Article by an MPIfG researcher
Wolfgang Streeck: La debolezza dello stato da risorsa a vincolo: Il corporativismo dello stato sociale e l'uso privato del pubblico interesse. In: Stato e Mercato (70), 3 - 36 (2004). Mulino
The original publication is available at the publisher's web site: http://dx.doi.org/10.1425/13103

WOLFGANG STREECK

La debolezza dello stato da risorsa a vincolo: il corporativismo dello stato sociale e l'uso privato del pubblico interesse

Per un paese, il fatto di essere governati da uno stato non completamente sovrano può rivelarsi qualcosa di diverso da uno svantaggio? Nella sua fondamentale analisi sulla Germania occidentale del dopoguerra, Peter Katzenstein ha suggerito che può essere così. Egli sostiene che proprio il fatto di non possedere piene capacità statali ha permesso alla Repubblica Federale Tedesca una *governance* più efficace di quella di nazioni simili. Il motivo, secondo Katzenstein, era il seguente: la semisovranità ha protetto lo stato tedesco dall'illusione controproducente di onnipotenza che avevano gli altri stati dell'epoca, costringendolo ad adottare altri strumenti, diversi dal controllo diretto dello stato, per attuare le politiche pubbliche – strumenti che si adattavano molto meglio delle forme tradizionali di intervento pubblico all'evoluzione dei problemi della *governance* in un mondo in continuo cambiamento.

Affinché una *governance* semisovrana abbia successo, nel senso di Katzenstein, occorre che si fondi su due pilastri. In primo luogo, uno stato frammentato e decentrato, con capacità di intervento diretto limitate, deve imparare a concludere accordi con gli attori indipendenti della società civile che possiedono una propria sorta di sovranità e che non possono essere ignorati o evitati. Uno stato di questo tipo, quindi, deve essere uno «stato cooperativo» (Wilke 1983), in cui si governa più attraverso la

Questo articolo si basa su una prima rassegna di informazioni raccolte grazie a una ricerca svolta in collaborazione con Christine Trampusch sulle origini e sugli effetti dell'«Alleanza per il lavoro» del governo Schröder e, più in generale, sul mutamento delle relazioni tra gli interessi organizzati e lo stato in Germania dagli anni ottanta. Ringrazio Christine Trampusch, Anke Hassel e Britta Rehder per le critiche costruttive e i validi suggerimenti.

negoziazione e la cooptazione che mediante l'autorità legale (Scharpf 1993). Là dove questo sistema funziona – in un sistema politico che ha imparato a costruire una cultura e a sviluppare tecniche di controllo indiretto – le organizzazioni e le istituzioni sociali indipendenti, cui sono garantiti autonomia e potere, diventano agenti di autogoverno autorizzati dallo stato, sotto il tetto di un ordine pubblico negoziato del quale lo stato è solo un elemento tra gli altri, anche se di cardinale importanza (Streeck e Schmitter 1984). L'autonomia sociale, in questo modo, si trasforma in responsabilità pubblica delegata, e i gruppi privati organizzati diventano agenzie quasi pubbliche di *governance* della società, molto più competenti e legittimate ad affrontare i problemi di coloro che rappresentano di quanto possano mai esserlo le burocrazie pubbliche.

In secondo luogo, occorre che i gruppi sociali che devono collaborare nella *governance* di uno stato cooperativo siano organizzati in maniera tale da permettere loro di raggiungere tale scopo. Nel linguaggio di Katzenstein, le carenze della Germania, uno stato decentrato e semisovrano, sono state compensate da una società in grado di autogovernarsi mediante organizzazioni intermediarie accentrate. In genere, né la concorrenza tra le varie organizzazioni per assicurarsi il sostegno di uno stesso gruppo né l'instabilità organizzativa di qualsiasi altro genere danno luogo a un comportamento responsabile. I gruppi sociali che partecipano alla *governance* semisovrana, quindi, dovrebbero essere rappresentati da organizzazioni vaste e con una elevata adesione, inclusive all'esterno in modo tale da rendere loro impossibile imporre i costi delle proprie politiche agli *outsiders*, ed eterogenee all'interno in modo da costringerle a combinare interessi particolari divergenti e a imparare ad aggregarli in un compromesso ampio e centrista (Olson 1982). La società civile, in altre parole, deve essere rappresentata da un piccolo numero di organizzazioni in grado di parlare in modo legittimo ed efficace per i loro membri, che insieme tutelino la società nel suo complesso e non escludano alcuna categoria sociale significativa. Ci si può aspettare che queste organizzazioni, definite «corporativiste» dalla letteratura degli anni settanta (Schmitter 1979 [1974]; Lehmbruch 1979 [1974]; Katzenstein 1984), identifichino i propri interessi, sia effettivi che organizzativi, con quelli della società nel suo complesso, o quanto meno che li definiscano in modo tale da prendere sufficientemente in considerazione il pubblico inte-

resse, permettendo così a uno stato semisovrano di evitare un conflitto dirompente.

Uno degli esempi della teoria della semisovranità benevola di Katzenstein era rappresentato dalle relazioni industriali. In questo ambito la configurazione tedesca – uno stato debole e decentrato e una società accentrata, con una connessione assicurata da un vario insieme di istituzioni parapubbliche – era presente in modo quasi idealtipico. Attraverso la *Tarifautonomie* allo stato era impedito l'intervento diretto nella fissazione dei salari. Tale vuoto era colmato dai sindacati e dalle associazioni dei datori di lavoro, caratterizzati da una elevata adesione, saldi nella loro posizione e disciplinati proprio dal loro potere, che erano entrambi autorizzati e obbligati a esercitare e che poteva essere utilizzato nel modo migliore solo attraverso la cooperazione reciproca e con lo stato. Protetti da cambiamenti radicali grazie al sistema della semisovranità – ad esempio, sotto forma di una politica dei redditi definita dalla legge – i sindacati e i datori di lavoro negoziavano il cambiamento incrementale e si prendevano la responsabilità della sua attuazione, se non altro perché nessun altro avrebbe potuto farlo al posto loro. Per quanto riguarda i sindacati, in particolare, tale responsabilità derivava dal loro profondo coinvolgimento in una peculiare istituzione parapubblica sui luoghi di lavoro – la codeterminazione (*Mitbestimmung*) dei lavoratori – che fu estesa negli anni settanta e a cui Katzenstein dedica molta attenzione. Il risultato, secondo Katzenstein, è stato un livello di «pace sociale» unico a quel tempo tra i paesi maggiori, che a sua volta favoriva una competitività industriale eccezionale e una *performance* macroeconomia invidiabile.

Questo articolo descrive che cosa è accaduto alle relazioni industriali in Germania dopo Katzenstein. Si sostiene che sono ormai tramontati i giorni in cui uno stato debole costituiva un vantaggio per la *governance* delle relazioni industriali. Affinché la politica di Katzenstein di coordinamento pubblico-privato avesse successo, erano necessarie condizioni economiche e politiche che lo stato tedesco, da solo, non era in grado di riprodurre. Con il senno di poi è possibile vedere che la capacità della Germania di garantire una efficace concertazione fra capitale e lavoro e l'utilità sociale ed economica della libera contrattazione collettiva tedesca dipendevano da un contesto storico che era dato per scontato anche nel momento in cui stava scomparendo. Tra le variabili che per troppo tempo sono state

trattate come costanti c'erano: la crescita economica elevata e stabile trainata dalle esportazioni che rendeva il pieno impiego una condizione normale; la disponibilità e l'abilità dei sindacati di anteporre le proprie lealtà politiche e istituzionali agli articolati interessi dei loro membri. Mentre quest'ultima è terminata con l'ondata di militanza dei lavoratori nel 1969, la prima è scomparsa definitivamente con la crisi petrolifera del 1973.

A metà degli anni ottanta, all'epoca in cui scriveva Katzenstein, la specifica configurazione delle relazioni industriali tedesche – stato debole e forti interessi organizzati – era già in crisi. Il monetarismo istituzionalizzato, imposto dalla *Bundesbank* fin dal 1974, insieme a un regime di contrattazione collettiva immutato – e specialmente a un sindacato dei metalmeccanici che giurava che non avrebbe mai dimenticato la «lezione del 1969» – stava già dando origine a una disoccupazione crescente la quale, a sua volta, determinava problemi che per il governo era sempre più difficile affrontare. Per un certo periodo di tempo l'economia politica tedesca è riuscita a reagire alla bassa inflazione imposta istituzionalmente e ai salari elevati con un cambiamento strutturale verso un modello produttivo estremamente competitivo, che divenne noto con l'espressione «produzione diversificata di qualità» (Streeck 1991). Inoltre, tra il primo e il secondo shock petrolifero, la reflazione fiscale ha contribuito a nascondere il «trilemma» tra libera contrattazione collettiva, stabilità monetaria e occupazione – un trilemma che per le istituzioni tedesche poteva essere risolto solo a scapito di quest'ultima. Tuttavia, quando questo processo ha fatto il suo corso, proprio quelle opportunità offerte dalla semisovranità e quella interrelazione stretta tra stato e società civile organizzata elogiate da Katzenstein hanno, da un lato, costretto e, dall'altro, permesso ai partner sociali e al governo, dipendenti com'erano dalla pace sociale, di nascondere il problema dell'occupazione del paese, orientando il *welfare state* ad una gestione difensiva dell'offerta di lavoro. In tale processo le pressioni endemiche di un mercato del lavoro permanentemente in disequilibrio hanno rimodellato in modo incrementale, ma dalle fondamenta, la relazione tra lavoro, mondo dell'industria e stato, e alla fine hanno determinato l'inclusione della questione della sovranità statale – della capacità dello stato di governare – nell'agenda economica.

1. Il contesto: l'ascesa del corporativismo del *welfare*

La tesi della semisovranità di Katzenstein descriveva uno stato debole che, con successo, attribuiva la responsabilità di raggiungere gli obiettivi economici nazionali a gruppi di interesse ben organizzati. Tuttavia, nella Germania degli anni ottanta e novanta, le «parti sociali», caratterizzate da una minore adesione ma ancora saldamente radicate, hanno imparato a usare il loro status politico privilegiato per trarre vantaggio dalla condizione di semisovranità, e ad avvalersi di istituzioni pubbliche cruciali allo scopo di sussidiare un regime di mercato del lavoro sempre più insostenibile. Passo dopo passo, l'uso pubblico degli interessi organizzati privati, descritto da Katzenstein e da altri, si è trasformato in uso privato del pubblico interesse. Alla fine degli anni novanta al più tardi, nel *Bündnis für Arbeit* (Alleanza per il lavoro) del governo Schröder, la decadenza del *Modell Deutschland* è palesata in un perdurante stallo politico sulla riforma del mercato del lavoro. In quell'occasione il corporativismo, nel senso di autogoverno di un gruppo responsabile, si è trasformato in corporativismo nel senso francese o italiano: il perseguimento dell'interesse di un gruppo particolare nella sfera pubblica a spese pubbliche, prima in collusione con il governo e successivamente contro la sua – riluttante – resistenza.

Come è potuto accadere? La semisovranità economica – in particolare l'assenza di controllo da parte del governo federale sull'offerta di moneta – aveva protetto sia i sindacati sia il governo dalle tentazioni keynesiane. Dal momento che i sindacati non si potevano aspettare che lo stato sottoscrivesse aumenti di salario eccessivi, hanno capito che era nel proprio interesse moderare le richieste salariali, alla luce dei *loro* prevedibili effetti macroeconomici. Ciò, tuttavia, cambiò in misura significativa nel 1969 quando l'IG Metall, in particolare, attribuì gli scioperi non ufficiali alla sua cooperazione con la politica economica del governo, specialmente attraverso la *Konzertierte Aktion*. Negli anni successivi, le politiche salariali dei sindacati diventarono più attente alle richieste di iscritti sempre più numerosi e coscienti dei propri interessi. Nel 1974, in seguito al primo shock petrolifero, il governo Brandt fu costretto ad accettare un accordo che prevedeva un aumento salariale di oltre il 10% per il settore pubblico; pochi mesi dopo rassegnò le dimissioni. La *Bundesbank*, che non credeva che il governo sarebbe stato in grado di opporsi ai sindacati, adottò unilateralmente una politica

monetarista che non era negoziabile, né per le organizzazioni sindacali né per il governo. Subito dopo la disoccupazione di massa divenne il problema cruciale dell'economia politica tedesca, problema che persiste tuttora (Scharpf 1991).

Il governo di Helmut Schmidt, che era diventato il principale propugnatore del tripartito *Modell Deutschland*, dipendeva dal sostegno politico dei sindacati e quindi non si poteva permettere politicamente di intervenire nella contrattazione collettiva[1]. E non era neanche in suo potere regolare l'offerta di moneta al livello necessario per ritornare al pieno impiego. In effetti, di fronte all'inflessibile monetarismo della *Bundesbank*, nel 1978 i sindacati abbandonarono formalmente la *Konzertierte Aktion*. Nello stesso anno il governo, cercando disperatamente di trovare un modo per ritornare al pieno impiego, avviò un tentativo di reflazione fiscale concertato a livello internazionale. Tale tentativo fallì nel 1979 quando gli Stati Uniti, violando gli accordi del vertice di Bonn, adottarono unilateralmente una politica monetaria restrittiva mentre, simultaneamente, l'economia mondiale fu colpita dalla seconda crisi petrolifera. Con i sindacati propensi a difendere il regime di mercato del lavoro caratterizzato da salati elevati e da una bassa dispersione salariale che aveva servito bene i loro interessi e quelli dei loro iscritti, il risultato fu un debito pubblico in aumento accompagnato da una disoccupazione crescente, che a sua volta causò la rottura della coalizione social-liberale nel 1982.

Già nei tardi anni settanta, quindi, la semisovranità aveva cominciato a trasformarsi in uno svantaggio. Se da un lato continuava a impedire al governo di usare le politiche monetarie per sostenere il mercato del lavoro, dall'altro lo costringeva, mediante la *Tarifautonomie*, a lasciare la regolazione di tale mercato ai sindacati e ai datori di lavoro. I primi tentativi di Kohl di ridurre la forza dei sindacati non si avvicinarono minimamente a quello che avvenne in Gran Bretagna in quegli anni, probabilmente anche a causa della scarsa convinzione di tali sforzi, dal momento che Kohl capiva troppo bene i vincoli

[1] Katzenstein cita un memorabile articolo di Schmidt, pubblicato sul «New York Times» nel maggio del 1976, in cui sottolinea che: «L'intero processo di fissazione dei salari è responsabilità esclusiva degli attori della contrattazione collettiva. Il governo e il parlamento non si sognerebbero mai di cambiare questo stato di cose. Per quella che è la nostra esperienza, non esiste una soluzione migliore» (Katzenstein 1987, p. 156).

politici della semisovranità. Si verificarono conflitti nelle relazioni industriali e tra governo e organizzazioni sindacali. Molto presto, tuttavia, i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro impararono a usare il *welfare state* bismarckiano come un equivalente del keynesismo – compensando gli effetti negativi della libera contrattazione sull'occupazione collettiva non attraverso un aumento della domanda aggregata, ma mediante l'uscita dal mercato dell'offerta di lavoro in eccesso (Streeck 1997; 2001b). Dal momento che il governo, dati i suoi limitati poteri, non aveva niente di meglio da offrire per contenere il numero di disoccupati, esso acconsentì, più o meno volontariamente.

Negli anni seguenti, i diversi governi Kohl, che subivano le pressioni elettorali affinché si agisse per risolvere la questione della disoccupazione, ma erano incapaci di intervenire in modo efficace sul mercato del lavoro, furono felici di permettere alle parti sociali di procedere nella ristrutturazione industriale con un regime di mercato del lavoro caratterizzato da elevati salari ed elevata produttività e facendo assorbire le vittime al sistema di sicurezza sociale, fino al punto in cui i costi della gestione difensiva dell'offerta di lavoro cominciarono a contribuire alla disoccupazione stessa. Il culmine si ebbe nel periodo successivo alla riunificazione: per sostenere l'unità nazionale e potere attuare un trasferimento consensuale delle istituzioni da ovest a est (Lehmbruch 1998) e impedire la «radicalizzazione» nell'ex Repubblica Democratica, Kohl fu costretto a riguadagnarsi una buona reputazione presso i sindacati. In questo processo, il consenso produttivistico, che Katzenstein aveva descritto come una caratteristica delle relazioni industriali tedesche, fu gradualmente rimpiazzato da un consenso sul *welfare state*, sostenuto dal radicamento istituzionale dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali negli organismi di autogoverno del sistema di sicurezza sociale, fino a quando, a metà degli anni novanta, anche tale consenso cominciò a crollare, per via del suo crescente costo economico.

2. L'agenda: combattere la disoccupazione

Quando Kohl divenne cancelliere nel 1982, l'ultimo tentativo di keynesismo era fallito, la disoccupazione continuava ad aumentare e il debito pubblico aveva raggiunto un livello record. Sia il governo sia i sindacati erano consci che, dal punto di vista

economico, il monetarismo della *Bundesbank* era ormai l'unica strategia. Tuttavia, Kohl doveva temere più della Thatcher le conseguenze elettorali negative della disoccupazione elevata. E, sebbene i sindacati fossero abbastanza forti da resistere all'intervento pubblico nella *Tarifautonomie*, temevano allo stesso tempo di lasciare aumentare ulteriormente la disoccupazione. La loro risposta fu una strategia di redistribuzione del lavoro, tramite una riduzione dell'orario di lavoro.

Tuttavia, le modalità con cui effettuare tale redistribuzione divennero una questione di divisione tra i sindacati. Per un certo periodo il sindacato dei lavoratori metalmeccanici, l'IG Metall, esitò tra il pensionamento anticipato (senza riduzione della pensione) e la riduzione dell'orario settimanale (senza diminuzione di stipendio), fino a che, all'inizio del 1984, decise per quest'ultima misura e avviò una campagna per le 35 ore settimanali (*Wochenarbeitszeitwerkürzung*). Altre cinque associazioni sindacali, sotto la guida dei lavoratori del settore chimico, optarono invece per la riduzione delle ore di lavoro lungo l'arco dell'intera vita lavorativa (*Lebensarbeitzeitwerkürzung*). In parte tale divisione rifletteva il tradizionale antagonismo tra sindacati di «destra» e di «sinistra». Ma anche la differente struttura per età può essersi rivelata importante; dal momento che i membri dell'IG Metall al tempo erano in media più giovani, una riduzione dell'orario uguale per tutti poteva risultare un'opzione più attraente per loro. Per la leadership sindacale, il sostegno degli iscritti era fondamentale, dal momento che era stato subito chiaro che la riduzione dell'orario di lavoro non si sarebbe potuta ottenere senza un lungo sciopero[2].

Dal punto di vista dei datori di lavoro le preferenze erano chiare. Essi temevano gli aumenti dei costi e le rigidità organizzative che si aspettavano da una settimana lavorativa di 35 ore, ed esortarono il governo a venire in loro aiuto. Come risposta, quest'ultimo cercò di influenzare il dibattito tra i sindacati a favore della cosiddetta «gang dei cinque», con una legge secondo cui il sistema di sicurezza sociale avrebbe coperto parte dei costi del pensionamento anticipato se si assumeva un

[2] Il fatto che i lavoratori del settore chimico ricercassero altre modalità per diminuire l'offerta di lavoro era dovuto alla particolare esperienza che avevano vissuto alla fine degli anni sessanta e all'inizio degli anni settanta: il fallimento di uno sciopero. Essa convinse i loro leader che nel loro settore non era possibile portare avanti un'azione industriale di successo (Schudlich 1982).

sostituto. Tuttavia, nell'estate del 1984, i lavoratori del settore metalmeccanico scioperarono per sei settimane per ottenere la settimana di 35 ore. Lo sciopero si concluse con un arbitrato che concedeva al sindacato una settimana lavorativa a salario pieno di 38,5 ore, con la prospettiva di una ulteriore riduzione a 35 ore[3].

Come poi si dimostrò, se vi fu mai una vittoria di Pirro, è stata quella dell'IG Metall del 1984 (Streeck 2001b). Per giungere a un accordo, il sindacato fu costretto ad accettare un gran numero di misure a favore della flessibilità dell'orario di lavoro, che, in seguito, diventarono i principali strumenti di produttività per i datori di lavoro tedeschi, che divennero molto abili nello scoprire le «riserve» di produttività nei sistemi di orario. Di conseguenza, i sindacati e i comitati d'impresa persero il controllo dello scambio fra salario ed impegno produttivo. Ciò rese più semplice agli imprenditori, specialmente alle grandi imprese, compensare gli accordi che prevedevano salari elevati con miglioramenti di produttività tali da rendere ridondante parte della forza lavoro. Così, si ridusse la resistenza agli aumenti di salario da parte delle grandi imprese che dominavano le associazioni dei datori di lavoro, dal momento che, a differenza delle diminuzioni nelle quote di mercato internazionali dovute ai conflitti industriali, i maggiori costi del lavoro potevano facilmente essere compensati internamente. L'effetto indiretto fu una crisi di solidarietà tra i datori di lavoro, che mise in discussione le basi organizzative del tripartitismo. In più, dato che i dettagli della flessibilità dell'orario di lavoro dovevano essere negoziati sul luogo di lavoro tra l'azienda e il comitato d'impresa, l'accordo del 1984 mise in moto un sostanziale decentramento delle relazioni industriali tuttora in atto. Inoltre, la maggiore intensità del lavoro risultante dalla riorganizzazione che aveva determinato l'aumento della produttività smorzò l'entusiasmo dei membri dell'IG Metall per ulteriori riduzioni dell'orario di lavoro, tanto che negli anni novanta i suoi leader giunsero gradualmente a sostenere la posizione dei dissenzienti dei primi anni ottanta

[3] Il 1984 fu anche l'anno in cui la Thatcher schiacciò lo sciopero dei minatori. Ciò diede luogo a molti commenti che mettevano a confronto le due esperienze, evidenziando la notevole forza dei sindacati tedeschi e la straordinaria stabilità del sistema di relazioni industriali in Germania.

e, sotto il governo Schröder, richiesero un'età di pensionamento di 60 anni (*Rente mit 60*). Alla fine, i datori di lavoro si erano accordati sull'arbitrato soltanto dopo che Kohl aveva promesso ai loro leader, nel corso di una conversazione telefonica, di approvare una legge che proibisse di concedere il sussidio di disoccupazione a coloro che fossero stati licenziati per via degli effetti indiretti di un conflitto industriale. Lo scopo deliberato di tale misura era rendere meno facile a un sindacato potente, come l'IG Metall, di indire uno sciopero e, in effetti, dal 1984 non si è più avuto uno sciopero significativo a livello nazionale nel settore metalmeccanico[4].

Negli anni successivi, le contromisure politiche adottate dai governi e dagli imprenditori contro le riduzioni dell'orario di lavoro, insieme agli effetti di lungo periodo della soluzione dello sciopero del 1984, ebbero come conseguenza il ricorso combinato da parte di sindacati, datori di lavoro e governo al *welfare state* per ridurre l'offerta di lavoro, attraverso una varietà di forme di prepensionamento. Le imprese del settore metalmeccanico fecero ricorso alle diverse opportunità offerte dalla legge per ridurre e ringiovanire la propria forza lavoro in modo tanto massiccio quanto quelle del settore chimico e di altri settori, e con un sostegno non minore da parte dei loro comitati d'impresa[5]. Nel corso degli anni ottanta il sistema pensionistico pubblico si è trasformato in una valvola di sfogo per un regime di mercato del lavoro che generava il rischio di perdere l'impiego per segmenti sempre maggiori della forza lavoro. Esso

[4] La simultanea crescita della concorrenza internazionale e il passaggio alla produzione snella rese più difficile alle associazioni degli imprenditori attuare una serrata. Nonostante la riduzione del potere di contrattazione dei sindacati dovuto alle modifiche normative successive al 1984, la tendenza per cui le grandi imprese accettavano accordi che prevedevano salari elevati e rispondevano aumentando la produttività e assottigliando la forza lavoro, causando in questo modo ulteriore disoccupazione, può essersi rafforzata.

[5] È importante notare che, oltre alla legge emanata nel 1984, vi erano numerosi altri strumenti per la gestione difensiva dell'offerta di lavoro usati dagli anni cinquanta e sessanta. In seguito, però, essi sono stati adottati solo per affrontare crisi di settore, come quelle che hanno colpito le industrie del carbone e dell'acciaio. Lo stesso può dirsi per le politiche del mercato del lavoro che negli anni novanta, quando il pensionamento anticipato attraverso il sistema pensionistico aveva raggiunto i suoi limiti, si sono trasformate in un recinto per i disoccupati. Il ricorso al *welfare state* negli anni ottanta e novanta per eliminare l'eccesso di offerta dal mercato del lavoro è stato il risultato di una trasformazione incrementale non deliberata. Sulle politiche di uscita anticipata dal mercato del lavoro attuate in Germania e altrove si veda Ebbinghaus (2002b).

ha anche permesso alle imprese di avviare le ristrutturazioni in risposta alle pressioni a favore della «produzione snella» e del «ridimensionamento», senza dover affrontare la resistenza dei comitati d'impresa e delle rappresentanze sindacali. Il fatto di assorbire l'eccesso di offerta di lavoro determinato dai salari elevati, dalla bassa dispersione salariale e dall'elevata protezione dell'impiego attraverso prepensionamenti finanziati da fondi pubblici e altre misure fece sì che, negli anni ottanta, il *welfare state* tedesco si trasformasse lentamente in un equivalente dello stato reflazionistico keynesiano[6]. Il prezzo di tutto ciò sono stati, da un lato, l'esigenza crescente di fondi della sicurezza sociale per elargire sussidi pubblici e, dall'altro, nel *welfare state* tedesco basato sulla contribuzione, l'aumento dei contributi sociali obbligatori, aumentando il costo del lavoro. L'eliminazione dell'eccesso di offerta dal mercato del lavoro per combattere la disoccupazione, in questo modo, ha reso il lavoro ancora più costoso, rendendo necessaria una ulteriore riduzione dell'offerta di lavoro – in una spirale in cui il metodo scelto per combattere la disoccupazione si trasformava in una sua potente determinante.

Quanto detto riguardo al sistema pensionistico può dirsi anche delle politiche del mercato del lavoro in senso stretto, in particolare il lavoro a breve termine, le misure per la creazione di lavoro e la formazione continua. Pensati come strumenti temporanei per proteggere e incrementare le abilità dei lavoratori disoccupati fino al ripristino del pieno impiego, i programmi sul mercato del lavoro sono diventati nel corso degli anni un ripiego permanente per un regime di mercato del lavoro caratterizzato da una bassa occupazione. Specialmente dopo la riunificazione, le politiche del mercato del lavoro sono arrivate a realizzare un enorme «secondo mercato del lavoro» che nascondeva un numero elevato di disoccupati dietro lavori finti prima di spedirli all'assistenza sociale o al sussidio di disoccupazione, o al prepensionamento. Il *Bundesanstalt für Arbeit*, che

6 Dando un significato interamente nuovo all'affermazione di Helmut Schmidt del 1976, che si trova nell'articolo del «New York Times» citato in precedenza, secondo cui la «pace sociale» per cui la Germania era invidiata nel mondo era «principalmente una conquista del nostro ben sviluppato sistema di sicurezza sociale, combinato con il principio di autonomia per cui ai sindacati e alle associazioni degli imprenditori è permesso perseguire i propri interessi e negoziare le loro differenze» (citato in Katzenstein 1978, p. 156).

amministra le politiche del mercato del lavoro ed è governato su base tripartita dallo stato e dalle parti sociali, oggi raccoglie un ingente 6,5% del monte salari di tutti i lavoratori fino a un limite superiore di reddito indicizzato. Nel 2002, il suo staff era di 90.000 persone e aveva un budget di 50 miliardi di euro, di cui circa il 40% veniva speso nelle cosiddette «politiche attive del mercato del lavoro»[7]. (L'intero sistema universitario pubblico in Germania costa circa 27 miliardi di euro l'anno.)

Nei tardi anni ottanta, l'onere economico del prepensionamento divenne così pesante che il governo Kohl fece i primi tentativi di tagliarlo. Alcune misure, come un lento aumento dell'età pensionabile legale, raccolsero addirittura il supporto dei socialdemocratici. Ma poi la riunificazione arrestò la riforma, determinando nei fatti un arretramento. Le irritazioni degli anni ottanta tra il governo Kohl e i sindacati svanirono nel momento in cui la sfida della riunificazione fece sì che il governo, gli imprenditori e i sindacati unissero i propri sforzi. In particolare, per impedire ai tedeschi dell'est di emigrare all'ovest, il *welfare state* tedesco, con il sostegno di tutti i partiti, fu subito esteso ai nuovi *Länder*, insieme al marco, all'economia di mercato, ai sistemi giuridico, sanitario e scolastico, e, naturalmente, al regime di contrattazione collettiva.

Quando arrivò il disastro economico, in parte in modo prevedibile e in parte in seguito all'inaspettata crisi dei mercati di esportazione dell'est europeo, la disoccupazione di massa determinò un ricorso massiccio alla gestione difensiva dell'offerta di lavoro sviluppata negli anni ottanta, talmente elevato da raggiungere livelli mai sperimentati in precedenza. Di fatto ciò equivale a dire che i lavoratori e i datori di lavoro della Germania ovest si accollarono la maggior parte dei costi della riunificazione tramite l'aumento dei contributi sociali. Dopo la fine del breve boom post unificazione nel 1993, l'elevato costo del lavoro, collegato ai contributi sociali, cominciò a deprimere l'occupazione all'ovest. Gli imprenditori, inoltre, ritenevano che gli oneri sociali costituissero un ostacolo alla loro competitività in un periodo di internazionalizzazione economica e in una fase di completamento del mercato interno europeo. Tutto ciò preparò il terreno ai conflitti della metà degli anni novanta, che

7 Nel 1985, ai tempi di Katzenstein (1987, p. 69), raccoglieva il 3% delle retribuzioni, aveva 64.000 dipendenti e un budget di 33 miliardi di marchi.

contribuirono alla sconfitta di Kohl nel 1998, la quale, a sua volta, determinò il tentativo del governo Schröder di creare un'«Alleanza per il lavoro» con i sindacati.

La possibilità di finanziare i costi inaspettatamente elevati, e crescenti, della riunificazione attraverso il sistema di sicurezza sociale deve essere parsa conveniente a un governo che aveva promesso di non aumentare le tasse, ma che, allo stesso tempo, era costretto a tagliare il disavanzo pubblico in vista dell'avvio dell'unione monetaria. Il fatto che gli elevati contributi sociali determinassero una cospicua disoccupazione ed erodessero la fiducia degli imprenditori nella coalizione di governo poneva un dilemma politico che il governo, alla fine, cercò di affrontare colpendo altri oneri del lavoro non fissati dalla legge, quali le indennità di malattia pagate dai datori di lavoro. All'inizio dell'estate del 1996 tutto ciò causò la rottura delle relazioni, fino ad allora amichevoli, tra Kohl e i sindacati, che in seguito avrebbero investito tutto il loro capitale politico sulla vittoria dell'SPD alle elezioni del 1998. Fra gli imprenditori le elevate imposte sul monte salari crearono una divisione tra le imprese di medie e piccole dimensioni da un lato e le imprese grandi, sempre più internazionali, dall'altro. Mentre le prime erano stritolate dai costi, le seconde erano in grado di usare le misure di flessibilità previste dagli accordi collettivi per controbilanciare l'elevato costo del lavoro con un aumento della produttività, così come avevano imparato a fare per rispondere agli accordi che fissavano salari elevati. Qualora questa strategia non avesse avuto successo, esse potevano sempre, e con sempre maggiore facilità, riallocare la produzione all'estero, comprando il sostegno del comitato d'impresa con generose integrazioni alle pensioni anticipate pagate dallo stato.

Per i sindacati la faccenda era molto meno semplice. Gli alti oneri sociali significavano perdite di impiego e una diminuzione del salario reale per i loro membri. Sull'altro piatto della bilancia, tuttavia, c'era l'interesse degli iscritti, che stavano invecchiando, a ricevere pensioni anticipate ed elevate. A questo riguardo, è di particolare importanza il fatto che il *welfare state* bismarckiano tedesco, organizzato secondo un «principio di assicurazione», non solo dà notevole importanza ai trasferimenti di denaro rispetto ai servizi, ma stabilisce i sussidi in base al livello di abilità e alla retribuzione precedente del lavoratore, per proteggere il suo status sociale. Ne risultano lunghi periodi di disoccupazione, durante i quali si possono percepire i sussidi, grazie, tra l'altro,

alle numerose possibilità fornite dalla legge di rifiutare le offerte di lavoro, sulla base del fatto che non sono adatte (*unzumutbar*), e a una scarsa applicazione delle regole in materia di disponibilità a lavorare da parte degli uffici per il lavoro.

Nel corso degli anni novanta il *Bundesanstalt für Arbeit*, in particolare, divenne l'istituzione chiave del corporativismo del *welfare*, una relazione tra governo, sindacati e imprenditori diversa dalle versioni del neocorporativismo della domanda o dell'offerta diffuse negli anni settanta e in parte degli anni ottanta. Il corporativismo del *welfare* costituisce una risposta alla perdurante disoccupazione che, per motivi economici e politici, non può essere affrontata da una gestione keynesiana della domanda oppure da politiche neoliberali o da politiche *supply-side* di sinistra. Con il corporativismo del *welfare*, le relazioni industriali e la politica sociale sono strettamente intrecciate, e lo stabile funzionamento del sistema di relazioni industriali dipende dai sussidi elargiti dal sistema di sicurezza sociale. Utilizzando congiuntamente il sistema di sicurezza sociale pubblico per compensare le principali categorie vittime di un regime di mercato del lavoro chiuso – in modo da rendere la riforma di tale sistema meno pressante dal punto di vista politico – i sindacati, gli imprenditori e il governo sostengono insieme un sistema di occupazione a «bassa attività e alta uguaglianza» (Streeck 2001a), obbligandosi reciprocamente in modi complessi, tra cui la cogestione del cambiamento economico sui luoghi di lavoro, la tolleranza delle rigidità del mercato del lavoro, un briciolo di moderazione salariale, il ricorso ai contributi sociali per finanziare attività di governo cruciali (Trampusch 2003) e un forte ruolo delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nel governo del sistema di sicurezza sociale.

3. Il processo: organizzazioni meno inclusive

Il tentativo non riuscito dei sindacati di combattere la disoccupazione attraverso la redistribuzione del lavoro e la successiva difesa delle istituzioni del mercato del lavoro esistenti da parte della sicurezza sociale hanno minato l'organizzazione inclusiva degli imprenditori e dei lavoratori, e quella delle relazioni industriali nel loro insieme, dando origine a un progressivo decentramento della regolazione delle condizioni di lavoro. Nel corso del tempo le parti sociali della *governance*

semisovrana sono giunte a rispecchiare sempre meno l'immagine di governi privati stabili, accentrati e pubblicamente responsabili, tracciata da Katzenstein. Essi, invece, costretti a prestare maggiore attenzione alle richieste dei loro membri, che trovavano difficile sia ignorare sia modificare, hanno cominciato a resistere ai tentativi del governo, che cercava di fare prendere loro in considerazione le mutate esigenze delle politiche pubbliche.

Si sono quindi create nuove divisioni tra gli imprenditori, inasprite dall'internazionalizzazione dei mercati dei prodotti e dei sistemi produttivi. Come abbiamo sottolineato in precedenza, le piccole imprese non sono riuscite a trarre vantaggio dalle misure di flessibilità degli accordi del 1984 a differenza di quelle di grandi dimensioni; per loro le riduzioni dell'orario di lavoro si sono semplicemente trasformate in un aumento dei costi. Lo stesso può dirsi per il prepensionamento e l'aumento dei contributi sociali che generava; anche se le piccole imprese dovevano pagare gli stessi contributi di quelle grandi, spesso non si potevano permettere di lasciar andare in pensione i lavoratori con maggiore esperienza. Le grandi imprese multinazionali tedesche, dovendo affrontare una concorrenza di prezzo senza precedenti nei mercati nazionali e internazionali, hanno risposto all'aumento del costo del lavoro chiedendo ai loro fornitori nazionali di ridurre i prezzi. A volte tale richiesta seguiva agli aumenti dei salari che le grandi imprese, nel loro ruolo di leader delle associazioni degli imprenditori, decidevano anche per conto dei loro fornitori. Le minori resistenze da parte delle grandi imprese alle richieste salariali, dovute sia alla concorrenza estera per assicurarsi quote di mercato sia alle nuove opportunità di compensare gli aumenti dei salari attraverso l'incremento della produttività, convinsero gli imprenditori medi che le grandi imprese si stessero approfittando, a loro spese, della propria posizione di predominio all'interno delle associazioni per assicurarsi la pace nelle relazioni di lavoro.

Alla metà degli anni novanta, alla fine del boom successivo alla riunificazione, si stava preparando una rivolta senza precedenti all'interno del sistema delle associazioni degli imprenditori. Negli anni settanta Hanns-Martin Schleyer, il presidente della BDA (*Bundesvereinigung der deutschen Arbeitsgeberverbände*), la confederazione delle associazioni dei datori di lavoro, fu eletto anche presidente della BDI (*Bundesverbande der deutschen Industrie*) la confederazione delle associazioni industriali di categoria. Durante il suo doppio mandato, che coincise con il

governo Schmidt, l'accentramento corporativista delle associazioni imprenditoriali tedesche raggiunse il suo apice, come anche aumentò l'influenza delle associazioni dei datori di lavoro rispetto a quella delle associazioni industriali di categoria. Un decennio e mezzo più tardi, la situazione si era quasi rovesciata. Dopo il breve intermezzo dell'unità nazionale seguito alla riunificazione, le associazioni industriali più specializzate e meno inclusive giunsero a fungere da rappresentanti degli interessi delle medie imprese, e il loro portavoce più influente e militante divenne il presidente della BDI, Hans-Olaf Henkel. Usando una retorica neoliberale prima di allora mai sentita da un leader del mondo dell'industria tedesca, Henkel ottenne un'enorme visibilità confrontandosi pubblicamente con le sue controparti della BDA, prima Klaus Murmann e quindi, dopo che ne ebbe causato le dimissioni, Dieter Hundt.

I temi preferiti da Henkel, che ricadevano al di fuori della sua giurisdizione formale come presidente della BDI, erano la riforma della contrattazione collettiva, specialmente il suo decentramento, e una sostanziale riduzione dei sussidi e dei contributi sociali. Anche se alcuni leader dell'industria tedesca presero le distanze dalla retorica da agitatore di Henkel, egli fu rieletto molte volte poiché i suoi discorsi pubblici riflettevano il crescente disincanto di coloro che rappresentava nei confronti delle relazioni strette che si erano create tra Kohl e i sindacati all'inizio degli anni novanta. Dopo l'introduzione nel 1995 di un'assicurazione obbligatoria per l'assistenza agli anziani, ancora una volta finanziata da un'imposta sul monte salari, un ampio segmento della classe degli imprenditori tedesca perse fiducia nella capacità e volontà di Kohl di effettuare i tagli sociali ritenuti necessari in un periodo di internazionalizzazione economica.

Lo scontento nei confronti di Kohl si espresse nel dibattito sul *Standort Deutschland* avviato dalle organizzazioni degli imprenditori, che sottolineava i presunti svantaggi economici della Germania come sito produttivo e raggiunse il suo culmine dopo la rielezione di Kohl nel 1994. La richiesta di Henkel di cambiamenti radicali nelle relazioni industriali e di tagli alla spesa sociale rispecchiava gli interessi delle imprese più piccole che non potevano riallocare con facilità la produzione all'estero, e quindi contribuì all'abbandono da parte della BDI della sua tradizionale immagine di rappresentante della grande industria. In seguito, le preoccupazioni degli imprenditori medi furono raccolte, oltre che dai leader di varie e potenti organizzazioni

industriali di categoria, anche dai politici dell'FDP (*Freie demokratische Partei*), nonché dal capogruppo della CDU/CSU, Wolfgang Schäuble, che aspirava a prendere il posto di Kohl nel 1998. All'allargarsi della frattura tra BDI e BDA molte associazioni dei datori di lavoro cominciarono a perdere affiliati, specie dopo che l'IG Metall aveva ottenuto nel 1995 un accordo che prevedeva elevati salari, quando le principali grandi imprese, ancora una volta, avevano ceduto ai sindacati per paura di una perdita della loro quota di mercato estero (Schroeder e Ruppert 1996).

Le pressioni al decentramento della contrattazione collettiva erano inasprite dalla situazione nella Germania dell'est dove pochissime imprese avevano aderito a un'associazione imprenditoriale. Di quelle che avevano sottoscritto gli accordi collettivi, molte pagavano un salario inferiore al livello ufficiale, spesso con il consenso dei comitati d'impresa che cercavano disperatamente di proteggere l'occupazione nella loro azienda (Schroeder 2000). La pratica di pagare una cifra inferiore alla *Tarif* presto si diffuse anche alle imprese in difficoltà all'ovest, così come la prassi di contrattare concessioni più o meno tacite tra datori di lavoro e comitati d'impresa, anche se a questi ultimi la legge affida il compito di garantire il rispetto degli accordi collettivi (Bispinck 1997). I sindacati spesso si voltavano dall'altra parte, sperando che in qualche modo tornassero tempi migliori. Specialmente l'IG Metall osservava inerme il crescente decentramento *de facto* della contrattazione collettiva, cercando a volte di impedirlo e a volte accettandolo, sotto la pressione dei suoi iscritti. Nel corso del tempo, i sindacati hanno imparato a inserire negli accordi collettivi clausole che permettessero ai singoli imprenditori, con il consenso dei comitati d'impresa o delle parti firmatarie dell'accordo, di sospendere gli aumenti salariali, estendere l'orario di lavoro o tagliare l'orario di lavoro a paga ridotta (le cosiddette «clausole di apertura» – *Härteklauseln* o *Öffnunglauseln*).

Per i sindacati è stato difficile ridefinire il loro ruolo nella contrattazione collettiva per permettere una maggiore autonomia a livello locale, dal momento che la nuova sfida ha coinciso con un rapido peggioramento della loro posizione istituzionale e una diminuzione della loro forza organizzativa. Katzenstein aveva ancora potuto evidenziare «un numero maggiore di iscritti in una forza lavoro che si sta contraendo», un segnale che, a suo parere, mostrava «che nella sua struttura organizzativa e pre-

senza politica, il lavoro della Germania ovest costituisce un modello di forza per i sindacati di tutte le più importanti società industriali, tranne che la Svezia» (1987, p. 28). Tuttavia, tra la metà degli anni ottanta e quella degli anni novanta, la quota di addetti del settore privato rappresentata dai comitati d'impresa è diminuita dal 51,4 al 41,6% (Hassel 1999)[8]. In parte per le medesime ragioni anche la sindacalizzazione si è ridotta in misura consistente. A soli 10 anni dalla riunificazione, il numero di iscritti ai sindacati in Germania era ritornato al livello della fine degli anni ottanta. La scarsa adesione alle organizzazioni sindacali rifletteva la bassa occupazione, ma anche, soprattutto nella Germania dell'est, l'elevata disoccupazione. Essa, inoltre, era collegata alla crescita dell'economia informale e delle forme atipiche di impiego, determinate anche dall'elevato costo del lavoro. In più, l'evoluzione demografica e la riluttanza dei giovani ad aderire ai sindacati – a causa delle diverse situazioni lavorative, esperienze di lavoro e aspettative di carriera – ebbero come risultato un rapido aumento dell'età media degli iscritti. Il prepensionamento, poi, causò un ulteriore incremento del numero di pensionati tra gli iscritti. Alla fine degli anni novanta, i pensionati costituivano il 19% di coloro che erano organizzati nei sindacati della DGB (*Deutsche Gewerkschftsbund*). Non contando i pensionati e i disoccupati, la sindacalizzazione complessiva nel settore privato dell'economia tedesca diminuì dal 27,3% del 1980 a non più del 18,6% nel 1999 (Ebbinghaus 2002a).

Mentre, nella seconda metà degli anni novanta, il decentramento della contrattazione collettiva e molti rinnovi contrattuali caratterizzati dalla moderazione salariale[9] hanno determinato un arresto nella diminuzione degli affiliati alle associazioni dei datori di lavoro, i sindacati hanno assistito alla propria crisi organizzativa in uno stato di impotente stupore. La trasformazione del *Flächentarifvertrag* è andata avanti nonostante la loro resistenza passiva, trainata da singoli imprenditori e comitati d'impresa e al di fuori del controllo di un movimento sindacale incerto e

[8] Non sono disponibili dati più recenti sulla copertura dei consigli di fabbrica dal momento che la Deutscher Gewerkschaftsbund non ha ancora pubblicato le informazioni aggregate sulle elezioni dei comitati d'impresa nel 1998.

[9] La moderazione salariale è stata in parte causata dall'interesse dei sindacati per la coesione delle associazioni dei datori di lavoro, essenziale per la contrattazione collettiva a livello di settore.

diviso sulle sue responsabilità (Hassel e Rehder 2001). Vi furono molti accorpamenti di associazioni sindacali, che però non riuscirono a fermare l'emorragia di iscritti. Queste aggregazioni, inoltre, sembrano aver indebolito l'associazione di punta, la DGB, che ora rappresenta solo un numero esiguo di organizzazioni affiliate di grandi dimensioni e fondamentalmente autosufficienti. Anche se la frattura tra i lavoratori del settore metalmeccanico e quelli del settore chimico, in particolare, non costituisce una novità, la DGB oggi sembra avere più difficoltà di un tempo nel costituire un fronte unitario nelle negoziazioni nazionali *tripartite*.

Il corporativismo del *welfare* ha diviso i datori di lavoro e non ha impedito il decentramento delle relazioni industriali e il suo confinamento in un segmento dell'economia tedesca che si sta contraendo. Tuttavia, alla fine degli anni novanta rappresentava una delle ultime roccaforti di un movimento sindacale non più in grado di ottenere salari crescenti o impieghi sicuri per i suoi iscritti. Oggi, il coinvolgimento nella gestione del sistema di sicurezza sociale, con il suo cospicuo budget parafiscale, assicura ai sindacati di settore un ruolo a livello nazionale in un momento in cui la fissazione dei salari è sempre più decentrata. In effetti, il corporativismo del *welfare* sembra una strana parodia della *gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung* che i sindacati tedeschi avevano ideato negli anni immediatamente successivi alla guerra. La codeterminazione nei luoghi di lavoro, alla quale giustamente Katzenstein ha dedicato molta attenzione, era stata largamente accettata dagli imprenditori negli anni ottanta (Kommission Mitbestimmung 1998), tanto più in quanto, in pratica, è stata sempre più guidata delle esigenze e dagli interessi delle singole imprese. Coerentemente con il senso delineato da Katzenstein, la *Mitbestimmung* ha continuato a fungere da infrastruttura parapubblica di cooperazione tra il lavoro e il capitale, ma in un modo che egli non avrebbe mai potuto prevedere: fornendo un contesto istituzionale al *management* e alla forza lavoro delle grandi imprese all'interno del quale negoziare l'esternalizzazione al settore pubblico dei costi sociali dovuti alla ristrutturazione necessaria per essere competitivi. La corte costituzionale, nella sua sentenza del 1979 sulla codeterminazione (citata da Katzenstein 1987, p. 162), difendeva ancora la presenza dei rappresentanti sindacali nei consigli di sorveglianza delle grandi imprese come un modo di «evitare, o quanto meno attenuare, l'"egoismo di impresa" che ci si poteva

aspettare in seguito all'espansione della codeterminazione». Chiaramente ci si aspettava troppo.

Katzenstein aveva già notato che i sindacati tedeschi erano «sulla difensiva dal punto di vista sia politico sia economico» (*ibidem*, p. 28). Tuttavia, egli non è riuscito ad anticipare il disastro incombente provocato dalla politica di redistribuzione del lavoro adottata dai sindacati proprio per superare quella crisi. Egli credeva anche che, in qualche modo, l'espansione della codeterminazione avrebbe portato con sé nuovi obiettivi e nuove attività per i sindacati – come «la crescita qualitativa e la guida consapevole del progresso tecnologico», per non parlare dell'«umanizzazione del lavoro» – che avrebbero rivaleggiato o sopravanzato gli interessi più tradizionali delle organizzazioni sindacali (*ibidem*, p. 135). Ma, con il passare degli anni, i reiterati tentativi di ridefinire gli interessi degli iscritti finirono in un nulla di fatto. Incapaci di porsi nuovi obiettivi in grado di rendere «universale» la loro missione in un periodo in cui la disoccupazione stabile rendeva la difesa dei salari elevati e dei benefici sociali sempre più particolaristica, i sindacati si trovarono costretti a operare come semplici «macchine da salario», le cui affermazioni di «rappresentare gli interessi dei lavoratori organizzati e non» (*ibidem*, p. 28), che Katzenstein riteneva ancora diffusamente accettate, stavano rapidamente perdendo credibilità.

Oggi, avendo perso gran parte del proprio potere industriale, i sindacati tedeschi devono fare affidamento sul loro potere politico – dalle pressioni elettorali alla loro influenza all'interno dell'SPD – per assicurare ai propri iscritti, se non l'occupazione, almeno un'uscita anticipata dall'occupazione e, se non salari crescenti, almeno pensioni e sussidi di disoccupazione elevati. A differenza della politica monetaria, la politica sociale dello stato tedesco semisovrano del dopoguerra si è prestata alla cattura ad opera di «parti sociali» saldamente consolidate. Negli anni novanta è stato soprattutto il loro controllo sul *welfare state* che ha permesso ai sindacati tedeschi di difendere la relazione di impiego standard e di resistere alla riforma del mercato del lavoro, senza doversi preoccupare più di tanto delle conseguenze. In effetti, i sindacati, dal momento che il numero dei propri iscritti si stava riducendo e che la loro età media era in aumento e dato il fallimento di tutti i programmi alternativi, avevano anche buone ragioni organizzative per assumere la difesa di

coloro che ricevevano i benefici contro quelli che li pagavano, che per lo più erano giovani e non organizzati[10].

4. Ancora meno sovranità

Alla metà degli anni novanta organizzazioni imprenditoriali e sindacali meno accentrate e inclusive si trovarono ad affrontare uno stato la cui capacità di sovranità era ulteriormente diminuita. Ai tempi di Katzenstein, la semisovranità aveva insegnato allo stato tedesco a fare di necessità virtù, imponendogli di diventare abile nel cooperare con quelli che una volta erano gruppi di interesse ben organizzati. Ora, non solo la società tedesca era meno organizzata, ma anche la capacità dello stato di allineare gli interessi dei sindacati e degli imprenditori alle sue esigenze politiche si era ulteriormente ridotta.

Come è stato dimostrato dal destino di *Konzertierte Aktion* lo stato tedesco non è mai stato particolarmente bravo nei negoziati formali tripartiti con l'industria e il lavoro. In effetti, quella stessa condizione di semisovranità che, secondo Katzenstein, costituisce un intralcio all'azione unilaterale dello stato, sembra anche ostacolare una contrattazione aggressiva con i gruppi di interesse. Lo scambio politico corporativista richiede una posizione univoca da parte del governo. Ma, come ha mostrato Katzenstein nel dettaglio, la capacità del cancelliere di controllare i ministeri è sempre stata scarsa; i governi di coalizione riducono ulteriormente l'autorità del cancelliere; il federalismo richiede la capacità del governo di ottenere il supporto della maggioranza dei governi dei *Länder* per emanare le leggi più importanti, il che limita le concessioni che esso può offrire ai gruppi organizzati; i bilanci del *Bund* dei *Länder* e degli

10 Un aspetto importante del corporativismo del *welfare*, che tuttavia ha ricevuto poca attenzione da parte della ricerca, sembra essere il fatto che il coinvolgimento nella gestione delle politiche sul mercato del lavoro offra ai sindacati, e in una certa misura anche alle associazioni degli imprenditori, un accesso indiretto alle risorse finanziarie che permettono loro, tra l'altro, di mantenere in vita le loro organizzazioni anche là dove, come nell'ex Germania dell'est, hanno solo pochi iscritti. Un ruolo centrale per quanto riguarda questo aspetto sembra essere stato svolto dal *Bundesanstalt für Arbeit* che, fino alla sua riorganizzazione avvenuta dopo le elezioni del 2002, era fondamentalmente controllato dalle «parti sociali». Il *Bundesanstalt* spende miliardi ogni anno nella riqualificazione e nella formazione continua dei lavoratori, che in parte vanno a organizzazioni controllate dai sindacati e dalle associazioni degli imprenditori.

enti locali sono così intrecciati che anche modifiche marginali al sistema fiscale causano complicazioni tecniche e politiche enormi; le elezioni nei *Länder*, che vengono fissate in modo autonomo, determinano una campagna elettorale quasi permanente, specialmente dal momento che il loro esito può cambiare la composizione del *Bundesrat*; è possibile fare ricorso a tutto un insieme di corti, tra cui la più importante è la corte costituzionale, per difendere i diritti dei gruppi consolidati, come la *Tarifautonomie* o il principio dell'assicurazione sociale. Tutti questi elementi possono offrire a gruppi di interesse danneggiati o a partiti e a fazioni in lotta tra loro enormi opportunità per ostacolare o smantellare gli accordi tripartiti.

Anche se questa situazione permane da un certo periodo di tempo, negli anni novanta la capacità del governo federale tedesco di imporre la propria volontà sugli interessi organizzati si è ulteriormente ridotta. Con la riunificazione sono aumentati sia l'eterogeneità degli interessi nel sistema federale, sia il numero delle elezioni tenute nei *Länder* durante il mandato del governo. In più, l'integrazione europea, e in particolare la disciplina fiscale imposta dal Patto di stabilità e crescita, ha escluso che si potesse ricompensare la cooperazione dei sindacati con aumenti della spesa pubblica, di qualsiasi natura. (Altre concessioni, come l'estensione del diritto alla rappresentanza sui luoghi di lavoro o ulteriori aumenti della protezione dell'occupazione, sono più difficili da attuare per motivi differenti, in particolare per la resistenza da parte delle imprese più piccole che le associazioni dei datori di lavoro non possono più ignorare.) Inoltre, l'integrazione europea ha reso il governo sempre più dipendente dalla moderazione salariale dei sindacati, sia perché per il risanamento del bilancio dello stato occorre che i salari dei dipendenti pubblici rimangano sotto controllo, sia perché la moderazione salariale rappresenta la principale protezione di breve termine a disposizione del governo contro l'aumento della disoccupazione, con tutti i rischi elettorali e fiscali che quest'ultima comporta. La contrattazione aggressiva dei salari, in questo modo, è diventata un'arma potenziale nelle mani dei sindacati, minacciati dalle politiche sociali o dalla riforma del mercato del lavoro.

Inoltre (come ha sottolineato Czada 2003), nel sistema politico tedesco si è intensificata la competizione tra i partiti, il voto è diventato sempre più volatile e le maggioranze di governo sono sempre più esigue. I confronti internazionali mostrano che

l'accordo politico tra partiti principali e governi nazionali stabili e con una base ampia può neutralizzare i punti di veto (*veto points*) istituzionali e garantire una *governance* efficace anche quando gli interessi organizzati hanno numerose opportunità di intervenire. Tuttavia, la Germania, secondo Czada, non solo è il paese dell'OCSE con il numero maggiore di punti di veto, ma è anche quello che ha meno probabilità di produrre maggioranze parlamentari abbastanza ampie da superare gli interessi dei gruppi. Quando maggioranze sempre più esigue in un elettorato più volatile conducono a un'intensificazione della concorrenza tra partiti, i governi sono sempre più vulnerabili alle pressioni dei gruppi di interesse.

Il radicato centrismo dei due partiti maggiori, che Katzenstein aveva elogiato come il pilastro della stabilità politica, non è stato di aiuto. Sia che al potere vi siano i cristiani democratici sia che vi siano i socialdemocratici, è sempre probabile che i tagli ai diritti sociali siano messi in discussione dall'opposizione in occasione della prossima elezione, o a livello federale o a livello di *Länder*, così che risulta ora impossibile all'SPD mettere alle corde i sindacati sulle riforme della politica sociale. Inoltre, la minore coerenza ideologica dei partiti maggiori sembra aver rafforzato le fazioni, favorite da un sistema federale che dà alle organizzazioni di partito regionali la propria base elettorale a sostegno di leader indipendenti con un ruolo e, spesso, ambizioni a livello nazionale. Ragioni simili spiegano la crescente indipendenza dei gruppi parlamentari dei partiti di governo dai rispettivi leader di partito; ciò rende probabile che gli accordi tripartiti siano ridiscussi nel *Bundestag* e dà ai gruppi di interesse costretti a fare delle concessioni nei negoziati corporativi una possibilità di smantellarli in parlamento.

Ma vi sono state tentazioni irresistibili per cui il governo federale si è riconciliato con il corporativismo del *welfare*, a dispetto della spirale costituita dagli elevati oneri sociali e dalla disoccupazione che essi implicavano (Trampusch 2003). Negli anni novanta si era sviluppato un accordo tacito in forza del quale le parti sociali tolleravano che il governo attingesse risorse dal sistema di sicurezza sociale per coprire parte dei costi inaspettatamente elevati della riunificazione, permettendogli di non aumentare le tasse o di non far crescere ulteriormente il debito pubblico. In cambio di questo consenso a raccogliere quella che in effetti era una tassa occulta, lo stato confermava il suo impegno sia a estendere il regime di mercato del lavoro

chiuso della Germania federale anche a quella dell'est, sia a finanziare tale processo con sussidi pubblici. Esso inoltre continuava ad acconsentire a che la sua politica sociale fosse «colonizzata» da parte dei sindacati e dei datori di lavoro. Tuttavia, anche se indubbiamente questa cooperazione pubblico-privato contribuì alla «pace sociale», essa sembra aver compromesso l'autorità del governo e la sovranità residua dello stato in misura tale da renderla sempre meno efficace quando lo scheletro della bassa occupazione nell'armadio del corporativismo del *welfare* non poté più essere ignorato. Quando la concorrenza fiscale in un'economia sempre più internazionalizzata richiedeva di tagliare le imposte sulle società e, contemporaneamente, l'unione monetaria imponeva il risanamento fiscale, il finanziamento del *welfare state* tramite i contributi sociali divenne più rigidamente protetto che mai, anche senza contare le complicazioni della *Finanzvefassung* tedesca e l'indispensabilità del *welfare state* per la pace sociale e il sostegno politico al governo nell'est.

5. Dal fallimento di Kohl allo stallo di Schröder

Alla metà degli anni novanta lo scontento del mondo imprenditoriale nei confronti del peggioramento delle condizioni economiche costrinse il governo Kohl ad affrontare la questione degli elevati oneri sociali. Dal momento che il cambiamento incrementale, in linea con le logiche della semisovranità, aveva causato il problema e, in ogni caso, non avrebbe più soddisfatto gli imprenditori e gli alleati politici chiave, Kohl invitò i sindacati ai negoziati tripartiti per accordarsi su un pacchetto di riforma completo. Sebbene nel 1995 l'IG Metall e la DGB fossero venute in suo aiuto con l'offerta di istituire un *Bündnis für Arbeit* nazionale e fosse stato raggiunto un accordo di principio per tagliare gli oneri del lavoro a un livello inferiore al 40%, l'approccio consensuale di Kohl fallì e il governo alla fine ricorse all'emanazione unilaterale di leggi. Ciò però non ebbe successo e nel 1998 la CDU/CSU perse le elezioni.

Perché il *Bündnis* di Kohl è crollato? Tra i datori di lavoro, la pressione degli imprenditori medi minò la posizione della leadership tradizionale. In particolare Hans-Olaf Henkel, il presidente della BDI autonominatosi rappresentante di tutti coloro che non erano soddisfatti del corporativismo tedesco,

voleva che il governo agisse di propria iniziativa per rovesciare la tendenza del decennio precedente. Data la divisione degli imprenditori, Henkel e i suoi seguaci riuscirono a guadagnarsi il sostegno dell'FDP, il piccolo partito di coalizione liberale, ancora irritato per le sconfitte su molte questioni di politica sociale subite nell'era di Kohl. Nella primavera del 1996, in occasione delle elezioni in tre *Länder*, l'FDP ebbe inaspettatamente successo e i partiti di opposizione non guadagnarono alcun terreno; ciò sembrò suggerire che i rischi elettorali di una riforma unilaterale erano minori di quanto si pensasse. All'interno del CDU, Schäuble cominciò a perorare una piattaforma di dolorose riforme delle politiche sociali, prendendo le distanze dall'abituale politica di compromesso di Kohl. Alla fine, quest'ultimo fu costretto a includere nella posizione del governo nelle discussioni sul *Bündnis* una richiesta che i sindacati non potevano che rifiutare se non volevano accettare l'umiliazione politica. Come c'era da aspettarsi, le organizzazioni sindacali abbandonarono le trattative e l'alleanza non si materializzò mai.

Quando i negoziati tripartiti si risolsero in un nulla di fatto, il governo si imbarcò in misure unilaterali per una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e per diminuire gli oneri sociali. Le proposte di legge segnalavano un allontanamento dalla normale politica tedesca di consenso, un fattore più importante del loro contenuto, e avrebbero potuto aprire uno spazio politico per ulteriori misure unilaterali da parte del governo. Oltre a un primo passo verso la riforma delle pensioni e molti cambiamenti per quanto riguardava i sussidi sociali, il governo venne incontro ai sentimenti degli imprenditori medi tagliando le indennità di malattia, che erano pagate direttamente dai datori di lavoro al di fuori del sistema pubblico di assicurazione sociale, per sei settimane al 100% della remunerazione. L'indennità di malattia, tuttavia, può essere regolata non solo dalla legge, ma anche dagli accordi collettivi. Era dunque probabile che l'intervento legislativo causasse un conflitto di principio sul diritto dei sindacati alla contrattazione collettiva e su quello che doveva essere il ruolo dello stato. In più, dal momento che il livello elevato delle indennità di malattia era stato ottenuto alla fine di uno sciopero storico dei lavoratori del settore metalmeccanico negli anni cinquanta, esso aveva un significato simbolico per i sindacati, che lo consideravano materia non negoziabile.

Subito dopo la rottura dell'alleanza, i sindacati, nel giugno del 1996, organizzarono la più grande manifestazione di protesta

nella storia della Germania del dopoguerra. Imperturbabile, il *Bundestag* approvò il pacchetto di riforma. Quasi immediatamente la lotta sull'indennità di malattia si intensificò. In ottobre, le grandi imprese del settore metalmeccanico, come Siemens e Daimler-Chrysler, furono messe sotto pressione dai rispettivi comitati d'impresa, ruppero le fila delle proprie associazioni e rifiutarono di attuare i tagli. Tale evento lasciò le associazioni degli imprenditori nello scompiglio, intensificò i conflitti tra i datori di lavoro e comportò aspre e reciproche recriminazioni tra il governo e il mondo dell'industria.

Oggi, molti ritengono che la politica sociale e la riforma del mercato del lavoro attuate unilateralmente da Kohl abbiano contribuito all'esito delle elezioni del 1998. Nel corso della campagna elettorale l'SPD, che aveva ricevuto un sostegno politico ed economico senza precedenti da parte dei sindacati, promise di abolire la legge di riforma. In più, Schröder si impegnò a far rivivere il tripartitismo e a creare il *Bündnis für Arbeit* che Kohl non era stato in grado di realizzare. Per i sindacati ciò significava che ogni futura modifica nella politica sociale o nel regime di mercato del lavoro sarebbe dipesa dal loro accordo, anche se per Schröder questa mossa può aver rappresentato nulla di più di un mezzo conveniente per evitare domande sui dettagli della sua strategia contro la disoccupazione. Quando l'SPD vinse, la sua ala sinistra, guidata dal presidente del partito e ministro delle finanze di allora, Oskar Lafontaine, insistette sul fatto di mantenere le promesse elettorali e smantellò immediatamente le riforme di Kohl. Mentre un *Bündnis für Arbeit* fu raggiunto nel dicembre 1998, le modifiche legislative non furono mai oggetto di discussione in quella sede e furono concesse ai sindacati senza nulla in cambio.

Durante il primo mandato di Schröder, il *Bündnis für Arbeit*, che all'inizio ebbe una tremenda pubblicità, rimase in una situazione di stallo. Non vi furono mai negoziati duri sulle riforme dell'assicurazione sociale e del mercato del lavoro per favorire l'occupazione, forse perché lo stesso governo non riusciva a trovare un accordo sulla propria strategia, forse perché non aveva molto da offrire in cambio. Mentre il governo si aggrappò all'alleanza per le occasioni di apparire sui media che offriva a un cancelliere angustiato, sia gli imprenditori sia i lavoratori sembrarono tenerla in vita fondamentalmente per ricattare il governo e ricattarsi a vicenda con la minaccia di abbandonare il *Bündnis*. Sulla riforma delle pensioni la CDU si vendicò della

campagna elettorale del 1998 dell'SPD: essa si oppose a molte delle proposte del governo, si schierò dalla parte dei pensionati e vinse molte elezioni nei *Länder* nel 1999. Alla fine di quell'anno Schröder e l'SPD vennero dichiarati morti e furono resuscitati solo grazie allo scandalo finanziario che coinvolse il partito di Kohl. Dopo tale esperienza le misure unilaterali erano fuori questione per Schröder e ancora di più per l'SPD e il suo partito parlamentare. Il governo, per ricostruire la propria immagine presso i sindacati, che continuavano a rifiutare la cooperazione sulla riforma istituzionale, offrì a questi ultimi molti miglioramenti nella codeterminazione, al di fuori del *Bündnis* e ancora una volta senza esplicite concessioni in cambio.

L'unico successo conseguito da Schröder nel contesto dell'alleanza è stato l'accordo biennale che prevedeva salari moderati concluso all'inizio del 2000, dopo che la precedente compressione della domanda e la retorica keynesiana di Lafontaine come ministro delle finanze avevano determinato un elevato aumento dei salari subito dopo l'avvicendamento del governo all'inizio del 1999. In effetti, nel corso del suo intero mandato il governo investì la maggior parte del suo capitale politico con i sindacati sulla moderazione salariale – una questione che formalmente non entrò mai a far parte dell'agenda dell'alleanza per via dell'insistenza dei sindacati sulla *Tarifautonomie* – particolarmente perché era quello che si aspettavano i datori di lavoro e i cittadini. Proprio perché la moderazione salariale era così importante per il governo, per motivi sia nazionali sia europei, i sindacati sembravano aver ottenuto in cambio la promessa da parte del cancelliere di rinunciare a riforme unilaterali del mercato del lavoro e della sicurezza sociale. Data la logica della competizione elettorale e la posizione di forza del partito parlamentare dell'SPD, non sembra essere stato difficile fare tale promessa.

A metà del primo mandato di Schröder, al più tardi, il *Bündnis für Arbeit* si impantanò in un nulla di fatto. Schröder era consapevole che il tentativo di Kohl di raggiungere un cambiamento non incrementale attraverso un accordo tripartito era fallito per via delle inconciliabili differenze tra ciò che il governo riteneva necessario e ciò che i sindacati erano disposti ad accettare. Ma, avendo egli stesso rappresentato la punizione di Kohl per il suo successivo ricorso alla riforma unilaterale, non vedeva alcuna alternativa se non ricercare nuovamente una soluzione consensuale. Purtroppo per lui, ciò che i sindacati avevano imparato dagli eventi era che non avevano alcuna ragione

razionale di cooperare. Il successo della concertazione corporativista, come è stato spesso sottolineato, dipende dalla capacità del governo di minacciare in modo credibile l'azione unilaterale, ma dopo il 1998 tale evenienza in Germania aveva molta meno probabilità di verificarsi che in precedenza. Uno stato incapace di superare le resistenze, molto probabilmente, non è neanche in grado di conciliare interessi divergenti. La politica del consenso, se deve raggiungere un risultato che sia qualcosa di più del cambiamento che si verificherebbe nell'ordinaria evoluzione delle cose, richiede non uno stato debole, ma uno forte. In modo interessante, in Germania tutto ciò si rifletteva a quel tempo nelle frequenti discussioni sul «modello olandese», che a partire dalla nozione di una «Polder society» solidaristica giungevano a osservare che, a differenza della Germania, non esiste una *Tarifautonomie* in Olanda, ciò che permette al governo di togliere la fissazione dei salari dalle mani dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro, se questi non sono disposti a prendere in considerazione la politica del governo.

Per quanto riguardava i sindacati, né Schröder sapeva che cosa offrire loro per indurli alla cooperazione, né essi sapevano che cosa chiedere, se non che tutto rimanesse fondamentalmente com'era. Negli anni novanta i governi tedeschi non potevano più contare sulle delicate manovre delle istituzioni parapubbliche che allineavano gli interessi sociali organizzati con quelli pubblici, come avveniva nel mondo di Katzenstein. Al contrario, all'interno dello stato, le principali istituzioni parapubbliche si erano trasformate in teste di ponte di interessi sempre più particolaristici che il governo doveva rimuovere per riguadagnare la propria libertà di manovra. Il crescente dualismo economico e sociale, una tendenza già osservata da Katzenstein (1987, p. 147), non era una grande preoccupazione per un movimento sindacale ben protetto nel proprio ambito limitato e attento a soddisfare gli interessi di un nucleo centrale di iscritti con un'età crescente. Né era un grosso problema per un governo che era stato più che disposto ad assorbire, a spese pubbliche, i costi esterni della pace sociale. È stato solo quando i costi dello sfruttamento reciproco sono diventati per lo stato più grandi dei benefici che i governi hanno cominciato a fare timidi tentativi per districarsi dal corporativismo del *welfare*, riaffermando come pubblico interesse il loro interesse istituzionale a fermare la spirale discendente di elevate spese sociali e bassa occupazione. Ma poi la debolezza congenita dello stato tedesco semisovrano

ha reso difficile, se non impossibile, a qualsiasi governo fare desistere i sindacati dalla loro resistenza, passiva e attiva, che aveva rinunciato a ogni ambizione politica che andasse oltre la pragmatica difesa economica della loro posizione. Né si poteva più fare affidamento sulle associazioni degli imprenditori, costrette a prendere in considerazione gli interessi delle imprese medie e piccole, per aiutare il governo a guadagnare tempo. Senza essere mai veramente cominciato, il tripartitismo tedesco aveva fatto il suo corso.

6. Uno stato forte?

In Germania la stretta interdipendenza tra lo stato e i gruppi sociali organizzati, secondo Katzenstein, rende «un allontanamento significativo dalle politiche consolidate un'evenienza improbabile» (1987, p. 35). Incapace di realizzare un cambiamento radicale, la politica tedesca ha imparato a coltivare l'aggiustamento incrementale consensuale che, per un certo periodo, ha servito bene il paese, proteggendo la fiducia politica e fornendo condizioni stabili per gli investimenti e i consumi.

Non era scritto da nessuna parte, tuttavia, che tale incrementalismo sarebbe sempre andato nella direzione della sostenibilità economica e politica. Le disfunzioni sociali, specialmente quelle profondamente radicate in strutture istituzionali stabili, possono aver bisogno di tempo per accumularsi, prima di diventare acute. L'incrementalismo è proseguito negli anni ottanta, nonostante la disoccupazione persistente e il crescente dualismo economico, rispondendo ai crescenti problemi strutturali con una serie di soluzioni tampone, che non facevano che rendere più ampia la deriva. La sottostante logica dell'interdipendenza è cambiata, impercettibilmente, ma in modo sostanziale, mentre i fondamenti economici della pace sociale, che l'incrementalismo era dedicato a preservare, si sono dissolti.

Nella seconda metà degli anni novanta, i cambiamenti radicali che, per un'ultima volta, erano stati ritardati dall'*Instutionentransfer* alla Germania dell'est erano diventati un imperativo per qualsiasi governo interessato alla sua capacità di governare. Ma stravolgere una tendenza di lungo periodo andava oltre le capacità di uno stato semisovrano, il cui principale risultato era stato la cooperazione senza attriti con la società civile organizzata per produrre un aggiustamento molto incrementale, che ora era

diventato obsoleto. Sia Kohl sia Schröder avevano dovuto imparare che non solo non esisteva alcuna soluzione incrementale ai problemi economici e politici che i loro governi dovevano affrontare, ma anche che non vi era alcuna prospettiva di cambiamento radicale consensuale. Un certo cambiamento incrementale è stato compiuto, nella giusta direzione e persino durante il governo Schröder. In qualche modo, le politiche del mercato del lavoro hanno subito dei tagli: parte dei costi del pensionamento anticipato è stata internalizzata dai contratti collettivi, alcuni cambiamenti nella prassi della contrattazione collettiva hanno permesso alle singole imprese di ottenere più spazio per accordi aziendali, più adatti alle loro esigenze specifiche; è stato introdotto uno schema pensionistico supplementare a capitalizzazione per attenuare la pressione sul sistema previdenziale pubblico. Ma nulla di tutto ciò ha permesso di interrompere in modo significativo la spirale costituita dalle elevate imposte sul monte salari e dalla bassa occupazione, o di ottenere qualcosa di più di impedire che il peso economico del *welfare state* sul mercato del lavoro crescesse ancora più velocemente.

Dal momento che l'incrementalismo non era più in grado di allineare gli interessi dello stato, dei sindacati e degli imprenditori – e neanche di colpire le cause che stavano alla base della endemica sotto-occupazione – la debolezza dello stato negli anni novanta è giunta a significare esattamente quello: una debolezza che alimentava stagnazione e declino. Lo stato tedesco semisovrano si è adattato sorprendentemente bene al capitalismo amministrato dopo il 1945, quando il suo compito era radicare una economia di mercato liberale nella situazione del dopoguerra. Era il momento giusto per la semisovranità: una società organizzata e disciplinata controllava uno stato debole e allo stesso tempo compensava le sue incapacità. Ma per disciplinare gruppi di interesse che usano i propri privilegi politici per provvedere ai loro iscritti a spese dello stato, uno stato debole non è abbastanza forte.

Oggi, lo strumento preferito dai governi che cercano di disciplinare i gruppi di interesse con rendite di posizione è la liberalizzazione. Tuttavia, paradossalmente, la liberalizzazione sembra aver bisogno di uno stato forte, specialmente in una società civile ben organizzata. A questo proposito, la semisovranità è sia troppo, sia troppo poco. È troppo, perché comporta un intervento pubblico pervasivo, dello stato in cooperazione con i gruppi sociali organizzati, nel funzionamento dell'economia

di mercato. Ma è anche troppo poco, dal momento che una economia liberale ha bisogno di uno stato in grado di dominare gli interessi organizzati che rifiutano di internalizzare i costi del loro comportamento e hanno perciò cessato di essere sensibili agli interessi pubblici. Se domare gli interessi organizzati richiede meno sovranità statale sull'economia, sembra anche avere bisogno di un maggiore controllo statale sulla società.

All'inizio del 2002, quando la sconfitta nelle imminenti elezioni era quasi una certezza, Schröder sfruttò un piccolo scandalo nella gigantesca macchina di assegnazione delle cariche del *Bundesanstalt für Arbeit* per privarlo dell'autogoverno e richiedere riforme fondamentali delle politiche del mercato del lavoro. In un sorprendente allontanamento dal tripartitismo dell'allora defunto *Bündnis*, egli nominò una commissione capeggiata dal direttore del personale della Volkswagen, Peter Hartz, per delineare un piano con l'obiettivo di dimezzare la disoccupazione nel giro di due anni. Solo due dei quindici membri della commissione Hartz erano rappresentanti sindacali e solo uno rappresentava le principali associazioni degli imprenditori. Sotto la pressione della campagna elettorale, con il CDU che ridicolizzava la commissione definendola l'ultima e inutile mossa di Schröder, i sindacati e la SPD furono ricattati dal cancelliere affinché dessero il loro appoggio alle conclusioni che Hartz, sollecitato pubblicamente da Schröder, propose circa sei settimane prima della data delle elezioni.

Quando, contro ogni pronostico, Schröder è stato eletto una seconda volta, tutti hanno pensato che il breve esercizio di politica unilaterale da parte dello stato fosse giunto alla fine. Per un certo periodo è stato proprio quanto pareva dover accadere e, ancora una volta, come nel 1998, i sindacati si erano preparati a raccogliere la ricompensa del loro sostegno nella campagna elettorale. Ma poi, improvvisamente, Schröder ha abolito nei fatti il potente ministero del lavoro – che costituiva la roccaforte dei sindacati all'interno della macchina di governo – e ne ha incorporato una larga parte all'interno del ministero degli affari economici. A capo di tale ministero egli ha nominato un pezzo grosso proveniente dall'ala destra dell'SPD, Wolfgang Clement. Subito dopo, una serie di misure incrementali di emergenza, necessarie per riportare l'equilibrio nei bilanci dello stato e della sicurezza sociale – misure che erano state rimandate per non disturbare l'amnesia collettiva e i buoni sentimenti che avevano accompagnato le elezioni, ma che in ogni caso la classe

politica considerava giustamente ordinaria amministrazione –, hanno causato una diminuzione senza precedenti della fiducia nei confronti del governo. In parte ciò è avvenuto perché durante la campagna elettorale non si era fatto alcun accenno a niente di simile, ma probabilmente anche perché in qualche modo si percepiva che, a breve, non era prevista la fine di una simile «ordinaria amministrazione».

Apparentemente terrorizzati dalla prospettiva che un'infinita serie di cambiamenti incrementali altrettanto impopolari consumassero interamente il secondo mandato, alla fine del 2002 Schröder e Clement hanno fatto approvare le raccomandazioni di Hartz al *Bundestag* e al *Bundesrat*, comprese le prime misure significative mai assunte per migliorare le prospettive di impiego dei lavoratori poco qualificati. Piuttosto che permettere ai sindacati di porre un veto alla sua politica, come era spesso accaduto durante il primo mandato, il governo si è schierato con l'opposizione, cogliendo di sorpresa il proprio partito parlamentare. Allo stesso tempo ha nominato un'altra commissione, su linee simili a quelle della commissione Hartz e ancora una volta scavalcando il ministro in carica, per proporre riforme sostanziali del sistema di sicurezza sociale. In vista delle cruciali elezioni regionali, Schröder, nel suo discorso di fine 2002, ha annunciato che tutte le componenti della società avrebbero dovuto fare sacrifici. Contemporaneamente la riorganizzazione del *Bundesanstalt*, sotto la guida di nuovi leader nominati dal governo, andava avanti, mentre i sindacati osservavano increduli. Se Schröder avesse continuato per la propria strada – cosa di cui con lui non si può mai essere certi – una battaglia su chi dovesse decidere la politica economica, il governo o i sindacati, sembrava alla fine profilarsi[11].

Traduzione di Annalisa Pontieri

[11] La semisovranità, come spesso ci ricorda Katzenstein, non è stata creata per sostenere la prosperità tedesca ma per domare il potere della Germania. Per il mondo esterno il vantaggio principale della semisovranità non risiedeva tanto nel suo successo economico, quanto nel fatto che non vi fosse più uno stato tedesco forte. Che all'odierna Germania manchino le capacità statuali di cui avrebbe bisogno in un mondo mutato per recuperare la propria forza economica non sembra, a prima vista, preoccupante per gli altri paesi, specialmente per quelli che in passato hanno fatto le spese della straordinaria competitività economica tedesca. La *Schadenfreude* però può risultare costosa, dal momento che la dimensione economica della Germania è tale che il suo declino coinvolgerebbe inevitabilmente anche i vicini. La fine della semisovranità nazionale dello stato tedesco può non essere solo nell'interesse della Germania.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Artus, I. (2001), *Krise des Deutoschen Tarifsystems: Die Erosion des Flächentarifvertrag in Ost und West*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bispinck, R. (1997), Deregulierung Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags. Eine Bestandsaufnahme neuerer Entwicklungstendenzen, in *WSI-Mitteilungen*, 8/1997, pp. 551-561.

Czada, R. (2003), Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die Vergleichende Politikforchung, in R. Mayntz e W. Streeck (a cura di), *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*, Frankfurt am Main: Campus, pp. 173-204.

Ebbinghaus, B. (2002a), *Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 02/3, in www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-3/wp02-3/wp02-3.html.

Ebbinghaus, B. (2002b), *Exit from Labor: Reforming Early Retirement and Social Partnership in Europe, Japan and the USA*, Köln: Wiitschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln, Habilitationsschrift.

Hassel, A. (1999), The Erosion of the German System of Industrial Relations, in *British Journal of Industrial Relations*, 37(3), pp. 483-505.

Hassel, A., Britta, R. (2001), *Institutional Change in the German Wage Bargaining System: The Role of Big Companies*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 01/9.

Katzenstein, P.J. (1984), *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Katzenstein, P.J. (1987), *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-sovereign State*, Philadelphia (PA): Temple University Press.

Kommission Mitbestimmung (1998), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Beriht der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung*, Gütersloh, Verlag der Bertelsmann Stiftung.

Lehmbruch, G. (1979 [1974]), Liberal Corporatism and Party Government, in P.C. Schmitter e G. Lehmbruch (a cura di), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London-Beverly Hills (CA): Sage.

Lehmbruch, G. (1998), Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamic: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe, in R. Czada e G. Lehmbruch (a cura di), *Trasfromationspfade in Ostdeutschland*, Frankfurt: Campus, pp. 17-57.

Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidites*, New Haven (CT): Yale University Press.

Scharpf, F.W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca (NY): Cornell University Press.

Scharpf, F.W. (1993), Verhandeln, wo nicht regiert werden kann: Handlungsfähigkeit und Letitimation der Politik am Ende des 20. Jahrhunderts, in Beirat für Wirschafts- und Sozialfragen (a cura di), 30 Jahre Beirat für Wirtschaft- und Sozialfragen: Daten, Fakten, Perspektiven, in *Studien des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen*, n. 68, Wien: Ueberreuter, pp. 23-41.

Schmitter, P.C. (1979 [1974]), Still the Century of Corporativism?, in P.C. Schmitter e G. Lehmbruch (a cura di), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London-Beverly Hills (CA): Sage, pp. 7-52.

Schroeder, W. (2000), *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand: Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Osdeutschland (1990-2000)*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Schroeder, W., Burkard, R. (1996), Austritte aus Arbeitgeberwerbänden. Motive – Ursachen – Ausmaß, in *WSI-Mitteilungen*, 11, pp. 316-329.

Schudlich, E. (1982), Kooperation statt Korporatismus, in U. Billerbeck (a cura di), *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenwertretung*, Frankfurt am Main-New York: Campus, pp. 127-175.

Streeck, W. (1991), On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in E. Matzner e W. Streeck (a cura di), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*, London: Edward Elgar, pp. 21-61.

Streeck, W. (2001a), High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime. Review Symposium on Harry C. Katz and Owen Darbishire, Converging Divergences: Worldwide Changes in Employment Systems, in *Industrial and Labour Relations Review*, 54 (3), pp. 698-706.

Streeck, W. (2001b), Tarifautonomie und politik: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände (a cura di), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 20. Jahrunderts. Wissenschaftliches Kolloquium Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpfe als Präsident von Gesamtmetall*, Köln: Deutscher Institutsverlag, pp. 76-102.

Streeck, W., Schmitter, P.C. (1984), Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in *European Sociological Review*, 1, pp. 119-138.

Trampusch, C. (2003), *Ein Bündnis für die nachhltig Finanzierung der Socialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der deutshen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper, 03/1.

Wilke, H. (1983), *Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietalen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts.: Athenäum.

Summary: The paper is a contribution to a book edited by, *Semisovereignty Revisited: Governance, Institutions and Policies in United Germany*. The book will appear in 2003 or 2004. It explores to what extent Peter Katzenstein's seminal study of the «semi-sovereign» German state in the 1980s is still valid. The paper looks at one of the showpieces of Katzenstein's theory of beneficial semisovereignty, German industrial relations, and follows their development from the *Modell Deutschland* of the 1976 election campaign to Schröder's *Bündnis für Arbeit*. It comes to the conclusion that as far as Germany is concerned, the days are gone when it was an advantage for the governance of industrial relations to have a weak state.