell'efficienza sia in sede di allocazione delle risorse che di fornitura di servizi tramite una migliore incentivazione a livelli sia micro che macro. Una tendenza di base di tutti questi tentativi di riforma è l'adozione di un approccio "contrattuale" nei rapporti tra i finanziatori di servizi e i loro fornitori nell'intento di alimentare una "concorrenza gestita" (anche se la tendenza più recente è quella di incoraggiare forme di "cooperazione amministrata"). Vi sono stati inoltre alcuni tentativi di riconversione delle strutture per i bisogni dell'assistenza a lungo termine. La Germania ha introdotto nel 1995 un nuovo regime assicurativo per l'assistenza infermieristica e opzioni analoghe sono all'esame anche in altri paesi.

Una seconda tendenza generale è quella verso un maggiore "targeting" delle risorse a favore dei più bisognosi. Varie strategie sono state sperimentate nei diversi paesi, anche a seconda delle costrizioni e delle opportunità istituzionali: un maggiore impiego dell'accertamento dei mezzi economici; collegamento tra importo delle prestazioni ricevute e reddito; recupero di trasferimenti dai meno bisognosi tramite il sistema fiscale. Oltre a queste varie strategie di "targeting" verticale basato sul reddito è possibile osservare una tendenza verso quanto potrebbe essere definito un "targeting" orizzontale basato sui rischi sociali, per esempio attenuazione della generosità (e della cumulabilità) nel caso delle prestazioni di vecchiaia o per i superstiti; introduzione di nuove prestazioni familiari o per chi presta servizi di cura o per categorie con speciali bisogni o per programmi contro l'esclusione sociale.

Una terza tendenza comune è costituita dal passaggio da un approccio passivo ad un approccio attivo in sede di gestione di regimi di inabilità al lavoro (per esempio, malattia o invalidità) e in particolare di disoccupazione, privilegiando la riabilitazione, la formazione e l'inserimento, nell'intento di prevenire una dipendenza a lungo termine da sostegni pubblici al reddito. Per quanto le loro effettive ripercussioni in termini di migliore "occupabilità" siano difficili da quantificare, sono state sperimentate in tutti gli Stati membri strategie attive di mercato del lavoro: il principio del

“lavoro innanzitutto” si è fatto lentamente strada nei sistemi europei di protezione dell’occupazione.

Una quarta tendenza comune coinvolge infine il lato finanziario della protezione sociale. Per quanto i margini di manovra siano manifestamente ristretti se si vuole preservare la stabilità di bilancio, la maggior parte dei paesi si è sforzata di ridurre (o almeno di evitare di aumentare) la tassazione del lavoro. Anche il più vasto aspetto della ricerca di forme alternative di finanziamento nell’intento di ripartire su una base più ampia gli oneri e rendere quindi la protezione sociale più “amichevole” nei confronti dell’occupazione viene seriamente affrontato virtualmente in tutti gli Stati membri, anche se il grado di effettiva innovazione appare meno avanzato in questo campo. Vi sono in effetti preoccupazioni circa i possibili effetti di disturbo che tali innovazioni potrebbero generare per la stabilità dei flussi finanziari.

È ancora un po’ presto per stabilire se le riforme in corso sono internamente coerenti e – quel che è più importante – veramente efficaci nei confronti delle sfide e delle costrizioni che la protezione sociale europea deve affrontare. È indubbio però che il processo di adattamento sia cominciato. Ma i contorni del nuovo disegno non sono del tutto chiari, specialmente in ordine ad un aspetto fondamentale: chi deve essere responsabile della protezione nel riformato modello sociale europeo?

5. *Potenzialità e limiti del “welfare mix”*

Un aspetto fondamentale della protezione sociale europea è sempre stata la sua natura pubblica: la responsabilità di garantire la solidarietà e la coesione sociale spetta al governo - in ultima analisi, al governo nazionale. È giusto che le cose rimangano così? Oppure potrebbero esservi alternative più efficaci?

Siffatte importanti questioni vengono spesso discusse in termini di cambiamento del “welfare mix” fra i vari attori coinvolti nella politica sociale: non soltanto lo Stato e le organizzazioni private (per esempio, compagnie di assicurazione a fini di lucro), ma anche le parti sociali e le organizzazioni senza fini di lucro (il

cosiddetto "terzo settore"). Un primo punto relativo a questa discussione è che tale "mix" è sempre stato alquanto vario in Europa. Così in numerosi paesi i regimi di assicurazione obbligatoria (perfino i regimi di "primo pilastro") vengono tradizionalmente gestiti dalle parti sociali ed in alcuni casi le compagnie di assicurazione private sono coinvolte non soltanto nel "terzo" (personale) pilastro ma anche nel "secondo" (collettivo e talvolta obbligatorio) pilastro. Analogamente, nel campo dell'assistenza sanitaria e dei servizi sociali la fornitura di questi ultimi è talvolta affidata ad organizzazioni private a scopo di lucro oppure senza fini lucrativi. È quindi difficile discernere tendenze comuni e valutarne le implicazioni in termini astratti: quello che può essere considerato un importante passo verso la "privatizzazione" in un paese (ad esempio l'appalto della fornitura di servizi in un determinato campo, o il conferimento di maggiori responsabilità alle parti sociali) sarebbe una questione di ordinaria amministrazione nel retaggio istituzionale di un altro paese.

Una seconda osservazione che può essere avanzata in tale contesto è che una crescente pluralità di attori, livelli e forme di protezione deve essere probabilmente accolta con favore nel nuovo contesto di diversificazione e flessibilità socioeconomica, data inoltre una struttura dei bisogni in rapido mutamento. Sarebbe irragionevole non apprezzare il ruolo che le organizzazioni non governative possono assumere in sede di fornitura di prestazioni e servizi. Le Ong possono per esempio svolgere un prezioso compito di individuazione di bisogni emergenti e di fornitura di una vasta gamma di servizi (per esempio, assistenza personale, inserimento socioeconomico, ecc.). Perfino le organizzazioni a fini lucrativi possono avere molto da offrire in alcuni settori quali quelli dell'assicurazione supplementare o di altri servizi. Intesi in termini di complementarità con lo Stato ed incentrati sulla fornitura di servizi, tali "welfare mix" possono apportare notevoli vantaggi al disegno generale della protezione sociale, superando le conseguenze di uno "statalismo" eccessivo (sotto forma di iperburocratizzazione e di iperprofessionalizzazione, di rigidità, di scarsa efficienza, ecc.) e mobilitando nuove risorse ed energie per la soddisfazione dei bisogni sociali. La valorizzazione delle amministra-

zioni locali in opposizione al "centro" nazionale (altro ingrediente di un panorama del *welfare* che cambia, almeno in alcuni paesi) può essere interpretata e valutata in senso analogo.

Vi sono tuttavia almeno tre aspetti delicati che gettano una qualche ombra sui potenziali benefici di un maggiore pluralismo nell'ambito della sfera del *welfare*. Dovrebbe una ridefinizione del "*welfare mix*" infrangere il principio dell'assicurazione obbligatoria, come alcuni vorrebbero suggerire in taluni Stati membri? In quale contesto finanziario e regolamentare dovrebbe rientrare tale ridefinizione, in particolare per quanto riguarda le organizzazioni senza fini di lucro? Quali potrebbero essere le conseguenze per la solidarietà sociale di un cospicuo trasferimento di competenze dai governi nazionali alle amministrazioni regionali e locali?

È ben noto che un requisito essenziale di tutti i meccanismi di assicurazione sociale è la ripartizione dei rischi entro vaste collettività i cui membri contribuiscono nella stessa misura al medesimo regime, a prescindere dalla loro classe di rischio. Sotto il profilo storico, la principale innovazione dei regimi "bismarckiani" di un secolo fa fu proprio il loro carattere di obbligatorietà. Una violazione di tale principio comporterebbe seri dilemmi quanto all'equità, nonché rischi non trascurabili per la stabilità e l'affidabilità globali della protezione sociale. Una piena liberalizzazione dei regimi di pubblica assicurazione creerebbe un panorama frammentario di collettività circoscritte che condividono profili omogenei di rischio (e probabilmente di reddito) e che stringono alleanze per neutralizzare ed escludere gli "altri" (cioè, i cattivi rischi). Lo stato del benessere si ridurrebbe ad un mero stato di assistenza "residuale", che provvede ai bisogni del solo strato di base di una società a due livelli. L'esperienza americana è là per ricordarci il tipo di problemi sociali che tale scenario genererebbe - per non parlare dei crescenti problemi di costo e di efficienza posti dal consumo privato di benessere (per esempio, sul piano dell'assistenza sanitaria). Qualora venga concepita come sistema di protezione sociale "a più velocità", su un debole fondamento di regimi basati sul controllo dei mezzi economici e destinati solo ai più bisognosi, la nozione di un "nuovo *welfare mix*" è contraria ad ogni fondamentale principio del modello sociale europeo.

Anche la tendenza ad un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni non governative nel settore dei servizi solleva alcuni problemi. Ad esempio: chi dovrebbe finanziare le attività delle Ong? Se lo spostamento delle responsabilità significa anche uno spostamento di oneri finanziari, si avrebbe *de facto* una notevole limitazione della solidarietà collettiva e l'istituzione di forme post-tradizionali di "beneficenza", cioè di un tipo di protezione basato su una benevolenza spontanea (e quindi occasionale, non strutturata). Se si vuole evitare questo, il maggiore attivismo del terzo settore deve essere sostenuto dai pubblici finanziamenti: le Ong dovrebbero poter accedere in modo adeguato alle risorse stanziare per le relative funzioni dal bilancio dello Stato. Questo aspetto solleva tuttavia altre delicate questioni: quali servizi e settori devono essere privilegiati per questo nuovo partenariato tra Stato e Ong? Sono forse disposte a fare un passo indietro le agenzie pubbliche attualmente impegnate in questi settori e servizi? Come può lo Stato operare una scelta tra le organizzazioni concorrenti? Occorre stabilire rapporti contrattuali di "quasi-mercato"? Come garantire e verificare il livello delle prestazioni? Si impongono con la massima urgenza sia un dibattito articolato su questi aspetti, sia accurate riflessioni sul bagaglio di esperienze già disponibile.

Anche il possibile trasferimento di responsabilità sostanziali dai governi nazionali alle amministrazioni locali merita un esame cauto ed equilibrato. Anche in questo caso, da un lato il decentramento può significare incentivi più efficaci, più affidabilità, più flessibilità ecc., in particolare per quanto riguarda la fornitura di servizi sociali e di assistenza sanitaria; dall'altro però può avere le stesse conseguenze negative citate in precedenza nei confronti della praticabilità dell'assicurazione pubblica e quindi sulla solidarietà redistributiva. Un decentramento non gestito può inoltre far scattare una riduzione dei livelli di protezione quale conseguenza di una carenza di risorse finanziarie e/o di rilancio competitivo fra le regioni (per esempio, per attirare gli investimenti).

Tutti questi avvertimenti contro una rottura sostanziale del contratto tra i cittadini e lo Stato non devono essere affatto interpretati come una strenua difesa dello *status quo* tradizionale, stato-centrico. Le imprese private, le parti sociali, le organizzazioni

senza fini di lucro, i comportamenti locali, familiari e in sostanza tutti i tipi di comportamento altruistico possono essere nuovi preziosi vettori della nuova architettura della protezione sociale e devono quindi essere intensamente incoraggiati e sostenuti; appare peraltro ragionevole proporre che i governi nazionali (con tutti i controlli del processo democratico) tengano fermamente in mano la barra del timone.

6. *Il ruolo dell'Europa nella sfera sociale*

Quale ruolo svolge l'Unione europea in questa delicata fase di riadattamento della protezione sociale?⁵ È ben noto che uno dei principali obiettivi dell'Unione, quale stabilito dal Trattato di Maastricht e successivamente ribadito dai Trattati di Amsterdam e Nizza, è quello di promuovere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale. L'*acquis* a lungo termine della politica sociale della Comunità non è affatto trascurabile. Il margine di movimento dell'Unione nella sfera sociale rimane tuttavia ristretto rispetto ad altri campi, soprattutto rispetto alla sfera economica e a quella monetaria. Le competenze formali sono meno ampie, le procedure decisionali più esigenti e più in generale il principio di sussidiarietà spinge sia gli Stati membri che le istituzioni dell'Unione a collocare la protezione sociale tra le aree riservate alla competenza nazionale. Questo stato di cose è coerente con i precitati obiettivi di garantire un elevato livello di protezione sociale?

Il completamento del mercato interno e dell'Uem non sono sviluppi neutrali rispetto ai sistemi nazionali di *welfare*. Interagendo con i cambiamenti socioeconomici e istituzionali in precedenza illustrati, essi producono una nuova dinamica e nuovi problemi che meritano un attento esame.

Prendiamo per esempio l'impatto della libera circolazione dei lavoratori⁶. È ben noto che il mantenimento delle spettanze con-

⁵ Cfr. FERRERA M., HEMERJCK A. e RHODES M., op. cit.

⁶ Cfr. GOETSCHY J., "The European Employment Strategy: Genesis and Development", in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n. 2, 1999.

nesse alla previdenza obbligatoria di base (per esempio, riguardo alle pensioni "primo pilastro") per i lavoratori migranti è stato parte dell'*acquis* fin dai primi anni '70. Ma che dire dei diritti alle prestazioni supplementari (per esempio, le pensioni del "secondo pilastro") che vanno diffondendosi in un certo numero di Stati membri? Attualmente non esistono regolamentazioni comuni, a grande detrimento della mobilità intraeuropea, specialmente sul versante dei lavoratori specializzati. Alcuni problemi di mobilità potrebbero anche derivare da un maggiore accento su prestazioni subordinate alla verifica dei mezzi economici. Tali prestazioni sono spesso vincolate alla residenza a lungo termine: una norma che scoraggia il "turismo sociale", ma anche la voglia di migrare alla ricerca di lavoro - in particolare da parte dei lavoratori scarsamente qualificati, che possono avere bisogno di un sostegno al reddito mentre cercano occupazione.

La libera circolazione dei servizi (un altro principio fondamentale del mercato interno) può a sua volta comportare implicazioni perfino più delicate per la protezione sociale. In quale misura per esempio la libertà dei servizi sancita dai Trattati può infrangere schemi radicati di fornitura di servizi a livello nazionale (per esempio, nel settore dell'assicurazione sanitaria)? Sussiste una potenziale conflittualità tra questa libertà e la partecipazione obbligatoria ai regimi collettivi che offrono prestazioni supplementari? È ben noto che la Corte di giustizia ha statuito in passato che la libertà dei servizi non può essere invocata per sottrarsi all'obbligo di partecipare ai regimi obbligatori fondamentali ("primo pilastro").

Ma gli orientamenti più recenti della Corte (ad esempio in campo sanitario) sembrano prefigurare scenari di "shopping sanitario" paneuropeo da parte dei consumatori e di concorrenze transfrontaliere tra produttori di servizi. Come tali questioni illustrano, l'approfondimento dell'integrazione economica non può essere considerato esclusivamente come un processo economico. Esso comporta vaste implicazioni sociali che meritano ampie discussioni sul piano dell'Unione europea, e alcune di queste implicazioni (per esempio, riguardo ai lavoratori migranti) possono trovare una soluzione soltanto tramite azioni comuni dell'Unione stessa.

Abbiamo in precedenza illustrato come il mancato adattamento tra una struttura dei bisogni che cambia e le nostre istituzioni tradizionali (nazionali) di *welfare* possa generare effetti perversi e perfino conseguenze autodistruttive per la protezione sociale. Un'analogia discrepanza potrebbe forse emergere tra i bisogni (e i desideri) di una "Europa sociale" e il quadro istituzionale attualmente vigente nel settore. Da un lato si considera molto importante la solidarietà, ed il principio che il livello di protezione raggiunto non debba essere smantellato viene sostenuto dalla maggior parte dei protagonisti politici e sociali. Ma questi ultimi ritengono di poter salvaguardare (e perfino di incrementare) la "socialità" in Europa tenendo lontane dal settore le istituzioni comunitarie e lasciando tutte le decisioni cruciali alla competenza dei governi nazionali. D'altro canto però l'attivismo dell'Unione europea in vari campi erode sempre più la sovranità sociale dei nostri governi. Perciò, senza "più Europa" anche in questo campo (cioè più azioni comuni per proteggere le nostre conquiste sociali) andrà a finire che avremo meno socialità di quanta ne occorre, forse meno di quella che possiamo permetterci (perfino *coeteris paribus* in termini finanziari) e certamente meno di quanta ne desideriamo.

Possono le difficoltà sperimentate da alcuni paesi nel riformare il loro "*welfare state*" essere interpretate alla luce di questo paradosso istituzionale? Abbiamo in precedenza sottolineato il fatto che la "società a due livelli" e la protezione "a più velocità" non costituiscono la destinazione obbligata del modello sociale europeo. L'errore più grossolano sarebbe quello di slittarvi dentro "per omissione": cioè per via degli effetti involontari dei nostri meccanismi istituzionali e dei nostri stessi pregiudizi. Esiste una via d'uscita da quello che è apparentemente un vicolo cieco? Se abbiamo bisogno di un'Europa sociale "più profonda" a complemento del mercato interno e dell'Uem, come cambiare allora l'attuale quadro istituzionale? Sono sufficienti le nuove strategie di coordinamento aperte avviate con il processo di Lussemburgo e, più ambiziosamente, con quello di Lisbona? Questi sono gli interrogativi cruciali, ai quali non possiamo peraltro dare una risposta in questa sede.

Il modo più appropriato di festeggiare il centenario dello stato assistenziale europeo è forse quello di rivisitare i grandi interrogativi che ne hanno suggerito la creazione originaria: come reagire ai danni sociali provocati dalle "distruzioni creative" del capitalismo di mercato? Quali istituzioni, e a quale livello governativo, sono le più idonee a fornire tale risposta, pur restando compatibili con la logica di base del mercato? Quali controlli democratici dovrebbero vigilare su tali istituzioni? Cento anni fa le risposte a tali quesiti dovettero fare i conti con i pregiudizi del localismo, del paternalismo, del corporativismo e dell'oltranzismo liberista. Oggi affrontiamo forse ostacoli perfino maggiori, e dopo tutto forse non esiste una via ragionevole o praticabile verso una più profonda Europa sociale. Ma non lo sapremo finché non avremo cominciato a cercarla.

BIBLIOGRAFIA

- FERRERA M., *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- FERRERA M., HEMERIJCK A. e RHODES M., *The Future of Social Europe*, Lisbon, Ceita editora, 2000.
- GOETSCHY J., "The European Employment Strategy: Genesis and Development", in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n. 2, 1999.
- LEWIS J. (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, 1998.
- ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale*, Parigi, Seuil, 1995.
- SARACENO C., *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino, 1996.

JELLE VISSER

Università di Amsterdam, Olanda

Riforma del *welfare state* e lavoro part-time. Il caso dell'Olanda

1. *Introduzione*

Mentre la comunità internazionale, dopo il fallimento (definitivo?) del modello svedese, è alla ricerca di nuovi modelli di capitalismo sociale, la riforma del *welfare state* olandese occupa una posizione di primo piano in molti dibattiti. Gli osservatori stranieri, in particolare, portano ad esempio il record occupazionale raggiunto. Il tasso di sviluppo dell'occupazione, pari all'1,8% nel periodo 1985-1995, è passato a 2,2% negli anni recenti. Questi dati ricordano la "macchina da lavoro" degli Stati Uniti e sono quattro volte su cinque superiori alla media Ue. Un milione e mezzo di posti di lavoro si sono aggiunti ai cinque milioni esistenti nella metà degli anni '80. La disoccupazione è scesa da 11,2% nel 1983 a meno del 5% nel 1998, tasso che corrisponde al più basso valore raggiunto nelle due decadi ed è inferiore alla metà della media europea. La disoccupazione di tipo strutturale (dal 1984 la metà dei disoccupati era senza lavoro da almeno un anno) ha cominciato a diminuire negli anni '90, in parte in risposta alle politiche occupazionali attivate e alle riforme del welfare, e in parte per ragioni demografiche, dal momento che i disoccupati più anziani hanno raggiunto l'età della pensione e le politiche di formazione o di offerta di lavoro ai giovani hanno cominciato a produrre effetti.

Due le particolarità della crescita occupazionale in Olanda: il lavoro part-time e la partecipazione femminile al mercato del la-

voro. Richard Freeman nel suo lavoro dal titolo *Adam Smith o "War of Models"*, presentato all'Associazione europea degli economisti del lavoro, ha descritto l'Olanda come "the only part-time economy of the world, with a finger in the dyke of unemployment"¹. La quota di lavoro part-time sul totale è passata da meno del 15% nel 1975 al 37% nel 1996, quest'ultima costituendo la più alta percentuale dei paesi Ocse. Aumentando la flessibilità e la differenziazione dell'orario di lavoro nel corso dell'intera vita lavorativa, durante l'anno, e tra gruppi di lavoratori, la differenza tra lavoratori a tempo pieno e lavoratori part-time è divenuta meno netta. Negli anni '90, praticamente tutte le differenze in termini di diritti giuridici e trattamento economico tra lavoratori full-time e part-time sono state eliminate.

Nel nostro libro sul miracolo olandese², abbiamo sostenuto che tre sono stati i mutamenti politici, strettamente correlati tra loro, che hanno contribuito a creare una nuova dinamica occupazionale: la moderazione salariale, la riforma del sistema di sicurezza sociale e l'attivazione di politiche occupazionali. La nostra principale argomentazione è che, una volta che le politiche macroeconomiche e monetarie non hanno più potuto sfuggire ai dettami (internazionali) di una politica valutaria forte, di politiche monetarie e fiscali restrittive, i *policy makers* olandesi non hanno avuto altra scelta se non quella di adottare una politica di moderazione salariale e smantellare il sistema di indicizzazione di prezzi, salari e benefici. Qualunque altra alternativa avrebbe condotto alla distruzione di posti di lavoro. La fortuna dell'Olanda è stata il fatto che la leadership sindacale abbia capito relativamente presto questo orientamento e lo abbia posto alla base di un accordo con il governo centrale, difendendolo contro gli imprenditori e i sindacalisti che non erano d'accordo. Più tardi la bassa inflazione è

¹ R. FREEMAN, "War of the Models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century?", in *Labour Economics*, 5 (1), 1998, pp. 1-24.

² J. VISSER e A.C. HEMERIJCK, *A "Dutch Miracle". Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997 (trad. it.: *Il miracolo olandese. Occupazione, riforma dello Stato sociale e concertazione*, Edizioni Lavoro, Roma 1998).

divenuta la base della moderazione salariale, e non il contrario. Ma per accettare una combinazione di più alti profitti, derivanti dalla moderazione salariale, e di continui contenimenti salariali (un vero e proprio arresto nella crescita dei salari reali), i lavoratori avrebbero voluto ottenere un maggior numero di posti di lavoro (almeno per le loro mogli e i loro figli) e un più elevato potere d'acquisto. Un maggior numero di posti di lavoro è stato ottenuto soprattutto sotto forma di lavoro a tempo parziale, dal momento che più di tre quarti di tutti i posti creati dal 1983 erano part-time e sono stati destinati proprio alle donne e ai giovani. Perciò, in questo processo, i lavoratori più anziani che avevano perso il loro posto di lavoro nel processo di ristrutturazione degli anni '70 e dei primi anni '80 non sono mai più ritornati al lavoro, ma "sono scomparsi" in uno dei numerosi programmi sociali (la maggior parte probabilmente in quello che compensava la "disabilità al lavoro", che si è sviluppato fino a coprire alla fine degli anni '80 un lavoratore su sette).

Questa è stata una soluzione considerata socialmente moderata, che ha aiutato le imprese ad adattarsi alle nuove realtà produttive, a riqualificare la propria forza lavoro e a divenire competitive in un ambiente sempre più concorrenziale. Per i sindacati è stato possibile sostenere questo processo di modernizzazione, dal momento che ha consentito ai loro più vecchi iscritti di sopravvivere fuori dalla dura realtà del mercato del lavoro. Ma è stata una soluzione molto costosa, in quanto poteva minare il consolidamento fiscale e la riduzione delle tasse a favore dei datori di lavoro (rendendo più conveniente l'assunzione di lavoratori con un basso grado di specializzazione e senza esperienza) e dei lavoratori (riducendo l'aliquota marginale d'imposta e rimuovendo i disincentivi a cercare lavoro). L'inversione di tendenza a favore di politiche attive e i principali tagli e cambiamenti dei programmi di invalidità erano finalizzati ad assicurare un nuovo approccio alla competitività e all'occupazione. Le riforme miravano perciò al complesso dei beneficiari, in particolare i (più giovani) disoccupati a lungo termine, i disabili (molti dei quali erano in realtà disoccupati) e i lavoratori in malattia. Una parte dei costi derivanti dal ricorso a questi schemi veniva posta a carico sia dei lavoratori che

dei datori di lavoro, dal momento che si trattava di costi che essi avevano esternalizzato in passato a carico delle casse pubbliche. Queste riforme sono state estremamente dolorose e conflittuali (né i sindacati né i datori di lavoro erano favorevoli, anche se non sempre per le medesime ragioni) e forse le uniche possibili senza conflitti su larga scala, perché c'era una continua crescita di posti di lavoro (part-time). La strategia di "lavoro, lavoro e ancora lavoro", annunciata dalla coalizione liberal-socialista di governo nel 1994, divenne una formula vincente.

Nel nostro libro sosteniamo che i cambiamenti politici fossero altamente interdipendenti (dal momento che il successo in un settore dipendeva dal successo conseguito negli altri) e che il relativo *timing* fosse molto importante. Per esempio, una politica attiva sul mercato del lavoro prima o al posto di una riforma della sicurezza sociale, come tentato in Belgio, non è solo molto costosa, ma è anche inefficace. Una continua moderazione salariale di tipo volontario, condotta fino al punto che il potere d'acquisto (e i consumi interni) viene sostenuto da tasse e spese sociali più contenute, consente costi sociali inferiori. Il contenimento dei salari su base obbligatoria, d'altra parte (come in Belgio), è possibile solo a costo di una forte centralizzazione, riducendo i differenziali salariali, con conseguenze negative per l'allocazione della forza lavoro e per la disoccupazione strutturale. Il contenimento volontario è stato sostenuto da un ampliamento della base fiscale, mediante la creazione di nuovi posti di lavoro, dalla rimozione degli incentivi a rimanere al di fuori del mercato del lavoro e dalle politiche di prevenzione, dallo sviluppo di posti di lavoro privi di tutela, marginali e non tassabili. È mia opinione che lo straordinario sviluppo di posti di lavoro part-time non marginali – cioè posti che differiscono dai posti full-time solo o principalmente in termini di ore, ma non in termini di diritti, benefici o di salario orario – sia stato uno dei principali fattori, forse il fattore principale, dietro il miracolo olandese, il quale ha consentito riforme dolorose e una continua politica di moderazione salariale senza esplosioni di protesta o di insoddisfazione sindacale. È a questo particolare aspetto di "costruzione della riforma del welfare", cioè il riorientamento dell'economia olandese da un modello

economico basato su nuclei familiari con un unico percettore di reddito ad uno in cui gli stessi dispongono di uno stipendio e mezzo, a cui voglio dedicare l'attenzione in questo lavoro. Comincerò descrivendo brevemente la trasformazione dell'economia olandese a partire dai primi anni '80.

2. La trasformazione del mercato del lavoro olandese

Quindici anni fa, il mercato del lavoro olandese versava in condizioni molto critiche. Circa 600.000 persone erano disoccupate (800.000 secondo la vecchia definizione)³. Una quota alquanto simile aveva lasciato il lavoro per motivi di salute, disabilità o pensionamento anticipato rispetto al limite legale dei 65 anni. Su quattro giovani sotto i 25 anni, non studenti, uno non era in grado di trovare lavoro. Il rapporto occupazione/popolazione in Olanda era sceso sotto il 50% ed era uno dei più bassi in Europa.

Nella prima metà degli anni '80 è stato raggiunto il culmine di un decennio di stagnazione dell'occupazione. Come si può vedere dalle figure 1 e 2 (relative rispettivamente all'occupazione e alla disoccupazione) questo periodo però ha costituito anche un importante punto di svolta. Si può osservare un'inversione dei trend sotto quasi tutti i punti di vista. La partecipazione al mercato del lavoro è ancora aumentata, in tutti i gruppi d'età, anche se meno tra i lavoratori più anziani e di più tra le donne di età compresa tra i 25 e i 49 anni.

A livello settoriale prima e dopo il 1984 si sono evidenziati trend con direzioni pressoché opposte. Negli anni '70, i settori finanziati da fondi pubblici (sanità, educazione) e l'occupazione pubblica hanno vissuto la crescita più forte, mentre il settore privato stagnava. I livelli occupazionali nell'industria sono preci-

³ La nuova definizione segue gli standard Ilo e prevede che i disoccupati siano disponibili ad accettare il lavoro entro il periodo di riferimento. Circa un terzo dei disoccupati individuati secondo la vecchia definizione non era in grado di occupare un posto di lavoro entro breve tempo. Questo indicava, se non altro, una grosso problema di "inattività" nel mercato del lavoro olandese.

Figura 1 - Evoluzione dell'occupazione



Figura 2 - Tasso di disoccupazione 1970-1997



pitati e la crescita dell'occupazione nei servizi privati (commercio e trasporti, servizi finanziari e alla persona, alberghi e ristoranti) risultava debole. Il quadro dopo il 1984 appare differente. La caduta dei posti di lavoro nell'industria e nell'agricoltura si arresta. La crescita occupazionale è più forte nei servizi privati, 3% l'anno, quattro volte quella del settore pubblico e del settore finanziato da fondi pubblici⁴.

I posti di lavoro part-time hanno coperto i tre quarti della crescita occupazionale che si è verificata a partire dal 1984. La crescita del lavoro a tempo pieno è stata invece contenuta, in forte contrasto con il periodo precedente, il 1984, anno a partire da cui l'orario annuo di lavoro dei lavoratori full-time è diminuito dello 0,3% all'anno. L'occupazione, se misurata in termini equivalenti al lavoro full-time o in termini di ore lavorate, piuttosto che di posti di lavoro o di lavoratori⁵, sta ancora aumentando ad un tasso annuo superiore all'1% e supera ampiamente la performance occupazionale degli altri paesi europei. La crescita occupazionale è trainata da una forte crescita della forza lavoro (pari all'1,4% annuo tra il 1982 e il 1996, rispetto allo 0,5% nell'Ue). Questo riflette la crescita relativamente rapida della popolazione (il tasso di natalità in Olanda ha iniziato a scendere più tardi che negli altri paesi europei) e il recupero ai livelli europei del basso tasso di partecipazione femminile. Nel periodo qui considerato, l'Olanda ha registrato la più alta crescita del tasso di occupazione femminile rispetto a tutti i paesi Ocse. Questo vale anche se l'occupazione viene espressa in termini di posti di lavoro full-time.

⁴ Il settore pubblico assorbe solo il 13% dell'occupazione totale, che è molto poco rispetto alla maggior parte dei paesi europei. La ragione è che in Olanda molti servizi "pubblici", soprattutto nel settore socio-sanitario, sono organizzati da "associazioni di volontariato", supportate da fondi pubblici. Insieme a queste attività "semi-pubbliche", il complessivo settore quaternario dei servizi pubblici e sovvenzionati copre il 25% dell'occupazione totale.

⁵ Si noti che gli equivalenti full-time o "anni lavoro" sono divenuti più brevi con la riduzione annuale delle ore di lavoro dei lavoratori full-time.

2.1. La moderazione salariale

È possibile osservare che i primi anni '80 hanno rappresentato il "punto di svolta"⁶. La figura 1 relativa all'occupazione e la figura 2 relativa alla disoccupazione dimostrano chiaramente la profonda crisi in cui l'economia olandese versava a quel tempo. La crescita dei posti di lavoro è cominciata alla fine del 1983, quando il paese si è riavuto da una profonda recessione; essa è stata particolarmente forte nella seconda metà degli anni '80, è continuata fino al 1992, si è arrestata nel biennio 1993-1994, è ripresa a ritmi particolarmente sostenuti dopo il 1995. Il confronto con l'Ue mostra che lungo tutto il periodo 1983-1997 la crescita del Pil è stata solo leggermente più alta in Olanda (anche se in ciascun anno, a partire dal 1992 l'economia olandese è cresciuta più in fretta dell'economia tedesca). La vera differenza è rappresentata dal fatto che in Olanda ad ogni punto percentuale di crescita del Pil ha corrisposto un maggior numero di posti di lavoro (o unità di lavoro, se calcolato in ore) rispetto a tutta l'Europa. Questo modello, che può essere chiamato "crescita economica intensiva di lavoro", riflette tre fattori principali: 1) incrementi salariali moderati; 2) sviluppo di servizi *labour intensive*; 3) redistribuzione dei posti di lavoro.

In primo luogo, la moderazione salariale ha aiutato a ripristinare la capacità di produrre profitti delle imprese, che costituisce una condizione necessaria per la ripresa degli investimenti. La quota di reddito da lavoro sul reddito netto d'impresa è scesa da oltre il 90,5% nel 1980 a 83,5% nel 1985, e da allora ha oscillato intorno all'83% - 84%. In secondo luogo, i vincoli salariali hanno contribuito alla vendita dei prodotti e dei servizi nei mercati esteri, aumentando le esportazioni nette e la crescita. Secondo l'Ufficio di pianificazione centrale, l'ufficio governativo per le previsioni economiche, "la moderazione salariale è stata l'unica arma importante dell'Olanda nella competizione internazionale"⁷. È

⁶ J. VISSER e A.C. HEMERJCK, op. cit.

⁷ La Banca centrale olandese ha mostrato che i costi per unità di lavoro nel manifatturiero sono aumentati del 2% in Francia e del 2,6% in Germania

stato stimato che l'effetto dei più bassi costi del lavoro è stato prevalente rispetto a quelli relativi alla più bassa domanda aggregata. In terzo luogo, i vincoli hanno contribuito a mantenere elevato il numero di dipendenti e hanno agevolato l'ingresso di giovani privi di esperienza o il reingresso delle donne sul mercato del lavoro. Come corollario, la produttività oraria del lavoro è aumentata meno che nei paesi vicini⁸. Bisogna osservare, comunque, che la produttività oraria in Olanda è molto alta rispetto agli standard internazionali (è più bassa solo rispetto a Usa e Belgio, ma è più alta che in Germania e in Francia). È ovvio quindi che la produttività per persona sia molto più bassa in quanto corrisponde ad un basso orario di lavoro medio annuo e ad una forte preferenza per l'impiego part-time in Olanda.

2.2. *Il trasferimento della forza lavoro verso il settore dei servizi*

Se misurata in base alla dimensione del suo settore industriale, l'Olanda non è mai stata un'economia industriale. Intorno agli anni '60, quando ha raggiunto il massimo sviluppo, l'industria manifatturiera (inclusi il minerario e le *utilities*) impiegava solo circa un terzo della forza lavoro, molto meno che in Germania, Francia, Gran Bretagna e Belgio. La ristrutturazione, la riduzione dei posti di lavoro e la riallocazione dei settori ad alta intensità di lavoro verso i paesi caratterizzati da bassi salari, insieme ai disinvestimenti e alla conversione di attività verso il settore dei servizi, hanno ridotto la dimensione del settore manifatturiero (incluso il gas, il minerario, il petrolio e le *utilities*) a circa il 18,2% dell'occupazione totale nel 1996. L'occupazione nel settore dei servizi è aumentata al 74%. Nei dieci anni passati la crescita è stata più forte nei servizi commerciali (cioè commercio e dettaglio, alber-

tra il 1983 e il 1995, mentre l'incremento è stato nullo in Olanda. Durante questo periodo l'occupazione (espressa in anni-uomo) è aumentata dello 0,1% all'anno in Francia, dello 0,4% in Germania e dell'1,5% in Olanda.

⁸ A. KLEINKNECHT, "Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation?", in *Cambridge Journal of Economics*, n. 22/3, 1998, pp. 387-396.

ghiero, servizi finanziari e aziendali e comunicazioni), passando dal 20% al 30% dell'occupazione totale tra il 1960 e il 1987 e al 37% nel 1996. La quota di servizi non commerciali (cioè i servizi pubblici, i servizi sociali e i servizi alla persona) è cresciuta dal 21% al 30% nel 1987 e da allora si è fermata.

Il settore dei servizi ha attirato un gran numero di donne sul mercato del lavoro. Quasi la metà delle donne che ha trovato lavoro dal 1975 lo ha fatto in quattro settori: sanità, educazione, servizi sociali e commercio al dettaglio. La crescita più forte ha interessato le donne sposate. Sebbene le donne sposate in età lavorativa (15-64) siano diminuite in numero assoluto di circa 100.000 unità, il numero di donne sposate facenti parte della forza lavoro è aumentato di 800.000, passando dal 15% nel 1975 al 42% nel 1992. Tra le donne nubili, la crescita è stata meno pronunciata (dal 43% al 55%), con un aumento di 600.000 unità. La proporzione di donne in attesa del primo figlio e senza lavoro è crollata dal 33% al 19% tra il 1980 e il 1992. La quota di donne che ha smesso di lavorare è scesa dal 55 al 35%. La quota di donne che ha continuato a lavorare scegliendo il part-time è aumentata dal 5 al 28%, e la quota di donne che ha continuato a lavorare a condizioni di orario immutate è cresciuta dal 6 al 19%.

L'aumento nella partecipazione al lavoro delle donne con figli ha fatto emergere nuove esigenze, portando alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore dei servizi alle famiglie, ove lavorano prevalentemente le donne. Dal momento che in Olanda questi servizi non sono storicamente disponibili nell'ambito del settore pubblico, in queste aree sono divenuti più importanti i servizi commerciali a basso costo. L'aumentata flessibilità, attraverso il part-time e il lavoro temporaneo, ha supportato questa dinamica.

2.3. *Il work-sharing*

I sindacati in Olanda hanno cominciato a sostenere il *job-sharing* dal 1978. Come altri sindacati europei, nel 1979 i sindacati olandesi hanno richiesto una riduzione delle ore di lavoro del 10% (quattro ore alla settimana in meno), ponendo come limite

entro il quale raggiungere questo obiettivo il 1985. Nell'ambito dell'accordo nazionale del 1982 i datori di lavoro olandesi accettarono di negoziare una riduzione dell'orario di lavoro "neutrale in termini di costo". Negli anni 1983 e 1985 questo ha comportato una riduzione dell'orario medio di lavoro del 5%, da 40 a 38 ore alla settimana. La riduzione è stata realizzata soprattutto attraverso il riconoscimento di giornate di libertà extra annuali o mensili e, nella maggior parte dei casi, alla riduzione dell'orario di lavoro è corrisposta una riduzione del tempo operativo⁹. Il biennio 1983-85 è stato caratterizzato da una recessione e la maggior parte delle imprese ha fatto ricorso alla riduzione dell'orario di lavoro per contenere gli effetti della stagnazione e per ridurre le ore meno produttive.

Un rapporto sulle imprese del Ministero degli affari sociali e dell'occupazione ha mostrato che nel 78% delle imprese, con il 54% dei dipendenti inseriti in accordi collettivi, non ci sono stati ricollocamenti.

Come Drèze ha predetto: "firms engaged in labour hoarding will not respond to shorter working hours by new hiring, for the same reason that they do not offset natural attrition of their work force by new hiring"¹⁰. Drèze aggiunge che per ragioni simili "such firms will show relatively little reluctance to reduce hours, since they have excess labour anyhow". Questo può ben spiegare perché gli imprenditori olandesi hanno pressato i sindacati per ottenere una riduzione dell'orario di lavoro, specialmente ove questo si traduceva in domanda di lavoro part-time (che costituisce una forma di disoccupazione volontaria part-time, senza compensazioni o costi, se considerato dal punto di vista dei datori di lavoro) da parte dei lavoratori (principalmente donne sposate). Le

⁹ J. VISSER, *New Working Time Arrangements in the Netherlands*, in A. GLADSTONE, R. LANSBURY, J. STIEBER, T. TREU e M. WEISS (a cura di), *Current Issues in Labour Relations: an International Perspective*, Berlino e New York, De Gruyter, 1989, pp. 229-50.

¹⁰ J.H. DRÈZE, "Work Sharing: Why? How? How not...", in *Economic Papers*, n. 42, dicembre 1985, Bruxelles, Commissione europea, Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.

donne, d'altra parte, temevano di dover abbandonare il proprio lavoro (come avrebbero potuto fare in anni caratterizzati da minore disoccupazione) e quindi preferivano la soluzione del part-time. Detto tutto ciò, l'impatto della riduzione del 5% della settimana lavorativa sull'occupazione è stato contenuto e si è tradotto principalmente in un aumento del lavoro part-time per le donne (che hanno ridotto i loro posti di lavoro a posti a tempo parziale, o di quattro giorni per settimana) e per le persone prive di titolo di studio (cui sono stati offerti contratti di lavoro di 32 ore).

Nel 1984-85 quando l'economia è uscita dalla recessione, i sindacati hanno cercato di mobilitare i loro iscritti per ottenere una nuova riduzione dell'orario di lavoro con lo scopo di creare *nuovi* posti di lavoro. Ma i datori di lavoro rifiutarono di superare il limite invalicabile delle 38 ore. Sono riusciti a sostenere il loro veto fino al 1993. I sindacati furono invece incapaci di mantenere il fronte unito in favore della riduzione dell'orario. Alcuni sindacati volevano solo i pensionamenti anticipati; i sindacati del settore pubblico volevano salari più alti; i sindacati dei colletti bianchi e dei livelli dirigenziali hanno resistito più a lungo. La fluttuazione economica internazionale tra il 1986 e il 1991 ha eliminato la motivazione solidaristica alla base del *job-sharing* che aveva convinto molti iscritti nel 1983. La disoccupazione ufficiale ha cominciato a ridursi (si veda figura 2), sebbene la disoccupazione strutturale e quella nascosta rimanessero su livelli elevati e un maggior numero di persone rispetto al passato dipendesse da sussidi¹¹. A partire dalla fine del 1992, la recessione economica internazionale ha cominciato a farsi sentire anche sull'occupazione, soprattutto nel settore manifatturiero, fortemente dipendente dalle esportazioni verso la Germania e il resto del mondo. Un numero rilevante di grandi imprese, come Philips, Fokker, o Daf-trucks, ha dovuto presto fronteggiare gravi problemi (Fokker e Daf sono state chiuse). Centomila posti di lavoro nel manifatturiero, il 10% del totale, sono andati perduti tra il 1992 e il 1994. I sindacati hanno di nuovo adottato la moderazione salariale e la riduzione dell'orario

¹¹ J. VISSER e A.C. HEMERIJCK, op. cit.

di lavoro come strategia dominante. La coalizione di governo di centro-sinistra, al potere dal 1989, ha aumentato la pressione per ottenere dei vincoli salariali al fine di ritardare la riduzione di posti di lavoro e l'aumento dei costi della sicurezza sociale. I sindacati, pur osservando che le massicce perdite di posti avvenivano a fronte di un aumento dei profitti, conclusero un nuovo accordo nazionale, accettando i vincoli salariali a fronte di una riduzione dell'orario di lavoro, da negoziare a livello di settore o di impresa, secondo soluzioni flessibili. Il governo dal canto suo offrì costi sociali più bassi ai datori di lavoro e risparmi fiscali ai lavoratori al fine di rallentare l'aumento dei costi di lavoro non salariali e i vincoli salariali. Nel dicembre 1993, i vertici dei sindacati e degli imprenditori firmarono così un nuovo accordo nazionale che prolungava la politica avviata a Wassenaar undici anni prima. La moderazione salariale e i profitti più elevati venivano qui riaffermati quale base per l'incentivazione degli investimenti e dell'occupazione. Nuova era invece l'attenzione dedicata alla partecipazione al mercato del lavoro, alla flessibilità e al decentramento¹².

3. *Lavoro part-time, genere e flessibilità*

Già a partire dal 1988, 1.886.000 erano le persone occupate nel part-time (il 31,4% del totale degli occupati). Nel 1997 questo valore è passato a 2.656.000 (36,9%). Questo costituisce un incremento pari al 40,8% in nove anni; quattro volte superiore all'incremento del full-time (10,3%). Il più forte contributo viene dalle donne (69,1%), ma anche tra gli uomini questa è la categoria che è aumentata più rapidamente (27,4%). Negli anni recenti il lavoro part-time tende a coprire un numero maggiore di ore. Questo riflette la ben documentata preferenza delle donne, che gene-

¹² J. VISSER, "Due evviva per il neo-corporatismo; uno per il mercato. Il caso olandese", in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 76/4, 1997, pp. 581-607.

ralmente svolgono lavori part-time di categoria "minore" (in quanto richiedono un impegno lavorativo inferiore alla metà dell'orario), a favore di lavori a maggior numero di ore (e stipendio). Questo inoltre sembra riflettere la preferenza dei datori di lavoro, in un mercato sempre più difficile, verso soluzioni part-time anche per i lavoratori già assunti al fine di evitare i problemi derivanti dall'assunzione di nuovi lavoratori (part-time).

In Olanda la maggior parte dei lavoratori part-time è assunta a tempo indeterminato. Perciò, i lavoratori part-time non subiscono le incertezze dei lavoratori a tempo determinato o dei lavoratori con contratti con un numero di ore variabile. Il lavoro part-time non è paragonabile in nessun modo al lavoro temporaneo, cui le imprese ricorrono per esempio in caso di capacità in eccesso. Questo non significa che, a livello macro e microeconomico, il lavoro part-time non introduca anche un elemento addizionale di flessibilità. Per i datori di lavoro i posti part-time possono ben inserirsi in una strategia mirante a creare una riserva di lavoratori, proprio come nel caso del lavoro atipico. L'alternativa è concepire il part-time come parte di una strategia di "allocazione ottimale del personale", specialmente in quelle imprese ove l'orario di esercizio non coincide con l'orario di lavoro¹³. Per i lavoratori il part-time consente di combinare priorità e vincoli differenti.

Esiste una ampia letteratura che considera il lavoro part-time come un lavoro di livello inferiore. Esplicitamente o implicitamente, il lavoro a tempo pieno viene preso come punto di riferimento per valutare il lavoro part-time e il benessere dei lavoratori è valutato solo sulla base dello status occupazionale o dei guadagni. Spesso si trae la conclusione per cui il lavoro part-time costituisca fonte di problemi a causa di diritti, guadagni o status di livello inferiore e di una sicurezza sociale o di un trattamento pensionistico insufficienti. Insomma, il lavoro part-time è considerato di seconda scelta o marginale. Contro questa concezione

¹³ K.G. TIJDENS, *Zeggenschap over arbeidstijden*, Amsterdam, Welboom, 1998.

Blossfeld e Hakim¹⁴ e Tijdens¹⁵ hanno sviluppato un approccio alternativo in cui distinguono tra tipologie di lavoro part-time, considerando i diversi ruoli assunti da uomini e donne all'interno della famiglia e le rispettive preferenze lavorative. Viene fatta una distinzione tra lavoro part-time di tipo "conservativo" (generalmente un numero di ore settimanali un po' inferiore al numero normale), lavoro part-time "a metà tempo" (circa 15-29 ore alla settimana) e lavoro marginale con un numero di ore molto limitato¹⁶.

Applicando questa classificazione al mercato del lavoro olandese, si verifica che nel 1995 nel lavoro part-time di tipo marginale (meno di 12 ore alla settimana) era impiegato il 17% di tutte le donne occupate, contro il 6% degli uomini. È questa la categoria di lavoro part-time, ove la sovrapposizione con la flessibilità della forza lavoro esterna e i contratti di lavoro atipici (cioè che non offrono alcuna protezione) è stata più forte (il 44% ha un lavoro flessibile). In altre parole, il termine "marginale" o "secondario" appare del tutto appropriato.

In questi posti di lavoro di tipo marginale trovano occupazione soprattutto i giovani; uno su quattro giovani impiegati tra i 16 e i 24 anni ha un lavoro part-time marginale. Questo è fortemente correlato con l'esplosione di posti di lavoro marginali occupati da studenti, che a sua volta è correlata all'innalzamento del livello di scolarità e ad un decennio di riduzioni dei sussidi allo studio. La differenza rispetto alla situazione del 1983, quando il 5% era impiegato in posti di lavoro part-time marginale e l'84% a tempo pieno, è sorprendente. Bisognerebbe aggiungere che a quel tempo il 25% dei giovani lavoratori non studenti sotto i 25 anni era

¹⁴ H.P. BLOSSFELD e C. HAKIM (a cura di), *Between Equalization and Marginalization*, Oxford University Press, 1997.

¹⁵ K.G. TIJDENS, op. cit.

¹⁶ C. HAKIM, "A Sociological Perspective on Part-Time Work", in H.P. BLOSSFELD e C. HAKIM (a cura di), *Between Equalization and Marginalization*, Oxford University Press, 1997, pp. 57-78; C. TILLY, "Reasons for the Continuing Growth of Part-Time Employment", in *Monthly Labor Review*, 114/3, 1991, pp. 10-18.

disoccupato, contro l'8% di oggi. Dal punto di vista delle opportunità e delle prospettive di benessere sociale, la questione cruciale è se questo costituisca un fenomeno temporaneo e transitorio, cioè se questi posti sono un *cul-de-sac* oppure un trampolino di lancio per trovare più facilmente lavori regolari.

Il lavoro part-time in generale è e rimane un lavoro femminile. Dei 2,6 milioni di persone impiegate a tempo parziale nel 1997, 2 milioni (il 75%) era costituito da donne. I 4,5 milioni di lavoratori a tempo pieno erano suddivisi tra 3,5 milioni di uomini (78%) e un milione di donne (22%). Solo un terzo delle donne occupate lavora a tempo pieno; in genere sono più giovani, nubili o sposate senza figli. Un terzo ha un lavoro part-time del tipo "metà tempo" (circa 20 ore) o un lavoro a tempo pieno con un numero ridotto di ore (circa 30 ore), mentre il restante terzo ha un lavoro part-time molto ridotto, di fatto marginale. Tre quarti di questi lavori part-time marginali si trovano solo in tre settori: in quello dei servizi alla persona, in particolare le pulizie, nei servizi alberghieri (hotel, ristoranti e catering) e nel commercio al dettaglio.

Un uomo su sei lavora a tempo parziale, tale valore ancora una volta risulta superiore a quello registrato in tutti i paesi industriali (si veda figura 2). Plantenga¹⁷ non se ne stupisce e sostiene che il lavoro a tempo parziale assume un ruolo piuttosto differente nella carriera degli uomini e delle donne. Per gli uomini il part-time tende a rimanere un fenomeno incidentale e temporaneo. Esso assume un ruolo importante invece tra i giovani. Per esempio nel 1994, il 45% degli uomini attivi tra i 15 e i 19 anni e il 16% di quelli tra i 20 e 24 anni lavorava part-time. Questi gruppi comprendono studenti che accettano qualunque tipo di lavoro (dal postino al parrucchiere o cameriere), specialmente da quando i sussidi allo studio sono stati ridotti ad importi molto esigui. Oltre questa età difficilmente gli uomini lavorano part-time, ec-

¹⁷ J. PLANTENGA, *A Time for Working, a Time for Living: Structural Changes in the Division of Labour and Care*, in B. HESSEL, J.J. SCHIPPERS e J.J. SIEGERS (a cura di), *Labour Market Inequality between Men and Women: Current Issues in Law and Economics*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1996, pp. 95-105.

petto quando hanno più di 55 anni: in questo caso la quota di lavoratori a tempo parziale raggiunge il 7-8%, il che si verifica contemporaneamente al pensionamento anticipato o al riconoscimento di una parziale invalidità.

Comunque, una qualche forma di contrattazione all'interno delle famiglie, ove entrambi i genitori occupano una posizione professionale rilevante e percepiscono redditi elevati e i figli sono ancora piccoli, potrebbe orientare gli uomini verso contratti di quattro giornate lavorative alla settimana. Una nostra ricerca condotta nel 1990 e una recente indagine condotta dall'Organizzazione per la ricerca sul mercato del lavoro ha evidenziato l'impatto della contrattazione interna al nucleo familiare. In entrambe le indagini sono state chieste agli uomini e alle donne adulti, con o senza figli e con o senza un partner che svolge attività lavorativa, le preferenze di orario di lavoro prima e dopo una discussione con il partner. In entrambi gli anni considerati, la preferenza per un lavoro part-time di tipo sostanziale (di tre o quattro giorni alla settimana) risultava maggiore tra gli uomini rispetto alle donne dopo la discussione. Rimane aperta la domanda circa il perché così pochi uomini agiscono in base alle preferenze (delle loro partner). La *Labour Force Sample Survey* del 1996 ha evidenziato che i lavoratori maschi a tempo pieno avrebbero desiderato lavorare meno ore ma non lo domandavano ai loro datori di lavoro dal momento che credevano che questo sarebbe stato frainteso come segno di una loro mancanza di ambizione.

Non c'è nulla che indichi che il lavoro part-time sia un fenomeno contingente tra le donne, se non per quelle molto giovani (studentesse). Nel 1994 il 51% della popolazione femminile attiva di età compresa tra i 15 e i 19 anni e il 34% di quella di età compresa tra i 20 e i 24 anni d'età lavorava part-time. Comunque questa proporzione aumenta a oltre il 70% tra le donne con più di 35 anni. Questo indica chiaramente che per le donne il lavoro part-time "non è un fenomeno temporaneo" ma piuttosto un metodo diffuso "di combinare lavoro retribuito e non retribuito"¹⁸. Come mostrato da qualunque indagine condotta a partire dagli

¹⁸ J. PLANTENGA, op. cit., p. 101.

anni '80, una quota rilevante di donne sposate preferisce lavorare part-time (circa metà del tempo o di più). A partire dalla fine degli anni '80, si è constatato che il numero di donne che desidera lavorare un numero di ore maggiore tende ad essere inferiore a quello delle donne che preferiscono lavorare di meno¹⁹.

4. *Le scelte politiche*

Nelle pagine precedenti sono stati discussi i cambiamenti drammatici che hanno interessato il mercato del lavoro olandese e il ruolo delle politiche salariali e dell'orario di lavoro. In questa parte intendo analizzare in dettaglio le forze e le politiche che giacciono dietro la "rivoluzione del lavoro part-time". Nel lavoro *A Dutch Miracle*²⁰, consideriamo l'evoluzione dal tradizionale modello economico mono-reddito a quello a reddito duale, fondato sul percepimento di un reddito e mezzo per nucleo familiare, come un evento fortuito. Non è stato pianificato, ma è successo. Cambiamenti comportamentali, messi in atto specialmente da parte delle donne, hanno condotto allo sviluppo di mercati differenti e hanno portato nuovi problemi, che a loro volta hanno provocato degli aggiustamenti delle politiche ed un processo di *policy learning* da parte dei sindacati, delle aziende e dei governi. Il caso olandese è un esempio di come le relazioni tra gli uomini e le donne siano in grado di modellare il sistema delle relazioni occupazionali a livello nazionale e l'evoluzione del mercato del lavoro²¹.

Il punto chiave è che negli anni '80 e '90 – caratterizzati dal massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro – l'occupazione part-time, perdendo il suo status di occupazione marginale e acquisendo rilevanza in quanto nuova tipologia contrattuale, è divenuta un fenomeno di massa.

¹⁹ Si vedano, ORGANISATIE VOOR STRATEGISCH ARBEIDSMARKTBELEID (Osa), *Aanbod van arbeid*, Tilburg, Iva, 1997; J. PLANTENGA, *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-Duitsland)*, Amsterdam, Sua, 1995; J. VISSER e A.C. HEMERIJCK, op. cit.

²⁰ J. VISSER e A.C. HEMERIJCK, op. cit.

²¹ J. O'REILLY, *Theoretical Considerations in Cross-National Employment Research*, Berlino, Wissenschaftszentrum, Discussion paper Fs 1, 1996, pp. 96-203.

4.1. *Dal ritardo al progresso: le donne entrano a far parte della forza lavoro*

Il rapido aumento del lavoro part-time e l'ingresso delle donne nella forza lavoro sono due facce della stessa medaglia. Venticinque anni fa l'Olanda aveva il più basso tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro rispetto ai paesi Ocse (29,2%), valore più basso che in Irlanda, Grecia, Spagna o Italia. A partire dal 1973, il tasso di partecipazione delle donne è salito dal 29 al 60% registrando l'incremento più alto di tutti i paesi Ocse. Vari fattori hanno contribuito ad aumentare la partecipazione femminile: fra tutti ricordiamo il più elevato livello di scolarizzazione delle donne, la diminuzione del tasso di fertilità e il processo di emancipazione femminile. Fino alla metà degli anni '60, il lavoro femminile era di fatto lavoro giovanile. La maggioranza delle famiglie era composta da un capo famiglia impiegato a tempo pieno e da una casalinga a tempo pieno. Le donne si sposavano intorno ai 20 anni e l'età media in cui avevano il primo figlio era di 23 anni. Secondo il censimento del 1960 solo lo 0,6% di tutte le donne con figli sotto i quattro anni era occupato. Nei servizi e nel settore pubblico i contratti di lavoro si concludevano al momento del matrimonio. I disincentivi fiscali erano consistenti: i redditi delle mogli venivano infatti aggiunti a quelli dei mariti. Nel 1973 tale integrazione è divenuta opzionale, ma l'idea che lo stipendio delle donne avesse carattere integrativo è stata eliminata completamente solo nel 1990 con l'introduzione del trattamento fiscale individuale.

Negli anni '60, il mercato del lavoro era rigido e le imprese industriali cercavano lavoratori nei paesi mediterranei. Nel settore dei servizi le donne sposate hanno cominciato ad essere considerate da un lato una riserva di forza lavoro istruita ma economica e dall'altro una via per sfuggire alle pressioni salariali. Le donne sposate trovavano un incentivo a restare a lavorare fino a quando non avevano il loro primo figlio, ad un numero ridotto di ore. Quando, dopo la metà degli anni '70, il mercato del lavoro è entrato in fase di stagnazione, il tasso di disoccupazione per le donne era superiore a quello degli uomini, il che indica che il

tradizionale modello di abbandono del mercato del lavoro non era più valido nel caso delle donne. In particolare le donne con un più alto livello di studio decidevano di rimanere sul mercato. L'abbandono infatti diventava più costoso in termini di minore reddito e minori possibilità di carriera. Il pericolo della disoccupazione riduceva le loro possibilità di rientrare nel mercato e aumentava il rischio di avere un marito o compagno disoccupato. Sempre più donne decidevano di continuare a lavorare intanto che crescevano i figli. Questa è divenuta la risposta dominante durante gli anni '80 e la principale forza dietro all'esplosione del part-time nella prima metà degli anni '80.

La norma sociale relativa al lavoro non domestico delle donne con figli piccoli è cambiata. Nel 1982 il 57% delle donne tra i 18 e i 37 anni riteneva che la cura dei figli sotto i sei anni e il lavoro non potessero essere compatibili; nel 1993 questa percentuale è scesa al 26%. In una serie di ricerche si è riscontrato che il lavoro part-time (o comunque il lavoro a orario ridotto) è preferito sia ad un lavoro a tempo pieno che alla totale fuoriuscita dal mercato del lavoro. Questa preferenza probabilmente è spiegabile con l'assenza di servizi e di strutture in grado di fornire servizi destinati alle famiglie che ha fatto sì che il part-time divenisse la principale strategia a disposizione delle donne. La maggioranza delle donne olandesi sembra proprio possa essere considerata "dotata di capacità di adattamento" o "volubile"²², in quanto lotta per combinare diversi interessi e non vuole sacrificarne uno a vantaggio dell'altro.

4.2. I sindacati

I sindacati olandesi inizialmente hanno condiviso con i sindacati europei un certo scetticismo nei confronti del lavoro part-time²³. Nel 1981, la federazione sindacale più importante (FNV) ha

²² C. HAKIM, "Grateful Slaves and Self-Made Women: Fact and Fantasy in Women's Work Orientations", in *European Sociological Review*, n. 8, 1991, pp. 127-52.

²³ L. DELSEN, *Atypical Employment. An International Perspective. Causes, Consequences and Policy*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.

pubblicato un rapporto in cui presentava la propria posizione al riguardo evidenziando l'inferiorità dei diritti, dei salari, dei *fringe benefit* e delle prospettive di carriera dei lavoratori part-time (per i quali mancava anche un'unione sindacale) rispetto ai lavoratori a tempo pieno. La federazione non voleva contribuire a creare un mercato di lavoro secondario e auspicava in primo luogo un miglioramento della protezione sociale per i lavoratori part-time. La Fnv ha sottoscritto in pieno la strategia della Confederazione sindacale europea per ottenere una riduzione della settimana di lavoro pari al 10%.

Questa posizione è stata poi abbandonata in seguito alla pressione esercitata dalle donne, pur essendo queste solo una minoranza nei sindacati olandesi - circa il 10% nel 1970, percentuale aumentata al 20% negli anni '80 e quasi al 30% oggi. Comunque, in alcune categorie (settore pubblico, insegnamento e assistenza alla persona) la voce delle donne divenne centrale alla fine degli anni '80. Inoltre, a fronte di una severa crisi di *membership* negli anni '80, i sindacati olandesi si sono maggiormente orientati verso l'esterno. Piuttosto che attaccarsi alla visione dei soli iscritti (più anziani), i sindacati hanno cominciato a chiedersi cosa desiderassero coloro che non sono iscritti. Pian piano i sindacati hanno abbandonato la visione del ruolo maschile come unico percettore di reddito, mettendo a tacere la maggioranza degli associati che comunque si riduceva progressivamente. Nel 1993 già il 44% di tutti gli iscritti ai sindacati veniva da famiglie con due (o anche uno e mezzo) percettori di reddito²⁴. Inoltre c'era una *lobby* di donne all'interno dei sindacati molto forte ed efficace - in realtà la percentuale di donne nel sindacato è molto più alta che non nella base. Uno degli effetti della più forte presenza femminile fu la campagna per il miglioramento dei diritti dei lavoratori part-time, sulla base dell'idea per cui il lavoro part-time fosse la forma di occupazione preferita dalle donne con figli. Inoltre, il miglioramento dei diritti, del trattamento economico, della sicurezza sociale e dello status dei lavoratori part-time avrebbe dovuto rendere quest'ultimo più interessante per gli uomini.

²⁴ P.J. KLANDERMANS e J. VISSER, *De vakbeweging na de welvaartsstaat*, Assen, Van Gorcum, 1995.

Il diritto di rinunciare al full-time a favore del part-time e l'eliminazione di tutti i rimanenti fattori di discriminazione basati sul numero di ore di lavoro, costituivano parte della strategia di "normalizzazione" del lavoro part-time. Recenti accordi collettivi riconoscono questo sviluppo e cercano di migliorarne diritti e vantaggi. Nel 1993 la Fondazione del lavoro – in cui i sindacati olandesi cooperano con la federazione centrale degli imprenditori – ha raggiunto un accordo su una "politica congiunta" per la promozione del lavoro part-time e la differenziazione delle ore di lavoro. I datori di lavoro e i sindacati raccomandavano congiuntamente che l'eventuale richiesta di adattare le ore di lavoro alle esigenze del lavoratore fosse accettata, a meno che questo non potesse entrare in conflitto con gli interessi dell'azienda (con onere della prova a carico del datore di lavoro). Questa formula oggi fa parte della maggior parte dei contratti collettivi (nel 1995 il 60% dei contratti contenevano una clausola di questo tipo). Una iniziativa parlamentare finalizzata a creare il diritto al lavoro part-time è stata sconfitta, ma una nuova potrebbe riscuotere successo. I sindacati hanno inoltre fatto pressione per l'eliminazione di alcuni svantaggi e nel 1996 l'80% dei contratti collettivi prevedeva salari e *fringe benefit* proporzionali.

4.3. *Gli imprenditori*

All'inizio degli anni '80, le federazioni centrali degli imprenditori vedevano il part-time come una valida alternativa alla riduzione dell'orario di lavoro, in quanto attraverso esso alla riduzione delle ore si aggiungeva la riduzione salariale, reversibile (si può offrire ai lavoratori di lavorare di più senza ricorrere allo straordinario, se il business si sviluppa). Essa consentiva di introdurre delle differenziazioni tra lavoratori (in funzione della loro importanza per la società o della scarsità dell'offerta sul mercato) e infine permetteva di rendere più simili l'orario effettivo e quello contrattuale, data la tendenza dei lavoratori part-time ad ammalarsi durante il tempo libero. Gli svantaggi in termini di più alte componenti fisse del costo del lavoro e di costi di coordinamento

possono essere recuperati attraverso produttività e flessibilità più elevate.

Negli anni più recenti alcune posizioni contrapposte si sono riconciliate²⁵. Nelle aziende *capital intensive* gli imprenditori erano interessati ad un orario più lungo. La produzione *just-in-time*, la riduzione delle scorte e la congestione del traffico spinge nella direzione di un ampliamento dell'orario di lavoro giornaliero (iniziando prima o finendo più tardi) e verso una riduzione dei surplus pagati a fronte di lavoro straordinario, serale o festivo. Così è stato introdotto il concetto di "orario di lavoro medio settimanale". Di conseguenza, è probabile che "lo straordinario" con i suoi alti costi si riduca, con un risparmio per gli imprenditori. In cambio, i lavoratori guadagnavano settimane lavorative più brevi o salari orari maggiori. È divenuto più facile anche far fronte al trasferimento dei carichi di lavoro. In diversi servizi e nel commercio al dettaglio gli imprenditori volevano riuscire a meglio combinare il comportamento dei consumatori (poche ore di punta, spesso di sera o nel weekend, variabili in funzione della stagione) con le ore di lavoro. I lavoratori, da parte loro, volevano più libertà nel determinare l'ora di inizio e di fine della giornata lavorativa (evitando così il traffico nelle ore di punta o riuscendo ad andare a prendere i figli a scuola). Le donne sposate erano interessate al lavoro part-time, o al lavoro serale, purché avessero il controllo dell'orario di lavoro. Entrambi i genitori volevano avere più tempo libero e più controllo sul loro tempo complessivo, in modo da poter far fronte alle situazioni di emergenza domestiche. Più lavoratori volevano poter variare l'orario di lavoro durante l'anno o durante la loro vita lavorativa, con intervalli estesi o con la possibilità di risparmiare tempo per il pensionamento anticipato. Indagini condotte dai sindacati tra i loro associati mostrano ampio favore verso un aumento di flessibilità nei contratti relativi agli orari e verso contratti *à la carte*, che introducano nei contratti collettivi la possibilità per i singoli lavoratori di scegliere tra un set di opzioni. In alcuni contratti i lavoratori hanno perfino il diritto

²⁵ K.G. TJDENS, op. cit.

di "vendere" o "comprare" giornate di libertà. Inizialmente i sindacati non credevano ai risultati delle loro indagini (che mostravano una maggior propensione ad acquistare il tempo libero piuttosto che a venderlo), temendo che la maggior parte dei lavoratori avrebbe preferito guadagnare di più. Ma tali paure si sono presto dimostrate infondate.

4.4. *I governi*

Il governo olandese ha sostenuto in generale l'orientamento dell'economia verso il part-time, promuovendo gradualmente i diritti dei dipendenti part-time e riducendo le distanze rispetto ai contratti full-time. Già nei primi anni '80 vennero fatte delle sperimentazioni basate sull'erogazione di sussidi sia ai datori di lavoro che ai lavoratori, nel caso in cui avessero introdotto e accettato il lavoro part-time. Ma questi tentativi, troppo complicati, hanno registrato uno scarso successo. A metà degli anni '80, fu lanciato un consistente programma di ricerca sulle possibilità di sviluppo e sulle eventuali strozzature del lavoro part-time. Da allora la sicurezza sociale è stata personalizzata (1987) e alcuni elementi sfavorevoli al lavoro part-time sono stati rimossi. L'elemento più importante per l'ingresso nel sistema è il contratto di assunzione, senza considerare l'orario di lavoro. La copertura sanitaria è relativamente semplice per i lavoratori part-time. Inoltre, la legge sulle pensioni di anzianità fornisce ad ogni cittadino una pensione di anzianità a rendimento uniforme a partire dai 65 anni, indipendentemente dalla precedente occupazione o dal reddito. I lavoratori dipendenti possono incrementare le pensioni attraverso gli utili o attraverso il ricorso ai fondi pensione, che in Olanda sono circa un migliaio. Infatti, dal 1994 i lavoratori part-time con lavori minori non possono più essere esclusi dalla partecipazione a questi fondi pensione. A partire dall'introduzione dello stipendio minimo legale nel 1969, gli impieghi con un orario inferiore ad un terzo della durata normale della settimana lavorativa non hanno più avuto adeguata copertura. Nel 1985 i datori di lavoro e i sindacati pubblicarono una comunicazione congiunta a favore

dell'applicazione a tutti gli impieghi del salario legale. Nel 1993 il governo cambiò la legge in questa direzione. Infine, la nuova legge sull'orario di lavoro del 1996 include una clausola che impone al datore di lavoro di tenere in considerazione gli obblighi di tutela del dipendente. Nello stesso anno, la legislazione ha eliminato tutte le discriminazioni basate sull'orario di lavoro ancora esistenti.

5. *Considerazioni conclusive*

Secondo alcuni studiosi, gli effetti strutturali, in particolare la sostituzione dei lavoratori anziani con i giovani, con maggiori capacità, minori diritti, più bassi salari e più flessibilità, costituiscono il principale elemento alla base della moderazione salariale *à la hollandaise*. Essi sostengono che la massiccia uscita dal mercato dei lavoratori più anziani attraverso il sistema di sicurezza sociale (pensionamento anticipato e riconoscimento di invalidità) durante gli anni '80 e la creazione di posti di lavoro flessibili, a tempo parziale e a basso stipendio, hanno contribuito ad evitare l'usuale *downward wage rigidity of those in employment*²⁶.

Qualcosa di simile può anche essere capitato, tuttavia si osserva una diseguaglianza tra gruppi molto minore rispetto a quella che ci si sarebbe potuti aspettare sulla base di queste ipotesi. A livello di nucleo familiare tutti i lavoratori hanno guadagnato, anche se le accresciute differenze nella composizione dei nuclei si accompagnano alla maggiore diseguaglianza economica (e di tutela) a livello individuale.

La diseguaglianza a livello di reddito è aumentata in Olanda nel passato decennio, come è successo in tutti i paesi, eccetto la Germania occidentale e il Belgio, ma è stato un incremento molto modesto²⁷. L'Olanda si colloca tra la Scandinavia e il Belgio, paesi altamente sindacalizzati da un lato, e gli Stati Uniti, il Regno

²⁶ KLOOSTERMAN e ELFRING, *Werken in Nederland*, Schoonhoven, Academic Service, 1990, p. 115.

²⁷ OCSE, *Trends and Driving Forces in Income Distribution. Summary of Key Findings of an OECD Study*, Parigi, Paper non pubblicato, 1998.

Unito e la Nuova Zelanda, paesi in cui i sindacati sono deboli o si sono indeboliti nella decade passata, dall'altro. Il miracolo occupazionale olandese mostra che il successo può essere raggiunto senza un ampio incremento di diseguaglianza economica²⁸. Diversamente dall'evoluzione salariale che si è verificata negli Usa, la moderazione salariale in Olanda ha costituito parte di una politica concertata dai sindacati durante i passati quindici anni. Il salario minimo legale, sebbene sia rilevante solo per una piccola e sempre minore percentuale di lavoratori adulti, riduce i differenziali economici tra uomini e donne, tra imprese e settori, e minimizza lo sfruttamento dei lavoratori non specializzati nei lavori pesanti²⁹. La forte riduzione dei salari minimi per i giovani (i sedicenni guadagnano il 60% del salario minimo dei lavoratori adulti, che può essere percepito a partire dai 23 anni) implica che la protezione è meno efficace per i giovani. In Olanda il salario minimo legale per i lavoratori adulti era in genere molto elevato rispetto agli standard internazionali, dal momento che doveva essere sufficiente per mantenere una famiglia con una casalinga a tempo pieno e due figli. Il salario minimo dal 1982 è stato ridotto e bloccato fino al 1990 e di nuovo tra il 1993 e il 1996, e il suo valore corrente si è ridotto al 51,1%, in confronto al 64,4% nel 1980 e al 54,6% nel 1990. In termini reali (parità d'acquisto), il salario minimo per gli adulti in Olanda nel 1995 era più basso che in Belgio, ma più alto dello Smic in Francia e quasi due volte quello statunitense³⁰.

L'Olanda sta passando da un modello economico caratterizzato dalla presenza di un unico percettore di reddito per famiglia ad una con due lavoratori (part-time). Nel 1975 circa l'85% di tutti gli uomini sposati tra i 15 e i 64 anni era l'unico percettore di reddito; nel 1994 questa percentuale si è ridotta al 50%. Il modello di lavoro del tipo "un posto di lavoro e mezzo" sta progressivamente guadagnando terreno. Certo non in modo uniforme.

²⁸ J. VISSER e A.C. HEMERIJCK, op. cit.

²⁹ W. ROORDA e E. VOGELS, *Income Policy, Minimum Wages and Labour Relations*, The Hague, Ministry of Social Affairs and Employment, 1997.

³⁰ W. ROORDA e E. VOGELS, op. cit., p. 22.

Nella maggior parte dei casi in tale modello si trova un uomo che lavora a tempo pieno e una donna che lavora part-time. Questo significa comunque un numero maggiore di redditi percepiti. Le statistiche mostrano che in media le donne guadagnano il 30-35% del reddito complessivo familiare. Inoltre, non c'è equilibrio nel rapporto tra lavoro retribuito e non retribuito tra i due sessi. In famiglie con doppio reddito e con bambini, gli uomini dedicano alla famiglia e alla cura dei figli in genere 10 ore contro le 28 delle donne, mentre gli uomini dedicano 18 ore in più al lavoro retribuito.

Detto ciò, due sono le scelte radicalmente differenti che si possono fare³¹. La prima opzione è di spingere avanti le riforme, in modo da permettere a più donne di partecipare al mercato del lavoro alle stesse condizioni degli uomini. Secondo Plantenga questo significa che "the same "care-less" participation behaviour enjoyed by men is also advocated for women without a clear answer how to tackle the work and responsibilities normally associated with women's lives". Nella seconda opzione "the perspective is turned around. The stress is no longer on women to participate in the labour market in a "male" way, but rather that men should participate in the labour market in a "female" way, ergo, participating in care tasks". Sembrerebbe che le donne olandesi – e così pure i *policy-makers* – stiano spingendo a favore della seconda soluzione. La nuova priorità politica relativa alla massimizzazione della partecipazione alla forza lavoro, sintetizzata nel motto "lavoro, lavoro e ancora lavoro", implica l'abbandono del full-time e del lavoro *life-time* per gli uomini, a favore di più svariate modalità di combinazione di lavoro retribuito, responsabilità familiari, formazione e tempo libero sia per gli uomini che per le donne nei diversi stadi della loro vita. Questo significa anche una rottura con le tradizionali aspettative di piena occupazione a tempo pieno e a tempo indeterminato. Il *welfare state* post-industriale deve affrontare la sfida di sostenere, perfino di promuovere se possibile, una realtà in cui sia gli uomini che le

³¹ J. PLANTENGA, op. cit.

donne possano cercare e trovare un lavoro retribuito, condividere le responsabilità familiari e essere in grado di cambiare continuamente lavoro. L'aumento delle famiglie che percepiscono un reddito e mezzo, possono essere visti come una soluzione di *second-best*, o forse la soluzione migliore, se le differenze tra i sessi possono essere ricomposte. Questo modera le esigenze di tempo a carico delle famiglie, la stretta dipendenza delle famiglie dal reddito e dalla copertura assicurativa di un'unica persona. Tali famiglie sono la migliore difesa contro la povertà infantile. Iniziative per introdurre maggiore flessibilità nei percorsi professionali e negli orari di lavoro, nella crescita dei figli e nell'assistenza degli anziani dovrebbero costituire il cuore della modernizzazione del *welfare state*.

BIBLIOGRAFIA

- BLOSSFELD H.P. e HAKIM C. (a cura di), *Between Equalization and Marginalization*, Oxford University Press, 1997.
- BOELEN A.M.S., "Meer en minder uren willen werken", *Sociaal Economische Maandstatistiek*, Cbs, maggio 1997.
- DELSEN L., *Atypical Employment. An International Perspective. Causes, Consequences and Policy*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.
- DREZE J.H., "Work Sharing: Why? How? How not...", in *Economic Papers*, n. 42, dicembre 1985, Bruxelles, Commissione europea, Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.
- FREEMAN R., "War of the Models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century?", in *Labour Economics*, 5 (1), 1998, pp. 1-24.
- HAKIM C., "Grateful Slaves and Self-Made Women: Fact and Fantasy in Women's Work Orientations", in *European Sociological Review*, n. 8, 1991, pp. 127-52.
- HAKIM C., "A Sociological Perspective on Part-Time Work", in Blossfeld H.P. e Hakim C. (a cura di), *Between Equalization and Marginalization*, Oxford University Press, 1997, pp. 57-78.
- KLANDERMANS P.J. e VISSER J., *De vakbeweging na de welvaartsstaat*, Assen, Van Gorcum, 1995.
- KLEINKNECHT A., "Is Labour Market Flexibility Harmful to Innovation?", in *Cambridge Journal of Economics*, n. 22/3, 1998, pp. 387-396.
- KLOOSTERMAN e ELFRING, *Werken in Nederland*, Schoonhoven, Academic Service, 1990.
- OCSE, *Employment Outlook 1996*, Parigi, 1996.
- OCSE, *Employment Outlook 1997*, Parigi, 1997.
- OCSE, *Trends and Driving Forces in Income Distribution. Summary of Key Findings of an OECD Study*, Parigi, Paper non pubblicato, 1998.
- O'REILLY J., *Theoretical Considerations in Cross-National Employment Research*, Berlino, Wissenschaftszentrum, Discussion paper FS 1, 1996, pp. 96-203.
- ORGANISATIE VOOR STRATEGISCH ARBEIDSMARKTBELEID (Osa), *Aanbod van arbeid*, Tilburg, Iva, 1997.
- PLANTENGA J., *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-Duitsland)*, Amsterdam, Sua, 1995.
- PLANTENGA J., *A Time for Working, A Time for Living: Structural Changes in the Division of Labour and Care*, in HESSEL B., SCHIPPERS J.J. e SIEGERS J.J. (a cura di), *Labour Market Inequality between Men and Women: Current Issues in Law and Economics*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1996, pp. 95-105.
- ROORDA W. e VOGELS E., *Income Policy, Minimum Wages and Labour Relations*, The Hague, Ministry of Social Affairs and Employment, 1997.
- TILLY C., "Reasons for the Continuing Growth of Part-time Employment", in *Monthly Labor Review*, n. 114/3, 1991, pp. 10-18.
- TIJDENS K.G., *Zeggenschap over arbeidstijden*, Amsterdam, Welboom, 1998.

-
- VISSER J., *New Working Time Arrangements in the Netherlands*, in GLADSTONE A., LANSBURY R., STIEBER J., TREU T. e WEISS M. (a cura di), *Current Issues in Labour Relations: An international perspective*, Berlino e New York, De Gruyter, 1989, pp. 229-50.
- VISSER J., "Due evviva per il neo-corporatismo; uno per il mercato. Il caso olandese", in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 76/4, 1997, pp. 581-607.
- VISSER J. e HEMERJCK A.C., *A "Dutch Miracle". Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1997 (trad. it.: *Il miracolo olandese. Occupazione, riforma dello Stato sociale e concertazione*, Edizioni Lavoro, Roma 1998).

MARTIN RHODES

Istituto Universitario Europeo, Fiesole, Italia

**Alla disperata ricerca di una soluzione:
democrazia sociale, thatcherismo e "terza via"
nel sistema di welfare britannico**

1. *Introduzione*

Con l'avvento in Gran Bretagna del governo Blair e la conseguente attenzione intorno alla "Terza Via", si sono sviluppati numerosi dibattiti sui mezzi di comunicazione di massa e a livello accademico in merito alla natura del Nuovo partito laburista e al destino dell'economia e del *welfare state*. Se da un lato i media hanno subito il fascino dell'originale mix di politiche avviate dal governo Blair, infastidendosi dall'altro per le modalità con cui sono state presentate, il mondo accademico si è diviso tra coloro che hanno preferito guardare agli aspetti più innovativi presenti nelle politiche dei Nuovi laburisti e coloro che hanno invece cercato di valutare il Nuovo partito laburista secondo i canoni della tradizione socialdemocratica. Questi ultimi possono a loro volta essere suddivisi tra coloro che trovano nel Nuovo partito laburista una complessa combinazione tra continuità neo-liberale e cambiamento socialdemocratico¹, coloro che invece lo criticano in quanto privilegierebbe il fattore "capitale", ripudiando la

¹ C. CROUCH, "A Third Way in Industrial Relations?", in S. WHITE (ed.), *Labour in Government: the "Third Way" and the Future of Social Democracy*, London, Macmillan 2000.

propria eredità socialdemocratica², e altri ancora che vedono i Nuovi labouristi al potere come un partito che si trova a dover affrontare un insieme di dilemmi creati dalla globalizzazione, dalla frattura del sistema produttivo domestico e dalla frammentazione delle identità nazionali³. Chiunque potrebbe sostenere che il Nuovo partito laburista avrebbe potuto realizzare in modo più deciso le politiche di ispirazione socialdemocratica, sia in termini di incentivo alla competitività che in termini di capacità di ricongiungere la politica con gli interessi e le aspirazioni collettive, rimaste al margine durante i governi Thatcher e Major.

Questa visione normativa si fonda sulla criticata svolta a destra del Nuovo partito laburista impressa a partire dagli anni '80 ed è connessa ad un insieme di argomentazioni analitiche relative alla capacità di innovazione socialdemocratica, nel momento in cui molti sostengono che la sovranità viene ad essere ampiamente erosa dalla globalizzazione. Il presente articolo si inserisce in questo dibattito considerando, in una prospettiva storica, i problemi affrontati dai governi britannici sia di destra che di sinistra nel costruire e riformare il *welfare state*, concludendo con una breve e schematica valutazione del Nuovo partito laburista in tale contesto. D'accordo con quanto sostenuto da alcuni, si ritiene che la perdita della sovranità nazionale sia stata un argomento ampiamente sopravvalutato e che lo spazio di intervento rimasto ai governi nazionali nella scelta e promozione delle priorità relativamente al *trade off* tra equità sociale e crescita rimanga ampio. Tuttavia, alcune nazioni – e i loro rappresentanti di governo – godono di una maggiore autonomia rispetto ad altre; il peso del passato è più forte in alcuni paesi, a seconda della disponibilità di risorse materiali e istituzionali e della capacità di mobilitare le stesse.

Nel caso della Gran Bretagna, per comprendere lo stato del *welfare state* sotto il Nuovo partito laburista bisogna cominciare con il considerare la storia della politica sociale del dopoguerra,

² C. HAY, *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?*, Manchester: Manchester University Press, 1999.

³ J. KRIEGER, *British Politics in the Global Age: Can Social Democracy Survive?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

la natura del progetto socialdemocratico in favore del *welfare state*, nonché i suoi punti deboli, come pure l'ampiezza e la profondità dell'eredità lasciata dal governo Conservatore. Sebbene già molto sia stato scritto su queste tematiche, il presente saggio si propone di reinterpretare la letteratura sul tema, analizzando i problemi insiti nel *welfare state* circa le relazioni tra i governi e le forze sindacali e valutandone il ruolo svolto nel processo storico che ha portato alla frattura della socialdemocrazia britannica.

Diversi sono i punti che verranno evidenziati di seguito:

- l'evidente – e forse unico – fallimento della socialdemocrazia britannica nell'acquisire consenso sulla questione del salario sociale e sulle più ampie priorità del welfare;
- il contributo di questo fallimento ai problemi di gestione economica degli anni 1950-1970, di cui il *welfare state* è spesso caduto vittima;
- quel Thatcherismo che, con tutte le sue colpe e tutte le sue debolezze, ha trovato una soluzione a questo problema, cui la socialdemocrazia britannica non ha saputo rispondere a causa delle sue contraddizioni interne;
- infine, la constatazione del fatto che è l'eredità di tutto questo – cioè il fatto che la socialdemocrazia britannica abbia concepito il *welfare state* come vincolo piuttosto che come risorsa – a spiegare la vera natura del Nuovo partito laburista e della sua "terza via", piuttosto che non fattori quali la globalizzazione e la "società dell'informazione".

2. *L'eredità del passato: socialdemocrazia e salario sociale*

Nel caso britannico, ad essere messa in discussione da parte del Nuovo partito laburista non è tanto la questione se accettare o rifiutare la priorità del capitale – o i vincoli imposti dalla "globalizzazione". Si tratta piuttosto di affrontare la complessa interdipendenza e le relative implicazioni tra la politica fiscale e la politica di spesa sociale che si sono sviluppate in quasi due decenni di riforme *market-oriented*, portate avanti dai Conservatori in assenza di una alternativa, legittimando in tal modo "il mito del

successo". Mentre gli altri Stati europei stanno ridefinendo i loro sistemi di *welfare* nella direzione di una rivisitazione del tradizionale corporativismo sociale (paesi scandinavi, ad eccezione della Svezia) o nell'ambito di strutture di concertazione rinnovate o appositamente create, l'eredità britannica legata al fallimento della concertazione negli anni '60 e '70, alla "demonizzazione" del corporativismo da parte dei Conservatori dopo l'esperienza disastrosa dell'"Inverno del malcontento" e alla massiccia perdita di potere dei sindacati sotto il governo Thatcher, rende tali esperimenti di improbabile realizzazione nel paese. Se in Europa si stanno sperimentando numerose nuove "terze vie" che mirano a rendere i costosi *welfare state* caratterizzati da pesanti obblighi pensionistici e da problemi di finanziamento (processo che nella maggior parte dei casi viene erroneamente definito neo-liberale) più favorevoli all'occupazione e più sostenibili nel lungo termine⁴, la Gran Bretagna con il Nuovo partito labourista è coinvolta in un processo differente: da un lato, rendere un po' più solidale un sistema economico altamente deregolamentato e sempre più polarizzato, caratterizzato da un sistema di ammortizzatori sociali molto meno generosi; dall'altro, contrastare i più gravi fallimenti del sistema compatibilmente con i vincoli derivanti dall'eredità thatcheriana e dalla precarietà della sua nuova base elettorale.

Nel contempo, mentre il *welfare state* rappresenta nella democrazia sociale e nella tradizione cristiana europea un solido e irrinunciabile traguardo, in Gran Bretagna tale obiettivo è stato meno completo e universale (ed è pertanto meno costoso) rispetto all'Europa continentale, ed appare pertanto meno radicato nel movimento socialdemocratico e nelle sue aspirazioni. Le origini di questa situazione vanno ricercate nel periodo tra le due guerre mondiali. Sebbene l'introduzione nel 1911 di meccanismi di sicurezza sociale contro la disoccupazione e la malattia abbia portato al coinvolgimento dei sindacati nella gestione degli schemi pubbli-

⁴ Per una analisi del carattere socialdemocratico del *welfare* in Europa si rinvia a P. PENNING, "European Social Democracy between Planning and the Market: a Comparative Exploration of Trends and Variations", *Journal of European Public Policy*, 6/5, 1999, pp. 743-56.

ci di sicurezza sociale e del lavoro, i sindacati si sono successivamente ritirati dalla gestione delle politiche di sicurezza sociale sotto la pressione della recessione e dell'elevata disoccupazione sperimentate negli anni '30. Una delle peculiarità (almeno nel contesto europeo) del sistema britannico è stato il conseguente divorzio tra il movimento dei lavoratori e il sistema di sicurezza sociale⁵. Questo elemento, combinato con la frammentazione organizzativa nelle relazioni industriali, ha frenato in Gran Bretagna lo sviluppo del concetto di "salario sociale" ed alimentato i più ampi problemi economici sperimentati dal paese nel secondo dopoguerra.

Per questi motivi, in Gran Bretagna ha senso separare, ai fini della presente analisi, il *welfare state* "formale" – costituito dall'insieme dei programmi sociali – da quello "informale" relativo alle politiche dell'occupazione e dei redditi⁶. Sul versante "formale" un ruolo centrale occupavano i programmi, introdotti prevalentemente negli anni '40, che prevedevano l'universalità del diritto di accesso, a eguali condizioni, ai servizi sanitari, ai sussidi familiari, agli schemi di assicurazione sociale completa (inclusi i diritti pensionistici), all'edilizia abitativa pubblica e all'educazione. Rispetto a molti paesi europei, si trattava comunque di un *welfare state* di tipo "sobrio" – a causa del "collettivismo riluttante" dell'ispiratore del sistema, William Beveridge, della resistenza del Ministero del Tesoro all'istituzione di un sistema di sicurezza nazionale più "generoso", del pessimismo circa lo stato dell'economia del dopoguerra e infine della riluttanza a contrapporsi agli industriali con l'imposizione di costi sociali più elevati. Le innovazioni introdotte dal governo Attlee, sebbene spesso considerate la culla della socialdemocrazia britannica, erano state in realtà piuttosto

⁵ C. CROUCH, "Employment, Industrial Relation and Social Policy: New Life in an Old Connection", *Social Policy and Administration*, 33/4, 1999, pp. 437-457; C. TOFT, "State Action, Trade Unions and Voluntary Unemployment Insurance in Great Britain, Germany and Scandinavia, 1900-1934", *European Economic Review*, 39, 1995, pp. 565-574.

⁶ Questa formulazione, e la centralità della nozione di "salario sociale" nell'analisi seguente, sono ispirate ai lavori di Herman Schwartz e di Noel Whiteside.

prudenti, dal momento che costituivano il risultato di un mix di influenze ed implicavano un'elevata dose di pragmatismo e continuità con le politiche e le istituzioni del periodo prebellico⁷.

Sul fronte "informale" del *welfare state* si colloca invece l'impegno a favore di una stabile e piena occupazione. Ma, a questo riguardo, emerge uno dei maggiori limiti dell'assetto istituzionale che si è configurato a partire dal secondo dopoguerra. L'incentivo alla crescita e alla piena occupazione attraverso politiche di sostegno della domanda era fortemente dipendente dal grado di prevedibilità del comportamento degli imprenditori e dei sindacati. La pressione inflazionistica sul versante dell'offerta nel mercato del lavoro poteva essere contenuta solo a patto di tenere sotto controllo il conflitto redistributivo⁸. Comunque, in assenza di un consenso sul salario sociale e dell'accettazione del trade-off tra redditi salariali da un lato e progressi in campo sociale dall'altro, le politiche a sostegno dell'occupazione non potevano essere facilmente ricondotte nell'ambito delle più ampie politiche economiche avviate nel paese.

Di conseguenza, il versante formale e quello informale del *welfare state*, così ampiamente definiti, sarebbero storicamente costantemente entrati in conflitto tra loro. La socialdemocrazia in Gran Bretagna è stata incapace di porre il *welfare* a fondamento del suo progetto politico di trasformazione sociale. Pertanto, il *welfare* – che è stato spesso la vittima piuttosto che la causa dei problemi economici britannici⁹ – è divenuto un elemento patologico di ogni crisi economica sperimentata dal paese a partire dal secondo dopoguerra. Quindi:

⁷ J. TOMLINSON, "Why so Austere? The British Welfare State of the 1940's", *Journal of Social Policy*, 21/1, 1998, p. 72; N. BARR e F. COULTER, "Social Security or Problem?", in J. HILL (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

⁸ D. MARQUAND, *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*, Londra, Fontana Press, 1998, p. 44.

⁹ R. BACON e W. ELTIS, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Londra, Mcmillan, 1976.

1. il mantenimento della piena occupazione in un sistema industriale non competitivo in assenza di una sostenibile politica di redditi ha contribuito fortemente all'avvio del ciclo *stop-and-go* degli anni '50 e '60;
2. quando la domanda veniva espansa per sostenere l'occupazione, le importazioni crescevano, le esportazioni potenziali venivano deviate sul mercato domestico, e la bilancia dei pagamenti rischiava di entrare in crisi (spesso provocando anche una crisi della sterlina e una crescita dei tassi di interesse, con ciò evidenziando che la "globalizzazione" è stata sempre problematica per la Gran Bretagna);
3. dato che la svalutazione è sempre stata contrastata per proteggere il commercio e la funzione di riserva della sterlina, la risposta è stata sempre la stessa: ridurre la domanda, aumentare la disoccupazione e creare le condizioni per l'avvio di una nuova fase "go" del ciclo economico;
4. a loro volta, le politiche delle entrate e delle spese utilizzate per regolare queste fluttuazioni danneggiavano frequentemente anche il *welfare state* "formale"¹⁰.

Di conseguenza, il partito al potere non è stato capace né di controllare pienamente gli obiettivi posti al centro della politica sociale, né di gestire con successo l'economia mediante politiche economiche di ispirazione keynesiana. Naturalmente, i governi non sono stati solo vittime di questo processo; essi hanno piuttosto direttamente contribuito ad esso, non solo esacerbandone il ciclo mediante politiche espansionistiche scarsamente tempestive e ipotesi non realistiche circa la loro capacità di interrompere i cicli *stop-and-go*, ma anche in considerazione del fatto che nel concreto il raggiungimento di un "consenso sul *welfare*" è stato molto più fragile di quanto non sia stato spesso assunto – al punto che da parte di alcuni storici si è parlato di mito¹¹. Negli anni '50,

¹⁰ R. LOWE, *The Welfare State in Britain Since 1945*, London, Macmillan, 1993; M. STEWART, *The Jekyll and Hyde Years: Politics and Economic Policy since 1964*, Londra, J.M. Dent & Sons Ltd, 1977.

¹¹ B. PIMLOTT, *The Myth of Consensus*, in L. M. SMITH (ed.), *The Making of Britain: Echoes of Greatness*, Londra, Macmillan, 1988.

vi fu una prima critica "alla Thatcher" in merito al peso assunto nel Partito conservatore del *welfare* (e dei tentativi andati a buon fine di ridurre la spesa sociale ed in particolare il contributo pubblico alla sicurezza nazionale), mentre sul versante labourista avrebbe dovuto essere rivista l'idea di un impegno tanto forte quanto irraggiungibile al perseguimento della piena occupazione e di un *welfare state* universale molto costoso. Anche Jim Callaghan ha accettato il "*burden approach*" al welfare, mentre come Bale ha argomentato: "the story of social policy between 1964 and 1970 is the story of a Labour government trying – often by moving more or less successfully from 'universalism' to 'selectivity' – to control increases in expenditure originating in both its own promises in opposition and the pre-election profligacy of its Conservative predecessors, while at the same time hoping to retain its electoral image as defender of the welfare state"¹².

Questo non solo solleva dubbi circa l'effettivo impegno dei governi labouristi al potere a favore della costruzione di un welfare universale, ma anche in merito all'impegno della socialdemocrazia britannica a favore dell'idea marshalliana di cittadinanza e di universalità dei diritti. Pur trattandosi di un elemento essenziale alla base della stessa mitologia del Partito labourista, essa è stata frequentemente tralasciata per andare incontro alle esigenze di *policy making*.

La visione romantica degli anni di Attlee dovrebbe essere stemperata. Sebbene il governo Attlee fu senza dubbio maggiormente impegnato nella costruzione di un *welfare state* forte e universale rispetto alle successive amministrazioni labouriste, alla fine degli anni '40 si verificò la prima rottura tra i labouristi al potere e i sindacati in merito alla questione del salario sociale. A dispetto del consenso acquisito dal movimento labourista attraverso l'impegno profuso per la costruzione del *welfare state*, mediante la nazionalizzazione di una cospicua parte del sistema

¹² T. BALE, "The Logic of No Alternative? Political Scientists, Historians and the Politics of Labour's Past", *British Journal of Politics and International Relations*, 1/2, June 1990, pp. 192-204.

economico e il mantenimento di una parte dei sussidi esistenti, la politica dei salari collassò nel 1949, quando la Gran Bretagna dovette affrontare la sua prima importante svalutazione. Gli sforzi intrapresi per controbilanciare l'impatto della riduzione dei salari e dell'incremento dei prezzi con una maggiore spesa sociale incontrarono l'opposizione sindacale¹³. Quando nella primavera del 1950 Stafford Cripps, cancelliere dell'Erario, propose delle concessioni di bilancio in cambio di restrizioni salariali, il segretario generale del Tuc avvertì che "egli non credeva che sindacati avrebbero riconosciuto la nozione di salario sociale"¹⁴. Nel contempo, l'inizio della frammentazione della trattativa sindacale si era già manifestato con un potente movimento di rappresentanza sindacale nell'industria automobilistica e negli scioperi non autorizzati dei lavoratori portuali. Ciò vale anche per il vincolo esterno sulla spesa sociale: la crisi della convertibilità della sterlina del 1947 ridusse la disponibilità di dollari per l'importazione di legname da costruzione (colpendo i programmi governativi a sostegno dell'edilizia abitativa), mentre i tagli nella spesa conseguenti alla svalutazione del 1949 produssero effetti sulla spesa sanitaria e sull'istruzione. Tra il 1948 e il 1954 la spesa sanitaria pro-capite rimase invariata (ma si è ridotta in rapporto al Pil), le spese in conto capitale per gli ospedali si ridussero di un terzo rispetto ai livelli precedenti alla Guerra e nel maggio del 1951, il governo diviso e afflitto da difficoltà economiche introdusse meccanismi di compartecipazione alla spesa per le cure dentistiche e oftalmiche – infrangendo il principio di gratuità del servizio sanitario e provocando le dimissioni dell'allora ministro della Sanità, Aneurin Bevan¹⁵.

Questo è solo il primo di molti esempi che suggeriscono come uno dei più importanti vincoli sulla socialdemocrazia in Gran Bretagna abbia avuto meno a che vedere con "la paura e l'oppo-

¹³ N. WHITESIDE, "Creating the Welfare State in Britain, 1945-1960", *Journal of Social Policy*, 25/1, 1996.

¹⁴ R. JONES, *Wages and Employment Policy, 1936-1985*, Londra, Allen & Unwin, 1985.

¹⁵ R. LOWE, op. cit.

sizione del capitale al socialismo” (sebbene i datori di lavoro abbiano storicamente sempre posto resistenza ad ogni tentativo di limitazione della loro libertà) rispetto al ruolo giocato dalle divisioni interne al movimento socialdemocratico, che si sono riflesse sulla cattiva gestione economica del paese. Altrove, progetti socialdemocratici più coerenti e il parallelo sviluppo di fecondi legami tra i partiti socialdemocratici e i movimenti dei lavoratori ebbero successo nel rendere i datori di lavoro maggiormente disponibili all’espansione del *welfare* e dei costi ad esso connessi. In Gran Bretagna, l’assenza di un forte consenso politico trasversale sul *welfare* ha ovviamente esasperato le vicende. Negli anni ’50, l’attacco dei Conservatori ad un *welfare* sociale universale coalizzò i sindacati in difesa della libertà di contrattazione collettiva e contro l’introduzione di nuove misure di politica dei redditi. Il governo restò intrappolato tra due politiche contrastanti: da un lato, ricorse all’aumento dei salari e al pieno impiego per giustificare la rimozione del sistema di benessere sociale universale; dall’altro, utilizzò nel contempo il *welfare state* per giustificare gli appelli al contenimento dei salari¹⁶. Allo stesso tempo, il vincolo esterno continuava ad agire e il fallimento delle iniziative di politica dei salari lo rese ancora più ingestibile. L’uso eccessivo degli strumenti monetari e fiscali per controllare la deflazione provocò gravi danni all’investimento - sia pubblico che privato. La manipolazione della spesa sociale in conto corrente e in conto capitale ebbe effetti dannosi sull’erogazione di servizi sociali.

I Labouristi avrebbero dovuto affrontare con più forza questa serie di contraddizioni. Ma mentre queste non provocarono un conflitto tra le forze sociali attaccando direttamente la questione del salario sociale, non hanno neppure contribuito all’avanzamento del *welfare* e allo sviluppo di una realizzabile politica dei redditi, né hanno utilizzato il salario sociale come strumento per rendere i vincoli esterni meno stringenti. Ironicamente, furono gli ultimi anni del governo conservatore a testimoniare una più o meno riuscita, seppure “tacita”, alleanza con i sindacati nei primi anni ’60, periodo in cui la moderazione salariale fu scambiata per

¹⁶ N. WHITESIDE, op. cit.

espansione del *welfare* – negli ospedali, nell'educazione secondaria, nelle abitazioni di proprietà pubblica. Ma non esistevano i presupposti per lo sviluppo di una duratura ed esplicita contrattazione tra le parti, come rivelato dalla crisi del governo Labour nel periodo 1964-1970. I Labouristi, sotto Harold Wilson, idearono una strategia di modernizzazione fondata sull'intervento statale – collegando la pianificazione alla politica industriale – e su un recupero della politica dei redditi, ma entrambe furono completamente sopraffatte dalla portata dei problemi economici sperimentati in quegli anni. Tra il 1965-66, vi fu un surriscaldamento dell'economia e l'inflazione minacciò la competitività. Dopo molti anni di surplus della Bilancia delle partite correnti, nel 1964 fu registrato un forte deficit e in tre occasioni, tra il 1965 e il 1967, la sterlina fu minacciata dalla crisi a causa di esigue riserve e una debole posizione della Bilancia dei pagamenti. La combinazione di tagli alla spesa e di crescita dell'imposizione fiscale che ne seguì devì dal consumo circa un miliardo di sterline (pari al 3% del Pil). La gestione della "globalizzazione" fu sicuramente più complessa allora di quanto lo sia oggi. La crescente competizione internazionale accrebbe la propensione all'importazione dell'economia, frenando i produttori dal procedere ad un incremento del salario orario; e, come evidenziato dalle crisi finanziarie del periodo 1965-68, le aspettative formulate dai banchieri d'oltre mare e dagli speculatori assunsero un'importanza pari a quella degli indicatori economici¹⁷.

A fronte di questa situazione – e avvalorando l'interpretazione di Bale sopra riportata – non solo furono abbandonate le ambiziose politiche di riforma delle pensioni, del governo locale e del sistema sanitario nazionale, ma i vincoli per l'ottenimento dei sussidi pubblici crebbero enormemente dopo che il "reddito garantito" annunciato e il miglioramento dei sussidi universali furono abbandonati. I progetti per un completo riesame del sistema di

¹⁷ S. WOODWARD, *Labour's Economic Performance, 1964-1970*, in R. COOPER, S. FIELDING e N. TIRATSOO (eds.), *The Wilson Governments, 1964-1970*, Londra, Pinter 1993; S. POLLARD, *The Development of the British Economy 1914-1990*, Londra, Edward Arnold 1992, p. 360.

formazione professionale furono compromessi dall'assenza di consenso tra le imprese in merito ai percorsi di formazione e dall'insuccesso del sindacato nell'imporre controlli sul periodo di apprendistato. I ticket sulla prestazione medica – che i Labouristi avevano abolito al momento del loro ritorno al governo – furono reintrodotti¹⁸. Né vi fu alcun nuovo accordo sul salario sociale. Il partito Labourista non fu in grado di utilizzare la leva della domanda per coinvolgere i sindacati in un impegno volontario e a lungo termine in materia di politica dei salari. Nel biennio 1965-66, i livelli salariali e il salario orario raddoppiarono rispetto ai valori normali. In seguito alla svalutazione, gli sforzi per introdurre una "zero norm", le politiche deflattive, la disoccupazione al di sopra del 2% e i tentativi degli imprenditori di recuperare redditività, condussero agli scioperi e all'esplosione salariale del biennio 1979-70, che riportò i Conservatori al potere.

3. "La reale socialdemocrazia" e la crisi degli anni '70

Per quanto attiene alla dinamica discontinua del *policy making*, non esiste una netta frattura tra le ricorrenti "mini crisi" degli anni '60 e la grande crisi degli anni '70. La "globalizzazione" divenne, è vero, più perniciosa. Problemi di competitività e di riserva della sterlina caratterizzarono a lungo l'economia e i flussi di capitale a breve termine mantennero una forte influenza sulla politica del tasso di cambio e sulla bilancia dei pagamenti. Ma negli anni '70 il mercato valutario assunse un peso molto più importante nella determinazione del tasso di cambio, riflettendo sia fattori a lungo termine come l'internazionalizzazione dei mercati dei capitali sia fattori a breve termine, incluse le fluttuazioni delle entrate dei paesi Opec conseguenti allo shock petrolifero della metà degli anni '70. Ciononostante, l'essenza del problema inglese rimase la stessa: il fallimento nel mantenere l'efficienza

¹⁸ S. VICKERSTAFF, *Industrial Training in Britain: the Dilemmas of a Neo-Corporatist Policy*, in A. CAWSON (ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Londra, Sage 1985; R. LOWE, op. cit.

produttiva del sistema industriale, che condusse a perdite nelle esportazioni, ad una accresciuta propensione all'importazione, a problemi di bilancia dei pagamenti e all'implementazione da parte del governo di politiche a breve termine, che danneggiarono ulteriormente gli investimenti e la produttività. Le politiche dei redditi divennero sempre più orientate (benché raramente con successo) ad adeguare i prezzi alle fragili condizioni dell'economia, dal momento che i mercati esteri divennero più competitivi. Ma il problema competitivo in sé non fu affrontato: i principali paesi concorrenti (Francia, Germania occidentale, Italia e Giappone) furono in grado di assorbire più elevati costi salariali, generando profitti che l'industria inglese non fu invece in grado di produrre¹⁹. La socialdemocrazia in Gran Bretagna fallì nel trovare una qualunque risposta a questo problema, malgrado una serie di iniziative di programmazione e di politica industriale promosse nel corso degli anni '60 e '70.

A fronte di questa situazione, il *welfare state* continuò ad essere la vittima, piuttosto che la causa delle ricorrenti crisi. Il conflitto sul salario sociale mantenne un posto centrale rispetto ai problemi di gestione e di risanamento economico. Come i precedenti governi conservatori, nei primi anni '70 l'amministrazione Heath non comprese l'importanza della questione del salario sociale. Mentre esistevano delle barriere di protezione statale nella sanità e nell'educazione, vennero attivamente cercate soluzioni alternative alla politica statale sull'edilizia abitativa e sulle politiche di sostegno dei redditi, e il *Pension Act* del 1973 cercò di ridurre gradualmente l'intervento dell'Assicurazione sociale, introducendo una maggiore dipendenza dai regimi pensionistici privati (Glennister). Nemmeno le politiche del governo in materia di relazioni industriali riuscirono a risvegliare la partecipazione del movimento dei lavoratori: l'*Industrial Relations Act* del 1971 – che cercò di accrescere la coerenza e la responsabilità della contrattazione salariale – fu rifiutato dal sindacato. Ancora più riprovevole fu l'attacco sferrato contro le fabbriche impegnatesi per contratto ad impiegare solo lavoratori iscritti ad un sindacato.

¹⁹ S. POLLARD, op. cit.

Nel corso del 1972, il sindacati cercarono di sviluppare la questione del salario sociale e avanzarono richieste di concessioni sociali radicali in occasione di ogni nuovo accordo salariale. Ma il fallimento sul fronte della contrattazione salariale condusse ad un primo congelamento dei salari, in seguito esso favorì lo sviluppo delle circostanze che portarono alla caduta del governo Heath sotto la pressione delle rivendicazioni salariali e dei grandi scioperi dei minatori.

Il rifiuto dei Conservatori di fare ampie concessioni nella spesa sociale in cambio di una moderazione salariale, favorì il ritorno al potere dei Labouristi nel 1974, che posero la questione del salario sociale saldamente al centro del proprio progetto di politica economica e di riforma del *welfare*. Il totale fallimento di questo progetto sancì la fine del cosiddetto "*social democracy Bristish style*", tanto quanto il simbolico "Inverno del malcontento" che concluse i quattro turbolenti anni del potere labourista. Invocando il salario sociale, il governo Wilson sperava di essere in grado di vincolare l'azione dei sindacati alla politica del governo senza ridurre la sua libertà di azione. Ma nel 1974-75, l'assenza di flessibilità nella politica interna in un periodo di pressioni esterne senza precedenti indusse i Labouristi a dare priorità all'obiettivo del pieno impiego senza alcuna sostanziale concessione sul fronte dei redditi. In Germania e negli Stati Uniti, al contrario, una forte combinazione di vincoli di tipo monetario e fiscale di fronte al primo shock petrolifero fu seguita nel 1975 da un ritorno a politiche di tipo espansivo. Così, la Gran Bretagna cadde nella più profonda recessione sperimentata dall'Europa del 1974-76, con una crescita zero (rispetto al 3-5% della crescita in Francia, Italia e Germania), una produttività stagnante, un collasso della redditività industriale. Sia i prezzi che la disoccupazione crebbero in Gran Bretagna più rapidamente che il qualunque altro paese²⁰.

²⁰ N. BARR e F. COULTER, "Social Security or Problem?", in J. HILL (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford, Clarendon Press, 1990. R.J. FLANAGAN, D.W. SOSKICE e LLOYD ULMAN, *Unionism, Economic Stabilization and Income Policy: European Experiences*, Brooking Institution, Washington DC, 1983, pp. 418-424.

La politica di welfare avanzò e poi retrocesse a seguito del fallimento del consenso disperatamente ricercato per il miglioramento del salario sociale. I "salari reali" – ossia al netto delle tasse, della sicurezza sociale e dei sussidi – vennero posti al centro della nuova politica dei redditi del partito Labourista. I Labouristi abrogarono le norme sulle relazioni industriali approvate dai Conservatori, rafforzando i meccanismi di tutela contro i licenziamenti, sostennero il riconoscimento sindacale, garantirono sussidi per la cassa integrazione ed estesero il periodo di preavviso obbligatorio nei casi di esuberanza di manodopera. La riforma delle pensioni cercò di arrestare la massiccia dipendenza dalle procedure di verifica delle condizioni economiche per la concessione dei sussidi statali, introducendo un regime pensionistico legato al reddito percepito (SERPS). Furono inoltre introdotti dei contributi per la Sicurezza Sociale legati alla capacità contributiva dei lavoratori.

Ma sul fronte del lavoro i sindacati fallirono, nonostante la volontà di una ampia parte dei leader dei movimenti dei lavoratori di sostenere la concertazione. I salari sfuggirono al controllo nel 1975 – anno in cui furono introdotte le innovazioni sul salario sociale – e nonostante alcuni successi conseguiti nella prima fase della politica dei redditi, la storia dei tre anni successivi fu segnata da tensioni politiche e da fallimenti, che aggravarono i problemi creati da una difficile situazione esterna. L'esplosione dei salari e dei prezzi del 1975 portò all'aumento del carico fiscale e a tagli in tutti i programmi di spesa. Una crescente crisi fiscale obbligò il governo ad un pesante indebitamento per far fronte all'accresciuta domanda di *welfare* connessa alla crescita della disoccupazione, minando la fiducia estera e portando il valore della sterlina ai livelli più bassi tra quelli storicamente sperimentati. A partire dalla primavera del 1977, la disoccupazione crebbe meno rapidamente, l'inflazione cominciò a calare e la pressione sul tasso di cambio fu attenuata dopo che la fiducia del mercato fu ripristinata dalla negoziazione di un prestito di 3,9 miliardi di dollari con il Fondo monetario internazionale. Ma questa volta i sindacati si sentirono meno vincolati e attaccarono il governo per aver abbandonato la politica di pieno impiego e per i tagli alla spesa sociale

imposti dal Fmi. I Labouristi persero il controllo della situazione ed una erronea e troppo restrittiva norma salariale nell'ultima fase della politica dei redditi ne provocò il collasso e con esso quello del governo Callaghan.

Le disgrazie del periodo 1974-78 non si manifestarono solo sul fronte degli progressi del *welfare* sperimentati nei primi anni dei Labouristi al potere – nella *Supplementary Benefit Review* del 1978, fu data una rinnovata enfasi ai sussidi legati all'accertamento delle condizioni economiche del soggetto²¹ –, ma venne pregiudicata anche qualsiasi possibilità di una fruttuosa relazione, basata sul raggiungimento di un ampio consenso sul salario sociale, tra il partito labourista e i sindacati. La morte della socialdemocrazia britannica tradizionale può essere fatta risalire a questa data, una morte dovuta non alla globalizzazione o al collasso del paradigma keynesiano (altrove, in Europa, la socialdemocrazia è stata in grado di adattarsi ai mutamenti ed è pertanto sopravvissuta), ma alle sue disfunzioni e alle sue contraddizioni di fondo: il fallimento nel considerare il *welfare state* una risorsa piuttosto che un problema nell'ambito del suo progetto di trasformazione sociale ed economica. A partire dagli anni '70, ciò divenne un vincolo strutturale, legato alla natura propria del *welfare state* piuttosto che all'ideologia. Come sostenuto da Nina Fishman, la relazione tra i sindacati e il partito labourista è stata a lungo afflitta da una distorta visione del mondo da parte del sindacato che ha impedito anche ai pragmatici leader del movimento dei lavoratori di impegnarsi per la realizzazione di una costruttiva *partnership* sociale. Essa descrive questa concezione del mondo come una concezione nella quale i sindacalisti vedevano "lo Stato" come estraneo alle questioni lavorative: "The cultural composition of this view is dense and complex. It contained elements of true-born Englishness, the denser mythology of British trade union triumphalism and disingenuous Leninist obfuscation. What is crucial is that no Labour intellectual, from Tony Crosland to Dick Crossman, made any serious attempt to combat it"²².

²¹ R. LOWE, op. cit.

²² N. FISHMAN, "Reinventing Corporatism", *Political Quarterly*, 68/1, 1997, pp. 31-40.

Ma allo stesso tempo, divenne sempre più difficile contrastare questa visione del mondo in considerazione dei manifesti problemi che i successivi governi labouristi dovettero affrontare per mantenere le promesse fatte e in considerazione del fatto che, nonostante i molti risultati conseguiti, il *welfare state* britannico è stato sotto molti aspetti un fallimento. Così, tre decenni di sviluppo in cui la continuità è stata spesso infranta da crisi, da continui mutamenti della politica economica e da fluttuazioni di bilancio, finirono per minare la capacità del governo di innalzare i redditi, di operare una politica redistributiva dei redditi e di fronteggiare nuovi bisogni sociali. Tutto ciò, insieme a manifeste inefficienze tecniche e organizzative, ha finito per compromettere la qualità dell'erogazione di tutti i servizi. Le lunghe e crescenti liste di attesa per l'accesso ai servizi sanitari, le gravi lacune sul fronte dell'educazione e il crescente tasso di abbandono scolastico, il proliferare dei problemi sociali nelle aree più degradate, tutto ciò testimoniò la gravità della situazione. Si manifestarono *gap* persistenti nella copertura dei bisogni sociali (che colpiscono in particolare i disoccupati di lunga data, i lavoratori a basso reddito e con inadeguati sussidi, i disabili, le famiglie monoreddito e i pensionati), insieme alle trappole della povertà e della disoccupazione. A partire dalla fine degli anni '70, il sistema di sicurezza sociale non fu più in grado di fare fronte alle conseguenze di un sistema fiscale regressivo e all'espansione dei sussidi legati all'accertamento delle condizioni economiche – a cui i Labouristi al governo avevano contribuito²³.

Il finanziamento del *welfare state* e le modalità di funzionamento del sistema fiscale furono intrappolati nelle patologie del sistema delle relazioni industriali. Anni di crescenti sussidi e il loro finanziamento con tasse sempre più alte e con contributi del Sistema assicurativo nazionale produssero pesanti distorsioni sul salario sociale, con pesanti conseguenze sui redditi – sia tra i lavoratori più poveri che tra i percettori di elevati salari. Così, se la militanza sindacale fu alimentata da una visione del mondo ostruzionista, da una crescente adesione al sindacato, dalla crescita

²³ R. LOWE, op. cit.

delle aziende impegnate contrattualmente ad impiegare solo personale iscritto al sindacato e dalla frammentazione del sistema di contrattazione, essa fu anche guidata da una profonda frustrazione legata alla riduzione del reddito disponibile. Ciò fu dovuto all'incidenza dell'aliquota fiscale standard sui più bassi livelli di reddito e alla rapida crescita dei contributi assicurativi per lavoratore e delle tasse (che aumentarono dal 21 al 47% dei salari netti tra il 1960 e il 1980). Mentre le imposte sul reddito e sul capitale, inclusi i contributi netti assicurativi cresciuti solo dal 20,8% del Pil nel 1950 al 23,8% del Pil nel 1980, le imposte sul consumo – che sono in realtà regressive – aumentarono dal 14,7 al 19,3%. È stato calcolato che tra il 1949 e il 1975-76 la proporzione di reddito al netto delle imposte percepito dal primo 50% dei contribuenti aumentò in misura assai modesta – passando dal 25,6 al 27,4%²⁴.

In sintesi, a partire dagli anni '50, le due dimensioni del *welfare state* britannico – i programmi formali di erogazione di servizi sociali e il *welfare* informale dell'occupazione e del mercato del lavoro – furono mantenuti in ambiti separati, e quando essi interagirono il risultato fu spesso poco efficiente. Come in altri paesi europei, il *welfare* avrebbe potuto essere utilizzato come parte di un insieme di interventi pubblici per sostenere la domanda e il pieno impiego. Ma nel Regno Unito, la realizzazione delle politiche keynesiane fu nel concreto sempre problematica, specialmente nel conciliare da un lato il pieno impiego e le richieste salariali, dall'altro la crescita e la bilancia dei pagamenti con la stabilità del tasso di cambio. L'assenza di consenso sul salario sociale – alimentata da una distorta "visione del mondo" da parte del sindacato – scatenò un conflitto nelle relazioni industriali che a sua volta esacerbò a livello macroeconomico la cattiva gestione in una fase di declino del ciclo economico. Così, nel suo disgiunto mix di programmi sociali formali ed informali sul fronte del lavoro e del reddito, sia le "funzioni di accumulazione" che "le funzioni di legittimazione" del *welfare* nel capitalismo britannico furono danneggiate. Così come il sistema si avviò verso il collasso

²⁴ R. LOWE, op. cit.

a partire dalla seconda metà degli anni '70, allo stesso modo le sue contraddizioni lacerarono ciò che ancora rimaneva dell'"autentica" socialdemocrazia britannica.

Per rafforzare ancora un po' la metafora, piuttosto che distruggere la socialdemocrazia nel Regno Unito, il Thatcherismo semplicemente diede il colpo di grazia alla contorta, deformata e infranta entità che essa aveva assunto, aiutando il Nuovo partito labourista a metà degli anni '80 a rinnovare le sue tradizioni, ma in circostanze politiche ed economiche radicalmente mutate. Non è questa un'asserzione normativa a favore del Thatcherismo, ma si vuole semplicemente sottolineare che benché avrebbero potuto esserci delle alternative al successivo programma di riforme, è difficile trovarne una nella tradizione e nell'azione concreta dei governi labouristi al potere negli anni '60 e '70. Alla fine degli anni '70 e all'inizio degli anni '80 il *reviving* del corporativismo non costituì una risposta a questi problemi, a causa della frammentazione della contrattazione salariale e all'ostilità di una instabile ma conservativa coalizione dei militanti e dei leader del movimento sindacale a qualunque altra cosa diversa dalla "storica, democratica tradizione della classe lavoratrice del 'libero' sindacalismo britannico"²⁵. Anche se da entrambe le parti esisteva la volontà e la capacità organizzativa, un nuovo governo labourista al potere dopo il 1979 avrebbe avuto ben poco da offrire in cambio di un impegno alla concertazione da parte del sindacato.

4. *La soluzione Thatcheriana: la rottura del cerchio*

Dopo aver ampiamente trattato le dimensioni formali e informali del *welfare* e la relazione tra esse, la storia del *welfare* britannico fino agli anni '80 è stata caratterizzata dall'indebolimento della politica che, insieme al declino economico, crearono ciò che Glennerster ha definito il "*welfare with the lid on*"²⁶. Ovvero, un

²⁵ N. FISHMAN, op. cit.

²⁶ H. GLENNERSTER, "Welfare with the Lid on", in M. EVANDROU, H. GLENNERSTER e J. HILS (a cura di), *The State of Welfare: The Economics of Social Spending*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

welfare state vincolato in cui, nonostante periodi di espansione della spesa sociale, vi furono poche opportunità per costruire sulle sue fondamenta poste nel 1954 o per proteggerle dalla costante erosione: ciò è dimostrato, ad esempio, dal rapido passaggio da un sistema di sussidi universali ad un sistema di sussidi legati all'accertamento delle condizioni economiche dei soggetti. Indebolimento e declino possono essere in parte attribuiti all'incapacità sia dei labouristi che dei conservatori di trovare una modalità per rendersi autonomi sia dai sindacati che dal potere industriale o di creare un consenso attorno alle questioni redistributive. Come precedentemente dimostrato, il conflitto redistributivo durante la non così dorata "Età dell'oro" del *welfare* britannico cadde in un circolo vizioso di cattiva gestione macroeconomica e di conflittualità sociale²⁷.

Solo il Thatcherismo riuscì a rompere questo circolo vizioso. Ciò, è vero, avvenne solo dopo altri quindici anni di turbolenza economica e di molti inutili danni all'industria britannica, ma tuttavia in ciò risiede il potere della sua eredità. È un luogo comune sottolineare che il Thatcherismo riuscì a combinare strategia politica e strategia economica e che la creazione di un mercato forte richiese uno Stato altrettanto forte²⁸. Ma vale la pena ricordare che, in contrasto con quanto sostenuto da alcuni osservatori non al corrente della storia della politica economica britannica del dopoguerra, i Conservatori non si sono semplicemente avvalsi di una struttura istituzionale (il "modello di Westminster") per trasformare radicalmente il paese. Per reggere il potere nel modo da lei ritenuto adeguato, Margaret Thatcher dovette prima demolire e poi ricostruire, con un processo di demolizione fermamente centrato sulle istituzioni collettiviste britanniche. Alcuni vedono in ciò l'unica conseguenza delle sue politiche²⁹. Ma giungendo alla questione sopra discussa relativa al conflitto redistributivo, il "fix" istituzionale piuttosto brutale conseguito dal Thatcherismo

²⁷ D. MARQUAND, op. cit.

²⁸ A. GAMBLE, *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*, Macmillan, Londra, 1994.

²⁹ A. GAMBLE, op. cit.

ebbe numerosi importanti effetti, con implicazioni di vasta portata per la politica economica, il *welfare state* e il futuro del partito labourista.

Abbandonando gli sforzi intrapresi a partire dal 1964 dai precedenti governi per creare un legame istituzionale tra *welfare state* formale e *welfare state* informale attorno alla questione del salario sociale, il potere dei sindacati di influenzare la politica del governo venne radicalmente ridotto – in verità eliminato – e un nuovo e strumentale legame poté essere istituito tra il sistema di sicurezza sociale e il mercato del lavoro, “attivando” sussidi e facendo del *welfare* uno strumento di politica del lavoro. A questo riguardo, il *welfare state* ha cessato di rappresentare un problema di gestione economica: se non è possibile conseguire un efficace trade-off tra reddito e salario sociale, allora la rinuncia agli sforzi per conseguirlo ha eliminato una fonte perenne di conflitto sul fronte politico. Di conseguenza, anche se la spesa per il *welfare* si mantenne nel 1997 all'incirca allo stesso livello del ventennio precedente (elemento chiave nelle argomentazioni circa il fallimento dei Conservatori di apportare dei tagli al *welfare*), il suo ruolo mutò in misura sostanziale. I risultati a lungo termine più importanti sarebbero stati rappresentati dalla nuova sottomissione della politica sociale agli interessi dell'economia, la netta separazione tra i percettori del *welfare* e i soggetti erogatori del *welfare*, la decentralizzazione delle responsabilità per l'erogazione dei servizi di assistenza (al governo locale e in alcuni casi ai privati) e la concertazione dei poteri formali di controllo nelle mani del governo centrale – tendenze ampiamente portate avanti, e a dire il vero rafforzate sotto il Nuovo partito labourista alla fine degli anni '90³⁰.

Ciò non significa, tuttavia, che vi fu un chiaro progetto di cambiamento da parte dei Conservatori nel 1979 e che essi abbiano proceduto ad una sua implementazione con infallibile determinazione e preveggenza. Ma il processo di privatizzazione avviato, nuove norme restrittive nel campo delle relazioni industriali, la

³⁰ C. PIERSON, *Continuity and Discontinuity in the Emergence of the "Post-Fordist" Welfare State*, in R. BURROWS, B. LOADER (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State*, Routledge, Londra e New York, 1994, pp. 95-113.

diminuzione dei poteri del governo locale e la massiccia svendita di immobili di proprietà pubblica, tutti questi fattori simultaneamente rafforzarono il potere istituzionale del governo centrale, indebolirono la forza elettorale dei Labouristi e favorirono la costruzione di una nuova coalizione sociale pro-mercato. Sul versante formale del *welfare*, come da molti riconosciuto, la spesa pubblica in rapporto al Pil mutò di poco rispetto al periodo compreso tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '90, la spesa per la sanità e la sicurezza sociale effettivamente aumentò mentre quella per l'istruzione rimase stagnante e quella per l'edilizia abitativa diminuì. Julian Le Grand, nel frattempo, ha sostenuto che per il periodo tra gli anni '80 e '90 il *welfare* non riuscì ad attenuare l'impatto della ristrutturazione economica sui redditi e sulla stabilità sociale³¹. Tuttavia, il Regno Unito si trasformò da paese caratterizzato da elevati livelli di spesa e di tassazione a paese con livelli di spesa e tassazione contenuti. L'impatto può essere identificato nel deterioramento della qualità di molti programmi politici, nella contrazione degli investimenti di capitale (che colpì l'edilizia pubblica, le infrastrutture e l'educazione in particolare), nell'ampia riduzione della forza lavoro impiegata nel settore pubblico. Vi furono inoltre una serie di effetti a lungo termine indotti dai tagli alla spesa e dalla rottura del legame tra reddito percepito e sussidi, dal nuovo approccio manageriale nella gestione del Servizio sanitario nazionale, dalle conseguenze politiche ed economiche delle forti divisioni sociali³².

Vi è inoltre un impatto a lungo termine di questi mutamenti sull'ideologia della sinistra e la prospettiva di rispondere al thatcherismo con una politica sociale rivitalizzata. Il Thatcherismo ha avuto un tale successo quale progetto "egemonico" – e tanto debole fu per contro l'alternativa socialdemocratica tra l'inizio degli anni '80 e la fine degli anni '90 – che, a prescindere dal giudizio che ciascuno può esprimere in merito al suo successo nel

³¹ J. LE GRAND, *The State of Welfare*, in J. HILL (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State since 1974*, Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 359-360.

³² P. WILDING, "The Welfare State and the Conservatives", *Political Studies*, 45, 1997, pp. 716-726.

trasformare l'economia britannica, le sue politiche anti-inflazionistiche, di riduzione delle tasse e di liberalizzazione del mercato del lavoro rimasero socialmente e politicamente impresse. Per rendersi nuovamente eleggibili, i Labouristi sono stati perciò costretti ad abbracciare lo stesso tipo di politica macro e microeconomica e ad impegnarsi con la coalizione elettorale "Thatcheriana", cercando nel contempo di differenziarsi dal neoliberalismo dei Conservatori e di riconquistare il loro elettorato. Ciò spiega gli sforzi fatti negli anni '90 per prendere a prestito alcuni elementi dell'agenda dei Democratici statunitensi in materia di politica sociale e dell'occupazione, combinati con alcune opportune modificazioni per tenere conto della sua tradizione dirigista³³.

Naturalmente, nel tentativo di innovare la loro politica, i Nuovi labouristi hanno anche dovuto confrontarsi con la trasformazione del modello economico del Regno Unito prodotta dalla politica sociale e dell'occupazione tatcheriana e dalle turbolenze economiche degli anni Ottanta e Novanta. È difficile distinguere tra le conseguenze delle politiche macroeconomiche, il processo di terziarizzazione e gli effetti indotti da un elevato livello degli investimenti diretti esteri (attratti in parte da un regime fiscale incentivante e dai contributi ai datori di lavoro). Ma i cambiamenti intervenuti nella legislazione e nel diritto del lavoro si combinarono chiaramente con altri effetti per creare una libera economia caratterizzata da un forte *bias* nella creazione di lavoro del settore dei servizi e da crescenti ineguaglianze nella distribuzione dei redditi. In termini generali, sul versante politico è possibile evidenziare le seguenti tendenze di fondo:

- i sindacati furono posti in uno stato di costrizione legale che capovolse la tradizione delle "immunità del lavoro";
- la regolamentazione del mercato del lavoro accrebbe nuovamente il potere dei datori di lavoro e agevolò lo sviluppo di nuove forme di occupazione, meno tutelate;

³³ C. HAY, "Balijorism: toward a One-Vision Policy?", *Political Quarterly*, 68/4, October 1997, pp. 372-378; D. KING e M. WICKHAM JONES, "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work", *Political Quarterly*, 70/1, gennaio 1999, pp. 62-74.

-
- i mutamenti nella politica dei sussidi fornirono "incentivi" alla ricerca dell'occupazione; e negli anni '90 essi furono sempre più collegati al lavoro o alle richieste di formazione professionale.

Questo mix di riforme interagì con la crisi sul fronte del lavoro e con la crisi manifatturiera indotta da un ciclo economico caratterizzato da fasi di espansione e di stasi per accelerare il processo di cambiamento socio-economico.

Ciò fu di certo un modo inutilmente drastico e doloroso di sbloccare il sistema. Rowthorn sostiene che il Regno Unito sotto i Conservatori ha costituito un chiaro e particolare caso di "de-industrializzazione negativa" in cui il lavoro manifatturiero è andato perduto in considerazione di un output stagnante del settore manifatturiero e di un tasso di assorbimento dei disoccupati nel settore dei servizi assai ridotto³⁴. Ma di fatto sbloccò il sistema. L'emanazione di una nuova severa legislazione in materia di relazioni industriali, la recessione e una massiccia riduzione dell'occupazione nel settore manifatturiero contribuirono al declino del potere del sindacato, alla riaffermazione delle prerogative dei datori di lavoro sul salario e sulle condizioni di lavoro e al parallelo declino della contrattazione collettiva. La trasformazione del mercato del lavoro è stata assai ampia. La perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero e in settori diversi da quello dei servizi ha colpito in particolare la fascia media dei percettori di reddito. Ma la crescita della disoccupazione si è concentrata in settori come quello bancario, finanziario e dei servizi professionali in cui i redditi sono relativamente elevati, e nel settore alberghiero, del catering e in altri servizi in cui il salario percepito è basso, contribuendo in tal modo ad una crescita della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi³⁵. La politica dei sussidi sociali,

³⁴ R. ROWTHORN, *The Political Economy of Full Employment in Modern Britain*, The Kalecki Memorial Lecture, Department of Economics, University of Oxford, 19 ottobre 1999.

³⁵ J. MICHIE e F. WILKINSON, *Inflation Policy and the Restructuring of the Labour Markets*, in J. MICHIE (ed.), *The Economic Legacy, 1979-1992*, Academic Press, Londra 1999, pp. 371-397.

intanto, venne condotta sulla base del principio del "bastone e della carota". Negli anni '80 i disoccupati sperimentarono l'abbandono dell'assistenza assicurativa a favore dell'introduzione di sussidi legati all'accertamento delle condizioni economiche, mentre la loro "generosità" fu ridotta dalla tassazione e dalla de-indennizzazione dei redditi³⁶. Se questo fu il "bastone", la "carota" si manifestò nell'introduzione di "sussidi al lavoro" (credito alle famiglie), che cercarono di rimuovere la trappola della disoccupazione aumentando i redditi per i soggetti occupati e riducendo nel contempo il tasso di sostituzione del lavoro senza drastici tagli nei sussidi. Nel frattempo, combinando questi due aspetti, nuovi programmi educativi e di formazione professionale per favorire l'inserimento lavorativo furono coniugati ad una serie di aggiustamenti sul fronte dei sussidi per costringere i giovani disoccupati a cercare un impiego.

Se accanto alla riforma fiscale si prende in considerazione la legislazione in materia di relazioni industriali, la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e la ristrutturazione ed il riorientamento della politica di sicurezza sociale, ci si rende conto della portata della trasformazione che ha interessato le modalità di interazione del *welfare* con il sistema economico. Inoltre, quello del Regno Unito è un sistema di *welfare* riconfigurato per accompagnare una nuova traiettoria economica. Considerato il ritorno del Regno Unito, a partire dal 1992, alla stabilità economica, alla crescita non inflattiva e alla creazione di posti di lavoro, è possibile sostenere che questi cambiamenti hanno ricreato una compatibilità funzionale tra l'infrastruttura istituzionale e l'individualismo alla base di un'economia di mercato liberale, quando invece i tentativi compiuti in passato di costruire un capitalismo di relazione fallirono miseramente. Non è questo un argomento a favore del thatcherismo ma un tentativo di comprendere – in una prospettiva a lungo termine – la natura del cambiamento che si è verificato nel paese. Per una molteplicità di fattori interconnessi,

³⁶ A. AKTINSON e L. MICKLEWRIGHT AKTINSON, "Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-1988", in A. DILNOT, I. WALKER (eds.), *The Economics of Social Security*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pp. 39-40.

è possibile individuare un nuovo "modello" nel nuovo assetto creato da oltre venti anni di politiche sociali e per l'occupazione di stampo neo-liberalista, di gestione macroeconomica e di un grado di terziarizzazione più avanzato che in qualunque altro paese in Europa.

In primo luogo, i Conservatori, infrangendo negli anni '80 il legame tra pensioni e reddito percepito, hanno penalizzato coloro che dipendono esclusivamente da tali pensioni, ma hanno anche affrancato le generazioni successive dagli oneri connessi all'accumulazione delle pensioni, che devono affrontare oggi gli altri paesi europei. Ciò consente anche di prevedere un declino dei contributi assicurativi pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro – un vantaggio importante in un'economia di servizi a bassa produttività. In secondo luogo, come sostenuto da King e da Wood, le politiche dei Conservatori trasformarono in parte la formazione professionale in uno strumento per fornire alle imprese lavoro temporaneo a basso costo³⁷, piuttosto che uno strumento per creare incentivi all'investimento in manodopera specializzata, e i sussidi sociali basati sull'accertamento delle condizioni economiche dei lavoratori di fatto sovvenzionarono i datori di lavoro in modo tale da favorire la creazione di nuova occupazione a basso costo³⁸. Ciò, congiuntamente al sistema di sicurezza sociale e al mercato del lavoro deregolamentato con una domanda di lavoro a basso costo e di manodopera non qualificata, è divenuto nel contempo una fonte di creazione di posti di lavoro in settori in cui altri paesi europei faticano a creare occupazione. Se l'orientamento dei Nuovi labouristi ha un'origine in parte semi-atlantica, ciò non è dovuto solo alla tradizione di Atlantismo del centro-sinistra britannico, ma anche al fatto che vi sono molte similitudini tra il

³⁷ D. KING e S. WOOD, "The Political Economy of Neo-Liberalism: Britain and the United States in the 1980s", in H. KITSCHOLT, P. LANGE, G. MARKS, J.D. STEPHENS (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, pp. 371-397.

³⁸ C. GROVER e J. STEWAR, "«Market Workfare»: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy*, 28/1, 1999, pp. 371-397.

Regno Unito e il mercato del lavoro statunitense e nelle modalità con cui tali mercati ora funzionano.

Comportando livelli relativamente contenuti di tassazione e un'elevata facilità di accesso al credito, un ulteriore fattore chiave di questo modello economico è rappresentato da una sostenuta richiesta di alti livelli di reddito personale disponibile (rispetto agli standard europei), per un'offerta di lavoro a basso costo e con basso grado di specializzazione (in misura crescente nel settore dei servizi). La richiesta di manodopera maggiormente specializzata nel settore manifatturiero e dei servizi è stata creata da una strategia di internazionalizzazione che ha determinato una notevole dipendenza dagli investimenti diretti esteri per il sostegno dell'investimento, dell'occupazione e dell'esportazione, sostenuta da un ridotto livello di tassazione del reddito d'impresa e da contenuti oneri sociali a carico dei datori di lavoro. Il sistema formale e il sistema informale di *welfare* britannico sono ora serrati in una particolare forma di competitività e di crescita economica che – per tutti i suoi difetti (in particolare l'elevato livello di disuguaglianza dei redditi) – rappresenta una formula di “successo”. Inoltre, è possibile sostenere che la “nuova funzionalità” tra *welfare* ed economia deve essere adattata, poiché da questo dipenderà la crescita e la creazione di posti di lavoro che potrebbero nel lungo termine consentire lo sviluppo di politiche più eque. Come precedentemente sostenuto, piuttosto che una attribuzione delle preferenze al capitale o il rovesciamento della socialdemocrazia nell'era globale, è questa eredità fatta di articolati legami economici e di complessa trasformazione istituzionale a spiegare – e a vincolare – il Nuovo partito labourista.

5. *Trasformare il vizio in virtù: la “Terza Via” dei Nuovi labouristi*

Nel mondo in cui viviamo, esistono una serie di *trade-off* che sono difficili da evitare. Nel caso del *welfare*, esiste un *trade-off* sistemico tra elevati livelli di protezione sociale e bassi livelli di occupazione *versus* alti livelli di occupazione e di disuguaglianza. Ma prendendo a prestito un termine di Jonah Levy, è possibile

“trasformare il vizio in virtù”³⁹. Nel caso di molte economie continentali europee, ciò richiede un complesso processo di revisione dei loro sistemi di sicurezza sociale per agevolare la creazione di posti di lavoro che il Regno Unito sta sperimentando – senza, tuttavia, creare una massa di lavoratori poveri. Nel fare ciò, essi devono negoziare un progetto che tenga conto dei potenti interessi costituiti, combinati con la struttura del loro sistema di pagamenti e di sostegno. Nel caso della Gran Bretagna, la creazione di una maggiore equità insieme al sostegno della crescita economica richiederà la strategia opposta. Avendo evitato molte delle trappole sperimentate dai costosi *welfare state* europei, il Regno Unito – nell’avvicinarsi al *mainstream* europeo – dovrà risolvere i suoi problemi di disuguaglianza, mantenendo nel contempo intatta la sua capacità di creare occupazione, sia nei servizi ad elevata remunerazione che nei servizi a basso salario. Il Regno Unito deve inoltre evitare di alienare interessi radicati. Ma nel caso inglese, conta molto meno rispetto al Continente l’usuale schieramento dei sostenitori del *welfare*, quanto piuttosto la forte resistenza dell’opinione pubblica a pagare tasse elevate – nonostante nei sondaggi di opinione essa spesso si dichiara disponibile a sostenere un aumento della pressione fiscale. Ciò sembra essere il percorso su cui i Nuovi labouristi si sono avviati.

Ma le sfide sono notevoli. Per quanto essi si trovino a dover gestire un modello di *welfare* che ha alcuni vantaggi rispetto a quelli sperimentati da altri paesi dell’Europa continentale, il Nuovo partito labourista ha anche ereditato molti problemi – non solo dagli anni dei governi Thatcher e Major, ma anche derivanti dalle perduranti insufficienze del *welfare* britannico. Così, vi sono numerosi punti interrogativi riguardo alla performance economica della Gran Bretagna. Da un lato, secondo l’Ocse, nel 1996 il “tasso naturale di disoccupazione” era inferiore a molti paesi europei, come anche il “*non-accelerating wage rate of unemployment*” (Nawru), riflesso in cinque-sei anni di ripresa economica caratterizzati da ridotte pressioni sui salari a partire dal 1993. Nel frat-

³⁹ J. LEVY, “Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe”, *Politics and Society*, 27/2, giugno 1999, p. 239-274.

tempo, dal 1985 al 1995, i livelli relativi di produttività del lavoro sono aumentati di 5 punti percentuali pro-capite e di 10 punti percentuali per ora lavorativa rispetto agli Stati Uniti. Nonostante, la produttività del lavoro nel Regno Unito è tuttora la più bassa tra i paesi del G7 insieme al Canada, a causa di un più basso livello di investimento pro-capite in beni e in manodopera qualificata rispetto a qualunque altro paese Ocse. La spesa nel settore dell'istruzione e nella ricerca&sviluppo in percentuale del Pil è scesa da un livello superiore alla media Ocse a circa il livello mediano e lo stock di *qualification* resta inferiore a paesi con standard di vita significativamente più elevati – un *gap* difficile da superare a meno che l'arrivo dell'"economia dell'informazione" davvero attribuisca una priorità all'educazione e alle competenze generiche in cui il Regno Unito ha meno problemi⁴⁰. L'eredità più importante del Thatcherismo è indubbiamente il livello di ineguaglianza dei redditi ed i suoi più ampi effetti in termini di ridotta coesione sociale, di povertà e di criminalità. Nonostante una crescita reale nella spesa per la sicurezza sociale di oltre il 50% tra il 1979 e il 1993-94, il numero di poveri (con un reddito inferiore alla metà del reddito medio nazionale) è più che raddoppiato fino a raggiungere i 10 milioni. Nel 1997, 14 milioni di persone erano ufficialmente classificate come in stato di povertà⁴¹. Almeno un quinto delle famiglie in età da lavoro sono disoccupate – un triplice incremento dalla fine degli anni '70 – mentre un terzo dei bambini vive in famiglie povere (più che in qualunque altro paese europeo). La crescita del numero di lavoratori in stato di indigenza è il rovescio della medaglia dell'apparente successo britannico nella creazione di posti di lavoro negli anni '90. Tra il 1978 e il 1992, c'è stata una rapida crescita nella polarizzazione della distribuzione dei redditi, senza nessuna effettiva crescita dei salari reali per le fasce più basse dei percettori di reddito. Nel 1995, la quota di distribuzione del reddito per il decimo decile era otto volte

⁴⁰ OCSE, *OECD Economic Surveys: United Kingdom*, 1998, Parigi.

⁴¹ D. PLACHAUD, *Changing Dimensions of Poverty*, in N. ELLISON e C. PIERSON (eds.), *Developments in British Social Policy*, Macmillan, Londra, 1998, p. 233-246; D. PLACHAUD, "Wealth by Stealth", *The Guardian*, 1 September 1999.

quella del primo decile, rispetto a 4,5 volte nel 1979. Allo stesso tempo, studi recenti registrano un declino nella mobilità del lavoro, con una sempre maggiore stasi del ciclo di "low pay-no-pay"⁴². Nella seconda metà degli anni '90, circa 10 milioni di persone in 5,7 milioni di famiglie (ovvero il 20% della popolazione) risultavano dipendenti da sussidi al reddito legati all'accertamento delle condizioni economiche, rispetto ai 4,4 milioni di persone in 2,9 milioni di famiglie registrati nel 1979⁴³. Ciò pone un problema non meno importante rispetto a quello relativo ai limiti dell'economia inglese, ma per nessuno dei due problemi è possibile individuare una soluzione semplice.

Intanto, alcuni settori del *welfare state* restano sotto tensione, con una costante richiesta di nuove risorse – e in molte aree questo è un problema che risale ad un'epoca precedente al periodo del governo Thatcher. Come sottolineato in precedenza, i Conservatori furono responsabili della stagnazione degli investimenti nel settore dell'istruzione, ma aumentarono la spesa nella sicurezza sociale e nella sanità, settori in cui vi sono continue richieste di nuove risorse economiche. Il Sistema sanitario nazionale inglese può essere considerato efficiente se confrontato con quello di altri paesi europei, ma vi sono importanti inadeguatezze – è ciò è stato vero per decenni – in termini di accesso a cure specialistiche, di disponibilità di posti letto negli ospedali e di una relativa insufficienza di medici e di personale infermieristico. Come recentemente riportato da *The Economist*, nonostante i 1.454 dollari pro-capite spesi dal Regno Unito per la sanità rispetto alla media europea, ciò non trova riflesso nelle statistiche sulle aspettative di vita e i tassi di sopravvivenza per alcune malattie sono molto ridotti. Le donne inglesi al di sotto dei 65 anni a cui è stato diagnosticato un cancro al seno hanno un tasso di so-

⁴² R. GURUMURTHY, "Tacking Poverty and Extending Opportunity", *Political Quarterly*, 70/3, July 1999, pp. 335-340.

⁴³ S. MACHIN, "Wage Inequality in the United Kingdom", *Oxford Review of Economic Policy*, 12/1, 1996 pp. 47-64; P. JOHSON, "The Assesment: Inequality", *Oxford Review of Economic Policy*, 12/1, 1996, pp. 1-14; OCSE, op. cit.

pravvivenza tra i più bassi in Europa, e una donna con problemi cardiaci in Inghilterra ha un rischio di morte quattro volte superiore rispetto a quello di una donna in Francia⁴⁴. Allo stesso tempo, l'arrivo al potere di un nuovo governo labourista ha naturalmente scatenato la richiesta di miglioramenti in altre aree nella direzione dei risultati conseguiti in Europa, per esempio nella fornitura di cure pediatriche non solo di qualità ma anche a prezzi sostenibili⁴⁵. Naturalmente tutto ciò è costoso, e mentre i Nuovi labouristi hanno esposto alcune proposte in una serie di Libri Verdi, sono stati assunti degli impegni per livelli minimi di servizio, dal momento che essi desiderano dimostrare di essere dei manager competenti e sono consapevoli che l'incremento della tassazione costituisce una strategia non perseguibile nel Regno Unito. Un'eccezione all'avversione a promesse di incremento della spesa su ampia scala vi è stata in sanità, poiché questo – come scoperto da Margaret Thatcher – è un settore dell'economia che nessun governo interessato ad essere riletto può permettersi di trascurare. Così, in risposta ad un'indagine demoscopica sullo stato del Sistema sanitario nazionale, combinata con gli sforzi fatti per erogare le cure ospedaliere in occasione dell'epidemia influenzale del 1999-2000, il governo Blair ha promesso di accrescere la spesa sanitaria del 5% all'anno nel biennio 2000-2002, benché il suo obiettivo di portare la spesa sanitaria al livello della media europea richiederebbe un'estensione di tali interventi sui livelli di spesa fino al 2005.

Questo è solo uno dei segnali che vi è qualcosa di "nuovo" nei Nuovi labouristi, accanto ad altre iniziative, che rendono i tentativi di qualificare ciò che sta succedendo in termini di "convergenza neo-liberale" troppo poco chiari e imprecisi, nonostante vi siano alcuni elementi di continuità tra Major e Blair⁴⁶. Né appaiono altre approssimazioni sia al liberismo tradizionale Britannico o

⁴⁴ "The Doctor's Dilemma", *The Economist*, 22-28 January 2000, pp. 35-36.

⁴⁵ L. HARKER, "A National Childcare Strategy: Does It Meet The Childcare Challenge?", *Political Quarterly*, 69/4, ottobre, 1998, pp. 458-463.

⁴⁶ C. HAY, op. cit.

ad una più "capitalist version of liberalism and one-nation, paternalistic conservatism"⁴⁷ più adatte a descrivere ciò che sta avvenendo.

A sostegno dell'argomentazione di una "convergenza neo-liberale" vi è stato l'impegno a mantenere per i primi due anni di governo la spesa pubblica ai livelli fissati dai precedenti governi Conservatori, ad eccezione del "New Deal" per l'occupazione (si veda sotto), da finanziare con una imposta pari a 2,5 miliardi di sterline sulle aziende pubbliche privatizzate. La crescita della spesa è stata fissata ad un livello del 2,8% all'anno in termini reali tra il 1998 e il 2002, lasciando la spesa totale al 40,6% del Pil nel 2001-2002, al di sotto del 41,1% raggiunto nell'ultimo anno del governo Conservatore⁴⁸. Gli sforzi per il consolidamento del bilancio intrapresi sotto i Conservatori sono stati portati avanti, incluso il *Private Finance Initiative* (PFI), che introduce il finanziamento e la gestione del settore privato all'interno dei progetti per la realizzazione di infrastrutture pubbliche attraverso il meccanismo competitivo della gara dall'appalto. Anche il "New Deal" e le iniziative di "*welfare to work*" sembrano perseguire strettamente la logica e il tipo di politica dell'occupazione e dei sussidi del partito Conservatore, collegando i sussidi "al lavoro" ancora più saldamente agli strumenti coercitivi finalizzati all'inserimento dei soggetti nel mercato del lavoro.

Ciononostante, numerose iniziative indicano che, a fianco della nuova retorica della "terza via" su un "nuovo contratto" nel welfare e l'accento posto su "a modern form of welfare that believes in empowerment not dependency"⁴⁹, occorre trovare elementi di un più antico impegno socialdemocratico in materia di redistribuzione e di giustizia sociale. Piuttosto che annunciare im-

⁴⁷ M. FREEDEN, "True Blood or False Genealogy: New Labour and British Social Democratic Thought", in A. GAMBLE, op. cit., pp. 151-165.

⁴⁸ J. HILLS, *Tatcherism, New Labour and the Welfare State*, CASE paper n. 13, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, agosto 1998.

⁴⁹ Tratto dal "Libro Verde sulla riforma del Welfare" del Nuovo partito labourista, citato da A. DEACON, "The Green Paper on Welfare Reform: A Case for Enlightened Self-interest?", *Political Quarterly*, 69/3, July 1998, p. 307.

ponenti progetti di spesa sociale, il Nuovo partito labourista ha accresciuto la spesa e la tassazione in modo furtivo. Le "tasse nascoste" hanno incluso una tassa annua di 5 miliardi di sterline sui fondi pensione e sui futuri redditi pensionistici e l'abolizione dell'esenzione fiscale sui prestiti ipotecari e della detrazione fiscale per le famiglie di diritto. La "spesa nascosta" ha incluso il nuovo credito fiscale per le famiglie lavoratrici (si veda sotto), un reddito minimo garantito di 175 sterline a settimana per i disoccupati tra i 50 e i 64 anni in cerca di lavoro e un tetto di 40 sterline a settimana per i lavoratori part-time. Ad essi verrà inoltre offerto un sussidio di 750 sterline se trovano lavoro per sostenere la formazione professionale ed un servizio di consulenza personalizzato se sono disoccupati da più di sei mesi. Sussidi per i figli a carico sono stati inoltre concessi in seguito alla crescita dell'inflazione. Un nuovo reddito minimo garantito per i pensionati pari a 75 sterline a settimana per i *single* e a 121 sterline a settimana per le coppie, ha incrementato il loro reddito annuale e gli aumenti futuri saranno indicizzati ai guadagni percepiti. Nel bilancio del 1999 è stata inoltre introdotta una più ridotta fascia fiscale del 10%, che ha anch'essa un effetto redistributivo, a beneficio dei contribuenti a più basso reddito. Lo stesso bilancio ha inoltre ridotto l'aliquota standard di tassazione al 22%, ma ha anche innalzato i contributi a favore del Sistema assicurativo. Gli aumenti nei budget di spesa per la sanità e l'educazione potrebbero rivelarsi piuttosto concreti attraverso un congiunto incremento di 5 miliardi di sterline all'anno previsto entro il 2002, sebbene sia diffusa la preoccupazione che una quota significativa di questa somma possa essere assorbita dai salari e dalla spesa in conto capitale.

Come Crouch ha sottolineato nella sua analisi delle riforme nel mercato del lavoro, tali tipi di innovazioni costituiscono il marchio distintivo della classica socialdemocrazia, del *British-style*, mentre altre mescolano obiettivi socialdemocratici con strumenti neo-liberali⁵⁰. Una terza categoria di iniziative – evidente nella riforma dei servizi pubblici – combina l'eredità Thatcheriana con il puro interesse Neo-Labourista nella comunità e nella *partnership*.

⁵⁰ C. CROUCH, op. cit.

Sul fronte socialdemocratico, l'introduzione nell'aprile del 1999 di un salario minimo orario pari a 3,6 sterline (a favore di soggetti di età superiore a 22 anni) ha significato per oltre due milioni di lavoratori una crescita salariale fino al 40%. Ci sono stati alcuni problemi nell'applicazione di tale provvedimento, con i datori di lavoro che cercavano di evadere le nuove regolamentazioni, e alcune critiche all'assenza di un coinvolgimento delle parti sociali per garantire un efficace funzionamento del sistema retributivo. Ma con l'implementazione della Direttiva Ue sull'orario di lavoro da parte del Nuovo partito labourista il salario minimo è stato descritto come un "quantitative shift in the role of employment legislation in the creation of rights for workers at least as important as that brought about by the Equal Pay Act of the 1970s". Nella stessa direzione, sono stati introdotti nuovi diritti per il riconoscimento del diritto sindacale. Sotto l'*Employment Relations Act* del 1999, i lavoratori occupati in imprese con più di 20 dipendenti avranno diritto per legge alla rappresentanza sindacale se almeno il 40% di essi voterà a favore di tale provvedimento, mentre nelle imprese in cui almeno il 50% dei lavoratori risulta già associato ad un sindacato, il riconoscimento è previsto automaticamente. L'*Employment Relations Act* estende inoltre la protezione contro il licenziamento a tutti i lavoratori dopo 12 mesi di servizio e per tutti quelli coinvolti in una procedura interna di rimostranza è previsto il diritto alla rappresentanza da parte di un sindacato ufficiale⁵¹. Come nelle nuove procedure statutarie di consultazione sull'esubero di manodopera (un altro esempio di legislazione introdotto per ottemperare alla legislazione comunitaria), restano problemi in merito alla natura della rappresentanza considerata l'opposizione dei Nuovi labouristi all'attuale quadro normativo relativo all'informazione e alla consultazione con le rappresentanze dei lavoratori. Il diritto del lavoro inglese non è ancora pienamente in linea con la Convenzione ILO infranta dalla riforma dei Conservatori negli anni '80, anche se questa nuova legislazione contribuisce in misura considerevole a colmare il *gap*

⁵¹ C. CROUCH, op. cit.

di consenso. Ma accanto all'enfasi posta dai Nuovi labouristi sui "progetti di *partnership*" sul posto di lavoro, tali innovazioni potrebbero gettare le fondamenta per un sistema più solido o per accordi permanenti di consultazione tra le parti⁵². Mentre i Conservatori si opposero a tutte queste misure considerate come una minaccia alla competitività, per i Nuovi labouristi esse sono cruciali per puntellare un mercato del lavoro flessibile con degli standard minimi equi. Se tali metodi possono essere descritti come "socialdemocratici", gli obiettivi rivelano un tentativo sotteso di rendere meno iniquo un mercato del lavoro deregolamentato (neo liberale).

Queste iniziative che legano il neo-liberismo ad un *ethos* socialdemocratico includono, esplicitamente, come sostiene Crouch, il *New Deal* e il *welfare* occupazionale. Ma anche la politica delle pensioni dei Nuovi labouristi può essere inclusa in questa categoria. Il *New Deal* determina uno spostamento delle persone dai sussidi sociali al lavoro attraverso nuove risorse per la formazione professionale, sovvenzioni ai datori di lavoro che assumono lavoratori per un periodo superiore ai sei mesi. Vi è inoltre un impegno a garantire il lavoro per tutti i soggetti tra i 18 e i 24 anni disoccupati da almeno sei mesi⁵³. A dimostrazione del modo in cui i Nuovi labouristi coniugano vincoli con doveri nel loro "contratto per il *welfare*", i giovani hanno quattro opzioni: formazione professionale, costituire parte della forza lavoro del settore privato sussidiata, lavorare nel settore del volontariato o lavorare con la nuova taskforce ambientale. Non esiste una quinta opzione per giovani disoccupati al di sotto dei 25 anni per ottenere un sussidio per più di sei mesi. Ulteriori cambiamenti nel sistema dei sussidi mirano a rafforzare le iniziative di *welfare* "in-work" introdotte dai Conservatori. Così, i sussidi sociali alle madri nubili senza lavoro sono stati ridotti, e la loro partecipazione alla forza lavoro incoraggiata dall'offerta di programmi di formazione per i bambini e per il lavoro. La *Working Families Tax Credit* è più generosa

⁵² M. HALL e P. EDWARDS, "Reforming the Statutory Redundancy Consultation Procedure", *Industrial Law Journal*, 28/4, dicembre 1999, pp. 299-318.

⁵³ C. CROUCH, op. cit.; C. GROVER e J. STEWAR, op. cit.

della precedente *Family Credit* ed è collegata ad un credito d'imposta per i figli a carico che, insieme, mirano a combattere la trappola della disoccupazione, benché esistano alcuni dubbi circa il loro effettivo impatto sullo stato di indigenza dei soggetti⁵⁴. Come per le pensioni, il Nuovo partito labourista sta creando un sistema a tre stadi, in cui l'attuale pensione contributiva è indicizzata ai prezzi ed è completata da una seconda pensione statale che garantisce ai soggetti con un reddito annuo inferiore alle 9.000 sterline dei crediti fiscali finanziati dallo Stato, mentre i soggetti con redditi compresi tra le 9.000 e le 18.500 sterline hanno diritto a crediti d'imposta ridotti dello stesso tipo. L'elemento "liberale" o di "mercato" è il terzo stadio delle pensioni degli "stakeholder" che saranno privatamente gestite e saranno fondate su una nuova *partnership* con le compagnie assicurative private⁵⁵.

Ulteriori iniziative combinano elementi del retaggio thatcheriano con qualcosa di nuovo, cercando di bilanciare l'eredità thatcheriana della *marketisation* con una nuova enfasi sulla *partnership* e sulla "network governance", che costituiscono elementi propri dei Nuovi labouristi. Il Nuovo partito labourista creerà delle *partnership* locali che consolideranno i medici di famiglia e il personale infermieristico impiegato nei *Primary Care Groups* che collaboreranno con gli ospedali, mentre è stato fatto un primo tentativo per far rivivere la professione odontoiatrica che era caduta in rovina in anni recenti. Più in generale nei servizi pubblici, l'enfasi è posta sulle nuove strutture collaborative che mantengono il controllo centralizzato introdotto dai Conservatori sui servizi, incoraggiando nel contempo la loro erogazione attraverso un sistema di *partnership* tra autorità locale e agenzie private⁵⁶.

⁵⁴ OCSE, op. cit.

⁵⁵ M. HYDE, J. DIXON e M. JOYNER, "Work for Those That Can, Security for Those that Cannot": The United Kingdom's New Social Security Reform Agenda", *International Social Security Review*, 52/4, 1999, pp. 77-78.

⁵⁶ C. PAINTER, "Public Service Reform from Thatcher to Blair: A Third Way", *Parliamentary Affairs*, 52/1, gennaio 1999, pp. 94-112; OCSE, op. cit.

In sintesi, si tratta di un complesso e ingegnoso insieme di riforme politiche che rappresentano importanti innovazioni, anche se di portata meno ampia rispetto a quanto desiderato da molti professionisti del *welfare* e dai sostenitori del partito labourista³⁷.

6. Conclusioni

Il nuovo partito labourista si trova effettivamente a fronteggiare due eredità storiche. La prima, identificata da molti osservatori sia all'interno che all'esterno del partito, è l'eredità degli anni '70 e l'offuscamento del Partito labourista accusato di incompetenza nella gestione dell'economia. Ma, come evidenziato nella prima parte di questo lavoro, il retaggio storico è in realtà molto più complesso rispetto alla responsabilità per l'"inverno del malcontento", un episodio gonfiato e ingigantito da anni di politica di destra e di demagogia da parte dei media, e che costituisce di per sé un considerevole vincolo alla ripresa della concertazione sociale. La reale eredità, tuttavia, è quella dei trent'anni in cui il conflitto sul salario sociale ha minato sia l'amministrazione labourista che l'amministrazione dei Conservatori. Ma ciò fu indubbiamente molto più importante per il Partito labourista dal momento che esso colpisce dritto al cuore del progetto socialdemocratico e della sua identità. Niente di tutto ciò rende impossibile nell'Inghilterra contemporanea una politica progressiva di centro-sinistra, ma ciò rende la rinascita di un qualche cosa che assomiglia alla vecchia tradizione socialdemocratica (forse si dovrebbe dire labourista) non solo difficile, ma politicamente suicida.

La seconda è l'eredità dei governi Thatcher/Major, che avrebbe potuto essere più pesante se il Nuovo partito labourista fosse andato al potere nei primi anni '90, quando la recessione, l'elevata disoccupazione, i bassi livelli di crescita contribuirono a screditare i Conservatori (se non addirittura a renderli inleggibili). Ma i

³⁷ Per un'ampia critica sull'enfasi posta sui doveri e sugli obblighi insiti nelle riforme dei Nuovi labouristi e della richiesta di un "robusto approccio interventista al *welfare*" si rinvia a HYDE *et. al.*, op. cit., pp. 69-86.

Labouristi arrivarono al potere con un'economia totalmente trasformata, in grado di garantire livelli di crescita e di occupazione superiori agli altri paesi europei, una situazione piuttosto diversa da quella con cui si era dovuto scontrare nel 1945 il governo Attlee e ora caratterizzata, come in precedenza ricordato, da molti nuovi e complessi legami politici strettamente interrelati – creati nel corso di due decenni – che sono altamente resistenti ad un progetto di riforma radicale. Ciò non è né un “accomodamento di favore”, né un argomento a sostegno di una dipendenza strutturale e neppure un tentativo di suggerire che “non ci sono alternative”⁵⁸. Si tratta piuttosto semplicemente di tenere conto della possibilità che esista ora nel Regno Unito un grado di funzionalità tra la dimensione formale e la dimensione informale del *welfare* contemporaneo e l'attuale traiettoria economica seguita dal paese che, in una prospettiva comparata, ha da un lato i suoi evidenti problemi, ma anche i suoi innegabili successi. Per portare avanti una riforma progressiva, i Nuovi labouristi devono necessariamente essere in grado di affrontare i primi mentre costruiscono il loro progetto politico sui secondi – conservando nel contempo la loro nuova base elettorale. È questa l'arte della politica.

⁵⁸ Si veda HAY, op. cit., il quale critica quest'ultimo argomento e sostiene il primo prima di proporre un'alternativa – basata sullo sviluppo di una nuova cultura degli investimenti su base regionale. Krieger, op. cit., per contro consiglia ai Nuovi labouristi di costruire una nuova “coalizione *rainbow*” tra donne e tra comunità etniche per raggiungere lo stesso fine. Ognuna di queste visioni richiama sentimenti presenti nelle diverse correnti della Sinistra inglese, e lega le proprie argomentazioni alla natura degli attuali mutamenti economici sperimentati dal paese. Sebbene esse richiamino di passaggio tali problemi, nessuno tiene in debito conto però la natura problematica delle politiche di *welfare* nel Regno Unito, né la sua centralità per una comprensione delle contraddizioni della socialdemocrazia inglese e per il futuro del Nuovo partito labourista.

BIBLIOGRAFIA

- AKINSON A. e MICKLEWRIGHT AKINSON L., "Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-1988", in A. DILNOT, I. WALKER (eds.), *The Economics of Social Security*, Oxford University Press, Oxford, 1989, pp. 39-40.
- R. BACON R. e ELTIS W., *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Londra, Mcmillan, 1976.
- BALE T., "The Logic of No Alternative? Political Scientists, Historians and the Politics of Labour's Past", *British Journal of Politics and International Relations*, 1/2, June 1990, pp. 192-204.
- BARR N. e COULTER F., "Social Security or Problem?", in J. HILL (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- BURK K. e CAIRNCROSS A., "Goodbye Great Britain", *The 1976 IMF Crisis*, New Haven e Londra, Yale University Press, 1982.
- CROUCH C., "Employment, Industrial Relation and Social Policy: New Life in an Old Connection", *Social Policy and Administration*, 33/4, 1999, pp. 437/457.
- CROUCH C., "A Third Way in Industrial Relations?", in S. WHITE (ed.), *Labour in Government: the "Third Way" and the Future of Social Democracy*, Londra, Macmillan 2000.
- FLANAGAN R.J., SOSKICE D.W. e LLOYD ULMAN, *Unionism, Economic Stabilization and Income Policy: European Experiences*, Brooking Institution, Washington DC, 1983, pp. 418-424.
- FISHMAN N., "Reinventing Corporatism", *Political Quarterly*, 68/1, 1997, pp. 31-40.
- FREEDEN M., "True Blood or False Genealogy: New Labour and British Social Democratic Thought", in A. GAMBLE, *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*, MacMillan, Londra, 1994, pp. 151-165.
- GAMBLE A., *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy and the British State*, Macmillan, Londra, 1994.
- GLENNERSTER H., "Welfare with the Lid on", in M. EVANDROU, H. GLENNERSTER e J. HILS (a cura di), *The State of Welfare: The Economics of Social Spending*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- GROVER C. e STEWAR J., "«Market Workfare»: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy*, 28/1, 1999, pp. 371-397.
- GURUMURTHY R., "Tacking Poverty and Extending Opportunity", *Political Quarterly*, 70/3, July 1999, pp. 335-340.
- HALL M. e EDWARDS P., "Reforming the Statutory Redundancy Consultation Procedure", *Industrial Law Journal*, 28/4, dicembre 1999, pp. 299-318.
- HARKER L., "A National Childcare Strategy: Does It Meet The Childcare Challenge?", *Political Quarterly*, 69/4, ottobre, 1998, pp. 458-463.
- HAY C., *The Political Economy of New Labour: Labouring under False Pretences?*, Manchester: Manchester University Press, 1999.

- HAY C., "Balijorism: toward a One-Vision Policy?", *Political Quarterly*, 68/4, October 1997, pp. 372-378.
- HILLS J., *Tatcherism, New Labour and the Welfare State*, CASE paper n. 13, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, agosto 1998.
- HYDE M., DIXON J. e JOYNER M., "Work for Those That Can, Security for Those that Cannot": The United Kingdom's New Social Security Reform Agenda", *International Social Security Review*, 52/4, 1999, pp. 77-78.
- JOHNSON P., "The Assessment: Inequality", *Oxford Review of Economic Policy*, 12/1, 1996, pp. 1-14.
- JONES R., *Wages and Employment Policy, 1936-1985*, Londra, Allen & Unwin, 1985.
- KING D. e WOOD S., "The Political Economy of Neo-Liberalism: Britain and the United States in the 1980s", in H. KITSCHOLT, P. LANGE, G. MARKS, J.D. STEPHENS (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, pp. 371-397.
- KING D. e WICKHAM JONES M., "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work", *Political Quarterly*, 70/1, gennaio 1999, pp. 62-74.
- KRIEGER J., *British Politics in the Global Age: Can Social Democracy Survive?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- LE GRAND J., *The State of Welfare*, in J. HILL (ed.), *The State of Welfare: The Welfare State since 1974*, Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 359-360.
- LEVY J., "Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe", *Politics and Society*, 27/2, June 1999, p. 239-274.
- LOWE R., *The Welfare State in Britain Since 1945*, London, Macmillan, 1993.
- MACHIN S., "Wage Inequality in the United Kingdom", *Oxford Review of Economic Policy*, 12/1, 1996 pp. 47-64.
- MARQUAND D., *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*, Londra, Fontana Press, 1998, p. 44.
- MIDDLEMAS K., *Power, Competition and the State: Volume 3 - The End of the Post-War Era: Britain Since 1974*, Londra, Macmillan 1991.
- MICHIE J. e WILKINSON F., *Inflation Policy and the Restructuring of the Labour Markets*, in J. MICHIE (ed.), *The Economic Legacy, 1979-1992*, Academic Press, Londra 1999, pp. 371-397.
- OCSE, *OECD Economic Surveys: United Kingdom*, 1998, Parigi.
- PAINTER C., "Public Service Reform from Thatcher to Blair: A Third Way", *Parliamentary Affairs*, 52/1, gennaio 1999, pp. 94-112.
- R. PARRY, "United Kingdom", in P. FLORA (ed.), *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*, Walter De Gruyter, Berlino e New York, 1986.
- PENNINGS P., "European Social Democracy between Planning and the Market: a Comparative Exploration of Trends and Variations", *Journal of European Public Policy*, 6/5, 1999, pp. 743-56.

- PIACHAUD D., *Changing Dimensions of Poverty*, in N. ELLISON, C. PIERSON (eds.), *Developments in British Social Policy*, Macmillan, Londra, 1998, p. 233-246.
- PIACHAUD D., "Wealth by Stealth", *The Guardian*, 1 September 1999.
- PIERSON C., *Continuity and Discontinuity in the Emergence of the "Post-Fordist" Welfare State*, in R. BURROWS, B. LOADER (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State*, Routledge, Londra e New York, 1994, pp. 95-113.
- PIMLOTT B., *The Myth of Consensus*, in L. M. SMITH (ed.), *The Making of Britain: Echoes of Greatness*, Londra, Macmillan, 1988.
- POLLARD S., *The Development of the British Economy 1914-1990*, Londra, Edward Arnold 1992, p. 360.
- ROWTHORN R., *The Political Economy of Full Employment in Modern Britain*, The Kalecki Memorial Lecture, Department of Economics, University of Oxford, 19 ottobre 1999.
- SASSOON D., "European Social Democracy and New Labour" in A. GAMBLE, T. WRIGHT (eds.), *The New Social Democracy*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, pp. 19-36.
- STEWART M., *The Jekyll and Hyde Years: Politics and Economic Policy since 1964*, Londra, J.M. Dent & Sons Ltd, 1977.
- The Economist*, "The Doctor's Dilemma", *The Economist*, 22-28 January 2000, pp. 35-36.
- TOFT C., "State Action, Trade Unions and Voluntary Unemployment Insurance in Great Britain, Germany and Scandinavia, 1900-1934", *European Economic Review*, 39, 1995, pp. 565-574.
- TOMLINSON J., "Why so Austere? The British Welfare State of the 1940's", *Journal of Social Policy*, 21/1, 1998, p. 72.
- TOMLINSON J., "Welfare and the Economy: the Economic Impact of Welfare State, 1945-51", *Twentieth Century British History*, 6/2, 1995, p. 212.
- VICKERSTAFF S., *Industrial Training in Britain: the Dilemmas of a Neo-Corporatist Policy*, in A. CAWSON (ed.), *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Londra, Sage 1985.
- WHITESIDE N., "Creating the Welfare State in Britain, 1945-1960", *Journal of Social Policy*, 25/1, 1996.
- WILDING P., "The Welfare State and the Conservatives", *Political Studies*, 45, 1997, pp. 716-726.
- WOLFE J., "State Power and Ideology in Britain: Mrs Thatcher's Privatisation Programme", *Political Studies*, 34, 1991, pp. 237-252.
- WOODWARD S., *Labour's Economic Performance, 1964-1970*, in R. COOPER, S. FIELDING e N. TIRATSOO (eds.), *The Wilson Governments, 1964-1970*, Londra, Pinter 1993.

FRANÇOIS XAVIER MERRIEN
Università degli Studi di Losanna, Svizzera

La riforma del *welfare state*: il caso francese

1. Introduzione

In tutta Europa, il *welfare state* è sottoposto a forti pressioni economiche e finanziarie. Tutti i sistemi sociali sono spinti a riformare profondamente i propri modelli di protezione sociale¹. Tuttavia, alcuni studiosi hanno dimostrato che la possibilità di introdurre cambiamenti radicali nelle politiche sociali e occupazionali, è piuttosto difficile e dipende dall'assetto istituzionale.

Da un punto di vista comparativo, la Francia è un caso molto interessante. Durante gli anni Ottanta e Novanta, la Francia ha conosciuto pressioni socio-economiche, riguardanti problemi quali l'incremento della povertà, la disoccupazione, l'aumento delle spese per la sanità e per la popolazione anziana e il deficit pubblico. Significativi sono stati gli sforzi compiuti dallo Stato francese per modificare la propria politica sociale e per ridurre il deficit di bilancio.

Da un punto di vista teorico, la Francia sembra meglio preparata rispetto ad altri paesi ad implementare le riforme del proprio sistema sociale. Il grado di burocratizzazione e di centralizzazione, oltre al regime politico, rafforza la capacità dello Stato di formu-

¹ V. GEORGE e P. TAYLOR-GOBY (a cura di), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, Londra, Macmillan, 1996.

lare ed implementare le politiche di riforma. Innanzitutto, il governo con una maggioranza stabile può prendere decisioni senza dover negoziare con i gruppi di interesse. Secondariamente, la centralizzazione facilita il governo nell'implementazione delle sue politiche.

Tuttavia, malgrado le sue forti istituzioni politiche, durante gli ultimi venti anni, la Francia ha incontrato grosse difficoltà, mentre tentava di avviare le principali riforme. E, come vedremo, il governo del *welfare state* francese è particolarmente difficile.

Questo articolo cerca di comprendere i paradossi francesi: il paradosso di uno Stato che pur disponendo di risorse istituzionali forti risulta debole, il paradosso di una solida ideologia solidaristica a fronte del grande problema dell'esclusione sociale, il paradosso dei fallimenti politici durante gli anni Ottanta e Novanta, malgrado i notevoli sforzi.

Il mio studio è soprattutto concentrato sulla riforma del *welfare state* francese negli ultimi dieci anni. Penso, tuttavia, che sia prima necessario presentare le principali caratteristiche del *welfare state* francese, se si vuole comprenderne realmente la storia.

2. Il *welfare state* francese

In Francia, le imposte dirette sui redditi sono basse, mentre il livello delle imposte indirette è elevato. Il prelievo fiscale in Francia è alto anche rispetto al Pil. Esso è certamente minore rispetto alla Svezia (43,3% *versus* 56,1%), ma è superiore rispetto alla Germania e, naturalmente, agli Usa. Questa imposizione fiscale obbligatoria pesa soprattutto sui lavoratori (i contributi per la sicurezza sociale vengono trattenuti dal salario lordo di ogni lavoratore).

La struttura del sistema francese merita delle critiche. Il Piano per la sicurezza sociale del 1945 ha cercato, seguendo i precetti di Beveridge, di creare un pacchetto di benefici veramente universale (sicurezza sociale per tutti), uniforme (benefici identici, indipendenti dal reddito), unificato (un solo contributo copre tutti i rischi) e centralizzato. A parte l'universalità, quasi tutti gli altri obiettivi sono falliti, a causa delle manovre di particolari gruppi di

interesse, che desideravano mantenere i loro privilegi (operai e minatori, ferrovieri, dipendenti pubblici, etc.) o a causa di quelli che rifiutavano il principio in sé stesso (negozianti, artigiani, agricoltori, etc.)². Il sistema della sicurezza sociale è suddiviso in programmi professionali: il programma generale e il programma individuale, pur essendo il primo esso stesso un programma individuale. La gestione del sistema è per la maggior parte bilanciata (rappresentanti delle categorie di lavoratori e del management), ma per i problemi più importanti, allo Stato spetta l'ultima parola. Questa struttura riflette le particolari caratteristiche della società francese, prima tra tutte quella della frammentazione presente fin da quando il sistema fu costituito (1945). Questo aspetto ha ostacolato la creazione di un sistema veramente universale e redistributivo. Inoltre, l'idea di un sistema di assicurazione per la disoccupazione è stata menzionata nel programma del Consiglio nazionale della resistenza, che viene spesso presentato come l'origine della Legge sulla sicurezza sociale³. Tuttavia, esso non è stato implementato nel 1946, ma più tardi, nel dicembre 1958 e non costituisce parte del sistema della sicurezza sociale.

Questo modello frammentato, che offre una insufficiente redistribuzione dei redditi, è tuttavia molto gradito ai francesi.

In Francia, la classe media non si oppone all'ampio prelievo fiscale obbligatorio o allo Stato Leviatano. Anche quando i neoliberali erano al potere, tra il 1986 e il 1988, non vi furono mai tentativi di smantellare il sistema della sicurezza sociale. L'attaccamento dei francesi alla sicurezza sociale è reale e forte. Negli ultimi anni, la difesa della sicurezza sociale risulta essere la priorità dei francesi in tutti i sondaggi di opinione.

Perché questo attaccamento? La mia ipotesi è che l'origine di questo attaccamento sia legato a ragioni storiche. Esso deriva, paradossalmente, dal tardivo sviluppo della sicurezza sociale in

² H. HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Parigi, Armand Colin, 1971.

³ F.X. MERRIEN, *Etude comparée de l'évolution de l'État-protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Parigi, MIRE, 1990.

Francia (1945). La generazione dei nostri nonni, se non dei nostri genitori, ha conosciuto un prima e un dopo. Il prima è il periodo tra le due guerre mondiali, caratterizzato dalla diffusa insicurezza sociale, dall'assenza di assicurazione sanitaria, di pensioni e di assicurazioni di anzianità (per fare solo pochi esempi). Il dopo è caratterizzato invece dal progressivo sviluppo di un sistema di protezione e di parziale redistribuzione dei redditi.

La sicurezza sociale è stata introdotta nel 1945 ed estesa a quasi tutta la popolazione a partire dal 1980. Lo sviluppo del *welfare state* o "*protector state*" ha avuto come conseguenza il progressivo allargamento del divario tra la condizione dei poveri e quella dei lavoratori.

Per molti francesi di condizioni economiche modeste, la creazione del *welfare state* ha significato la fine di un periodo in cui il fatto di essere un lavoratore salariato implicava il rischio di povertà o di dipendenza da istituzioni benefiche o di assistenza sociale.

Il nuovo Stato "protettore", come auspicato dai suoi fondatori, ha reinserito nella società la classe dei lavoratori, garantendo, in pratica, un lavoro, un salario e la protezione sociale. La maggioranza dei francesi è stata perciò inserita, progressivamente, sotto l'ombrello della protezione sociale.

In confronto ad altri paesi, il sistema francese di protezione sociale può apparire meno completo, meno universale di altri⁴, più centrato sulla preservazione dello *status quo* che sulla redistribuzione dei redditi, ma, per i cittadini francesi, esso è stato ed è ancora considerato come la garanzia di un nuovo diritto, il diritto alla sicurezza sociale per milioni di lavoratori⁵. Durante un periodo di trenta anni (1946-1975), la Francia ha sperimentato la modernizzazione economica, un incremento del potere d'acquisto, una relativa riduzione delle disparità sociali e una lenta e progressiva diminuzione della povertà.

⁴ F.X. MERRIEN, *L'État-providence*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1997.

⁵ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Parigi, Fayard, 1995.

3. *La crisi economica e sociale in Francia*

Da venti anni, i sistemi sociali europei si trovano a dover affrontare una forte crisi economica. In Francia, lo shock è stato particolarmente brutale. La crescita industriale, che è stata la locomotiva dello sviluppo economico, diventa negativa a partire dal 1975, e provoca una sostanziale diminuzione dell'occupazione. La capacità dello Stato di garantire lo sviluppo è limitata dall'indipendenza delle economie e respinta secondo un principio della nuova ortodossia economica. Le politiche economiche delle successive amministrazioni, dalla fine degli anni Settanta, divennero gradualmente ortodosse, non solo in riferimento ai cicli economici, ma anche da un punto di vista industriale. Il controllo dell'inflazione e l'offerta di moneta ebbero innegabile precedenza sull'occupazione. Ci si confronta con un abbandono *de facto* virtuale della pianificazione e anche della politica industriale⁶.

L'obiettivo diventa la sopravvivenza nazionale in un mondo caratterizzato da una esacerbata competizione economica. L'imperativo è essere competitivi. I valori dell'economia e degli affari sono dominanti. La politica sociale diventa modesta e marginale. Lo Stato locomotiva diventa lo Stato presentatore, lo stato al servizio delle competitività delle società, che difendono la produttività ad ogni costo, la necessità di chiudere le fabbriche non redditizie (quelle che costituivano i bastioni del socialismo e del comunismo in Francia) e la necessità dei licenziamenti.

Numerose piccole imprese falliscono. Gli stessi grandi gruppi, che operano in settori più esposti alla concorrenza internazionale, come quelli del carbone, dell'acciaio, delle costruzioni navali e del tessile attraversano una crisi senza precedenti.

Nel 1983, il governo socialista opta per una politica liberale, elimina i controlli sui prezzi, le restrizioni ai licenziamenti e pone fine ai sussidi alle imprese pubbliche e private, non competitive sui mercati mondiali, soprattutto nei settori del ferro e dell'acciaio⁷.

⁶ V. SCHMIDT, *From State to Market. The Transformation of French Business and Government*, Cambridge, University Press, 1996.

⁷ E. COHEN, *L'État brancardier*, Parigi, Calmann Lévy, 1989.

Intere regioni, che vivono su singole industrie, registrano un tasso di disoccupazione di oltre il 20% (il Nord, la Lorena, i Vosgi, etc.). Questo non è il paradosso minore, tenuto conto che è stato il governo socialista (nel 1983) ad adottare questo nuovo orientamento!

Il fenomeno della disoccupazione, precedentemente arginato, diventa un rischio per tutti. La disoccupazione giovanile e la difficoltà, o meglio l'impossibilità, di trovare un lavoro al completamento del percorso di studi, è diventata una brusca realtà. La quota di lavoratori a tempo indeterminato, pur rappresentando ancora la maggioranza degli occupati, diminuisce poco a poco (in Francia oggi il 65% dei contratti di lavoro è a tempo indeterminato, mentre 20 anni fa la percentuale era dell'80%). La disoccupazione si estende e il processo di emarginazione si accentua. L'emarginazione non rappresenta più una remota possibilità, ma si avvia a diventare una prospettiva reale per tutti, che minaccia di travolgere lo *status* professionale e sociale e il nostro sistema di sicurezza sociale. In questo consiste la precarietà. Il rischio dell'esclusione sociale è insito nella struttura di una società, nella quale il numero di posti di lavoro offerti è minore di quelli richiesti.

A partire da questo periodo, le questioni sociali non sono più considerate, come una volta, il complemento delle economie, ma diventano l'altra faccia dell'economia. Lo Stato è obbligato ad un'azione massiccia per facilitare l'adattamento economico, per favorire la conversione industriale (politiche di pensionamento anticipato), per incoraggiare la formazione professionale e la riqualificazione dei lavoratori. Il problema non è più l'integrazione nella società della classe dei lavoratori, ma l'incremento del numero di cittadini esclusi dall'occupazione, dal benessere e spesso da ogni forma di solidarietà.

Il nuovo contesto sottopone il *welfare state* a forti pressioni. Fine della creazione dello stato sociale francese era favorire una crescita relativamente omogenea della società, per permettere alla maggioranza della popolazione (uomini con un modello salariale di *welfare state*) di disporre di un posto di lavoro fisso gettando le basi per una condivisione del rischio. Esso non è stato pensato per una società in cui una larga e crescente proporzione della popolazione si trova, in modo quasi permanente, senza lavoro.

Inoltre, ha dovuto far fronte ad un sempre più accentuato incremento dello squilibrio demografico, che ha comportato un innalzamento dei costi (pensioni di anzianità, spese sanitarie).

I successivi governi francesi sono stati costretti ad agire. Due problemi erano sull'agenda. Da un lato la necessità di predisporre interventi in grado di proteggere la popolazione dai nuovi rischi (povertà, esclusione sociale, problemi sanitari e familiari), dall'altro la necessità di far fronte alla lunga crisi economica che senza dubbio aveva influito sulla capacità del paese di finanziare il proprio *welfare*. Dagli anni Ottanta, il sistema sociale francese è sotto pressione: deficit cronici del sistema della sicurezza sociale, difficoltà a contenere le spese sanitarie, difficoltà nell'implementazione di politiche di riduzione delle spese, sono alcuni dei problemi cui il *welfare* francese ha dovuto far fronte.

4. *La riforma del welfare state francese*

Per questi motivi, la maggioranza delle nuove politiche sociali adottate in Francia durante gli anni Ottanta e Novanta, non sono semplici politiche di contenimento delle spese. Esse sono una combinazione di diverse misure di riduzione e di taglio delle spese con provvedimenti tesi a proteggere in modo più adeguato quei segmenti della popolazione più esposti ai rischi derivanti dai cambiamenti economici in atto (i poveri, i disoccupati di lunga durata, le donne, etc.). Il governo francese auspicava di limitare l'aumento delle spese sociali (con politiche di contenimento), ma anche di riformare lo stato sociale, per rispondere a nuove necessità o a nuovi imperativi sociali (strategie difensive e attive).

4.1. *Strategie difensive e attive*

Nell'ambito delle nuove politiche sociali, per far fronte al problema dell'"esclusione", per i disoccupati da lungo tempo e per la disoccupazione giovanile, la Francia ha adottato un nuovo insieme di misure, durante gli anni Ottanta e gli anni Novanta. Da

una parte, contrariamente ai paesi nordici, dove l'eredità politica vincola le innovazioni, la Francia, che non aveva tradizioni in questo senso, ha avuto un margine di manovra relativamente ampio. Tuttavia, dall'altra parte, l'eredità ideologica – la tradizione repubblicana – era molto forte. In Francia, il discorso sull'esclusione è stato sempre legato al riconoscimento, profondamente radicato nella società francese, della responsabilità statale della solidarietà⁸. Ciò spiega il relativo consenso della destra e della sinistra su questo problema; consenso che contrasta con le divisioni politiche presenti in altri paesi.

L'incremento della disoccupazione e lo sviluppo dell'esclusione sociale sono avvenuti nello stesso tempo. Il governo francese era obbligato ad agire. Una delle prime strategie – una strategia difensiva – perseguita dal governo è stata l'utilizzo di schemi di pensionamento anticipato. Il governo ha offerto la possibilità di pensionamento anticipato dal lavoro all'età di 50 anni, con la pensione completa, prima ai lavoratori delle tradizionali aree industriali, poi agli altri lavoratori. Nel 1984, il numero di pensionamenti anticipati è salito a 705.500.

Un'altra iniziativa consisteva nell'adozione di misure per espandere il mercato del lavoro, soprattutto con programmi di formazione, stage pubblici e sussidi per il collocamento dei giovani difficilmente collocabili sul mercato del lavoro e dei disoccupati di lunga durata. L'intervento del governo era considerato necessario per attenuare le carenze di un mercato del lavoro liberalizzato, incapace, nel breve termine, di creare posti di lavoro in numero sufficiente per prevenire il diffondersi della disoccupazione e dell'esclusione sociale.

Il più importante programma attivo è stato il TUC (*Travaux d'Utilité Publique*) rivolto esclusivamente ai giovani privi di specializzazione. Questo programma era volto ad offrire ai giovani opportunità di formazione e lavoro nel settore pubblico e nel

⁸ C. BEC, *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^{ème} République*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994; F.X. MERRIEN (a cura di), *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994.

volontariato al fine di favorire dopo un periodo di uno o due anni il loro definitivo ingresso nel mondo del lavoro (da cui la natura transitoria del progetto). Dal 1984 al 1989, 1.200.000 sono stati i giovani impiegati nell'ambito di un programma TUC, sostituito nel 1989 dal programma CES (*Contrats Emploi Solidarité*), rivolto ai disoccupati di lunga durata, senza limiti di età. Il beneficiario riceveva un salario pari a circa la metà del salario minimo in Francia. Nel 1995, fu la volta del CEC (*Contrats Emploi Consolidé*). Nel 1996, fu implementato un programma destinato a creare "attività socialmente utili" per i giovani senza una specifica specializzazione. Esso fu chiamato "*emplois de ville*" e aveva l'obiettivo di creare 100.000 posti di lavoro in 4 anni. Il contratto di lavoro aveva durata di 5 anni con una partecipazione dello Stato decrescente: circa il 75% il primo anno e circa il 35% per l'anno successivo.

Il governo socialista ha recentemente sostituito il programma con uno nuovo chiamato "*Emplois Jeunes*". Ne possono beneficiare sia i giovani tra i 18 e i 26 anni, per i quali non esistono limitazioni, sia quelle persone con un'età compresa tra i 26 e i 30 anni che non possono godere di sussidi di disoccupazione. I giovani assunti con questo tipo di programma, sottoscrivendo un contratto privato regolamentato dalla normativa generale sull'impiego, ottengono lo *status* di salariati e il salario da essi recepito deve essere per lo meno pari al salario minimo. Lo Stato supporta la creazione di questi posti di lavoro, coprendo l'80% del salario minimo per cinque anni. Il sussidio non è sottoposto alla contribuzione fiscale o sociale. Nel 1997 sono stati creati 50.000 posti di lavoro e 100.000 sono previsti per il 1998.

Nel 1988, è stata inoltre adottata la legge sul "*Revenu Minimum d'Insertion*" (RMI), rivolta a tutte le persone con un'età inferiore o uguale a 25 anni, purché a carico della famiglia. È inoltre prevista un'indennità, che completa altre fonti di reddito, fino ad un livello minimo. La RMI si rivolge a disoccupati giovani e persone disoccupate da molto tempo e fornisce un reddito minimo garantito di circa 2.300 franchi francesi al mese (circa 500.000 lire). Il governo centrale fissa i livelli minimi garantiti e le condizioni minime per averne diritto. I Dipartimenti finanziano il 20% dei costi delle attività associate alla RMI.

La RMI è definita da un lato come un diritto a beneficiare di un reddito minimo e di misure di reinserimento, dall'altro come un dovere, formalizzato in un contratto di inserimento, per le persone escluse dalla partecipazione alle misure attive⁹. Il concetto di "inserimento sociale" è stato introdotto per ottenere il consenso sia tra i deputati favorevoli al riconoscimento di un diritto incondizionato ad un reddito minimo sia tra quelli favorevoli ad una sorta di sussidio di disoccupazione¹⁰. La legge è stata votata senza opposizioni. Nel 1998, la RMI ha fornito direttamente assistenza finanziaria a più di un milione di cittadini francesi.

4.2. *Valutazione dei nuovi programmi sociali: servizi insufficienti per gli esclusi*

Da un punto di vista globale, queste politiche sembrano importanti e generose anche se entrambe queste sensazioni possono essere messe in dubbio. Innanzitutto può essere messa in dubbio l'efficienza dei programmi attivi sia dal punto di vista qualitativo (in termini di qualificazione della forza lavoro) che quantitativo. Questo perché da un lato solo una minoranza di CES prevede un percorso formativo e dall'altro il livello di disoccupazione giovanile e il numero di disoccupati da lunga data permangono elevati. I beneficiari del TUC o del CES hanno difficoltà a trovare lavoro al di fuori dei programmi di integrazione e il rapporto del 1995 mostra che 18 mesi dopo la fine del loro contratto CES, il 54,2% delle persone è ancora disoccupato. Uno studio recente¹¹ mostra che 18 mesi dopo la fine del loro contratto CES, il 78% dei beneficiari rientrava ancora in un programma CES, il 22% aveva terminato il loro "contratto" e, tra questi, il 50% era disoccupato.

⁹ S. PAUGAM, *La société française et ses pauvres*, Parigi, PUF, 1993.

¹⁰ M. MESSU, *La redécouverte de la pauvreté et de l'exclusion dans la société française*, in F.X. MERRIEN, *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994, pp. 139-168.

¹¹ DARES, *Quarante ans de politique de l'emploi*, Parigi, la Documentation Française, 1996.

Le persone che si suppongono uscite da una "situazione di esclusione" sembrano rimanere bloccati in una continua oscillazione tra occupazione e disoccupazione¹².

Inoltre, i datori di lavoro del settore privato tendono ad utilizzare i lavoratori CES come sostituti dei "normali" lavoratori (effetto sostituzione); dobbiamo aggiungere che molti contratti CES e TUC sono concentrati nelle funzioni amministrative e, nella metà dei casi, lo Stato sopporta il 100% dei costi dei contratti. È esattamente come se lo Stato sussidiasse lavori inadatti con bassi salari o impiegasse persone con salari pubblici molto bassi. Non siamo sicuri che le nuove misure implementate dal governo Jospin non abbiano gli stessi effetti. Più genericamente, i programmi attivi per il mercato del lavoro sembrano non essere molto efficienti dato che il tasso di disoccupazione si è attestato oltre l'11% durante l'intero periodo di riferimento.

La valutazione della RMI è più complessa. Mentre da un punto di vista teorico, la RMI è accompagnata da sforzi estesi per favorire la reintegrazione dei beneficiari nel mercato del lavoro (politica dell'"integrazione sociale"), la sua implementazione invece dipende dagli sforzi dei Dipartimenti francesi. Per molti di loro, non è prevista alcuna controparte per la RMI¹³. Infatti, l'"integrazione" (inserimento) è stata residuale e l'assistenza spesso di lungo periodo. Solo il 13% di coloro che hanno beneficiato della RMI hanno trovato di nuovo lavoro.

4.3. La riforma del nucleo dell'"État-providence"

Le fondamenta del tradizionale *welfare state* sono state inoltre indebolite da cambiamenti strutturali¹⁴. Dal punto di vista sanitario, l'assicurazione sanitaria si è trovata di fronte ad un deficit

¹² G. BENHAYOUN e Y. LAZZERI, *L'Évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Parigi, PUF, 1998.

¹³ P. VANLERENBERGHE, *RMI, le pari de l'insertion*, vol. 2, Parigi, la Documentation Française, 1992.

¹⁴ P. BOURDELAIS et al., *État-providence. Arguments pour une réforme*, Parigi, Le Débat, Folio, Gallimard, 1996.

cronico: le spese sanitarie sono costantemente aumentate, sebbene, durante la crisi economica, l'imposizione fiscale obbligatoria per l'assicurazione sanitaria non coprisse più le spese. La ragione è che il sistema sanitario francese ha permesso l'uso incontrollato dei beni e dei servizi sanitari. Nel comparto ambulatoriale, i cittadini francesi sono liberi di consultare anche più medici, siano esse generici o specialisti. In tutti i casi, il paziente ha il diritto legale di essere rimborsato, secondo specifici livelli, per ogni consultazione e per tutti i farmaci prescritti (generalmente tra il 75% e il 99% dei costi).

Per più di dieci anni, il governo francese ha tentato di controllare il livello delle spese sociali (9,5% del Pil), nel settore della politica sanitaria (il piano Beregovoy del 1983, il piano Seguin del 1986). Tentativi che, se si esclude il controllo del bilancio degli ospedali, non hanno avuto molto successo: il deficit ha raggiunto 27,3 miliardi di franchi nel 1993, 31,5 miliardi di franchi nel 1994 e 4 miliardi di franchi nel 1995 (*Direction de la Sécurité Sociale*). Questo perché ogni intento di controllo è stato frenato dalla implicita coalizione formatasi tra utenti e operatori del sistema, entrambi in grado di mobilitare voti e di creare fermento¹⁵.

Il sistema dei benefici pensionistici, basato sulla redistribuzione del reddito rischia di essere schiacciato dall'accresciuta proporzione tra soggetti attivi (lavoratori) e non attivi (non-lavoratori) della popolazione. Nel 1993, il deficit ha raggiunto 39,4 miliardi di franchi per scendere a quota 12,7 e 13,2 rispettivamente nel 1994 e nel 1995 per effetto degli sforzi di razionamento. Le previsioni per il futuro sono però allarmanti.

Durante gli anni Ottanta e Novanta, sono stati fatti diversi tentativi, per ristabilire la solvibilità finanziaria del sistema, che, come quello di altri Stati europei, è colpito dal duplice problema dell'aumento della domanda e dall'insufficiente crescita delle risorse. In Francia, il deficit del sistema della sicurezza sociale è stato cronico per diversi anni: 56,4 miliardi nel 1993, 55,9 miliardi

¹⁵ J. KERVASDOUÉ, *La santé intouchable. Enquête sur une crise et ses remèdes*, Parigi, Lattès, 1996; P. HASSENTEUFEL, *Les médecins face à l'État*, Parigi, Presses de Science Po., 1997.

nel 1994, 62 miliardi nel 1995. Molti primi ministri – di destra e di sinistra – hanno tentato di riformare l'*Etat-providence*, per ridurre il deficit, in particolare Chirac, Beregovoy, Rocard, Balladur, Juppé e Jospin. Negli ultimi anni, i governi francesi, sia socialisti che conservatori, vogliono dimostrare la loro buona volontà nei confronti dell'integrazione europea. La scelta di partecipare pienamente all'Europa e alla moneta unica europea (Trattato di Maastricht) richiede alla Francia il raggiungimento degli obiettivi comuni prefissati. Sono quindi richiesti grandi sforzi per il conseguimento di tali obiettivi.

Le misure adottate in quest'ambito hanno riguardato la riduzione delle spese, per esempio, attraverso l'incremento dei co-pagamenti nel settore sanitario, e la riduzione delle pensioni e dei benefici alla disoccupazione, oltre a misure volte ad aumentare le risorse, come l'aumento dei contributi obbligatori¹⁶. I benefici si sono ridotti, mentre è aumentato il prezzo della sicurezza sociale. Questo tipo di misure ha tuttavia i propri limiti: è difficile aumentare il carico della sicurezza sociale, che si avvicina al 50% del costo del salario minimo ed è considerato come un ostacolo all'occupazione. Inoltre, per ragioni storiche, è ugualmente difficile aumentare la tassazione dei redditi e delle imprese. L'innovativa riforma Rocard del 1991 ha creato una nuova tassa: la *contribution sociale généralisée* applicata su tutti i redditi (inclusi quelli da capitale o proprietà), era una delle possibili soluzioni sotto questi vincoli istituzionali.

Nel 1993, Balladour ha introdotto un'importante riforma del settore pensionistico privato. Il salario di riferimento passa dalla media dei 10 anni migliori alla media dei 25 anni migliori, e i benefici di un'intera pensione sono collegati a 40 anni di lavoro, invece che ai 37,5 precedenti. È stato inoltre ridimensionato il sistema di assicurazione sanitaria, mediante la riduzione dei rimborsi ai pazienti per i servizi medici dal 75% al 70% dei costi. Uno dei più importanti tentativi di riforma del *welfare state* francese è stato, senza dubbio, il Piano Juppé del 1995.

¹⁶ G. BONOLI e B. PALIER, *Reclaiming Welfare: the Politics of French Social Protection Reform*, in RHODES MARTIN (a cura di), *Southern European Welfare States between Crisis and Reform*, Londra, Franck Cass, 1997.

Verso la fine dell'estate del 1995, la situazione politica era favorevole all'adozione di un piano di riforma più ambizioso. Il governo aveva una schiacciante maggioranza in Parlamento. Le successive elezioni nazionali sarebbero state dopo tre anni e le elezioni presidenziali erano previste per il 2002. Inoltre, l'adozione di misure di austerità poteva essere giustificata dalla necessità di soddisfare i requisiti per entrare nell'Unione monetaria¹⁷.

Il contenuto del piano fu mantenuto segreto fino al giorno della sua presentazione in Parlamento. Il "Piano per la riforma della protezione sociale", o, in breve, "Piano Juppé", fu presentato al Parlamento il 15 novembre 1995. Si trattava di una dichiarazione di intenti, che copriva tutti i campi della sicurezza sociale. Esso prevedeva un ordine del giorno per l'attuazione di numerose misure. Era soprattutto volto a trovare una soluzione al deficit della sicurezza sociale ed a rispondere alle nuove necessità, senza effetti negativi sull'occupazione. Alcune delle misure erano già specificate in dettaglio¹⁸. Gli aspetti principali riguardavano l'introduzione di uno schema universale di assicurazione sanitaria, la riforma degli schemi pensionistici pubblici (particolarmente nel settore pubblico), la trasformazione parziale dei meccanismi di finanziamento della sicurezza sociale, la tassazione dei redditi familiari e un emendamento costituzionale, che permetteva al Parlamento di mettere al voto il bilancio della sicurezza sociale¹⁹.

I commentatori francesi ed internazionali vedevano il piano come il maggiore processo di ristrutturazione del sistema della sicurezza sociale. Non si trattava di un semplice programma di riduzione delle spese. Esso conteneva, infatti, numerose misure destinate a diventare estremamente controverse. Evidentemente, la riforma delle pensioni pubbliche era una di queste. Erano pre-

¹⁷ Tra i criteri di Maastricht per l'Unione monetaria, quello del 3% del Pil sul bilancio statale, ha costituito un problema per la Francia.

¹⁸ D. BOUGET, "The Juppé Plan and the Future of the French Welfare System", in *Journal of European Social Policy*, maggio 1998, pp. 155-172.

¹⁹ DROIT SOCIAL, *La protection sociale demain*, settembre-ottobre 1995, n. speciale e DROIT SOCIAL, *Le Plan Juppé*, marzo e settembre-ottobre 1996, n. speciale.

visti numerosi cambiamenti strutturali, che non intaccavano direttamente il livello di protezione, ma che miravano alla rimozione, per lo meno in parte, del controllo degli attori sociali sul sistema.

Senza sorpresa, le reazioni al Piano Juppé furono diverse. In primo luogo, tra i sindacati, il CGT e l'FO condannarono l'intero programma e proclamarono un giorno di sciopero nel settore pubblico. Altri sindacati presero una posizione meno radicale. Il CFDT concordava con gran parte dei contenuti del piano, ad eccezione della riforma delle pensioni pubbliche. Alcuni celebri intellettuali, come Touraine e Rosanvalon, si mostrarono favorevoli al programma della riforma, altri – con Bourdieu a capo – erano radicalmente contro. I socialisti erano divisi. Alcuni leader socialisti condividevano molte delle misure. La linea adottata dal partito socialista, sotto la leadership di Lionel Jospin²⁰, fu quella di attaccare il metodo dell'approccio del governo – imposizione senza consultazione – piuttosto che il contenuto del piano che infatti non si discostava molto da quanto i socialisti avevano sostenuto in passato. In contrasto, i datori di lavoro erano scontenti delle misure proposte.

Il movimento di protesta cominciò il 24 novembre 1995. Inizialmente furono soprattutto gli impiegati delle Ferrovie dello Stato (SNCF) e della metropolitana parigina a scioperare. I leader nazionali dei maggiori sindacati furono ovviamente pronti ad unirsi e ad incoraggiare il movimento di protesta contro il Piano Juppé.

La mobilitazione collettiva di novembre e dicembre 1995, contro il Piano Juppé fu caratterizzata da notevoli fenomeni di carattere sociale: scioperi, occupazioni e proteste. Il numero di dimostranti crebbe regolarmente da novembre a dicembre²¹.

Come conseguenza, il governo fu costretto a rinunciare ad alcune delle misure proposte. Il 10 di dicembre, Juppé annunciò il ritiro dei provvedimenti riguardanti la riforma delle pensioni del settore pubblico, mantenendo intatto il resto del piano. Il movi-

²⁰ Ora nuovo primo ministro.

²¹ J.P. LE GOFF - A. CAILLÉ (a cura di), *Le tournant de décembre*, Parigi, La Découverte, 1996.

mento di protesta gradualmente si dileguò, lasciando insoddisfatti i leader dei sindacati nazionali, dal momento che furono mantenute le misure per aumentare il controllo del governo.

5. *Riforma e movimenti sociali*

Tre sono gli effetti conseguenti all'approvazione del Piano Juppé. In primo luogo, la forte concentrazione di potere nelle mani del governo portò a sottovalutare la reazione del movimento dei lavoratori francesi. Secondariamente, il disegno istituzionale dei provvedimenti riguardanti il *welfare state* produsse una moltitudine di interessi e modelli di grande popolarità. Il terzo effetto è legato alla struttura della società francese e, in particolare, alla relazione "giacobina" tra *élites* di Stato e società civile.

A livello politico, il governo Juppé pensava erroneamente di poter realizzare questa riforma non considerando l'elevato consenso sociale sviluppatosi nel corso degli anni attorno alla sicurezza sociale²². Ciò è dovuto al fatto che l'assicurazione sociale in Francia è gestita congiuntamente dalle parti sociali. Ciò riguarda, in modo particolare, le relazioni tra governo e sindacato in materia di riforma dell'assicurazione sociale. La maggior parte delle misure del governo Juppé tendevano ad incrementare il controllo dello Stato sul sistema di assicurazione sociale. Da questo punto di vista, il Piano Juppé rappresentava un chiaro attacco contro la confederazione FO, che è stata uno dei sostenitori più accaniti di un sistema di sicurezza sociale gestito dai partner sociali con un limitato intervento dello Stato, in quanto esso ha tradizionalmente presieduto il fondo nazionale di assicurazione sanitaria.

Per spiegare il successo dell'opposizione al Piano Juppé, non dobbiamo tuttavia sottovalutare l'importanza dei fattori simbolici

²² Nei sondaggi di opinione degli ultimi anni, la difesa della sicurezza sociale mostra di essere la principale priorità dei francesi. In Francia, sicurezza sociale significa assicurazione sanitaria pubblica, assicurazione pensionistica pubblica e un sistema di sussidi alle famiglie. La disoccupazione non fa parte dello schema di sicurezza sociale, ma si basa sugli stessi elementi distintivi.

e delle ideologie. Il solo riferimento agli interessi in gioco costituisce una spiegazione poco analitica del livello di protesta contro il Piano Juppé. La politica dei tagli riguarda solo alcuni gruppi sociali (ferrovieri, impiegati delle poste). Alcune misure erano espansive e non di contenimento delle spese. I sindacati, gli esperti e il partito socialista si sono trovati divisi sul significato delle riforme. Il movimento dei lavoratori è risultato debole e frammentato²³. Con una percentuale pari a circa il 10%, il tasso di sindacalizzazione risulta il più basso tra i paesi OCSE²⁴. Inoltre, dalla fine degli anni Sessanta, la percentuale di membri di sindacati ha continuato a diminuire, passando dal 22% nel 1970 al 19% nel 1980 e dal 12% nel 1988 al 9% nel 1994.

L'opposizione al piano ha mobilitato, tuttavia, enormi masse nelle strade e ottenuto il massiccio supporto sia dell'opinione pubblica che di importanti intellettuali (come Bourdieu, tra gli altri).

Il governo Juppé ha contribuito alla creazione di un fronte unificato nel settore pubblico: tra i ferrovieri, nel tentativo di controllare i costi del loro particolare sistema (pensionamento all'età di 55 anni); in uno dei sindacati (FO), cercando di cambiare la gestione del sistema della sicurezza sociale; tra molti cittadini francesi, annunciando un'importante trasformazione della sicurezza sociale, senza consultazione e con poche spiegazioni; e, infine, tra gli influenti medici francesi, cercando di controllare le spese sanitarie. La sovrapposizione di misure settoriali con pochi legami tra loro (il discutibile contratto del piano SNCF, la modi-

²³ Il movimento dei lavoratori è suddiviso in organizzazioni rivali, che riflettono antiche divisioni ideologiche. La più antica federazione di sindacati è il CGT (*Confédération Générale du Travail*, 20,5% dei voti), che si ispira al comunismo ed è incline alla opposizione. Il CGT-FO (*Confédération Générale du Travail-Force ouvrière*, 11,7% dei voti) è il risultato di una spaccatura dal CGT nel 1947, perché non ne condivideva l'orientamento comunista. Il secondo più grande sindacato è il CFDT (*Confédération Française Démocratique du Travail*, 20,4% dei voti). Esso risulta da una divisione all'interno del movimento cristiano laburista.

²⁴ MOURRIEAUX, *Le syndicalisme en France*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1992. Questo è il risultato di un lento processo di industrializzazione e della tradizione del sindacalismo, caratterizzato da sindacalismo anarchico (P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, Parigi, Seuil, 1995).

ficazione nel calcolo delle pensioni per gli impiegati del settore pubblico, la modificazione proposta nel modo di pagare gli stanziamenti alle famiglie e le modificazioni riguardanti il settore sanitario pubblico) ha provocato la sensazione che il governo desiderasse aprire un dibattito sul nucleo del *welfare state* francese.

Se la protesta è stata così intensa, è stato a causa del peso simbolico della riforma. In Francia, l'ideologia politica ancora conta e la propensione alla protesta è ancora alta. La gente ha visto il Piano Juppé come un tradimento delle promesse elettorali fatte da Jacques Chirac. Durante la campagna presidenziale del 1995, infatti, Chirac negò che misure di riduzione delle spese fossero necessarie nel campo della sicurezza sociale, sostenendo che la crescita economica da sola è sufficiente a ristabilire la solvibilità finanziaria dei vari comparti. Il Piano Juppé era considerato da molti come una totale inversione della politica di Chirac nel campo della sicurezza sociale²⁵. Inoltre, la sua natura riservata e il processo decisionale adottato di tipo *top-down* diedero origine all'immagine di uno Stato retto da tecnocrati. Come reazione, il movimento di protesta, istintivamente, adottò un comportamento rivoluzionario, ereditato dal passato: proteste, marce, slogan contro il governo e braccio di ferro piuttosto che negoziazione.

Nonostante numerose misure fossero mantenute, il Piano Juppé non riuscì a raggiungere le ambizioni del governo, per quanto riguarda i tagli alle spese sociali. Inoltre, nel momento in cui il governo di centro-destra annunciò la sua intenzione di affrontare il deficit attraverso nuove misure di austerità e il presidente Chirac proclamò le elezioni anticipate, l'opinione pubblica si unì rapidamente al fronte socialista nella lotta contro i tagli al *welfare*. E i socialisti tornarono al governo nel 1996.

In termini generali, i metodi del nuovo governo socialista sono a volte differenti, gli obiettivi sono gli stessi e i problemi di governo non sono molto diversi. Nel settore della sanità, il gover-

²⁵ Nel giorno in cui fu annunciato il Piano Juppé, il 68% degli intervistati ritenevano che questa riforma della sicurezza sociale non era coerente con le promesse fatte da Jacques Chirac durante la campagna presidenziale (*Le Monde*, 17 novembre 1996, p. 8).

no sta tentando di imporre delle restrizioni ai medici. Per esempio, nel 1998, il governo Jospin ha cercato di eliminare l'universalità degli assegni familiari, assegnandoli solo ai più poveri. Ma il governo è tornato indietro di fronte ai gruppi di interesse a favore della famiglia. Il carattere universale degli assegni familiari è stato ristabilito, ma le deduzioni per i figli a carico sono state ridotte.

6. Conclusioni

In conclusione, l'incapacità di istituire una politica di cooperazione è fonte di conflitti e ha condotto ad una crescente incapacità di regolare lo stato sociale francese. Il sistema francese deve occuparsi di seri problemi di governo. Il problema riguarda sia la capacità di trovare soluzioni sia quella di metterle in atto. Dalla metà degli anni Settanta, la Francia è stata incapace di coordinare le sue azioni, malgrado un sistema politico che tende a concentrare il potere. Nelle politiche riguardanti il nucleo del *welfare state* (sicurezza sociale), l'importanza delle ideologie, nella vita pubblica francese, e una straordinaria capacità di mobilitare le "minoranze attive", spiegano la relativa frequenza dei movimenti di protesta, che, in più occasioni, sono stati piuttosto efficaci nel modificare le azioni del governo. In molte occasioni prima del 1995, il governo francese è stato obbligato a cedere di fronte alla pressione dei gruppi più attivi. Il successivo ritiro dello Stato contribuisce a rafforzare la cultura del dissenso. Storicamente, il forte grado di centralizzazione dello Stato francese porta alla creazione di gruppi opposti di mobilitazione, estremamente potenti. Il parziale fallimento del Piano Juppé del 1995 ancora una volta conferma questo giudizio.

La valutazione delle politiche sociali conduce a risultati molto ambigui. La disoccupazione giovanile è ancora molto elevata. Il numero di "persone escluse", che dipendono da collaudate misure di assistenza sociale, è in aumento. Le misure per aumentare, in modo decisivo, la possibilità di poter accedere al mercato del lavoro con programmi di formazione o di lavoro, non sono molto efficaci. Molti provvedimenti attivi producono effetti perversi (ef-

fetti sostituzione). Il decentramento delle misure di assistenza ai Dipartimenti invece che allo Stato centrale non ha prodotto i risultati attesi. Le disparità nella capacità di spesa tra i Dipartimenti sono particolarmente marcate e contribuiscono a rafforzare le disparità territoriali. Infine, un aspetto della società francese che colpisce è la distanza tra l'influenza della retorica sulla solidarietà e la capacità di implementarla.

BIBLIOGRAFIA

- BEC C., *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIème République*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994.
- BENHAYOUN G. e LAZZERI Y., *L'Évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Parigi, PUF, 1998.
- BIRNBAUM P., *La logique de l'État*, Parigi, Fayard, 1982.
- BOUGET D., "The Juppé Plan and the Future of the French Welfare System", in *Journal of European Social Policy*, maggio 1998, pp. 155-172.
- BOURDELAIS P. e altri, *État-providence. Arguments pour une réforme*, Parigi, Le Débat, Folio, Gallimard, 1996.
- CASTEL R. e LAI F., *Le RMI: une dette sociale*, Parigi, L'Harmattan, 1992.
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Parigi, Fayard, 1995.
- CATRICE LOREY A., *Dynamique interne de la sécurité sociale*, Parigi, Economica, 1982.
- COHEN E., *L'État brancardier*, Parigi, Calmann Lévy, 1989.
- COHEN E., *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Parigi, Fayard, 1996.
- DARES, *Quarante ans de politique de l'emploi*, Parigi, la Documentation Française, 1996.
- DEMAZIÈRE D., *Le chômage de longue durée*, Parigi, PUF, 1995.
- DROIT SOCIAL, *La protection sociale demain*, settembre-ottobre 1995, n. speciale.
- DROIT SOCIAL, *Le Plan Juppé*, marzo e settembre-ottobre 1996, n. speciale.
- GEORGE V. e TAYLOR-GOOPY P. (a cura di), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, Londra, Macmillan, 1996.
- HALL P., *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986.
- HASSENTEUFEL P., *Les médecins face à l'État*, Parigi, Presses de Science Po., 1997.
- HATZFELD H., *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Parigi, Armand Colin, 1971.
- JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Parigi, l'Armattan, 1995.
- KERVASDOUÉ J., *La santé intouchable. Enquête sur une crise et ses remèdes*, Parigi, Lattès, 1996.
- LE GOFF J.P. - CAILLÉ A. (a cura di), *Le tournant de décembre*, Parigi, La Découverte, 1996.
- MARCH J. e OLSEN J., "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*, n. 78, 1984, pp. 734-749.
- MERRIEN F.X., *Étude comparée de l'évolution de l'État-protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Parigi, MIRE, 1990.
- MERRIEN F.X. e DURAND J.P. (a cura di), *Sortie de siècle. La France en mutation*, Parigi, Vigot, 1991.
- MERRIEN F.X. (a cura di), *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994.
- MERRIEN F.X., *L'État-providence*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1997.
- MERRIEN F.X., *L'État-providence face à l'exclusion*, in PAUGAM S. (a cura di), *L'exclusion. L'État des savoirs*, Parigi, La Découverte, 1996.

-
- MESSU M., *La redécouverte de la pauvreté et de l'exclusion dans la société française*, in MERRIEN F.X., *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Parigi, ed. Ouvrières de l'Atelier, 1994, pp. 139-168.
- MOURRIEAUX, *Le syndicalisme en France*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1992.
- PALIER B. e BONOLI G., *Reclaiming Welfare: the Politics of French Social Protection Reform*, in RHODES MARTIN (a cura di), *Southern European Welfare States between Crisis and Reform*, Londra, Franck Cass, 1997.
- PAUGAM S. (a cura di), *L'exclusion. L'État des savoirs*, Parigi, La Découverte, 1996.
- PAUGAM S., *La société française et ses pauvres*, Parigi, PUF, 1993.
- PROCACCI G., *Gouverner la misère. La question sociale entre les deux révolutions (1789-1948)*, Parigi, Seuil, 1993.
- ROSANVALLON P., *La question syndicale en France*, Parigi, Calmann-Lévy, 1988.
- ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale*, Parigi, Seuil, 1995.
- SCHMIDT V., *From State to Market. The Transformation of French Business and Government*, Cambridge, University Press, 1996.
- VANLERENBERGHE P., *RMI, le pari de l'insertion*, vol. 2, Parigi, la Documentation Française, 1992.
- WILSON FRANCK L., *Interest-Group Politics in France*, Cambridge, University Press, 1987.

PHILIPPE VAN PARIJS

Università Cattolica di Lovanio

Un modello belga per l'Europa? La partecipazione democratica nei sistemi multilingue¹

1. Premessa

“Diamo ancora una volta uno sguardo al Belgio, al nostro modello di Stato costituzionale, all'El Dorado monarchico con le più ampie basi democratiche, l'università dei governanti berlinesi e l'orgoglio del *Kölnische Zeitung*”. Così inizia un articolo pubblicato da Karl Marx² nel *Neue Rheinische Zeitung*. La maggior parte dell'articolo è indirizzata a documentare la crescita della povertà e della criminalità nel *Modellstaat Belgien*, il supposto “Stato democratico modello del Belgio”, arrivando ad evidenziare come, qualsiasi siano i suoi risultati economici, sia presente un lato profondamente negativo del capitalismo liberale. Benché l'articolo di Marx avrebbe potuto essere pubblicato con il titolo che io ho, con una certa frivolezza, proposto per questo contributo, il mio proposito è decisamente differente dal suo e, anche se la sua risposta negativa al quesito sarebbe stata certa, io anticipo immediatamente che la mia sarà positiva. Curiosamente, l'affermazione che io mi accingo quindi a considerare è destinata probabilmente a generare meno interesse rispetto al caso in cui avessi sostituito il termine

¹ Questo contributo è attualmente in corso di pubblicazione in, IAIN HAMPSHER-MONK (a cura di), *The Demands of Citizenship*, Londra, Cassell.

² KARL MARX 1848, *The “Model State” of Belgium*, in K. MARX e F. ENGELS, *Collected Works*, vol. 7, Londra, Lawrence & Wishart, 1977.

“belga” con “tedesco”, o “francese”, o “inglese” e perfino “olandese”. Inoltre quello che io vorrei invitare seriamente a prendere in considerazione come possibile modello istituzionale per l’Unione europea non è – in modo arrogante – l’attuale *ego* della realtà belga, ma quello che possiamo denominare il suo *super-ego*, in altre parole non la sua attuale struttura istituzionale, ma quella verso la quale, io credo, si debba urgentemente tendere.

Più specificamente, quello che desidererei fare nella gran parte di questo contributo è descrivere a grandi linee le due principali sfide alle quali la struttura delle istituzioni belghe è chiamata a rispondere in modo coerente. Operazione questa tutt’altro che ovvia, non fosse altro perché le due sfide sembrano generare esigenze differenti.

Ma la concreta sopravvivenza del paese e – cosa più importante – il mantenimento di quella combinazione tra estesa libertà e generosa solidarietà, che il paese è stato in grado di sviluppare insieme agli altri paesi vicini nel corso del ventesimo secolo, dipende dall’individuazione e dall’applicazione di tali risposte. Molto schematicamente, la discussione sulle possibili soluzioni alla prima sfida mostrerà come la domanda di partecipazione democratica incrementa la parcellizzazione territoriale, seguendo le componenti linguistiche, di quello che è l’ultimo Stato sovrano multi-lingue sopravvissuto dell’impero asburgico. Ma se il concetto di partecipazione non è destinato ad essere svuotato in un sistema mondiale globalizzato, evidenzierò allora – più brevemente – riferendomi alla seconda sfida, come noi dobbiamo resistere a questo impulso democratico e tentare di riformare le istituzioni nazionali in modo da renderle snelle, ma influenti, nonché stabilmente compatibili con l’estesa autonomia delle Regioni monolingua. In questo contesto, sottolineerò infine come l’Unione europea nel suo insieme, sebbene attraverso un processo inverso, si trovi sempre più di fronte alla stessa difficoltà e arriverò a concludere che un’analoga risposta dovrà essere presa in considerazione e realizzata.

2. La sfida democratica

La prima sfida può essere presentata in molti modi. Io riprenderò la versione adottata da John Stuart Mill in un profetico passaggio del sedicesimo capitolo de *Considerations on Representative Government*. Dopo aver favorevolmente notato che “le Province fiamminghe e vallone del Belgio, nonostante differenze di razza e di lingua, hanno un maggiore sentimento di unità nazionale rispetto a quello che le prime hanno con l’Olanda e le seconde con la Francia”, Mill presenta la sua celebre (quasi) censura delle democrazie multi-lingue: “Istituzioni libere sono praticamente impossibili in un paese costituito da differenti nazionalità. Tra persone senza un comune senso di appartenenza, in particolar modo se parlano e leggono lingue differenti, la presenza di una opinione pubblica comune, necessaria per la funzionalità dei governi rappresentativi, non può esistere. Gli elementi che formano le opinioni e determinano le decisioni politiche sono differenti nelle diverse parti del paese. Un gruppo completamente diverso di leader ha confidenza con una parte del paese e non con l’altra. Nessuna di loro è raggiunta dagli stessi libri, giornali, saggi e discussioni. Una parte non conosce quali opinioni, o quali problematiche sono diffuse nell’altra [...]. Per tutte queste ragioni, generalmente è una condizione necessaria per i sistemi caratterizzati da libere istituzioni che i confini dei governi coincidano con quelli delle identità nazionali”³.

Tralasciando una serie di sfumature e specificazioni, darei all’affermazione di Mill la seguente sintetica formulazione: “Nessuna democrazia è sostenibile senza una comune identità linguistica”. Questa è quella che io qui chiamerò *sfida democratica*.

Per un lungo periodo il processo descritto da Mill è stato difficilmente riscontrabile in Belgio, sostanzialmente perché il paese è stato governato, sia al Nord che al Sud, da una *élite* francofona. La situazione è oggi però in pieno cambiamento. Tre

³ JOHN STUART MILL 1861, *Considerations on Representative Government*, in J. GRAY (a cura di), *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

indicatori sono identificabili in proposito⁴. Mentre l'ascolto della televisione fiamminga da parte dei valloni è sempre stato molto basso, quello dei canali francesi della televisione belga da parte dei fiamminghi si è ridotto allo 0,7% del loro tempo totale⁵. Anche a Bruxelles, l'85% dei lettori di lingua francese afferma di non leggere mai un giornale fiammingo⁶. Infine, tra il 1954 e il 1993, tenendo conto delle distanze, la frequenza di uno spostamento da un Comune vallone ad uno fiammingo e viceversa si è

⁴ Nessuno di essi è perfetto, dal momento che non sono disponibili dati comparabili in grado di porre in evidenza il fenomeno considerato. Il trend ipotizzato è supposto essere in relazione con la conoscenza reciproca delle rispettive lingue. Ma l'ultimo censimento che ha permesso di raccogliere e pubblicare dati sulle lingue risale al 1947. Un'analisi del febbraio 1999 (Inra Marketing Unit, Bruxelles, per l'associazione Tibem Tweektaligheid in beweging - Bilinguisme en mouvement) dà alcune indicazioni su dove siamo e dove stiamo andando. Così, suddividendo la popolazione in tre classi d'età, le risposte al quesito "Sei in grado di parlare correttamente l'altra lingua nazionale?", hanno fornito il seguente quadro. La percentuale dei soggetti di madre lingua olandese che affermano di poter parlare francese correttamente cresce dal 15% nella categoria degli anziani (più di 55 anni) al 31% tra quelli di età compresa tra 35 e 54 e al 35% tra quelli tra i 15 e i 34 anni. La percentuale dei francofoni che affermano di poter parlare correttamente olandese si riduce dal 19% tra gli anziani, al 12% per la classe di mezzo e al 4% per quelli tra i 15 e i 34 anni. Questi risultati sono in parte fuorvianti, soprattutto perché il campione utilizzato dà un eccessivo peso all'area di Bruxelles (circa un milione di abitanti, in prevalenza di lingua francese), nella quale la conoscenza da parte dei francofoni della lingua olandese è molto più alta che in Vallonia (tre milioni e mezzo di abitanti). Comunque, la correzione di tale distorsione abbasserebbe ulteriormente i valori della seconda curva, ma non inciderebbe significativamente sulla sua pendenza. In entrambi i casi, la proporzione di fiamminghi che ha imparato il francese e quella di francofoni che ha imparato l'altra lingua nazionale è praticamente doppia nel gruppo dei più giovani rispetto a quello degli anziani, ma, mentre tra quelli che hanno imparato una seconda madre lingua, la proporzione di quelli che affermano di poterla parlare correttamente è cresciuta tra i fiamminghi, al contrario si è ridotta drasticamente tra i francofoni, presumibilmente perché molti di essi hanno scelto di imparare l'inglese come seconda lingua e l'olandese solo come terza.

⁵ BRTN, *Continuikijzonderzoek*, Bruxelles, Brtn Studiedienst, febbraio 1996.

⁶ FONDATION FRANCOPHONE DE BELGIQUE, *Etude sur l'identité francophone en région de Bruxelles-capitale*, Bruxelles, dicembre 1997, p. 23.

ridotta ad un terzo della frequenza di spostamenti da un Comune ad un altro all'interno della stessa Regione⁷.

“Ne risulta”, come sottolineato dal socio-linguista Kas Deprez, “che in Belgio un genuino senso di appartenenza non è più possibile”. O ancora, nella formulazione equivalente a quella milliana del politologo Wilfried Dewachter⁸: “L'altra comunità del paese è praticamente considerata come straniera. È piuttosto difficile per un sistema politico funzionare in maniera soddisfacente con questa mancanza di conoscenza e di comprensione reciproca da parte delle due metà del paese”. Nessuno che abbia seguito le vicende politiche del Belgio in questi ultimi decenni può negare che questo costituisca un problema sempre più serio. Chiunque abbia letto l'analisi di Mill non può inoltre fare a meno di dubitare che questo tipo di difficoltà non siano dovute ad una particolare idiosincrasia dei cittadini belgi, ma siano viceversa paradigmatiche di tutte le democrazie multi-lingue. Con 6.000 lingue vive nel mondo, raccolte in soli 211 Stati sovrani, e con i sistemi democratici che stanno progressivamente prendendo piede, è tempo di dare maggiore attenzione al problema rispetto a quanto sia stato fatto dalla tradizionale analisi delle democrazie mono-lingua.

Cosa si può fare? Come possono essere soddisfatte le condizioni proposte da Mill? Prima di considerare quelle che probabilmente possono essere le quattro sole opzioni percorribili, è tuttavia importante affrontare una cruciale ambiguità presente nella formulazione che io ho dato della sfida democratica. Come recentemente emerso in una controversia tra Dieter Grimm⁹ e Jürgen Habermas¹⁰ sul potenziale democratico dell'Unione europea,

⁷ MICHEL POULAIN e MICHEL FOULON, «Frontières linguistiques, migrations et distribution spatiale des noms de famille en Belgique», in *L'Espace Géographique*, n. 1, 1998.

⁸ WILFRIED DEWACHTER, *La Belgique d'aujourd'hui comme société politique*, in A. DIECKHOFF (a cura di), *La Belgique. La Force de la désunion*, Bruxelles, 1996, complexe, p. 136.

⁹ DIETER GRIMM, «Does Europe Need a Constitution?», in *European Law Journal*, n. 1 (3), 1995, pp. 282-302.

¹⁰ JÜRGEN HABERMAS, «Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?"», in *European Law Journal*, n. 1 (3), 1995, pp. 303-307.

“una democrazia unita” può essere intesa sia in termini di “etnia omogenea” che in termini di “forum comune”. Nella prima interpretazione, che può verosimilmente essere ricondotta a Carl Schmitt (1926), la via democratica è percorribile solamente da un popolo con caratteristiche omogenee, che possieda, non tanto una purezza di razza, quanto invece una cultura e identità comuni. La lingua costituisce in questo caso una componente centrale della cultura di un popolo. Nella seconda interpretazione, che io adotterò come migliore contraltare del pensiero di Mill, la democrazia è percorribile solo per un popolo che può comunicare, per un popolo che non condivide in senso stretto la stessa identità e la stessa cultura, ma che ha a disposizione uno spazio comune per la discussione e per l'adozione di decisioni. Il linguaggio diventa in questo caso solamente uno strumento di comunicazione. Dal momento che le condizioni di carattere linguistico per un *forum comune* sono meno stringenti di quelle associate al concetto di *etnia comune*, questa distinzione diventa cruciale se non si vuole escludere a priori alcune opzioni potenzialmente promettenti.

2.1. *Monolinguisimo*

Il modo più ovvio di soddisfare le condizioni indicate da Mill per la democrazia è quello di adottare una sola lingua in tutto il paese. Senza dubbio alcuni paesi hanno percorso con successo questa strategia. Così, nel 1789, il francese costituiva la madre lingua di meno del 50% della popolazione di coloro che vivevano nel territorio che oggi rappresenta la Francia. Sicuramente una parte dell'*élite* politica del Belgio è stata tentata dall'adottare un'analogia strategia, fortemente sostenuta in una affermazione, spesso attribuita a Charles Rogier, primo ministro belga (1847-1852) e influente esponente politico liberale del primo cinquantennio d'indipendenza del paese: “I primi requisiti di una buona amministrazione si basano sull'utilizzo di una sola lingua ed è ovvio che nel caso del Belgio essa debba essere il francese. Per arrivare a ciò, è necessario, per un certo periodo, che tutte le

funzioni civili e militari siano affidate a cittadini valloni o lussemburghesi: così facendo i fiamminghi, essendo temporaneamente esclusi dai benefici associati a queste funzioni, sarebbero indotti ad imparare il francese, e la componente germanica sarebbe progressivamente eliminata”¹¹.

Aggiungerei che, a quei tempi, non mancavano autorevoli sostenitori di questo tipo di approccio. Friedrich Engels, ad esempio, non si preoccupava molto della tutela delle minoranze linguistiche e culturali: “Per lo stesso diritto per cui la Francia si è presa le Fiandre, la Lorena e l’Alsazia, e presto o tardi prenderà il Belgio – la Germania acquisisce il controllo dello Schleswig: è il diritto della civiltà nei confronti della barbarie, del progresso nei confronti della conservazione”. Non si può altresì dire che lo stesso Mill non abbia manifestato simpatia per questa prima opportunità di affrontare la *sfida democratica* che egli stesso aveva così efficacemente lanciato: “L’esperienza mostra che è possibile per una nazione fondersi ed essere assorbita in un’altra: e quando essa costituisce una componente inferiore e meno sviluppata del genere umano, l’annessione risulta essere di grande beneficio.

¹¹ Come già evidenziato dallo storico fiammingo Leonard Willems (WILLEMS LEONARD, *Over twee antivlaamsche brieven toegeschreven aan Minister Rogier*, in GENT, A. SIFFER, *Verslagen en Mededeelingen der Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal- en Letterkunde*, 1902, pp. 59-69, pp. 53-90), la sola fonte di questa citazione è una lezione tenuta in olandese a Gent nel 1866 da tale Frans Gerard: le prima parte dell’affermazione vi appare solamente in forma indiretta, mentre la seconda è solo un’interpretazione del pensiero di Rogier da parte dell’autore della lezione. Ciò non ha impedito fino ad oggi di citare il passaggio come autentico: si veda ad es. De Ridder (PAUL DE RIDDER, *Het andere Brussel. Een afrekening met vooroordelen*, Wommelgem, Den Gulden Engel, 1988, p. 106) Beelen et al. (STAF BEELEN, LAURENT DE POORTER, PHILIPPE HAËYAERT e CHRIS VANDENBROEKE, *Geschiedenis van de Vlaamse ontvoogding*, Deurne, Mim, 1993, p. 19), Brans (MARLEEN BRANS, «High-Tech Problem Solving in a Multi-Cultural State: The Case of Brussels», in *Dutch Crossing. A Journal of Low Countries Studies*, n. 49, 1993, pp. 3-28, p. 25), etc. Né ha impedito di dare espressione a ciò che molti membri della borghesia di lingua francese più o meno segretamente pensano, compreso forse lo stesso Rogier, che nel 1847 si è sentito di negare pubblicamente in Parlamento di voler “vallonizzare le Fiandre” (WILLEMS, op. cit.).

Nessuno può ritenere che non sia di maggior vantaggio per un bretone o per un basco della Navarra francese l'essere condotto nella corrente di pensiero e di idee di un popolo avanzato e altamente civilizzato – di essere un membro della nazione francese, titolare di tutti i diritti dei cittadini francesi, con la possibilità di condividere la tutela, la dignità e il prestigio della forza francese – piuttosto che rinchiudersi tristemente nelle proprie terre, nelle vestigia semi-primitive del proprio passato, rivoltandosi nella propria ristretta orbita mentale, senza prendere parte o interessarsi allo sviluppo complessivo del mondo. Lo stesso può riferirsi ai gallesi o agli scozzesi, come membri della nazione inglese¹².

Ora, il Belgio non ha seguito questo percorso. Per quali motivi? Fondamentalmente perché vi è stato un numero sufficiente di influenti e organizzati esponenti fiamminghi che ha avvertito essere nel loro interesse collettivo il pretendere eguali diritti per la propria lingua, o comunque per una lingua che fosse più vicina ai propri dialetti originari di quanto non fosse il francese. Si sono quindi affrontati due processi competitivi di costituzione di una lingua nazionale, insensibili l'uno all'altro. Da una parte vi era l'autorità centrale di un paese industrializzato, con un forte interesse a sviluppare una mobile e qualificata forza lavoro attraverso un'uniformità linguistica nell'amministrazione, nell'esercito, e – soprattutto – nel sistema scolastico. Questo è il meccanismo operante nel famoso processo descritto da Ernest Gellner¹³ come una transizione da Kokoshka a Modigliani, da una mappa linguistica dell'Europa che appare come un insieme di macchie colorate, ad una nella quale superfici pressoché uniformi sono nettamente separate da pesanti linee nere rappresentanti i confini politici. Dall'altra parte vi è lo sforzo per ottenere un riconoscimento ufficiale all'interno di un'area limitata per una lingua così a lungo negletta. Utilizzando l'esemplare metafora di Benedict Anderson¹⁴, que-

¹² JOHN STUART MILL, 1861, op. cit., pp. 294-5.

¹³ ERNEST GELLNER, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, pp. 139-140.

¹⁴ ANDERSON e R.O. BENEDICT, *Nationalism*, in JOEL KRIEGER (a cura di), *The Oxford Companion to the Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

st'ultima opererebbe come una tariffa, come una barriera doganale: per le persone provenienti dal centro, la popolazione locale può affermare: "venite, commerciate, lavorate e governate, ma d'ora innanzi dovrete avere l'umiltà di imparare la nostra lingua piuttosto che noi imparare la vostra". Ciò equivale ad innalzare nuove barriere, a definire o a rinforzare nuovi confini, che non escludono il processo di modiglianizzazione, ma lo costringono ad operare su scala minore. In questo caso, al contrario di altri, l'azione di resistenza ha prevalso. E si può dire che è giusto che abbia prevalso. Come mai? La risposta non è immediata. Non mancano, dopo tutto, elementi, sia in termini di efficienza che di equità, in favore di una uniformità linguistica e di una scomparsa delle minoranze. La mia giustificazione dell'azione di resistenza non si basa su alcun presunto diritto alla sopravvivenza delle diverse lingue, né sull'idea che noi si sia debitori nei confronti dei nostri antenati per il mantenimento del loro patrimonio culturale, né sul valore estetico della diversità linguistica. Vi sono, a mio avviso, solo due tipi di considerazioni che possono avere un certo peso. Una è di tipo diretto e riguarda il lungo periodo. L'altra si basa sull'idea di giustizia e riguarda solo il periodo di transizione.

Vi sono indubbi vantaggi in termini di efficienza legati alla facilità di comunicazione e movimento che una uniformità linguistica rende possibile. Ma vi sono due aspetti della diversità che possono rendere possibile, in certe circostanze, la compensazione di questi elementi. Vista l'attuale portata e natura dei mezzi di comunicazione, la diversità linguistica costituisce il più fermo e, sempre più, l'unico elemento di protezione della diversità culturale; quest'ultima rende possibile quella eterogeneità delle esperienze nella vita privata e in quella collettiva, che può fornire all'interesse comune, nel lungo periodo, un grande vantaggio. Inoltre, in un sistema mondiale sempre più globale, la diversità linguistica costituisce il più fermo e, sempre più, l'unico freno alla mobilità delle persone. Essa rappresenta in questo senso un importante elemento di stabilizzazione delle popolazioni, ogni volta che le migrazioni di massa siano viste come fenomeni indesiderabili sia per la loro tendenza a sradicare le comunità locali, che per la loro tendenza a indebolire la sostenibilità politica ed economica

degli interventi di solidarietà istituzionale. Il primo dei due argomenti è piuttosto speculativo, mentre il secondo si riferisce ad una specifica visione di cosa si intende per una società equa e giusta. Entrambi si applicano a casi in cui è la lingua meno diffusa a perdere progressivamente terreno.

Il secondo argomento, basato sul concetto di giustizia, non ha questo tipo di limitazioni, ma è necessariamente ristretto al periodo di transizione: esso si riferisce infatti a ciò che necessariamente accade nel momento in cui in un paese si passa da una situazione di diversità linguistica ad una in cui una delle lingue esistenti è adottata come lingua ufficiale. Avere una madre lingua diversa da quella adottata come lingua ufficiale pone una molteplicità di svantaggi. Le persone che si trovano in tale situazione devono sostenere i costi per l'acquisizione di un'adeguata conoscenza di una lingua per loro straniera. Risultano così svantaggiate, rispetto a coloro che parlano la lingua ufficiale, nella competizione politica ed economica. Ancora peggio, forse, il loro senso di autostima è minato dal ruolo subordinato e inferiore che è stato attribuito a qualcosa così profondamente associato a loro (sia ai loro occhi che a quelli delle altre persone) come la madre lingua. In verità, questa forma di ingiustizia è limitata al periodo di transizione: i bretoni di lingua francese e gli irlandesi di lingua inglese non ne soffrono. Ma se la transizione è breve, in seguito ad un forte processo di omogeneizzazione, l'ingiustizia è molto forte. Mentre se la transizione è più graduale, essa può riguardare più generazioni. Va detto anche che l'ingiustizia può essere inizialmente mitigata in vari modi (anche se lo è raramente). Coloro che parlano la lingua divenuta dominante possono sostenere almeno l'onere finanziario dell'apprendimento della nuova lingua. Forme opposte di discriminazione possono garantire un accesso più equo ai posti di lavoro e alle carriere a coloro che parlano la lingua abbandonata. Ma anche se i costi dell'apprendimento fossero completamente coperti e la discriminazione completamente compensata, rimarrebbe la pesante ingiustizia originaria, associata alla diversa considerazione pubblica della lingua ufficiale e di quella subordinata. Certamente, nel complesso, questa valutazione in termini di giustizia può talvolta essere accantonata, per esempio

se la comunità coinvolta è molto piccola, ma in generale fornisce comunque la più forte motivazione per condannare l'assimilazione linguistica e per giustificare la resistenza ad essa.

Che essa sia da condannare o meno, non vi è comunque nessuno oggi in Belgio, per quanto legato all'unità nazionale, che ritenga questa strategia percorribile – neanche in direzione opposta. Dopo tutto, più del 60% della popolazione attualmente è di madre lingua olandese, e si stima che questi producano circa il 70% del prodotto nazionale. Ma anche un timido tentativo da parte del governo regionale fiammingo di ridurre il diritto di sei Comuni di lingua francese attorno a Bruxelles a ricevere i documenti in francese ha determinato una fiera resistenza, costituendo infatti l'oggetto di un reclamo ufficiale all'assemblea del Consiglio d'Europa, in base al fatto che esso violava i diritti fondamentali delle minoranze. Dobbiamo quindi dimenticarci qualsiasi possibilità di mono-linguismo. Peccato! Sarebbe stata una soluzione così semplice.

2.2. *Bilinguismo*

La seconda strategia per affrontare la sfida democratica di una società bilingue è di puntare sul bilinguismo stesso. Ciò contempla due possibili varianti, profondamente differenti, ma comunque destinate a fallire, fondamentalmente a causa dell'azione congiunta di due banali elementi empirici (1): perché sia possibile la comunicazione tra due persone è sufficiente che una delle due conosca la lingua dell'altra (2); imparare una lingua sconosciuta è difficile e dispendioso, e indurre i bambini o i ragazzi a farlo è un progetto senza prospettive.

Nella sua versione più debole o liberale, il bilinguismo è un requisito del territorio ma non della popolazione. Ciò significa che gli uffici amministrativi, le Corti di giustizia, le assemblee politiche e soprattutto le scuole debbono poter operare nell'una o nell'altra lingua su tutto il territorio, a seconda di quali siano le preferenze (o una sufficiente parte delle preferenze) delle comunità locali. Comunque, questa versione tenue di bilinguismo non

è altro che una forma ammorbida, annacquata, camuffata ma non meno inesorabile di mono-linguismo. Questo a causa di un processo intuitivamente descritto da Jean Laponce¹⁵: quanto più le popolazioni entrano in rapporto tra loro, tanto più aggressivamente le lingue si comportano tra loro. Lingue differenti possono coesistere per secoli quando i contatti sono assenti o minimi. Ma non appena le persone iniziano a comunicare, commerciare, lavorare, incontrarsi e avere figli una delle due lingue gradualmente sostituirà l'altra. L'uguaglianza formale delle due lingue in Belgio, riconosciuta ufficialmente nel 1898 non ha potuto frenare il processo di francesizzazione di Bruxelles e delle altre città fiamminghe nella prima parte del XX secolo. Partendo dai centri urbani, la "macchia d'olio" si è continuamente estesa, come risultato da un lato della scelta dei genitori di mandare i propri figli nelle migliori scuole, e dall'altro della tendenza nelle coppie miste ad utilizzare il linguaggio più accessibile per la comunicazione interna alla famiglia. Di conseguenza, il severo, autoritario, centralizzato, deliberato meccanismo *top-down* alla Gellner e il tenue, liberale, decentrato, spontaneo meccanismo *bottom-up* alla Laponce rappresentano semplicemente due modi molto diversi di raggiungere lo stesso risultato: la graduale estinzione di una comunità linguistica.

Lo stesso non si può dire riguardo alla versione forte e autoritaria del bilinguismo, l'unica che implica veramente la co-presenza di due lingue, dal momento che la popolazione, e non solo il territorio, è chiamata ad essere bilingue. Per rendere effettiva ed estesa la reale conoscenza della seconda lingua, si può pensare, ad esempio, di renderla condizione necessaria per ottenere la licenza

¹⁵ JEAN A. LAPONCE, *Langue et territoire*, Québec, Presses universitaires de Laval, 1984 (versione inglese: *Languages and Their Territories*, Toronto, University of Toronto Press, 1987); «Do Languages Behave Like Animals?», in *International Journal for the Sociology of Language*, n. 103, 1993, pp. 19-30; *Minority Languages in Canada: Their Fate and Survival Strategies*, in ANDRÉ LAPIERRE, PATRICIA SMART e PIERRE SAVARD (a cura di), *Language, Culture and Values in Canada at the Dawn of the 21st Century*, Ottawa, Carleton University Press, 1996, pp. 75-89.

delle scuole secondarie o per accedere a qualsiasi forma di istruzione superiore, o un prerequisito per concorrere a tutti i posti pubblici e possibilmente anche a quelli privati su tutto il territorio, indipendentemente dal fatto che la natura del lavoro implichi un esteso utilizzo di essa. Jules Destrée, il leader storico del movimento socialista vallone, ha considerato questa possibilità: "È a Bruxelles che ha avuto origine la favola del bilinguismo. Il Belgio è un paese bilingue, quindi i belgi devono conoscere due lingue. Con l'insegnamento del francese ai fiamminghi e del fiammingo ai valloni, raggiungeremo una genuina unità nazionale." Il suo giudizio è inequivocabile: "Questa teoria è idiota"¹⁶. Questa fiera ostilità non è difficile da comprendere. Innanzitutto, in base all'asimmetrico e debole bilinguismo che era prevalente ai tempi di Destrée, è chiaro che l'introduzione di una forma più forte di bilinguismo avrebbe dato un vantaggio sistematico ai fiamminghi, che avevano come lingua madre la lingua dominata e la cui conoscenza della lingua dominante era (e tuttora è) maggiore della conoscenza dell'olandese da parte dei valloni. Inoltre, Destrée non poteva non essere consapevole del grande, invero proibitivo, costo per motivare i ragazzi e un numero sufficiente di insegnanti all'apprendimento di una lingua che ha così poco senso imparare, visto che gli altri imparerebbero comunque la loro. Si torna quindi ancora ai due elementi empirici evidenziati all'inizio della nostra discussione sul bilinguismo generalizzato: ciò mostra la ragione fondamentale per cui anche la sua versione forte è poco promettente.

2.3. *Separazione non territoriale*

Non disperiamo ancora! Esplorando il campo delle possibili soluzioni, non dovremmo avere difficoltà ad individuare una terza possibilità di soddisfare la condizione proposta da Mill di una popolazione linguisticamente unificata. Essa consiste nel radunare

¹⁶ JULES DESTREE, *Wallons et Flamands. La querelle linguistique en Belgique*, Paris, Plon, 1923, p. 127.

in un'unica entità politica, una *Gliedstaat*, tutti i cittadini che parlano la stessa lingua e nello sviluppare potere soprattutto a questo livello. Questa rappresenta la versione estrema di un'idea avanzata all'inizio del secolo da Karl Renner, pensatore e politico austriaco, social-democratico, divenuto presidente dell'Austria dopo la seconda guerra mondiale. Nel suo celebre *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*¹⁷ egli ha cercato di individuare nel dettaglio, forse per la prima volta nella storia, le tipologie di istituzioni democratiche per uno Stato multinazionale.

Quello che propose era una combinazione tra federalismo territoriale e quello che lui chiamava federalismo personale. Ognuna delle otto nazioni comprese nell'impero austro-ungarico (tedesca, ceca, polacca, ungherese, slovena, slovacca, croata, italiana) doveva avere il proprio Parlamento e avere garantita la piena autonomia nel campo della cultura, dell'educazione e di almeno alcuni degli aspetti della politica sociale, con le materie di interesse comune, individuate attraverso degli accordi tra le rappresentative delle diverse nazioni.

L'impero austro-ungarico presto tramontò per cui lo schema di Renner non poté mai essere sperimentato in quel contesto. Ma qualche forma di federalismo non territoriale è stata provata altrove, per esempio in Estonia nel 1925, a Cipro nel 1960 o in Sudafrica nel 1984, mai con grande successo. L'unico posto dove esso ancora sussiste è proprio il Belgio, nella limitata ma ancora ben riconoscibile forma di federalismo delle comunità: accanto alle sue tre Regioni – Fiandre, Vallonia e Bruxelles – il Belgio ha tre comunità – la comunità fiamminga (con tutti gli abitanti delle Fiandre e gli abitanti della Regione di Bruxelles di lingua olandese), la comunità tedesca (comprendente i 60.000 abitanti di una piccola comunità di lingua tedesca nell'Est della Vallonia) e quella francese (comprendente i restanti abitanti della Vallonia e i francofoni della Regione di Bruxelles). Il fatto stesso che il Belgio presenti ancora dei problemi dimostra come questo schema non si sia ancora stabilizzato. Ma questo potrebbe essere dovuto al

¹⁷ KARL RENNER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, in besonderer Anwendung auf Oesterreich*, Leipzig e Vienna, Franz Deuticke, 1918.

fatto che la variante della segmentazione non territoriale che è stata adottata non era abbastanza radicale. Si può facilmente pensare – e taluni in effetti lo fanno – ad una ulteriore espansione del potere delle comunità, a spese delle Regioni o del governo federale. Si può anche pensare ad una simultanea e significativa espansione dei territori i cui abitanti possono appartenere ad entrambe le comunità, più precisamente rendendo possibile non solo per gli abitanti della Regione di Bruxelles (come accade ora), ma anche per quelli della altre due Regioni (Fiandre e Vallonia), di essere parte o della comunità fiamminga o di quella vallone. Quello che l'esistente versione debole del federalismo non territoriale non è in grado ottenere, potrebbe essere forse ottenuto da quella più radicale.

Non servono molte riflessioni per concludere che così non è. Una prima difficoltà intrinseca potrebbe essere sinteticamente espressa in termini di un dilemma tra linguicidio e *apartheid*. Potrebbero infatti emergere due concezioni inerenti le modalità di partecipazione ad una comunità: una soft e volontaria ed un'altra più rigida e vincolante. Nella prima ogni famiglia è libera di scegliere la comunità a cui appartenere, ad esempio, attraverso la scelta della scuola per i propri bambini. Ma non ci sono ragioni per cui la comunità più debole non debba sentirsi comunque sotto minaccia – esattamente come nel caso della forma debole di bilinguismo, anche se con una ulteriore clausola: in presenza di comunità economiche diverse, potrebbe aumentare il ritmo del passaggio da una comunità all'altra, sia che la comunità più ricca sia quella di lingua più diffusa sia nel caso contrario¹⁸.

Vi è ovviamente un modo per evitare gli sforzi dovuti alla paura di perdere terreno. Esso consiste nel privare le famiglie della possibilità di scegliere la comunità d'appartenenza. Esatta-

¹⁸ Per questa ragione, il federalismo delle comunità può costituire un meccanismo verosimile (il solo nell'attuale situazione) per una riconquista di Bruxelles da parte delle Fiandre (il cui Pil pro capite è di circa il 30% più alto di quello della Vallonia). Si veda Van Parijs (PHILIPPE VAN PARIJS, *Power-Sharing versus Border-Crossing in Severely Divided Societies*, in STEVEN MACEDO e IAN SHAPIRO (a cura di), *Designing Democratic Institutions*, New York, Nyu Press, 1999, per una descrizione di come ciò possa avvenire.

mente in questa direzione va la versione forte del federalismo non territoriale: la comunità di appartenenza e le scuole frequentate così come l'assistenza sanitaria e le infrastrutture sportive sono strettamente connesse alla lingua di nascita. Visto che la propria lingua madre è una questione di fortuna poco meno di ciò che accade per le proprie caratteristiche razziali, e visto che i membri delle diverse comunità possono essere caratterizzati da insiemi di diritti molto differenti, è chiaro che questa versione vincolante di federalismo non territoriale è non meno ripugnante della versione incentrata sulla razza, immaginata in Sudafrica nel 1984.

Questo dilemma tra una forma (debole) di linguicidio e la segregazione in base alla lingua costituisce solo una delle due difficoltà probanti per una strategia di separazione non territoriale. La seconda deriva dalla natura necessariamente spaziale di qualsiasi coerente e completo progetto relativo ad una comunità politica. Vi è infatti una tremenda difficoltà strutturale in qualsiasi processo in cui comunità politiche distinte elaborino e discutano separatamente i propri progetti e siano poi chiamate a negoziare e a trovare compromessi riguardo a innumerevoli questioni, solo perché capita che condividano lo stesso territorio. Anche per questa ragione, la suddivisione non territoriale non appare essere dopo tutto una strategia promettente per affrontare la *nostra sfida democratica*. Vi è qualche altra possibilità? Seppur con riluttanza sembra esservene una sola: la separazione territoriale.

2.4. *La separazione territoriale*

Alla base delle bocciature delle precedenti tre opzioni vi è non solo la convinzione che le lingue debbano essere protette ma anche che la loro protezione richieda l'affermazione di una qualche forma di principio di territorialità. Questa, con qualche specificazione in meno, è la tesi centrale del messaggio di Laponce¹⁹. Ciò fornisce anche una spiegazione verosimile del perché le relazioni tra comunità linguistiche siano state complessivamente mol-

¹⁹ JEAN A. LAPONCE, op. cit.

to migliori in Svizzera che in Belgio, Canada o Spagna, lasciando perdere lo Sri Lanka, Timor Est o il Kosovo²⁰. Il principio di territorialità equivale a dire ad ogni nuovo venuto (nuovo nato o immigrato): "Qualsiasi sia la tua madre lingua, tu sei il benvenuto. Ma se vuoi insediarti, dovrai imparare la lingua locale, che sarà la lingua esclusiva dell'amministrazione pubblica, del dibattito politico e, cosa ancor più importante, dell'educazione pubblica". Una volta affermato il principio, la nostra sfida democratica può essere affrontata con una consistente devoluzione verso regioni adeguatamente definite, nei confini, dalla suddivisione territoriale del paese. Al contrario del caso della separazione non territoriale, non si presenta qui il dilemma tra linguicidio (le lingue sono tutelate) e segregazione (tutti gli abitanti di un territorio appartengono alla stessa comunità politica, con i medesimi diritti economici e sociali), né l'intrinseca dimensione spaziale dei progetti e delle politiche costituisce un problema se i confini sono correttamente definiti.

Affinché questa soluzione possa operare in modo graduale, comunque, è ovviamente necessario che esista già un significativo livello di omogeneità linguistica. Per il 99% del territorio belga, ciò non va male, proprio perché il principio di territorialità è stato messo in pratica, con alcune eccezioni significative, dalla legge del 1932 in materia linguistica. Il mono-linguismo a livello regionale è stato allora adottato per la gran parte del territorio ad esclusione della capitale, come compromesso tra la forma debole e quella forte di bilinguismo, alle quali, rispettivamente i fiamminghi e i valloni erano fortemente contrari, per le ragioni precedentemente descritte. Le eccezioni fatte dal compromesso del 1932 sono state alla fonte di altri problemi. Alcune di esse sono state successivamente rimosse, per lo più quando i confini sono stati stabiliti

²⁰ In un paese come la Svizzera, scrive ad esempio Alexandre Papaux (ALEXANDRE PAPAUX, "Droit des langues en Suisse: Etat des lieux", in *Revue suisse de science politique*, n. 3 (2), 1997), giudice nel Cantone di Friburgo, "è assolutamente necessario definire il territorio di ogni lingua e proteggere le comunità linguistiche autoctone, minacciate e non, nelle loro zone di diffusione. Questo perché la sopravvivenza delle lingue nazionali non può essere realisticamente garantita senza attribuire ad ognuna un territorio esclusivo".

definitivamente, invece di essere lasciati variabili in base alle statistiche sulla lingua (1962), e quando l'Università Cattolica di Lovanio, la maggiore Università belga di lingua francese, è stata espulsa dalla città fiamminga di Lovanio, ove era stata situata per più di cinque secoli (1969). Ma l'eccezione principale ancora persiste. Come sottolineato da Jules Destrée²¹: "Quando viene chiesto ai separatisti cosa accadrà a Bruxelles e al Congo nel caso di separazione, essi non sanno cosa rispondere, e questo costituisce realmente un ostacolo a qualsiasi progetto di piena indipendenza". Il Congo si è da allora preoccupato di sé stesso – qualsiasi cosa accadesse al riguardo –, ma Bruxelles? La sua situazione linguistica si è evoluta così profondamente negli ultimi decenni da non costituire più un ostacolo? Io credo di sì, e credo che il futuro, a riguardo, non tenda né verso un'unificazione di Bruxelles con la Vallonia e possibilmente il Gran Ducato di Lussemburgo, né verso una "riconquista" di Bruxelles da parte dei fiamminghi; ma in una piena affermazione della natura *sui generis* della gente di Bruxelles. Piuttosto che definire pienamente i dettagli dello scenario di devoluzione territoriale, che io ritengo essere la migliore risposta alla sfida di Mill nel contesto belga, mi dedicherò, molto più brevemente, alla seconda sfida.

3. *La sfida redistributiva*

Questa seconda sfida può essere formulata in termini molto generali, notando che un numero crescente ed irreversibile di fattori, molti dei quali strettamente collegati alla cosiddetta globalizzazione, sta progressivamente trasformando gli Stati in imprese. Gli Stati non possono più contare sul "proprio" capitale, sui "propri" lavoratori e sui "propri" consumatori, ma devono competere per attrarre risparmi e investimenti, manodopera specializzata e domanda per i propri prodotti. Non appena la pressione derivante da questa competizione si intensifica, gli interventi di

²¹ JULES DESTREE, op. cit., p. 182.

spesa pubblica che possono essere sostenuti da ogni Stato sono destinati ad essere profondamente modificati. In particolare, sarà fortemente limitata la capacità di ridurre le disuguaglianze di reddito che derivano dal funzionamento del mercato²². Questa è la nostra seconda sfida, che chiamerò la *sfida redistributiva*.

Non è qui il caso di dilungarsi sulla natura di queste tendenze, sulle loro cause e conseguenze. Mi limiterò a indicare, prendendo spunto dal seguente fatto paradossale, il motivo per cui questa sfida è destinata a diventare particolarmente difficile nel caso in cui il Belgio dovesse dissolversi. Tra le undici Province belghe (cinque nelle Fiandre, cinque in Vallonia e la Regione di Bruxelles), la Provincia vallone del Brabante, a sud di Bruxelles, è allo stesso tempo la più ricca e la più povera. È la più ricca in termini di reddito familiare, per ciò che riguarda le dichiarazioni fatte a fini fiscali. È la più povera in termini di Pil pro capite. La spiegazione non sta tanto nel fatto che, con il declino dell'attività dell'acciaio del Clabecq, la principale fonte di lavoro è una fonte la cui produttività è ritenuta essere bassissima, ovvero la mia stessa Università. Ciò è piuttosto dovuto, semplicemente, al fatto che

²² Per una vivida descrizione del processo di trasformazione degli Stati in imprese, si veda SUSAN STRANGE, *Ethics and the Movement of Money: Realist Approaches*, in B. BARRY e R. GOODIN (a cura di), *Free Movement*, Hemel-Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1992, pp. 232-247. Fino a quando il processo di globalizzazione sia un fenomeno nuovo e fino a quanto esso sia nemico dell'affermarsi di estesi stati sociali è questione assai dibattuta (vedi ad esempio GEOFFREY GARRETT, «Global Markets and National Politics. Collision Course or Virtual Circle?», in *International Organization*, n. 52, 1998, in corso di stampa; FRANK VANDENBROUCKE, *Globalization, Inequality and Social Democracy. A Survey*, Londra, Ippr, 1998; FRITZ SCHARPF, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options*, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies, 1999, p. 39, come utili rassegne). Ma anche coloro che sostengono l'idea per cui gli investitori non debbano necessariamente essere contrari all'espansione degli interventi dello stato sociale non possono negare che gli Stati, se vogliono adeguarsi al nuovo contesto, saranno sempre più sottoposti ad una spinta al cambiamento, in modo tale che, ogniqualvolta vi sia una conflittualità marcata, la preoccupazione per una distribuzione più equa dovrà cedere il passo alla necessità di competitività.

la Provincia nella quale uno lavora non è necessariamente quella in cui uno vive. Perciò, molte persone, che attualmente stanno guadagnando elevati redditi a Bruxelles, o lo hanno fatto in passato, possono facilmente scegliere di ritirarsi nel Brabante e di viaggiare ogni giorno a Bruxelles. Dal momento che Bruxelles è completamente circondata dalla Regione fiamminga, va notato che molte delle persone che si spostano in macchina o in treno – parecchie anche dalle lontane Province vallone – attraversano ogni giorno tre differenti Regioni, che la suddivisione territoriale renderebbe autonome.

Questa situazione paradossale, e la sua interpretazione, dovrebbero essere sufficienti a farci immaginare quanto sarebbe accentuata la competizione fiscale vicino a Bruxelles – e con un efficiente sistema di trasporto, l'area all'interno della quale si può viaggiare giornalmente per Bruxelles può tranquillamente comprendere la metà della popolazione belga e tre quarti del suo Pil – se fosse attribuito un elevato livello di autonomia impositiva ad ognuna delle tre Regioni del Belgio, e ancor più se esse divenissero indipendenti come gli Stati membri dell'Unione europea. Le imprese potrebbero scegliere di insediarsi o di ri-allocarsi in qualsiasi delle tre Regioni senza modificare di molto la propria distanza dalle abitazioni dei lavoratori o dalle sedi dei propri partner d'affari. Le famiglie potrebbero scegliere se rimanere o se spostarsi in una qualsiasi delle tre Regioni senza grandi effetti sulle distanze dai propri posti di lavoro o dai propri parenti e amici. Vi è molto da guadagnare quindi da una sensibile riduzione delle aliquote fiscali al fine di attrarre attività produttive e ricchi contribuenti – e molto da perdere da un'applicazione di aliquote elevate. La competizione fiscale, determinata dall'autonomia impositiva, non impiegherebbe quindi molto tempo a smembrare l'elaborato e, comparativamente, generoso sistema redistributivo progressivamente introdotto nella storia del Belgio. La fine della solidarietà inter-regionale determinata dal processo di separazione sarebbe quindi accompagnata da una rapida erosione della solidarietà intra-regionale.

Sicuramente niente potrebbe impedire, in linea di principio, alle Regioni autonome di accordarsi in modo da sviluppare forme

di redistribuzione inter-regionale e in modo da mantenere il livello della redistribuzione intra-regionale a quello prevalente prima del processo di partizione. Ma i limiti e le debolezze di un tale sistema confederale sono note. Gli autori dei *Federalist Papers* osservarono il funzionamento della costituzione confederale delle Province unite (olandesi) ai loro tempi e non ne rimasero colpiti: "Questa è la natura della celebrata confederazione belga, così come delineata sulla carta. Quali sono poi le caratteristiche che la pratica ha evidenziato? Idiozia nel governo; discordia tra le Province; influenze e indigenze esterne; un'esistenza precaria in tempo di pace, e difficoltà particolari in tempo di guerra. È stato evidenziato molto tempo fa da Grotius che niente, eccetto l'odio dei suoi compatrioti verso il casato austriaco, li ha preservati dall'essere rovinati dalle imperfezioni della loro costituzione"²³. Non vi sono ragioni per aspettarsi che la confederazione belga del XXI secolo sia meno "idiota" della "confederazione belga" del XVIII secolo messa alla berlina nei *Federalist Papers*.

3.1. *Un pacchetto con quattro proposte*

Anche se molto di più si dovrebbe dire per dimostrare quanto sia seria questa seconda sfida e quanto vano sarebbe tentare di affrontarla attraverso accordi intergovernativi, abbastanza si è detto per vedere l'emergere di una tensione pericolosa. Da un lato non si può avere una democrazia sostenibile in una società multilingue – questa è la sfida democratica –, dall'altra, non si può avere un sistema di generosa redistribuzione in un'economia aperta di piccole dimensioni – questa è la sfida redistributiva. Per rendere le democrazie maggiormente omogenee da un punto di vista linguistico, e quindi alleviare il primo tipo di difficoltà, si deve attribuire potere a territori linguisticamente più omogenei. Ma più si decentralizza la funzione redistributiva, più diventano

²³ ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON e JOHN JAY, 1788, *Federalist Papers*, New York, The New American Library of World Literature, 1964.

stretti i vincoli su di essa, e quindi più problematica diviene la seconda sfida. In un contesto multilingue si nasconde quindi un innegabile contrasto, un inevitabile *trade-off* tra un armonioso funzionamento del sistema democratico e un generoso sistema di solidarietà inter e intra-regionale. Ma ci sono anche opportunità di rendere questo *trade-off* meno stringente. Immaginare e applicare queste opportunità costituisce quello che io ritengo essere il principale impegno del Belgio nel futuro. Il principio guida deve essere rivolto al rafforzamento del ruolo linguistico dei confini e all'indebolimento della loro importanza da un punto di vista socio-economico.

Più in dettaglio, ciò che si richiede nel caso del Belgio è un pacchetto comprendente al suo interno le seguenti quattro riforme: (1) una forte protezione dell'integrità linguistica delle Fiandre e della Vallonia (anche se non di Bruxelles); (2) una riforma dei settori chiave del *welfare state* belga che combini una raccolta centrale delle risorse con trasferimenti ad ognuna delle tre Regioni, a copertura delle spese di organizzazione e gestione del proprio sistema sanitario e scolastico; (3) una riforma del sistema elettorale che incentivi le alleanze al di là dei confini linguistici, invece di perpetuare lo stato attuale in cui i partiti cercano voti in una sola delle comunità; (4) il progressivo sviluppo di un forum comune di discussione che dovrà in prospettiva essere, non in francese (il mezzo più comune nel passato e a Bruxelles), né in olandese (la lingua più diffusa in Belgio), né in tedesco (la terza lingua nazionale e la più diffusa nell'Unione europea), ma nella emergente prima lingua universale²⁴.

²⁴ La prima delle quattro componenti è stata ampiamente motivata in precedenza; la seconda è ulteriormente analizzata in PHILIPPE VAN PARIJS, *Just Health Care and the Two Solidarities*, Harvard Center for Population and Development Studies, Working Paper, 99.03, 1999, p. 18. La terza è presentata e sostenuta in PHILIPPE VAN PARIJS, *Power-Sharing versus Border-Crossing in Severely Divided Societies*, in STEVEN MACEDO e IAN SHAPIRO (a cura di), *Designing Democratic Institutions*, New York, Nyu Press, 1999. L'ultima è marginalmente giustificata in PHILIPPE VAN PARIJS, "The Ground Floor of the World. On the Socio-Economic Consequences of Linguistic Globalisation", in

Sono convinto che questo è il tipo di pacchetto (a quattro elementi) di cui anche l'Unione europea, *mutatis mutandis*, ha crescente bisogno. In poche parole la mia idea è la seguente. Da un lato le pressioni derivanti dalla competizione fiscale e sociale si accentueranno nel momento in cui i capitali, la domanda dei consumatori, le imprese e le professionalità più avanzate diverranno sempre più mobili. Dall'altro gli effetti derivanti dai cosiddetti shock asimmetrici e da livelli di sviluppo divergenti all'interno dell'Unione europea inizieranno a farsi sentire non appena la specializzazione regionale si acuirà, senza che la mobilità dei lavoratori possa fungere da meccanismo d'aggiustamento – come accade negli Usa – stante le attuali diversità linguistiche e l'importanza (sottolineata in precedenza) di preservarle. In questo contesto, si rende necessario lo sviluppo di un sistema di estesi e sistematici trasferimenti tra i diversi Stati dell'Unione europea – perlomeno se l'Europa non vuole avere un risultato anche peggiore degli Stati Uniti in termini di reciproca solidarietà. Comunque, tali trasferimenti si dimostreranno sostenibili: (1) se saranno compatibili con l'esigenza delle singole politiche nazionali (mono-lingue) di strutturare i propri sistemi sociali nel modo da loro ritenuto più opportuno; (2) se assumeranno una forma semplice che minimizzi i rischi di *moral hazard* e mantenga l'autonomia: tipicamente dei trasferimenti individuali a governi o a cittadini, finanziati a livello centrale da una comune base imponibile; (3) se si fonderanno sulle decisioni di istituzioni elettive che elaborino le politiche comunitarie su basi comuni e non sui soli interessi nazionali; e (4) se potranno essere discussi e giustificati in un forum comune, utilizzando un linguaggio comprensibile in tutta Europa²⁵.

International Political Science Review, n. 21 (2), 2000. Tutte insieme vengono sviluppate in un volume in compimento con il titolo provvisorio: *La Dynamique des peuples et les exigences de la justice. La Belgique comme avenir de l'Europe*.

²⁵ In accordo con Grimm (DIETER GRIMM, "Does Europe Need a Constitution?", in *European Law Journal*, n. 1 (3), 1995, pp. 282-302), Kymlicka (WILL KYMLICKA, *Citizenship in an Era of Globalization: Comment on Held*, in

Il Belgio viene da un'esperienza in cui la funzione redistributiva è stata svolta a livello centrale, ma senza un'adeguata conoscenza delle conseguenze derivanti dall'aver due spazi democratici ben distinti. Il compito è quello di adeguarsi progressivamente a questa divisione, mantenendo però la sostenibilità dello schema generale di solidarietà. In Europa, realtà democratiche divise sono ovunque riconoscibili, ma un intervento redistributivo non è organizzato (se non marginalmente) a livello centrale. L'obiettivo è

IAN SHAPIRO e CORDÓN HACKER (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999) sottolinea correttamente l'importanza del fattore linguistico per la possibilità di una democrazia europea. Ma il suo risultante pessimismo può essere giustificato da una rassegna della vita politica nei paesi multilingue, ovvero nella gran parte dei paesi nel mondo. "Semplicemente", scrive Kymlicka (WILL KYMLICKA, op. cit., p. 121) "il dibattito politico nelle democrazie è in prevalenza un dibattito in lingua nativa. Il cittadino medio trova comodo discutere le questioni politiche solo nella propria madre lingua. Generalmente, è solo una élite che ha familiarità con più di una lingua, e che ha la possibilità di mantenere ed esercitare continuamente queste competenze linguistiche, e che trova agevole il dibattito politico all'interno di un contesto multilingue". Per coloro che conoscono solamente una lingua, soprattutto in paesi monolingua, ciò può apparire eccessivo. Ma nella gran parte dei paesi, che sono multilingue, molte persone non hanno alternative, se vogliono partecipare al dibattito politico, dal farlo interamente o principalmente in una lingua diversa dalla propria. Molti sono abili in questo. Si pensi a Nelson Mandela. Comunque, quel tipo di partecipazione politica a livello nazionale è ristretta ad un'élite. Ma vi è più di una ristretta cerchia che possa agevolmente discutere delle questioni politiche anche nella stessa madre lingua? La comprensione delle sfumature, dei concetti e dei trucchi che rendono effettiva la partecipazione al dibattito nella propria madre lingua è non meno difficoltosa della comprensione di un'altra lingua con cui si ha comunque un contatto frequente. Maggiormente però, le persone la cui madre lingua è differente da quella comunemente usata nel dibattito politico soffrono di un notevole svantaggio nella comunicazione e nella competizione politica, e ciò costituisce un'inevitabile fonte di iniquità che non può essere facilmente eliminata. Ma questa non dovrebbe costituire un'obiezione decisiva neanche ad una estesa democrazia europea, visto che l'insegnamento di una seconda lingua comune può essere concretamente e diffusamente organizzato. Come evidenziato nella sua risposta a Grimm, Habermas (JÜRGEN HABERMAS, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'", in *European Law Journal*, n. 1 (3), 1995) ritiene che gli Stati membri dovrebbero preoccuparsi di questo. Così penso anch'io.

quello di creare le condizioni per un intervento più generale di solidarietà, mantenendo l'autonomia delle assemblee democratiche nazionali. Perciò questo tipo d'azione a livello centrale si rende necessaria, se si vuole affrontare la sfida redistributiva nelle attuali condizioni. E se si vuole continuare ad affrontare anche la sfida democratica in maniera efficace a ciò si deve aggiungere la protezione dei territori linguisticamente omogenei e della loro autonomia. Non è quindi sorprendente che il set di condizioni precedentemente elencate nel caso europeo mostri stretti contatti con il pacchetto di politiche precedentemente sostenuto nel caso del Belgio. Se il Belgio saprà mettere in pratica tale pacchetto con successo allora ciò renderà più credibile la possibilità per l'Europa di muoversi nella medesima direzione²⁶.

Dovrebbe quindi essere chiaro in che senso non sia comunque paradossale sostenere che quello che Marx chiamava *Modelstaat Belgien* meriti di diventare, se non "l'Università dei gover-

²⁶ Viene spesso notato dagli osservatori internazionali come le caratteristiche costituzionali del Belgio abbiano una rilevanza che può estendersi all'Europa e anche oltre. Per esempio, il politologo canadese Kenneth McRay (K.D. McRay, *Plurilingual States and Capital Cities*, in Els Witte (a cura di), *Het Probleem Brussel sinds Hertoginnedal*, Bruxelles, Vub, 1989) ammonisce che: "se la difficoltosa ricerca belga di una forma di società stabile e multilingue dovesse fallire ed essere abbandonata, ciò costituirebbe una perdita non solo per il Belgio e in generale per l'Europa, ma anche per tutte le altre società multilingue che perseguono il medesimo obiettivo". Il socio-linguista tedesco Florian Coulmas (FLORIAN COULMAS, *European Integration and the Idea of a National Language. Ideological Roots and Economic Consequence*, in FLORIAN COULMAS (a cura di), *A Language Policy for the European Community*, Berlino, Mouton de Gruyter, 1991) sostiene che la trasformazione del Belgio in uno Stato federale "potrebbe eventualmente influenzare l'integrazione europea in modo imprevedibile. Sebbene King Baudouin ritenga che una nuova Costituzione garantisca un solido Stato nazionale ed escluda qualsiasi forma di secessione, molti politici belgi pensano che essa possa viceversa indebolire lo Stato. E ciò, alcuni pensano, è proprio quello di cui l'Unione europea ha bisogno. Infine, il politologo inglese Vernon Bogdanor (VERNON BOGDANOR, *Forms of Autonomy and the Protection of Minorities*, Daedalus, 1967) considera sia il Belgio che l'Unione europea come tentativi "quasi federali" di costruire una comunità multilingue sostenibile, pur notando come "il successo del federalismo europeo, come di quello belga, siano comunque accompagnati da alcuni dubbi".

nanti berlinesi”, almeno un modello degno d’attenzione ed una fonte di ispirazione per coloro che credono nell’importanza di preservare nell’odierna Europa, non solo le differenze linguistiche e la democrazia, ma anche la giustizia sociale. Quindi, un modello belga per l’Europa? In questa specifica e, volendo, forzata accezione, dovrebbe proprio esserlo.

APPENDICE

Belgio: alcune date

- 1585 - Riconquista di Anversa da parte dell'esercito spagnolo, evento chiave per la divisione dei Paesi Bassi tra la Repubblica delle Province unite nel Nord (più tardi destinata a divenire il Regno d'Olanda) e le Province del Sud, che rimarranno sotto il dominio asburgico per altri due secoli
- 1795 - Invasione del Belgio da parte dell'esercito rivoluzionario francese e annessione alla Francia
- 1815 - Annessione del Belgio al Regno d'Olanda (Trattato di Vienna)
- 1830 - Indipendenza dall'Olanda. Il francese è scelto come unica lingua ufficiale
- 1839 - Riconoscimento dell'indipendenza del Belgio con il sacrificio di parte delle Province del Limburg (Maastricht) e del Lussemburgo (destinata a divenire il Gran Ducato)
- 1893 - Suffragio universale per gli uomini
- 1898 - Parificazione tra il francese e l'olandese come lingue ufficiali
- 1899 - Primo paese ad introdurre la rappresentanza proporzionale
- 1930 - Prima Università in lingua olandese (Gent)
- 1932 - Monolinguisimo ufficiale nelle Fiandre e in Vallonia
- 1954 - Ultima espansione del territorio di Bruxelles (19 Comuni)
- 1962 - Riconoscimento della rigidità dei confini linguistici, con alcune "agevolazioni" per alcuni Comuni
- 1968 - Decisione di trasferire l'Università cattolica di Louvain al di fuori delle Fiandre e divisione del partito cristiano-democratico (gli altri partiti nazionali seguiranno nel 1972 e 1978)
- 1970 - Creazione delle Comunità e delle Regioni
- 1993 - Trasformazione ufficiale del Belgio in Stato federale (nuova Costituzione promulgata il 17 febbraio 1994)

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON e BENEDICT R.O., *Nationalism*, in Krieger Joel (a cura di), *The Oxford Companion to the Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- BELEN STAF, DE POORTER LAURENT, HAËYAERT PHILIPPE e VANDENBROEKE CHRIS, *Geschiedenis van de Vlaamse ontvoogding*, Deurne, Mim, 1993.
- BOGDANOR VERNON, "Forms of Autonomy and the Protection of Minorities", in *Daedalus*, 1997, pp. 65-87.
- BRANS MARLEEN, "High-Tech Problem Solving in a Multi-Cultural State: The Case of Brussels", in *Dutch Crossing. A Journal of Low Countries Studies*, n. 49, 1993, pp. 3-28.
- BRTN, *Continuïteitsonderzoek*, Bruxelles, Brtn Studiedienst, febbraio 1996.
- COULMAS FLORIAN, "European Integration and the Idea of a National Language. Ideological Roots and Economic Consequences", in FLORIAN COULMAS (a cura di), *A Language Policy for the European Community*, Berlino, Mouton de Gruyter, 1991, pp. 1-37.
- DE RIDDER PAUL, *Het andere Brussel. Een afrekening met vooroordelen*, Wommelgem, Den Gulden Engel, 1988.
- DESTÉE JULES, *Wallons et Flamands. La Querelle linguistique en Belgique*, Parigi, Plon, 1923.
- DEWACHTER WILFRIED, *La Belgique d'aujourd'hui comme société politique*, in A. DIECKHOFF (a cura di), *La Belgique. La Force de la désunion*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 105-142.
- ENGELS FRIEDRICH, 1848, *The Danish-Prussian Armistice*, in MARX K. e ENGELS F., *Collected Works*, vol. 7, Londra, Lawrence & Wishart, 1977, pp. 421-425.
- FONDATION FRANCOPHONE DE BELGIQUE, *Etude sur l'identité francophone en région de Bruxelles-capitale*, Bruxelles, dicembre 1997.
- GARRETT GEOFFREY, «Global Markets and National Politics. Collision Course or Virtual Circle?», in *International Organization*, n. 52, 1998.
- GELLNER ERNEST, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983.
- GRIMM DIETER, "Does Europe Need a Constitution?", in *European Law Journal* n. 1 (3), 1995, pp. 282-302.
- HABERMAS JÜRGEN, "Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?'", in *European Law Journal*, n. 1 (3), 1995.
- HAMILTON ALEXANDER, MADISON JAMES e JAY JOHN, 1788, *Federalist Papers*, New York, The New American Library of World Literature, 1964.
- KYMLICKA WILL, *Citizenship in an Era of Globalization: Comment on Held*, in SHAPIRO IAN e HACKER CORDÓN (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- LAPONCE JEAN, *A. Langue et territoire*, Québec, Presses universitaires de Laval. (versione inglese: *Languages and Their Territories*, Toronto, University of Toronto Press, 1987), 1984.
- LAPONCE JEAN A., "Do Languages Behave Like Animals?", in *International Journal for the Sociology of Language*, n. 103, 1993, pp. 19-30.

- LAPONCE JEAN A., *Minority Languages in Canada: Their Fate and Survival Strategies*, in LAPIERRE ANDRÉ, SMART PATRICIA e SAVARD PIERRE (a cura di), *Language, Culture and Values in Canada at the Dawn of the 21st Century*, Ottawa, Carleton University Press, 1996, pp. 75-89.
- MARX KARL, 1848, *The 'Model State' of Belgium*, in MARX K. e ENGELS F., *Collected Works*, vol. 7, Londra, Lawrence & Wishart, 1977.
- MCRAY K.D., *Plurilingual States and Capital Cities*, in ELS WITTE (a cura di), *Het Probleem Brussel sinds Hertoginmedal*, Bruxelles, Vub, 1989, pp. 193-206.
- MILL JOHN STUART, 1861, *Considerations on Representative Government*, in GRAY J. (a cura di), *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- PAPAUX ALEXANDRE, "Droit des langues en Suisse: Etat des lieux", in *Revue suisse de science politique*, n. 3 (2), 1997, pp. 131-134.
- POULAIN MICHEL e FOULON MICHEL, «Frontières linguistiques, migrations et distribution spatiale des noms de famille en Belgique», in *L'Espace géographique*, n. 1, 1998, pp. 53-62.
- RENNER KARL, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, in besonderer Anwendung auf Oesterreich*, Leipzig e Vienna, Franz Deuticke, 1918.
- SCHARPF FRITZ, *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options*, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies, 1999.
- STRANGE SUSAN, *Ethics and the Movement of Money: Realist Approaches*, in BARRY B. e GOODIN R. (a cura di), *Free Movement*, Hemel-Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1992, pp. 232-247.
- VAN PARIJS PHILIPPE, *Just Health Care and the Two Solidarities*, Harvard Center for Population and Development Studies, Working Paper 99.03, 1999, p. 18.
- VAN PARIJS PHILIPPE, *Power-Sharing versus Border-Crossing in Severely Divided Societies*, in MACEDO STEVEN e SHAPIRO IAN (a cura di), *Designing Democratic Institutions*, New York, Nyu Press, 1999.
- VAN PARIJS PHILIPPE, "The Ground Floor of the World. On the Socio-Economic Consequences of Linguistic Globalisation", in *International Political Science Review*, n. 21 (2), 2000.
- VANDEBROUCKE FRANK, *Globalization, Inequality and Social Democracy. A Survey*, Londra, Ippr, 1998.
- WILLEMS LEONARD, *Over twee antivlaamsche brieven toegeschreven aan Minister Rogier*, in GENT, A. SIFFER, *Verslagen en Mededeelingen der Koninklijke Vlaamsche Academie voor Taal- en Letterkunde*, 1902, pp. 53-90.

I.G. NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU

Università Panteion di Atene, Grecia

La convergenza dei sistemi di sicurezza sociale nell'Unione europea

1. *Il processo di convergenza*

1.1. *La dinamica del processo di convergenza*

In Europa occidentale, il processo di convergenza dei sistemi di sicurezza sociale cosiddetti "beveridgiano" e "bismarkiano" verso un sistema di *welfare* misto è stato essenzialmente un fenomeno spontaneo determinato da politiche pubbliche rispondenti a bisogni e problemi socio-economici comuni¹. I sistemi di sicurezza sociale hanno risposto ai cambiamenti del contesto socio-economico in cui sono inseriti.

Le dinamiche del processo di convergenza possono essere così riassunte: da un lato vi sono fattori esterni che influenzano la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, dall'altro vi sono fattori interni che incidono sulla sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale. Tra i primi² possiamo annoverare trend demografici che hanno portato all'invecchiamento della popolazione, cambiamenti

¹ L'argomento è sviluppato in I.G. NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *Convergence of the Social Security Systems in Western Europe*, Atene, Sideris 1992 e in altre fonti citate in seguito.

² Circa la "percezione" per cui non sarà possibile garantire le pensioni in futuro, si veda I.G. NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU, "The European Social Model: Challenges and Prospects", in *Revue Hellénique de Droit International*, Atene, n. 2, 1996, pp. 451 e seguenti.

strutturali nella produzione e nell'occupazione (come il ricollocamento della forza lavoro dovuto allo sviluppo di nuove tecnologie, il graduale superamento del modello economico e familiare caratterizzato dalla figura del capofamiglia quale unico percettore di reddito e la individualizzazione dei diritti e dei contributi derivante dall'ingresso delle donne nel mercato del lavoro) e l'aumento dei costi dei servizi sanitari. Tra i secondi rientrano invece i diritti pensionistici in scadenza e la gestione del *welfare*, così come la realizzazione di politiche attive del lavoro, attraverso gli strumenti propri del sistema di sicurezza sociale.

Un altro fattore che ha contribuito a far convergere i sistemi è l'adeguamento alle norme definite dalla Comunità europea, soprattutto le direttive sulla parità di trattamento degli uomini e delle donne, le raccomandazioni del Consiglio sui criteri comuni in materia di risorse e prestazioni minime nei sistemi di protezione sociale³ – al fine di implementare un *safety net* per i bisognosi – e sulla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale⁴. L'adeguamento all'insieme di norme definito dalle organizzazioni internazionali⁵ ha contribuito al processo di convergenza.

1.2. *La direzione delle riforme*

I sistemi di sicurezza sociale negli anni recenti hanno reagito ai fattori interni ed esterni sopra menzionati avviando sostanziali riforme pensionistiche. Questo ha contribuito, da un lato, all'arricchimento dei sistemi di *social insurance* bismarkiani, attraverso meccanismi in grado di garantire il reddito minimo, dall'altro al potenziamento, mediante meccanismi di sostituzione del reddito, dei sistemi beveridgiani (pensioni collegate ai redditi). Le riforme

³ Raccomandazione CEE 92/441 del Consiglio del 24 giugno 1992, GU L 245/46 del 26 agosto 1992.

⁴ Raccomandazione CEE 92/442 del Consiglio del 27 luglio 1992, GU L 245/49 del 26 agosto 1992.

⁵ Le convenzioni internazionali sul lavoro hanno definito un insieme di standard minimi di protezione sociale, così come le convenzioni del Consiglio d'Europa, in particolare la Carta sociale europea e il Codice europeo di sicurezza comune.

introdotte nella maggior parte dei sistemi possono inoltre essere così individuate:

1. innalzamento dell'età pensionabile (per esempio in Germania, Svezia, Grecia, Italia, Giappone e Usa);
2. estensione del periodo di riferimento per calcolare i diritti pensionistici (si è passati da un sistema che considerava solo gli ultimi anni o comunque quelli a maggiore reddito, ad un sistema che considera tutto il periodo lavorativo);
3. graduale trasformazione dei sistemi a ripartizione in sistemi a quasi-capitalizzazione (in alcuni casi i due sistemi sono stati combinati);
4. ampliamento degli incentivi fiscali a sostegno dello sviluppo dei fondi pensionistici complementari e individuali.

Il "modello europeo di protezione sociale" risultante dal suddetto processo di convergenza, è divenuto più efficace, razionale ed equo. Esso mirava a garantire un reddito minimo a tutti i cittadini, ad assicurare la loro integrazione economica e sociale e a fornire strumenti per il mantenimento del loro reddito a livelli ragionevoli, in caso di interruzione temporanea o permanente dell'attività lavorativa⁶.

Mentre il sistema pensionistico obbligatorio (il primo pilastro) è sottoposto ad un intervento di razionalizzazione, nell'ambito del processo di aggiustamento finalizzato a garantirne la sostenibilità – così come l'adeguamento al vincolo previsto da Maastricht circa il deficit pubblico –, il sistema pensionistico complementare (il secondo pilastro) si sta adeguando da solo sia alle già citate riforme del sistema pensionistico statale, che ai cambiamenti verificatisi al di fuori del sistema di sicurezza sociale - essenzialmente nel mercato del lavoro (si pensi all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, all'accresciuta mobilità dei lavoratori, etc.).

Le risposte alle nuove sfide sono differenti, a causa delle differenze socio-culturali presenti negli Stati considerati e a divergenze nelle preferenze dei rispettivi governi. Le riforme del *welfare state* sono state il tema centrale delle campagne politiche nella maggior parte dei paesi membri.

⁶ *Social Protection in Europe 1993*, COM (93) 531 finale, 26 aprile 1994.

2. Le soluzioni neo-liberali

Secondo la visione economica neo-liberale, il *welfare* si basa su una competizione libera, su mercati del lavoro aperti e flessibili e su un ruolo residuale dello Stato nell'erogazione di servizi sociali. C'è, di conseguenza, un generale favore per un più ampio ruolo degli schemi pensionistici collettivi e individuali, cioè il secondo e terzo pilastro. In alcuni paesi, come nel Regno Unito, il governo ha favorito la contrattazione di schemi di protezione esterni allo schema pensionistico obbligatorio (il primo pilastro), a favore di schemi pensionistici collettivi e, più recentemente, individuali. In altri paesi, come in Olanda, i contratti collettivi di lavoro sono stati estesi a persone inizialmente non coperte dagli stessi.

Altri due approcci correlati alla visione neo-liberale del *welfare*⁷, che implicano la riduzione dei costi di sicurezza sociale, sono stati presi in considerazione nel Regno Unito. Il primo prevede una migliore definizione dei beneficiari, non necessariamente mediante accertamento delle condizioni economiche (focalizzando gli aiuti sui più poveri, dal momento che il principio di universalità non sembra più sostenibile), ma anche attraverso più rigidi criteri di eleggibilità, come, per esempio, test medici più scrupolosi o modifica delle categorie dei beneficiari⁸. Il secondo invece opta per un maggiore ricorso all'autofinanziamento dei servizi sociali e al contenimento del ruolo del governo. Si ritiene infatti, che nel momento in cui le persone diventano più ricche, esse dovrebbero essere in grado di far fronte ai propri bisogni e rifiutare sussidi di sicurezza sociale⁹.

⁷ RT. HON P. LILLEY MP, *The Secretary Old State of Social Security, Mais Lecture*, 23 giugno 1993, in C. OPPENHEIM, *The Welfare State: Putting the Record Straight*, Cpag, Londra, 1994, p. 16.

⁸ *Ibidem*. Come per gli accertamenti delle condizioni economiche, almeno nel Regno Unito, ove sono state condotte molte indagini favorevoli a questo approccio, sembra che solo una quota molto limitata di persone che riceve benefici senza alcun accertamento delle condizioni economiche abbia un reddito elevato. Per gli argomenti contrari agli accertamenti, si veda C. OPPENHEIM, *op. cit.*

⁹ LILLEY, *op. cit.*

3. Le soluzioni socialdemocratiche

La visione socialdemocratica della solidarietà sociale è stata minacciata dalla crescita della disoccupazione, della povertà e della disuguaglianza. Inoltre, la disoccupazione ha minacciato fortemente la sostenibilità del *welfare state*, non solo attraverso l'aumento del costo dei sussidi contro la disoccupazione, ma anche attraverso la perdita delle entrate derivanti dal fisco e dalla sicurezza sociale che comporta.

I valori e gli obiettivi socialdemocratici relativi alla giustizia sociale e alla solidarietà sono sostenuti dalla convinzione della funzione redistributiva dello Stato. Questa funzione, svolta attraverso strumenti di politica fiscale e sociale, mira alla redistribuzione della ricchezza dai ricchi ai poveri, dalle persone che non hanno figli verso quelle che li hanno, dagli uomini verso le donne, dai lavoratori ai pensionati – riducendo il ruolo dei sistemi a quasi capitalizzazione – etc.

Considerando i servizi sociali, i socialdemocratici ora accettano la sinergia con il settore privato. Essi vogliono anche spostare la relazione tra rischio e sicurezza che caratterizza il *welfare state*, per sviluppare una società di *risk takers* responsabili a livello di governo, di imprese e di mercato del lavoro, che operino nel contesto di una *positive welfare society*. Inoltre, le organizzazioni del cosiddetto terzo settore dovrebbero giocare un ruolo sempre maggiore nell'erogazione dei servizi di welfare¹⁰.

I socialdemocratici credono in maggiori investimenti pubblici, maggiore coordinamento delle politiche fiscali e occupazionali, nella maggiore trasparenza e flessibilità nella gestione della politica monetaria¹¹. Inoltre, i socialdemocratici credono nella necessità di introdurre una strategia attiva per l'occupazione, che implichi una formazione continua, la riduzione delle ore di lavoro, nuove opportunità di impiego in attività sociali e di protezione ambientale, etc.

¹⁰ A. GIDDENS, *The Third Way - The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998, pp. 99 e seg.

¹¹ *The European*, 23-29 novembre 1998.

I socialdemocratici parlano della trasformazione del *welfare state* in *social investment state*¹². La ricostruzione dello stato sociale deve essere integrata con programmi per lo sviluppo di una società civile. Inoltre, credono nella massimizzazione delle opportunità di auto-sostentamento, mediante l'incremento delle opportunità di accesso al mercato del lavoro e la riduzione della disoccupazione e delle trappole della povertà. Come ha detto Giddens "Positive welfare would replace, each of Beveridge's negatives, with a positive: in place of Want, autonomy; not Disease but active health, instead of Ignorance, education as a continuing part of life. Rather than Squalor, well being and in place of Idleness, initiative"¹³.

I socialdemocratici riconoscono l'esistenza di importanti ragioni per riformare lo stato sociale al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti in modo più efficace, ma questa riforma, essi dicono, non dovrebbe essere condotta solo sulla base della riduzione della spesa pubblica e del ruolo dello Stato. Ritengono che sia essenziale riformare il sistema fiscale e includere sussidi e indennità fiscali, insieme a benefici di sicurezza sociale, al fine di aumentare le imposte dirette a carico dei più ricchi, in particolar modo le imposte su *capital gain*, interessi e dividendi.

4. Verso sistemi sociali misti

Prima di considerare gli scenari relativi al futuro del *welfare state*, è essenziale capire l'interazione tra gli schemi di protezione sociale nazionali (primo pilastro), quelli complementari (secondo pilastro) e quelli individuali (terzo pilastro). La transizione verso sistemi misti può essere descritta come una transizione dal *welfare state* alla *welfare society*, che conduce ad una chiara divisione dei compiti tra i tre pilastri:

- lo Stato è un erogatore generale di protezione e assistenza, che fornisce benefici mirati (accertamento della condizione economica) agli anziani e ai loro eredi, ai disabili e ai disoccupati, è cioè un erogatore di "benefici pubblici";

¹² A. GIDDENS, op. cit.

¹³ *Ibidem*, p. 128.

- ci sono poi dei "benefici complementari o integrativi", il cui ruolo è quello di integrare i benefici pensionistici pubblici. Possono assumere la forma di schemi previdenziali collettivi gestiti dai datori di lavoro. Tali schemi possono anche essere gestiti dai lavoratori, secondo il principio di mutualità;
- infine, molti paesi hanno incentivato il ricorso a nuove forme di risparmio personale gestite secondo principi assicurativi. Tali riforme riflettono un graduale trasferimento della responsabilità dell'accumulazione della rendita pensionistica dal livello statale e aziendale verso quello individuale¹⁴.

Vale la pena notare a questo punto che sia i paesi con sistemi di *welfare* forti che i paesi con sistemi deboli hanno sviluppato contratti previdenziali di tipo complementare o integrativo (individuale)¹⁵. In paesi con un *welfare* altamente costoso, come Germania, Francia, Olanda e Svezia, le pensioni aziendali hanno assunto un peso forte, così come nel Regno Unito, in Giappone e negli Stati Uniti, ove la spesa sociale è bassa. D'altro canto, in altri paesi con un sistema di *welfare* molto costoso, come Italia e Austria, contratti di previdenza complementare non sono ancora stati avviati.

In conclusione, possono essere individuati due trend principali negli Stati membri circa l'aggiustamento dei sistemi di *welfare*. Da un lato nella maggior parte dei paesi, i governi supportano e sussidiano gli schemi pensionistici complementari, dall'altro in molti paesi sono stati introdotti o stanno per essere introdotti incentivi allo sviluppo di schemi pensionistici individuali.

5. *L'iniziativa comunitaria recente*

Nel 1995 la Comunità europea ha pubblicato una comunicazione su *Future of Social Protection - A Framework for a European*

¹⁴ J. TURNER e N. WATANABE, *Private Pension Policies in Industrialized Countries*, Kalamazoo Mi, W.e. Upjohn Institute, 1995, p. 122.

¹⁵ Per una analisi internazionale si veda WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

*Debate*¹⁶, che stimola una discussione accesa ed interattiva sull'argomento. In questa comunicazione, la Commissione ha proposto l'avvio da parte delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri di un processo di riflessione comune sulla futura azione necessaria per rendere i sistemi di protezione sociale più favorevoli all'occupazione flessibile e più efficienti. Il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale si sono associati nella riflessione e sono già giunti ad alcune conclusioni. Il *Confidence Pact for Employment* ha evidenziato l'importanza di questo dibattito¹⁷.

L'obiettivo della comunicazione del 1995 della Commissione era da una parte indicare le vie lungo le quali può essere perseguita la modernizzazione, dall'altra presentare alcune specifiche proposte per un intervento di sostegno a livello europeo.

Il suddetto approccio si basa sul comune intendimento per cui:

1. ciascuno Stato membro è responsabile dell'organizzazione e del finanziamento del proprio sistema di protezione sociale;
2. l'Ue è responsabile del coordinamento degli schemi di protezione sociale obbligatori quando i cittadini esercitano il loro diritto di libera circolazione nell'Unione;
3. l'Ue si pone anche come forum per promuovere la migliore comprensione reciproca delle prospettive di lungo termine e per identificare le sfide comuni che gli Stati membri devono affrontare.

Alla luce della comunicazione del 1995 e del dibattito che ne è seguito, la Commissione ha pubblicato una nuova comunicazione nel marzo del 1997 dal titolo *La modernizzazione e il miglioramento della protezione sociale nell'Unione europea*¹⁸. La comunicazione ha definito la seguente agenda di obiettivi per ulteriori analisi, dibattiti e azioni d'intervento:

1. *la protezione sociale quale fattore produttivo*. La Commissione ha messo in dubbio la visione secondo cui la protezione socia-

¹⁶ COM (95) 466 finale, 31 ottobre 1995.

¹⁷ *Action for Employment in Europe, A Confidence Pact*, SEC (96) 1093 del 6 maggio 1996, in particolare i punti 3.11 e 3.16.

¹⁸ COM (97) 102 finale del 12 marzo 1997.

- le ha costituito uno svantaggio per le aziende europee nel contesto di competizione globale. Partendo dalle discussioni emerse durante la conferenza tenutasi sotto la Presidenza olandese nel gennaio del 1997 su "La politica sociale e le performance economiche", la Commissione ha studiato nel periodo 1997-1998 i costi e benefici complessivi dei sistemi di protezione sociale e ha tratto conclusioni positive circa il loro impatto sulla coesione sociale, la stabilità politica e il progresso economico;
2. *sistemi di protezione sociale più favorevoli all'occupazione.* Così come raccomandato dal Consiglio europeo di Dublino, nel dicembre 1996, la Commissione nel suo contributo del 1997 *Joint Employment Report* ha esaminato come le riforme dei sistemi di protezione sociale e la tassazione possano essere sviluppati come parte integrate di una politica attiva per l'occupazione. Questo rapporto è stato focalizzato sull'individuazione dei migliori interventi di politica attiva. La Commissione ha valutato come i sistemi assicurativi compensativi della disoccupazione possano essere trasformati in sistemi assicurativi di supporto all'occupazione. Ha inoltre approfondito la sua analisi delle misure adottate per ridurre i costi del lavoro non salariali, quale contributo al rapporto provvisorio presentato al Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno del 1997 e al *Joint Employment Report* presentato al Consiglio europeo di Dublino nel dicembre 1997. L'impatto della tassazione sull'occupazione ha inoltre costituito una parte importante della discussione nel nuovo *Taxation Policy Group* istituito dal Consiglio europeo di Dublino;
 3. *adattare la protezione sociale all'invecchiamento delle società europee.* L'invecchiamento della popolazione sta ponendo i sistemi pensionistici sotto una forte pressione. La Commissione prevede di sviluppare metodi per la previsione delle spese pensionistiche e di valutare la sostenibilità dei sistemi pensionistici pubblici, preservando nel contempo il loro carattere solidaristico distintivo. La Commissione prevede di esaminare i principi secondo cui le istituzioni che gestiscono sia gli schemi obbligatori che facoltativi e le società assicurative dovrebbero

-
- bero operare reciprocamente nel mercato interno. La Commissione inoltre ha chiesto alle parti interessate di esprimere delle proposte al fine di fornire un ambiente sicuro per gli schemi pensionistici integrativi. È allo studio una direttiva a questo scopo;
4. *l'adattamento della protezione sociale al nuovo equilibrio tra uomini e donne.* La Commissione pianifica di valutare gli sforzi degli Stati membri nella direzione della individualizzazione dei benefici – senza mettere in pericolo la situazione economica delle donne – nel suo Rapporto annuale sulle pari opportunità;
 5. *il miglioramento della protezione sociale in caso di mobilità intra-europea.* Come già notato, la comunicazione del 1997 è basata sul principio di sussidiarietà. La Commissione invitava le istituzioni e le parti sociali a contribuire al dibattito, con particolare riferimento all'impatto dell'invecchiamento della popolazione in fase di pensionamento, allo sviluppo di un quadro regolamentare a livello europeo per fornire un ambiente sicuro per il funzionamento efficiente degli schemi integrativi e alle implicazioni dello sviluppo di nuovi modelli di lavoro e in modo speciale l'impatto dei *career breaks* sui diritti sociali.

Il contributo della Commissione al dibattito relativo alla riforma del *welfare state* ha fornito un sostegno a favore di ulteriori aggiustamenti da parte degli Stati membri. La conclusione principale che può essere tratta dalle comunicazioni sopra menzionate è che l'approccio integrato dovrebbe essere adottato nelle azioni intraprese nel campo della protezione sociale e delle politiche del lavoro. Inoltre, la crescita e l'occupazione stanno venendo gradualmente riconosciute quali fattori chiave per la sostenibilità del *welfare state*. Quest'ultimo potrebbe essere tra i principali beneficiari dell'introduzione dell'euro, se le previsioni secondo cui l'Europa andrà incontro ad un lungo periodo di crescita economica, quale effetto dell'introduzione della moneta unica, fossero confermate.

BIBLIOGRAFIA

- GIDDENS A., *The Third Way - The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- LILLEY HON P., *The Secretary Old State of Social Security, Mais Lecture*, 23 giugno 1993, in C. OPPENHEIM, *The Welfare State: Putting the Record Straight*, Cpag, Londra, 1994.
- NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU I.G., *Convergence of the Social Security Systems in Western Europe*, Atene, Sideris 1992.
- NICOLAKOPOULOU-STEPHANOU I.G., "The European Social Model: Challenges and Prospects", in *Revue Hellénique de Droit International*, Atene, n. 2, 1996.
- TURNER J. e WATANABE N., *Private Pension Policies in Industrialized Countries*, Kalamazoo Mi, W.e. Upjohn Institute, 1995.
- WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

BERTRAND SORET

Delegazione della Commissione europea in Russia

**Il modello sociale comunitario nei paesi terzi:
il programma Tacis e la transizione
del sistema sociale in Russia**

1. *Introduzione*

L'immagine che un'entità istituzionale trasmette e la politica che essa conduce nei confronti dell'esterno offrono un quadro che permette di meglio individuare i suoi principi fondatori. L'Unione europea, che nasconde costantemente la sua reale natura, rifiutando di definirsi come una costruzione politica di tipo federale, si rivela talvolta più apertamente attraverso l'articolazione delle sue relazioni con i paesi terzi. Le reazioni di fronte alle crisi, i cambiamenti nelle politiche o, per lo meno, l'adattamento delle azioni in funzione di nuove situazioni, servono da catalizzatore per l'espressione di una certa identità ideologica. I principi di base si esprimono in programmi politici.

Abbiamo scelto di caratterizzare la politica sociale comunitaria attraverso le sue manifestazioni esterne. L'analisi dello sviluppo delle relazioni dell'Unione europea con la Russia, in questo contesto, ci servirà come punto di partenza. L'intensificazione della crisi e la stessa radicalizzazione del dibattito in Russia hanno portato a chiarire il modello che la Commissione europea intendeva proiettare all'esterno. Le negoziazioni avviate con i paesi candidati permettono certamente di farsi un'idea precisa del contenuto dell'*acquis* comunitario considerato fondamentale, ma que-

sto riguarda il contesto interno, il cui studio è compito di altri. Inoltre, il contesto delle adesioni e le difficoltà che ne derivano contribuiscono a complicare il discorso. La stessa Commissione ha avuto l'occasione di presentare le sue tesi in materia, all'epoca dell'apertura delle sedute di valutazione (*screening*) con i paesi candidati¹. Le relazioni con la Russia, non avendo come finalità un'integrazione rapida, si esprimono in modo più diretto, così da tradire più spontaneamente la loro colorazione politica.

Lo studio di una particolare applicazione non può assumere valore universale; tuttavia, per il suo carattere specifico, esso non può essere considerato in modo astrattamente riduttivo. La nostra esposizione sarà volta a definire, a partire da una situazione data nella sua essenzialità (cioè la risposta alla crisi transitoria della Russia) e nella sua universalità (una politica messianica nei confronti dei paesi terzi), la politica sociale dell'Unione, così come viene trasmessa verso l'esterno.

Ci baseremo su un approccio globale, attraverso il programma Tacis, per poi centrare il nostro studio sull'articolazione del discorso comunitario, a partire dal 17 agosto 1998, che segna la rottura con il "consenso globale Fmi". Il sistema di differenziazione con gli Stati Uniti, così come è stato adottato, non può occultare, per il bisogno di un approccio di identità esacerbato, una sensibilità sociale, che rivela un bisogno di giustificare l'interventismo dello Stato, come elemento fondatore di un modello europeo.

La situazione attuale è caratterizzata dalla confusione e dall'incoerenza. Comprendere il sistema sociale in Russia costituisce una sfida: ogni entità amministrativa inventa la sua riforma e il suo metodo di gestione (o di ignoranza) del processo di transizione. Il regime federale è crollato, il bilancio statale non permette più di fornire un minimo vitale ai più poveri, la legislazione è inadeguata: la trasformazione è diventata crisi.

Nella nostra presentazione, ci accontenteremo di riprendere a grandi linee le principali conclusioni degli studi preliminari Tacis, inserendole nel contesto generale, per apprendere, attraverso un gioco di specchi, la politica comunitaria, così come viene proiet-

¹ Allan Larsson, 30 settembre 1998.

tata all'esterno. In un secondo momento, analizzeremo il discorso sviluppato nelle relazioni con la Russia, a partire dall'inizio della crisi dell'estate del 1998. Concluderemo la nostra presentazione con un approfondimento dell'argomentazione comunitaria favorevole al mantenimento di un sistema forte di protezione sociale. Il credo della democrazia sociale europea si basa sull'assunto che la "protezione sociale è un fattore di produttività"².

2. *Tacis e l'impatto sociale della ristrutturazione e delle privatizzazioni*³

Tacis, il programma di assistenza tecnica dell'Unione europea per i paesi dell'Urss e la Mongolia, risponde alle esigenze dei beneficiari. I governi stessi stabiliscono i settori nei quali desiderano l'intervento di esperti. L'obiettivo è quello di sostenere il processo di riforma politica ed economica: sviluppo di un'economia di mercato e consolidamento della democrazia. Dal suo avvio nel 1991, il programma Tacis ha avuto una dotazione di 2 miliardi di Ecu, di cui la metà a favore della Russia⁴.

Il programma comprende una vasta gamma di settori, dalla sicurezza nucleare allo sviluppo delle piccole e medie imprese, passando per la riconversione alla vita civile degli ufficiali. Oltre 17 progetti Tacis si concentrano sugli aspetti sociali del processo di transizione in Russia. Quello sul quale abbiamo basato la nostra esposizione riguarda, più in particolare, la definizione di un quadro per la riforma del sistema di protezione sociale. L'aspetto politico è, senza dubbio, il più complesso a causa delle suscettibilità nazionali, ma dovrebbe essere, in teoria, il più promettente. La controparte è stata incaricata di elaborare un certo numero di raccomandazioni all'attenzione del Ministero russo dell'economia,

² Concetto sviluppato dalla DG V nel discorso di Allan Larsson, Direttore generale, del 10 luglio 1998 e del 12 novembre 1998, disponibili sul sito internet della DG V.

³ Progetto Edrus 9410.

⁴ Si veda Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Allegato 1, breve descrizione del programma Tacis e Rapporto annuale 1997.

al fine di minimizzare l'impatto sociale della ristrutturazione e delle privatizzazioni. L'ambizione iniziale era quella di identificare i problemi concettuali della politica sociale e le misure per affrontarli. Le conclusioni devono permettere di elaborare una metodologia di lavoro per il governo. Anche se è evidente che questo lavoro non può essere considerato come emanazione diretta dei compiti della Commissione, la metodologia descritta è stata definita quale termine di riferimento per il raggiungimento dei risultati.

Non entreremo nei dettagli, non essendo il progetto terminato e, di conseguenza, non ne discuteremo la finalità. Per il momento, ai fini della nostra presentazione, ci interessano soltanto le conclusioni preliminari presentate il 12 novembre 1998⁵. Esse hanno permesso di sottolineare le seguenti carenze dell'attuale sistema russo:

1. *l'insufficienza della "municipalizzazione" delle proprietà* grava sul bilancio delle imprese, che si trovano impossibilitate a svolgere una politica sociale globale. Esse non hanno le risorse necessarie, dal momento che, in generale, dispongono soltanto di un capitale virtuale e di redditi fittizi, in un'economia basata sul baratto ("demonetizzata"). Un sistema privato di assicurazione sociale non può funzionare, in assenza di una base finanziaria sufficientemente solida. Inoltre, questi vincoli per gli attori privati riducono l'imponibile fiscale, diminuendo quindi le possibilità per le autorità pubbliche di assumere queste funzioni;
2. *la definizione degli obiettivi sociali è inefficace*: i sistemi di controllo sono allo stato embrionale. La valutazione dei bisogni è empirica così come la determinazione dei redditi potenziali. In particolare, i metodi di determinazione della soglia di povertà e l'identificazione dei potenziali beneficiari dei programmi sociali sono aleatori. La prevalenza di una forte economia parallela falsa i dati. È necessario attivare un sistema di individuazione delle frodi, attraverso la lotta contro la corruzione generalizzata. L'amministrazione si trova intrappolata in un circolo vizioso: essa non ha i mezzi per pagare decente-

⁵ ADELINE GONAY (relatore), *Addressing the Social Impact of Economic Restructuring and Privatisation: Key Problems and Solutions*, Mosca, novembre 1998.

- mente i propri funzionari, in quanto le entrate derivanti dalle imposte sono scarse, alimentando così le tentazioni;
3. ne consegue una *debolezza dei meccanismi di finanziamento dei programmi sociali*, aggravata dalla recessione che accresce il deficit di bilancio e riduce ancora l'imponibile fiscale. Risulta quindi urgente determinare con maggiore precisione quali sono le priorità e ridurre i servizi sociali. L'idea di utilizzare gli oneri, aumentando i contributi, sembra presentare seri limiti, anche se i beneficiari sarebbero relativamente favorevoli ad un aumento delle loro contribuzioni. Il problema risiede nella crescente importanza della quota di popolazione che vive sotto la soglia di povertà⁶, che dovrebbe poter beneficiare, in primo luogo, di una migliore copertura sociale, ma che, per definizione, non può contribuire molto di più al suo finanziamento;
 4. *le deficienze del sistema di gestione* sono la conseguenza di quanto esposto in precedenza e sono tanto difficili da correggere, in quanto le autorità non hanno saputo promuovere sufficientemente il dibattito pubblico;
 5. *la mancanza di dialogo sui diversi aspetti della riforma* costituisce la chiave di ogni progresso in materia. Gli sforzi di comunicazione per promuovere la riforma e tentare di rafforzare la coesione sociale sono stati modesti, persino inesistenti, da parte del Ministero dell'economia. Domandare maggiori sacrifici è impopolare e difficile, ma in assenza di una certa funzione pedagogica, il tentativo di elevare il senso civico, per accrescere le risorse e arginare il fallimento del sistema, è votato all'insuccesso. Le stesse autorità locali non sono incentivate ad assumere maggiori responsabilità in materia, a causa del costo politico da pagare, nel caso in cui le autorità federali non le sostengano. In ogni caso, la popolazione è fortemente contraria alla privatizzazione del sistema sociale⁷, dal momento che il 40% si esprime in modo contrario;

⁶ Il 30% della popolazione guadagna meno di 552 rubli al mese, soglia ufficiale di povertà secondo il rapporto dell'11 novembre 1998 del Recep, Mosca (sito internet: hhs.se/site/recep/recep.htm).

⁷ Studio menzionato precedentemente (nota 5), p. 71.

-
6. dalla mancanza di un dibattito politico strutturato consegue che la *legislazione sociale rimane ad uno stadio embrionale*. La Douma ha votato soltanto un numero limitato di leggi che le sono state sottoposte dal governo nel 1997/1998, per riformare il sistema sociale. All'approssimarsi delle elezioni legislative del 1999 e nel contesto di instabilità politica alimentata dai problemi di salute del presidente Eltsin, il partito comunista, che domina l'assemblea, non intende prendere misure che lo renderebbero impopolare. Le leggi votate fino ad oggi non hanno che un carattere normativo e non si impegnano a definire un quadro di riferimento per la riforma del sistema sociale.

L'insieme delle raccomandazioni sviluppate attraverso il programma Tacis, al di là dei luoghi comuni e delle osservazioni di buon senso, costituisce un'immagine di quello che potrebbe essere considerato come un modello sociale comunitario. Mentre nell'ambito della ristrutturazione delle imprese, le privatizzazioni generalizzate e la politica non interventista dello Stato costituiscono il cammino da seguire per rilanciare l'economia, nel settore sociale prevalgono centralizzazione, controllo pubblico e gestione statale. Non contestiamo la validità dell'argomentazione, particolarmente nel contesto russo, tuttavia la tesi in favore del dialogo e della ricostruzione di un *safety net* sembrano costituire il principale suggerimento dei programmi comunitari di assistenza tecnica. Ciò, senza dubbio, non è sorprendente per chi ha familiarità con il lavoro compiuto dalla DG V, che è incaricata, in seno alla Commissione europea, di definire e realizzare la politica sociale⁸, ma costituisce un elemento relativamente nuovo nel discorso destinato ai paesi terzi. Fino ad oggi, la Commissione si è astenuta dal presentare in termini così chiari il suo modello di società, anche se ha sempre avuto una certa tendenza messianica a giustificare le sue azioni. Nella sezione successiva, analizzeremo più in profondità il tenore del messaggio comunitario, poggiandoci sulle tesi interne che giustificano questo approccio. Continueremo a

⁸ Si veda *Programma di Azione Sociale 1989/2000*, COM (98) 259, 29 aprile 1998.

basare la nostra esposizione sull'esempio delle relazioni tra Unione europea e Russia, che non pretende di avere valore universale, ma che costituisce una realtà concreta.

3. *Il discorso della Comunità in campo sociale nelle sue relazioni con la Russia*

La moratoria unilaterale per il rimborso del debito interno ed esterno decretata dal governo russo il 17 agosto 1998 è servita da catalizzatore per far scoppiare "la bolla finanziaria" e rivelare in tutta la sua ampiezza il significato della crisi del processo di transizione. Il Fondo monetario internazionale aveva accordato un prestito supplementare di 22 miliardi di dollari nel mese di luglio (da rimborsare a rate), basato su un certo credito di fiducia relativo alla realizzazione delle riforme. Il negoziatore russo A. Choubaïš dichiarerà più tardi alla stampa che fu costretto a mentire deliberatamente ai suoi interlocutori sulla situazione reale per ottenere il loro accordo. Il consenso liberale esplose, il fallimento economico si accompagnò ad una crisi di fiducia politica: gli americani avrebbero condotto la Russia su una cattiva strada (Jeffrey Sachs, in particolare), tali sono le risonanze del *café du commerce* sostenute dai demagoghi della Douma.

Il Fmi ha quindi sospeso il suo supporto. Il nuovo governo esita e non riesce, per il momento, a convincere l'Occidente della sua determinazione a perseguire le riforme. I messaggi appaiono contraddittori e il programma presentato assomiglia più ad un elenco di desideri, che a una strategia coerente per uscire dalla crisi. I dubbi quanto alla razionalità della realizzazione di un'economia di mercato si ripresentano con vigore. Risulta quindi più difficile far votare dalla Douma le proposte di legge tanto attese, per risanare il sistema fiscale. In un tale contesto, gli Stati Uniti e l'Unione europea faticano a fare pressione sul loro partner russo per il mantenimento di una "rotta liberale".

Anche l'approccio dell'Unione si è evoluto in maniera significativa, distinguendosi dal messaggio americano e insistendo sulla necessità di esplorare "la terza via", dal momento che i paesi

dell'Europa occidentale avevano già mostrato la strada da percorrere attraverso la ricostruzione postbellica. Progressivamente, dal settembre 1998, nel corso di incontri ufficiali e, in particolare, in occasione del summit Santer-Primakov a Mosca (8-9 ottobre 1998), la Commissione ha insistito sulla necessità di mitigare le riforme e di trovare un compromesso socialmente accettabile tra liberalismo e socialismo. L'approccio non è completamente nuovo ed erano già stati fatti dei tentativi, ma per la prima volta, un tale atteggiamento è stato presentato ufficialmente come principio fondatore. Il presidente esprimeva un'idea avanzata in seno al Consiglio, poi ripresa pubblicamente dalla Presidenza: non si trattava quindi di un esercizio di improvvisazione.

Il summit di Vienna, qualche settimana più tardi, confermò questo approccio; l'Unione, attraverso la voce della sua Presidenza, precisò il suo messaggio: la Commissione, nell'ambito delle organizzazioni internazionali (Fmi, Banca mondiale e G7) si dichiarava a favore della Russia, se il nuovo governo avesse adottato un atteggiamento meno rigoroso in termini di ortodossia liberale nei confronti della riforma economica.

Questa apertura rispetto alle tesi del Fmi, scontata dal momento che, nell'immediato, solo queste ultime assumono importanza, non costituisce tuttavia un approccio politico privo di significato, sia nel breve termine, che per il raggiungimento di un equilibrio nel medio-lungo termine. Questa posizione è stata sistematicamente ripresa recentemente nell'espressione ufficiale delle posizioni comunitarie.

I rappresentanti della Commissione ricordano quando viene data loro occasione che l'Unione condivide con il governo russo l'obiettivo di soddisfare la domanda sociale. I governi hanno il dovere di proteggere le popolazioni più deboli, di rimediare alle insufficienze dell'economia di mercato e di assicurare una distribuzione equa della ricchezza⁹. La prosperità economica passa attraverso la provvidenza statale.

⁹ Dr. O. Hahn, capo della delegazione della Commissione europea in Russia, all'epoca dell'apertura della conferenza organizzata dal governo russo sul *Dialogo Russia Unione nel settore sociale*, 12-13 novembre 1998.

Il modello europeo ammette le sue rigidità a livello di mercato del lavoro e il costo del proprio sistema di protezione sociale, ma le giustifica, malgrado l'importanza crescente del dibattito in materia. In questo clima esacerbato dalla crisi, che rimette in questione i precetti di base della socialdemocrazia, considerata poco adatta alla conservazione dell'occupazione, la Commissione cerca di tracciare un parallelo in Russia. La linea tra riforma economica strutturale e sociale è stabilita. È necessario garantire condizioni favorevoli all'investimento, per permettere un effetto di trascinamento che porti alla creazione di nuovi posti di lavoro. La crescita assicurerà un livello minimo di protezione sociale.

Con realismo, la Commissione riconosce che essa non dispone di una ricetta trasferibile alla situazione russa, riaffermando così la propria modestia. Tuttavia, il messaggio resta quello che la diversità dei sistemi sociali dei quindici Stati membri non preclude la loro compatibilità in seno al Mercato unico, in quanto ispirati alla stessa assunzione: resta indispensabile l'intervento dello Stato per assicurare un livello minimo di protezione sociale.

L'ambizione della Commissione europea è quella di condividere con la Russia la sua esperienza in materia, attraverso il dialogo permanente che si instaura, in particolare, con l'*Accord de Coopération et de Partenariat* e la sua realizzazione ricorrendo ai fondi Tacis. Si tratta di una questione culturale: la diversità costituisce la principale ricchezza dell'esperienza comunitaria, gli Stati membri sono differenti gli uni dagli altri, ma si alimentano della stessa esperienza. L'obiettivo principale delle relazioni con la Russia implica un certo grado di integrazione attraverso la condivisione di un patrimonio politico comune. Ci collochiamo nell'ambito dell'ideologia, ove la protezione sociale viene intesa come fattore produttivo.

4. *La protezione sociale come fattore di produttività*

Nel difendere il modello sociale europeo, la Commissione considera alcune statistiche di base¹⁰, per apprezzare la riuscita

¹⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Moderniser et améliorer la protection*

del sistema: il tenore di vita è raddoppiato dall'avvio della Comunità, l'Unione rappresenta la più grande entità economica del mondo, producendo un quinto del Pil mondiale, con solo il 6% della popolazione del pianeta.

La protezione sociale ha permesso di gestire le trasformazioni strutturali permanenti, prevenendo in gran parte la spaccatura che ne sarebbe dovuta derivare: in assenza di protezione, il 40% delle famiglie vivrebbe al di sotto della soglia di povertà (corrispondente alla metà del reddito nazionale medio), contro l'attuale 17%. I diversi meccanismi di redistribuzione avrebbero permesso a quasi 100 milioni di persone nell'ambito dell'Unione di superare questo livello. La sicurezza sociale assicura un livello di salute pubblica che molti paesi ci invidiano.

La questione politica è di sapere se il costo di un tale sistema è sopportabile e compatibile con la globalizzazione dell'economia mondiale. La Commissione risponde favorevolmente nello stesso rapporto, sottolineando la necessità di perseguire il risanamento delle finanze pubbliche e di lottare più efficacemente contro la disoccupazione e l'esclusione sociale. Secondo la DG V, la protezione sociale ha anche contribuito al rapido sviluppo economico delle nostre società e non intacca la nostra competitività.

Un rapido confronto tra gli Stati membri e gli Stati Uniti permetteva di concludere nel 1997 che si è verificato un riavvicinamento dei costi orari di produzione¹¹, avendo la Francia e la Germania superato gli Stati Uniti. Complessivamente, l'Unione ha un surplus dell'1,5% della sua bilancia corrente, mentre gli Stati Uniti registrano un deficit del 2,5%. Gli Stati membri con il sistema di protezione più sviluppato (Paesi Bassi, Germania, Svezia) sono, allo stesso modo, quelli che hanno una bilancia positiva, in rapporto ai paesi che hanno un regime di assicurazione meno sofisticato e che presentano un deficit esterno (Grecia, Portogallo). È difficile stabilire un legame diretto tra *performance* economiche globali e bilancio sociale.

sociale dans l'Union européenne, Bruxelles, 1997, disponibile sul sito Web Europa.

¹¹ La Commissione cita l'articolo di PAUL KRUGMAN, "America the Boastful", in *Foreign Affairs*.

La Commissione approfondisce le sue considerazioni, ridimensionando l'importanza del prezzo dei sistemi sociali, dimostrando così che il peso sulle finanze dello Stato non è un buon indicatore del costo totale sopportato dalle famiglie. Così l'equazione *performance* economiche/peso delle spese pubbliche sociali richiede un approccio più raffinato. Una famiglia americana destina il 40% del suo bilancio a spese sociali, se si somma la parte pagata attraverso il sistema statale e quello privato, contro il 41% in Svezia. Se l'osservatore si attiene a queste cifre, è giocoforza constatare che il dibattito sul costo della politica sociale diventa presto ideologico.

Le prospettive di accelerazione dei cicli economici e di rinnovamento delle tecnologie¹² richiedono una ridefinizione del patto sociale tra cittadini e pubbliche autorità. Il motto dell'integrazione europea deve essere "sicurezza nel cambiamento" e non "sicurezza contro il cambiamento". Come si articolerà questa politica nel futuro, in particolare nella prospettiva dell'allargamento, compete alla speculazione. L'avvento dell'euro costituirà una prima rivoluzione nella formulazione della politica economica e richiederà un ripensamento del dibattito istituzionale. Il Trattato di Amsterdam offre solo una risposta parziale.

Il Programma di azione sociale 1998/2000, pubblicato il 29 aprile 1998¹³ offre qualche spunto di riflessione e mette l'accento sulle debolezze del modello: la lotta contro la disoccupazione e la creazione di posti di lavoro. La Commissione conclude insistendo sulla necessità di promuovere il progresso sociale globale, per riuscire a mantenere la coesione e preservare l'*acquis*. Questa preoccupazione deve riscontrarsi in tutte le politiche comunitarie suscettibili di contribuire a questo risultato e giustifica quindi la sua proiezione nelle nostre relazioni con l'esterno. Essa costituisce un fattore di identità del principio di integrazione europea.

Lo sviluppo di un "partnariato" implica la definizione di precetti, che devono servire da piattaforma per l'elaborazione di

¹² Secondo la Commissione, l'80% delle attuali tecnologie sarà stato rinnovato nel 2005.

¹³ COM (98) 259.

una strategia relazionale. Questa tensione sociale rende opportuna la definizione di legami privilegiati tra la Russia e l'Unione europea, permettendo di iscrivere una certa connivenza nel dialogo comune, in opposizione al supposto liberalismo, imposto senza sfumature dagli Stati Uniti. Al di là delle convinzioni verosimilmente profonde, ci troviamo di fronte ad un caso di adeguamento reale.



Puglia Grafica Sud - Bari