



Article by an MPIFG researcher

Anton Hemerijck, Maurizio Ferrera, Martin Rhodes: Il Futuro dell'Europa Sociale: Vincoli e Prospettive.  
In: L'Assistenza Sociale (4), 27-54 (2003). Il lavoro d'Italia

## IL FUTURO DELL'EUROPA SOCIALE. VINCOLI E PROSPETTIVE\*

Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck, Martin Rhodes

### 1. Introduzione e sommario

Lo scopo di questo articolo è un'indagine sulla natura del modello sociale europeo, sul suo cambiamento, e sulla sua capacità di affrontare sia le sfide interne che quelle esterne all'alba del ventunesimo secolo. Esiste l'opinione diffusa che i *welfare states* dell'Europa occidentale stiano soccombendo sotto le pressioni della competizione internazionale, dal momento che la globalizzazione della produzione e della finanza, unitamente ai vincoli di politica pubblica imposti dall'Unione monetaria europea, hanno ridotto la capacità dello Stato di attuare rimedi di tipo collettivo. Accade sempre più frequentemente che l'efficienza e l'eguaglianza, la competitività e la solidarietà vengano citati come poli opposti, che possono esistere solo gli uni (efficienza e competitività) a spese degli altri (eguaglianza e solidarietà). La posizione che assumiamo in questo articolo è molto più sfumata e ottimistica. In primo luogo, contestiamo il ragionamento secondo cui i *welfare states* starebbero soccombendo sotto le pressioni provenienti dal loro esterno e dal loro interno. In realtà, i *welfare states*, anche se sembrano «in crisi» a causa della combinazione di fattori più sopra citata, sono cambiati ben poco negli ultimi anni. Secondo un'indagine dell'Ocse, su 15 casi di consolidamento fiscale che hanno interessato 11 paesi negli anni '80 e '90, tutti i governi, salvo un unico caso (quello dell'Irlanda dal 1986 al 1989), cercando di consolidare le finanze pubbliche, hanno *aumentato* le entrate in termini percentuali sul Pil. Inoltre, in ben 9 casi, gran parte del consolidamento fiscale è stato ottenuto grazie alla crescita delle entrate. Le spese per trasferimenti sono diminuite solo in 7 casi, e in genere in misura modesta. Solo 3 casi su 15 hanno ridotto le spese per trasferimenti in misura maggiore dell'1% del Pil, mentre 6 casi sono riusciti ad ottenere lo stesso risultato grazie al taglio dei consumi pubblici, e 7 casi grazie al taglio

\* Pubblicato nel n. 4/1996 de «L'Assistenza Sociale».



delle spese per investimenti. Il sostegno nei confronti del *welfare* rimane alto fra la popolazione di tutti i paesi considerati, e le rigidità istituzionali creano una profonda resistenza alle pressioni del cambiamento. I cambiamenti più importanti in Europa sono stati il managerialismo (in linea con il diffondersi di una nuova ortodossia relativa al *management* del settore pubblico); una serie di tentativi per rendere certe prestazioni (in particolare il sussidio di disoccupazione) maggiormente «compatibili con gli incentivi»; un grado marginale di privatizzazione (principalmente nella sanità, e soprattutto in Gran Bretagna); un certo grado di decentramento; e i tentativi (per lo più riusciti) di controllare l'espansione dei bilanci. Invero, è difficile che queste tendenze portino a una convergenza «neoliberista».

In secondo luogo, non siamo pienamente d'accordo con l'opinione che gli Stati nazionali siano sempre più impotenti nel gestire l'insieme delle sfide cui vanno incontro. Certo, le possibilità di manovra sono ormai limitate da ciò che avviene al di là dei confini nazionali, ma questo non vuol per forza dire che lo Stato abbia perso il controllo; che ci sia, in altre parole, una convergenza «neoliberista» nel cambiamento istituzionale o negli obiettivi di *policy*. Anzi, proprio come nella maggior parte del periodo post-bellico, la riforma del mercato del lavoro e del *welfare* richiederà, da parte della maggior parte dei paesi europei, l'inseguimento di una «terza via» fra Stato e mercato, una via che comporti l'assestamento delle forze di mercato assieme però alla salvaguardia della protezione e del consenso sociali. I governi hanno riformato i loro sistemi di *welfare* nell'intento di rispondere alla evidente pressione dovuta ai costi, attraverso una serie di sperimentazioni nel campo delle finanze pubbliche, dell'organizzazione dell'offerta e dell'accesso ai servizi. Mentre queste sperimentazioni non hanno messo in pericolo la sostanza dei principali programmi di protezione sociale, sono tuttora in corso dei cambiamenti importanti, che in molti casi derivano da una nuova serie di complesse negoziazioni.

In terzo luogo, vorremmo sottolineare l'importanza di essere ben consapevoli della diversità dei *welfare states* europei. Riconoscere i diversi problemi – e potenziali di riforma – delle famiglie di *welfare states* europei è fondamentale perché l'analisi, la comparazione e la prescrizione degli interventi di politica pubblica siano accurate. Troppo spesso ci si riferisce invece al «*welfare*» come se fosse un fenomeno che si manifesta in modo uniforme indipendentemente dalle nazioni prese in considerazione. E allora vale la pena accennare brevemente, prima di procedere oltre, a queste differenze:

1) storicamente, il modello scandinavo, con i suoi livelli elevati di occupazione, era basato in buona misura sulla crescita dell'occupa-



zione nel settore pubblico. I problemi principali che i paesi scandinavi devono affrontare sono: innanzitutto, la difficoltà di finanziare i loro costosi *welfare states* in condizioni di elevata mobilità del capitale; in secondo luogo, la necessità di espandere l'occupazione nel settore privato, per compensare la stagnazione o il declino delle opportunità di lavoro nel settore pubblico;

2) in contrasto con il modello scandinavo, nei paesi anglosassoni il finanziamento del *welfare* e l'occupazione terziaria nel settore privato non sembrano particolarmente problematici. Tuttavia, i *welfare states* anglosassoni non hanno un sostegno sufficiente alle produzioni specializzate, fortemente competitive, orientate all'esportazione e di alta qualità, che si basano su relazioni industriali di tipo cooperativo e su una forza lavoro altamente qualificata. Di conseguenza, sono scarsi gli investimenti nella formazione delle fasce medio-basse del mercato del lavoro. Dato che la protezione sociale nei *welfare states* anglosassoni è piuttosto bassa, essere scarsamente qualificati vuol dire cadere nella povertà ed essere socialmente esclusi;

3) i regimi continentali, con i loro mercati del lavoro altamente regolati, hanno il problema di bassi livelli di occupazione (sia nel settore privato che in quello pubblico), elevati livelli di dipendenza dai sussidi, e – nel caso di Belgio e Francia – una elevata disoccupazione giovanile e di lungo termine. Dato che i *welfare states* europei si finanziano tramite contributi sociali, il lavoro nel settore privato dei servizi si colloca spesso al di fuori del mercato del lavoro regolare, specialmente ai livelli più bassi della scala retributiva. In contrasto con i paesi anglosassoni, povertà e sottoqualificazione non costituiscono invece problemi particolarmente gravi per i *welfare states* continentali;

4) il modello sud-europeo di *welfare* ha generato un divario crescente fra gli *insiders* del mercato del lavoro, che godono di un'estesa copertura, e gli *outsiders*, che sono sottoprotetti (un divario che è in assoluto più pronunciato nel *welfare* italiano e in quello greco, clientelari e sbilanciati a favore delle pensioni). Come i *welfare states* continentali, anche il finanziamento del modello sud-europeo è basato per lo più sui contributi sociali, per cui il lavoro nel settore privato dei servizi si colloca al di fuori del mercato del lavoro regolare. In termini di povertà, il modello sud-europeo segue la tendenza anglosassone.

Tuttavia, la varietà degli assetti e dei problemi del *welfare* non preclude la possibilità di valutare in generale il processo di riforma con cui tutti i paesi si devono confrontare. L'obiettivo generale di questo processo – che andremo a esplorare in dettaglio nelle ultime sezioni di questo articolo – è l'identificazione di nuove combinazioni di valori e nuovi assetti istituzionali che siano allo stesso tempo *misti* (in termini di solidarietà e di crescita economica) e *virtuosi* (capaci cioè di produrre dei



miglioramenti simultanei su tutti i fronti). Lo spazio per l'innovazione di *policy* si situa in mezzo fra due vincoli: 1) preservare gli obiettivi di giustizia sociale; 2) risolvere quei problemi di fallimento fiscale e di politica pubblica che minacciano l'imperativo economico, sia a livello micro che a livello macro. Ciò non vuol dire che non vi sia ancora spazio per un buon grado di innovazione nel *policy mix*, cioè nella combinazione di politiche pubbliche volte alla conciliazione di questi obiettivi.

Procedere nel solco di questa agenda richiede un buon livello di immaginazione per la definizione del giusto *policy mix*, e un livello altrettanto buono di investimenti nei nuovi assetti istituzionali. Come vogliamo sottolineare, la ricerca di nuove soluzioni può essere fortemente aiutata da una serie di meccanismi di coordinazione e valutazione sovranazionali, e da processi di osservazione e apprendimento reciproci. Se le società europee intendono reinserirsi su un binario di *crescita giusta*, non solo dovranno riadattare le proprie istituzioni di *welfare* al nuovo contesto, ma dovranno anche accrescere la propria adattabilità, rilanciando da un lato la propria capacità di apprendimento sociale e politico-istituzionale, e inaugurando dall'altro nuove combinazioni istituzionali che concilino fra loro sicurezza e flessibilità.

I temi principali dell'analisi che segue possono essere presentati in questi termini:

- mentre il fenomeno della globalizzazione è stato esagerato, come se fosse responsabile della maggior parte dei problemi di adattamento che i *welfare states* europei hanno di fronte, è una combinazione di pressioni esterne e interne a porre tutta una serie di problemi di adattamento a questi ultimi;

- in realtà, questi problemi di adattamento si manifestano in modo piuttosto differente nelle quattro diverse famiglie di *welfare states* europei. La loro sostenibilità futura dipende dalla loro capacità di affrontare i loro rispettivi difetti e contraddizioni – spesso dovuti ai «successi» passati – all'interno del nuovo contesto esterno;

- la difficoltà principale dell'adattamento di *policy* in un'economia aperta può essere meglio espressa come tentativo di conciliare equità ed efficienza, lavoro e *welfare*, in presenza di vincoli internazionali. L'adattamento di *policy* è una *ricerca a livello sistemico* di un nuovo profilo di regolazione sociale ed economica che sia economicamente sostenibile, politicamente fattibile, e socialmente accettabile;

- l'efficacia delle politiche pubbliche viene misurata attraverso quattro indicatori: risultati macroeconomici, livelli di occupazione, livello di protezione sociale, e risultati distributivi in termini di dispersione dei salari, dei redditi e di povertà;

- anche se le soluzioni di *policy* disponibili variano da paese a paese, esse sono funzionalmente equivalenti. I loro requisiti generali



possono essere riassunti in termini di una robusta politica macroeconomica, moderazione e flessibilità salariale, politiche sociali efficienti e favorevoli all'occupazione, sicurezza e flessibilità (in un'unica espressione: «*flexicurity*») del mercato del lavoro;

– in questo contesto, la costruzione della «Europa sociale» potrebbe aver prodotto un edificio meno splendido di quanto sperato da molti suoi sostenitori. Ciononostante, i risultati raggiunti negli ultimi decenni hanno contribuito a rafforzare in modo significativo le fondamenta del modello sociale europeo, e le possibilità che l'Unione Europea svolga un ruolo centrale nel garantire l'efficacia delle politiche pubbliche e la diffusione delle *best practices*;

– a parte la possibilità di costruire, a partire da queste fondamenta, ulteriori iniziative «forti» (direttive, un'espansione del dialogo sociale, l'inclusione dei diritti fondamentali nel Trattato Europeo), le misure di tipo «soffice», come il *benchmarking* e il *mainstreaming*, e la coordinazione aperta, sono meccanismi istituzionali che promettono dei miglioramenti in tutte le aree di «comune interesse»;

– infine, in futuro si assisterà ad un ricalibramento continuo del *welfare*, finalizzato ad assicurare l'adattabilità e la sostenibilità del modello sociale europeo, lungo quattro dimensioni: quella funzionale, quella distributiva, quella normativa e quella istituzionale.

## 2. Risposte efficaci: combinazioni di policy e riforma istituzionale

I *welfare states* si sono incamminati lungo traiettorie o sentieri di riforma fra loro diversi. In ciascun regime di *welfare*, alcuni paesi emergono come pionieri di successo di nuovi programmi di adattamento. Individueremo quelle combinazioni, sequenze e disegni istituzionali di politica pubblica che hanno avuto più successo. Senza ignorare l'importanza delle particolarità nazionali e la follia di trasportare senza alcun criterio determinate politiche pubbliche da un paese all'altro, proporremo un insieme di opzioni di *policy* basate sulle «migliori pratiche» nazionali per ciascun tipo di *welfare state*. Illustreremo anche i *trade-off* e i dilemmi di politica pubblica cui va incontro il processo di adattamento nazionale. Questi problemi possono essere superati se si creano legami forti fra le politiche di coesione, la riforma economica e la creazione di lavoro. In molti paesi il modo migliore per raggiungere questo risultato è attraverso una strategia istituzionale coordinata.

Abbiamo visto come le «patologie» di adattamento sono diverse a seconda della famiglia di *welfare states* considerata e – quando si guarda più nello specifico a diversi paesi – come esse si manifestano in misura diversa a seconda del paese considerato all'interno della fami-



glia in questione. Ma, come abbiamo notato, alcuni paesi si sono dimostrati più innovativi di altri, allontanandosi in alcuni casi dal gruppo di appartenenza e diventando «modelli di *policy*» che gli altri paesi possono emulare. Il caso dell'Olanda nella famiglia continentale è l'esempio più evidente e più significativo di questo fenomeno. Il Portogallo, l'Irlanda e la Danimarca si sono anch'essi impegnati a riformare in modo esteso l'architettura sia delle politiche pubbliche che delle istituzioni, e hanno risolto quelli che venivano prima considerati gravi problemi di rendimento economico. Sembra che siano stati proprio quei paesi che si sono allontanati dalle loro famiglie originarie in alcuni settori specifici di *policy* ad essere particolarmente efficaci nel risolvere i problemi più tipici che emergevano dalle strutture tipiche del regime cui appartenevano. È la loro spiccata «ibridità» che sembra giocare a loro favore nella *ricerca a livello sistemico* di un nuovo profilo di regolazione che sia, come abbiamo detto, sostenibile dal punto di vista economico, fattibile da quello politico, e accettabile sul piano sociale.

La «lezione» da trarre da queste esperienze, tuttavia, non è semplicemente la strategia, sbagliata, di esportare le politiche pubbliche da un paese all'altro. Diversi *welfare states* non solo hanno a che fare con un insieme differente di problemi, ma anche con problemi alquanto diversi di adattamento di *policy*, date le loro attuali combinazioni di *policy* e configurazioni istituzionali. La nostra tesi è che non esista «un'unica via migliore». Pensiamo, cioè, che i requisiti per un adattamento di *policy* che abbia successo possono essere ottenuti attraverso diverse strategie, a condizione che queste stesse strategie producano un *mix* ottimale di risposte di politica pubblica, indirizzate sia ai problemi generali di competitività e di cambiamento post-industriale, sia alle sfide endogene specifiche al regime di appartenenza. Più avanti individueremo i requisiti essenziali per un adattamento di successo nel campo della regolazione sociale ed economica, evidenziando le strategie di riforma e adattamento dei paesi che li hanno raggiunti.

Nel momento in cui i *welfare states* sono diventati sempre più vincolati sul versante fiscale, devono anche accrescere l'efficienza dei loro programmi di *welfare*, se non vogliono rinnegare gli impegni essenziali dello stato sociale del dopoguerra. Questo in effetti significa che i *welfare states* avanzati devono diventare più compatibili con la crescita dell'occupazione, in una parola, più *employment-friendly*. Qui di seguito elenchiamo i requisiti generali di un *welfare* competitivo, favorevole all'occupazione, ed equo. I requisiti centrali di un *policy mix* ideale possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- una robusta politica macroeconomica;
- moderazione e flessibilità salariale (ottenute, dove possibile, nel



quadro di «patti sociali» più ampi);

- politiche sociali favorevoli all'occupazione ed efficienti;
- flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro («flexicurity»);
- nuovi modi di combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Per quanto riguarda l'approccio *istituzionale*, i paesi che cercano di introdurre innovazioni in questo insieme di politiche pubbliche e di trovare il modo migliore di combinarle, devono anche migliorare i metodi di coordinazione istituzionale. Così, per molti paesi, cercare di realizzare una combinazione di *policy* favorevole all'occupazione e al *welfare* ha anche richiesto la costruzione di un nuovo sistema di concertazione. Nell'ultima parte dell'articolo mostreremo come siano stati molti i paesi che hanno introdotto innovazioni in settori di politica pubblica affini, attraverso la stipulazione di «patti sociali».

## 2.1 Elementi di un *policy mix* ottimale

### 2.1.1 Una robusta politica macroeconomica

La politica macroeconomica, in una situazione dove il mercato dei capitali è liberalizzato, si trova di fronte ad un *trade-off* fra tre finalità generali di politica pubblica: non si possono avere nello stesso momento mobilità dei capitali, autonomia monetaria, e un tasso di cambio rigido. Dove il capitale finanziario è mobile, si può ottenere un'autonomia nazionale nella politica dei tassi di cambio solo al prezzo di una divisa nazionale instabile, mentre un tasso di cambio fisso non permette di controllare i tassi di interesse (Mundell, 1962).

In generale, stabilità dei prezzi e disciplina di bilancio sono diventate elementi chiave di qualsiasi politica macroeconomica sostenibile. Deficit di bilancio e tassi di inflazione persistentemente elevati non sono già di per se stessi desiderabili, tanto meno possono essere compatibili con mercati finanziari globalizzati. Nonostante la competitività di una economia nazionale rispetto ai prezzi internazionali possa anche essere ristabilita attraverso svalutazioni strategiche (come ha fatto la Svezia nei primi anni '80), questa strategia corre oggi il rischio di una fuga massiccia di capitali, e in ogni caso è esclusa per gli Stati membri dell'Unione monetaria europea. Per di più, deficit pubblici elevati accrescono il peso del debito dello Stato. Di conseguenza, lo spazio di manovra fiscale può diventare fortemente limitato nel momento in cui gli interessi sul debito crescono. Italia e Belgio, che hanno dovuto pagare circa il 10% del Pil sotto forma di interessi sul debito pubblico nei primi anni novanta, sono casi esemplari di questo problema. Senza contare che, se gli squilibri fiscali spingono all'insù i tassi di interesse, gli investimenti nel settore economico possono essere spiazzati.



Viceversa, una politica fiscale austera contribuisce a spingere all'ingiù i tassi di interesse, cosa che (nel lungo periodo) può stimolare l'economia, ridurre il peso del debito pubblico, e rafforzare la fiducia nell'economia dei consumatori e degli investitori potenziali. Infine, se il deficit di bilancio strutturale si mantiene in media ad un livello basso, ci sarà qualche margine per attivare la funzione stabilizzatrice della politica fiscale in periodi di bassa crescita economica. La riforma delle tasse danese del 1994 ne è un esempio, dato che il deficit di bilancio, comparativamente basso, ha permesso che la stessa riforma fiscale fosse temporaneamente sottofinanziata, e che l'economia, che stava crescendo a ritmi blandi, venisse stimolata. Nella maggior parte dei casi, la percezione del ruolo della politica macroeconomica è cambiata drasticamente: se prima essa era considerata uno strumento quasi onnipotente per una politica di pieno impiego, oggi è ritenuta una condizione di sfondo necessaria (ma non sufficiente) per controllare i danni. Tuttavia, l'obiettivo della creazione di lavoro deve essere perseguito impiegando altri strumenti di politica pubblica.

Come suggerisce l'evidenza empirica, i paesi che sono riusciti meglio a riconciliare gli obiettivi dell'occupazione e della sicurezza sociale, come la Danimarca e l'Olanda, negli ultimi anni hanno mantenuto una politica di controllo del bilancio.

Gli attori politico-istituzionali di questi paesi (compresi i sindacati) hanno anche accettato che la politica monetaria debba essere rivolta primariamente alla stabilità dei prezzi piuttosto che al pieno impiego. Siccome anche la Danimarca (che non fa parte dell'Ume) ha mantenuto un ciclo di stabilità macroeconomica, vi sono ragioni per credere che questa concezione è stata sostanzialmente accettata anche al di là dei criteri di Maastricht.

### *2.1.2 Moderazione e flessibilità salariali*

Il passaggio generalizzato dall'obiettivo primario del pieno impiego a quello della stabilità dei prezzi, avvenuto negli anni '80, ha comportato che la politica macroeconomica non poteva più essere usata per proteggere altre aree di regolazione sociale ed economica dal peso dell'adattamento esterno. Nell'ambiente economico internazionale, fattosi più restrittivo a partire dai primi anni '80, il contenimento dei salari restava un requisito fondamentale per un adattamento effettivo, dato che facilitava la competitività, i margini di profitto, e, come effetto di second'ordine, l'occupazione. Dato che abbassa i costi salariali, il contenimento dei salari contribuisce ad aumentare la competitività del settore esposto.

Tuttavia, l'argomento della speculazione contro i paesi vicini, secondo il quale aumenti salariali contenuti – dato un tasso di cambio





fisso – fanno diminuire la disoccupazione solo a scapito dei partner commerciali, è mal posto. Una serie di economisti ha sostenuto che una sostenuta moderazione salariale è dannosa per il progresso economico, dato che essa deprime la domanda e minaccia la crescita della produttività attraverso l'innovazione. Come suggerisce l'esperienza olandese, gli effetti occupazionali della moderazione salariale sono ancora più accentuati nei servizi interni che erano esclusi in precedenza dal mercato del lavoro regolare. Così ci sono ragioni per ritenere che la moderazione salariale potrebbe essere vantaggiosa anche in un'economia chiusa.

Inoltre, se il contenimento salariale porta ad un livello più alto dell'occupazione e a una crescita contestuale della domanda interna, l'effetto complessivo sui conti correnti può essere diverso a seconda dei casi. Nell'ultimo decennio, i livelli di produttività sono scesi leggermente in Olanda, ma ciò dovrebbe essere spiegato dall'aumento di impieghi a bassa qualificazione. Infine, in Olanda la nuova occupazione si è concentrata soprattutto nel settore dei servizi e su base part-time. La rapida espansione dei nuovi posti di lavoro ha portato ad una crescita parallela della domanda domestica.

Nella misura in cui gli incrementi salariali del settore privato e di quello pubblico vanno di pari passo, aumenti modesti dei salari alleggeriscono anche il conto dei salari del settore pubblico (Ebbinghaus e Hassel, 1999). Come effetto di second'ordine, la crescita dell'occupazione può contribuire ad abbassare i costi della sicurezza sociale e ad allargare la platea contributiva del *welfare*. Inoltre, c'è qualche evidenza empirica che prova come il contenimento dei salari permette una interazione più favorevole fra la politica dei redditi, quella monetaria e quella fiscale, stimolando così la crescita economica mentre l'inflazione si mantiene a livelli contenuti.

Per gran parte degli anni '80 c'è stata una forte tendenza al decentramento della contrattazione collettiva salariale, suggerendo che le politiche dei redditi nazionali darebbero origine a combinazioni meno disciplinate di contrattazioni a livello di settore e di azienda. Più di recente, tuttavia, osserviamo una notevole rinascita di forme corporatiste di patti sociali e coordinazione delle politiche pubbliche in un buon numero di paesi, in particolare in Irlanda, Olanda, Danimarca, Italia, Finlandia, Spagna e Portogallo, che hanno comportato, in misura maggiore o minore, una certa coordinazione dei redditi (Rhodes, 1998a; Schmitter e Grote, 1999). Il passaggio ad un regime valutario rigido in Danimarca e Olanda durante i primi anni '80 ha spinto le parti sociali ad avvicinarsi e collaborare fra loro, mentre il completamento del mercato unico e l'esame di ingresso nell'Ume hanno costituito il passaggio chiave per gli ultimi patti sociali, basati su linee



guida generali comuni, come quelli stipulati in Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna. Sembra che gli effetti dell'internazionalizzazione economica abbiano contribuito a riaccendere l'urgenza di trovare soluzioni cooperative, a somma positiva, alla necessità dell'adattamento. Torneremo più avanti sull'importanza di soluzioni di questo tipo per una più ampia riforma delle politiche di *welfare*.

### 2.1.3 Tassazione e politiche sociali favorevoli all'occupazione ed efficienti

Dato che, come abbiamo sostenuto, la redistribuzione promossa da politiche salariali egualitarie porta a salari non conformi alle condizioni di mercato e può avere per questo conseguenze negative sull'occupazione, essa è un obiettivo che può essere raggiunto meglio attraverso politiche sociali e fiscali adeguate. Tuttavia, le possibilità di espandere la spesa sociale sono fortemente limitate dalla competizione fiscale internazionale, dalla resistenza dei contribuenti, e dai vincoli di deficit pubblico. Anche se alcuni paesi potranno usufruire di surplus di bilancio, oggi c'è – e continuerà ad esserci – un'enfasi maggiore sulla capacità di redistribuire i dividendi fiscali disponibili in maniera più selettiva, e di ridurre le inefficienze organizzative. Inoltre rendere i *welfare states* più favorevoli all'occupazione significa anche modificare il modo in cui la tassazione e le politiche sociali incidono sulla creazione di posti di lavoro, in particolare nei servizi del settore privato. A questo proposito possiamo distinguere fra politiche ottimali e politiche subottimali, esaminando innanzitutto le prestazioni e la spesa sociale, e in secondo luogo le modalità di finanziamento.

I livelli di spesa sociale non sono indicativi, di per sé, della capacità di creare posti di lavoro. A differenza del Regno Unito, paesi come la Danimarca e l'Olanda hanno avuto buoni risultati sul versante dell'occupazione senza per questo smantellare il *welfare*. È la struttura del finanziamento e della spesa sociale, piuttosto che il livello di spesa, a determinare l'impatto del *welfare* sull'andamento dell'economia e dell'occupazione. La combinazione danese di forti investimenti nei servizi sociali e politiche attive del lavoro è probabilmente più produttiva in termini di crescita dell'occupazione di quanto non lo siano dei semplici programmi di mantenimento del reddito incentrati sugli anziani (come avviene soprattutto in Italia).

Al contrario, la strategia continentale di riduzione dell'offerta di lavoro, attuata per lo più attraverso pensionamenti anticipati e di invalidità, è molto costosa. Queste misure sono infatti ben poco efficaci nel creare nuove opportunità di lavoro per i giovani (Francia e Italia hanno fatto ampiamente ricorso a varie forme di uscita anticipata dal mercato del lavoro, ma presentano livelli molto elevati di disoc-



occupazione giovanile) e tendono ad aggravare il peso fiscale che grava sulla popolazione attiva, aumentando ancor più il costo del lavoro. Le strategie che invece *espandono* la partecipazione al mercato del lavoro contribuiscono anche all'ampliamento della base contributiva del *welfare*, cosa che comporta con tutta probabilità una riduzione dell'urgenza finanziaria di tagliare le prestazioni sociali. La Danimarca ha livelli di partecipazione al mercato del lavoro tradizionalmente elevati e non è caduta neanche lontanamente nel modello continentale di contrazione della forza lavoro. L'Olanda è stata in grado recentemente di invertire questo circolo vizioso e di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro restringendo l'accesso alle pensioni di invalidità e riducendo il loro importo. Riduzioni temporanee della forza lavoro possono anche essere necessarie durante periodi di crisi economica. Tuttavia, come suggerisce l'evidenza empirica, soluzioni di questo tipo tendono a diventare permanenti. In periodi di scarsa crescita economica, gli schemi di congedo sabbatico, formativo e parentale della Danimarca sono misure di riduzione temporanea della forza lavoro più appropriate della strategia continentale. Come avviene in altre aree di *policy*, politiche volte a incrementare la percentuale attiva della popolazione in età lavorativa hanno maggiori probabilità di successo se sono sostenute dalle parti sociali.

In secondo luogo, la *struttura finanziaria* del *welfare* è ugualmente importante in termini di effetti sull'occupazione. La struttura del finanziamento del *welfare* esercita un impatto immediato sui livelli di occupazione all'estremo inferiore della scala retributiva. I sistemi di sicurezza sociale finanziati attraverso contributi sociali tendono a far crescere il costo del lavoro meno specializzato al di sopra del suo livello di produttività, se i salari sono rigidi verso il basso. Dato che la Danimarca, ma anche l'Irlanda finanziano il loro stato sociale attraverso il prelievo fiscale generale, in questi paesi il cuneo fiscale ai livelli più bassi del mercato del lavoro è relativamente modesto. In Olanda, dove lo stato sociale viene finanziato per lo più attraverso contributi sociali, il cuneo fiscale dei lavoratori a bassa retribuzione è stato ridotto grazie all'integrazione dei contributi sociali all'interno del sistema delle tasse. Ciò significa che l'esenzione generale dalla tassazione per i redditi bassi viene estesa ad alcuni comparti del sistema di sicurezza sociale. Inoltre, è stata introdotta una riduzione speciale dei contributi a carico dei datori di lavoro per i lavoratori a basso reddito.

La configurazione del sistema di sicurezza sociale e della tassazione conta anche in termini di efficienza rispetto ai costi. Il *welfare* ha diverse funzioni redistributive, come la riduzione della povertà, il contenimento delle disuguaglianze di reddito, e la garanzia di un cer-



to livello di protezione del reddito dai rischi sociali. Mentre la realizzazione di questi obiettivi è severamente limitata da vincoli fiscali, c'è tutta una serie di politiche pubbliche che possono attenuare efficacemente questo dilemma. Anche in questo caso, una distinzione analitica fra il lato del finanziamento e quello delle prestazioni del sistema di *welfare* risulta piuttosto utile. Dal lato del finanziamento, c'è tutta una serie di strumenti per alimentare la sicurezza sociale che non accrescono il carico fiscale complessivo applicato sui diversi fattori di produzione (e che tendono a frenare la crescita dell'occupazione). Una opzione che viene spesso utilizzata nei *welfare states* anglosassoni è una forte incidenza dei ticket e dei pagamenti degli utenti sul finanziamento dei servizi sociali pubblici (come la sanità, l'assistenza agli anziani e ai bambini, l'istruzione). Ciò non influisce per forza sull'equità sociale, dato che i gruppi economicamente vulnerabili potrebbero essere esentati (parzialmente) dal pagamento di questi corrispettivi.

Un'altra opzione di finanziamento che ha scarsi effetti negativi sull'occupazione, in particolare in campo pensionistico, è costituita dall'obbligo di contribuzione privata. Irlanda, Danimarca e Olanda hanno introdotto recentemente pensioni occupazionali obbligatorie (stabilite o dallo Stato, oppure da accordi collettivi; Gern, 1998). Quei paesi hanno così adottato una combinazione fra una pensione di base finanziata secondo il metodo della ripartizione, e una pensione occupazionale legata al reddito. Questa combinazione è superiore sotto due aspetti: in primo luogo, c'è la possibilità di una maggiore diversificazione dei rischi. Dato l'elevato livello di prefinanziamento, è probabile che sistemi pensionistici di questo tipo siano comparativamente resistenti ai cambiamenti demografici. Inoltre, il vantaggio delle pensioni private e occupazionali rispetto alle pensioni pubbliche risiede nel fatto che i contributi vengano percepiti come parte dei consumi privati piuttosto che del cuneo fiscale; in questo senso è probabile che essi generino meno disincentivi al lavoro di quanto non succeda con gli schemi pubblici di assicurazione sociale. Analogamente, sistemi pensionistici che mostrano una separazione istituzionale fra una pensione di base finanziata secondo il metodo della ripartizione e un'assicurazione privata obbligatoria e interamente finanziata, permettono anche un'allocazione più mirata delle varie funzioni redistributive e assicurative del *welfare*. In questo modo è meno probabile che sistemi di questo tipo generino conflitti distributivi di quanto non succeda con i sistemi pensionistici che riuniscono queste funzioni ad uno stesso livello.

#### *2.1.4 La «flessicurezza»: lavoro flessibile e protetto*



La crescita della competizione internazionale, il progresso tecnologico e i nuovi modelli familiari hanno alterato profondamente le condizioni in cui i sistemi occupazionali nazionali si trovano ad operare. In generale, questi sviluppi richiedono una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro dal punto di vista dei modelli di lavoro, dei salari, e dell'orario di lavoro. Mentre c'è un'ampia scelta di strategie possibili per aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, queste stesse strategie vengono spesso ritenute inopportune in termini di equità e sicurezza sociale. La flessibilità viene spesso associata alla deregolazione della protezione del lavoro e della sicurezza sociale. La sfida fondamentale per una politica del lavoro efficace, quindi, sta tutta nella riconciliazione della flessibilità del mercato del lavoro con misure che contrastino la crescita dell'esclusione sociale e l'emergere di una classe di lavoratori poveri. Non c'è una contraddizione inerente fra questi due obiettivi. Al contrario, l'accettazione generale di soluzioni flessibili sul mercato del lavoro è probabile venga facilitata se la flessibilità viene coniugata con un livello soddisfacente di protezione sociale.

La Danimarca e l'Olanda, in particolare, sono esempi significativi di come si possa evitare sia l'esclusione di ampi settori della forza lavoro dal mercato del lavoro (un problema che è preoccupante in molti *welfare states* continentali, specialmente in quelli meridionali), sia la marginalizzazione dei gruppi più vulnerabili all'interno del mercato del lavoro (aspetto tipico dei *welfare states* anglosassoni) (Barrell e Genre, 1999). Le felici combinazioni di *policy* adottate in Danimarca e in Olanda, ma anche in qualche misura in Spagna, possono essere riassunte sotto l'etichetta della «flessicurezza», un concetto maturato in Olanda.

Gli olandesi sono i pionieri della «flessicurezza» (Visser e Hemerijck, 1997). Oltre alla moderazione salariale, un'efficace concertazione delle politiche pubbliche ha anche prodotto, in Olanda, degli accordi collettivi che hanno interessato i contributi alla sicurezza sociale, la condivisione dei posti di lavoro (*work sharing*), le politiche industriali, la formazione professionale, l'arricchimento del lavoro, la riduzione dei salari alle basse qualifiche di lavoro, lo sviluppo dei salari d'ingresso, e, più recentemente, nel 1995, la cosiddetta «flessicurezza», secondo la quale i diritti dei lavoratori temporanei sono stati rafforzati in cambio della riduzione della protezione dal licenziamento dei lavoratori permanenti. I lavoratori a basso reddito sono stati compensati per la riduzione dei salari attraverso delle esenzioni fiscali. I sindacati hanno smesso di opporsi alla creazione di posti di lavoro part-time e temporanei, e sono diventati sostenitori di questo tipo di lavoratori, colmando il divario che divide solitamente la forza lavoro in «*insiders*» e «*outsiders*». I salari orari di questo tipo di lavoratori



sono stati successivamente adeguati al livello dei lavoratori a tempo pieno: in questo modo, i datori di lavoro possono assumere questo tipo di lavoratori per aumentare la flessibilità, ma non per inseguire una strategia di produzione a basso costo. La «flessicurezza» del biennio 1995-1996 attribuisce pari prestazioni pensionistiche e sociali a tutti i lavoratori part-time e temporanei.

Il dibattito sulla «flessicurezza» è legato intrinsecamente alla femminilizzazione del mercato del lavoro e al nuovo *status* del lavoro part-time in Europa. Si sta configurando un nuovo modello di rapporti lavorativi in cui donne e uomini si dividono equamente l'orario di lavoro, in modo da poter avere il tempo sufficiente per la cura della famiglia. Se il lavoro part-time viene riconosciuto come un lavoro normale, garantito dalla possibilità di accedere alla sicurezza sociale di base e di avere prospettive di carriera lavorativa e un'indipendenza economica di base, può anche realizzare un'eguaglianza di genere e una sicurezza attiva nelle famiglie di lavoratori e lavoratrici. In Olanda, dove il lavoro part-time è maggiormente diffuso, a differenza degli altri paesi, esso è anche quello preferito dalle donne. Nella gran maggioranza dei casi, i posti di lavoro a tempo parziale olandesi sono stabili, ben pagati, e permettono l'accesso alla sicurezza sociale.

L'estensione a tutta l'Unione Europea della «flessicurezza» come formula per garantire un'occupazione flessibile ma anche protetta sarebbe legata ad un insieme di strategie di politica pubblica diverse che si possono rafforzare l'una con l'altra. Sono sei le dimensioni da considerare:

- accrescere la domanda di lavoro a bassa qualificazione;
- estendere il lavoro part-time e rendere l'orario di lavoro più flessibile;
- desegmentare il mercato del lavoro;
- accrescere l'uso delle politiche di attivazione e restringere la possibilità di accesso ai sussidi di disoccupazione;
- riconciliare il lavoro e la vita familiare; e infine
- introdurre i diritti di congedo sociale.

*Accrescere la domanda di lavoro a bassa qualificazione.* Principalmente in conseguenza del cambiamento tecnologico, tutti i *welfare states* avanzati devono vedersela con il problema della caduta della domanda di lavoro a bassa qualificazione nel settore industriale. Ma ciascun *welfare* ha un diverso grado di compensazione di questo fenomeno attraverso la promozione della domanda di lavoro scarsamente qualificato nel settore dei servizi. In generale, la domanda di lavoro scarsamente qualificato è collegata al livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Livelli più elevati di occupazione femminile aumen-



tano tipicamente la domanda di lavori regolari nell'area dell'assistenza ai bambini e a altre persone non autosufficienti così come in quella dei servizi al consumatore in generale. In questo modo, la domanda e l'offerta di lavoro nel settore dei servizi si rinforzano l'un l'altra. Analogamente, non dovrebbe essere una sorpresa il fatto che la rapida crescita dell'occupazione in queste aree dei servizi osservabile in Olanda a partire dalla metà degli anni '80 sia avvenuta nello stesso momento in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro si è rapidamente espansa.

Si è invece ottenuta la crescita della domanda di lavoro scarsamente qualificato attraverso vari tipi di sussidi salariali, o sotto forma di crediti fiscali (secondo la logica di una imposta negativa sul reddito come in Irlanda e in larga misura anche nel «Nuovo contratto per il *welfare*» del Regno Unito), oppure, come in Olanda, Francia e Belgio, esentando i lavoratori scarsamente qualificati dalla contribuzione sociale. In Olanda, gli schemi di sussidi all'occupazione hanno diminuito significativamente il costo del lavoro per gli imprenditori, attraverso una serie di riduzioni delle tasse e dei contributi sociali che ha indotto una diminuzione del cuneo fiscale dei datori di lavoro che assumono disoccupati di lungo periodo. I sussidi all'occupazione possono ammontare fino al 25% del salario annuale.

Anche in Belgio, Francia e Germania sono stati utilizzati sussidi per promuovere l'occupazione dei disoccupati di lungo periodo. I lavori così creati includono mansioni che non sarebbero state altrimenti eseguite, come l'assistenza agli anziani, la cura del verde pubblico, l'assistenza ai bambini, il volontariato ed altri lavori simili. In Francia, gli incentivi fiscali e legati alla sicurezza sociale hanno anche incoraggiato lo sviluppo dei servizi alla persona, mentre in Germania i sussidi mirati all'assunzione di lavoratori inattivi sono rivolti anche al settore non-profit. In Spagna vengono dati incentivi a quelle imprese che assumono per la prima volta o che convertono posti di lavoro temporanei in occupazione a tempo indeterminato. A seguito dell'accresciuto utilizzo dei sussidi all'occupazione di entrambi i tipi che abbiamo visto sopra, nell'Unione Europea il numero di lavori sussidiati è cresciuto enormemente. Queste strategie, ad ogni modo, hanno un'importanza minore in *welfare states* finanziati per lo più dalle tasse come quello danese, in cui il cuneo fiscale all'estremo più basso della scala retributiva è già piuttosto ridotto<sup>1</sup>.

*Estendere il lavoro part-time e rendere l'orario di lavoro più flessibile.* Il mutato

<sup>1</sup> Inoltre, in Danimarca (così come in Svezia) lo Stato è un datore di lavoro molto importante come produttore di servizi sociali.



ambiente socio-economico richiede inoltre maggiore flessibilità nei modelli di lavoro. Ciò significa non soltanto un migliore utilizzo di risorse al livello della singola impresa, ma anche una corrispondenza più stretta fra le necessità dell'impresa e quelle del lavoratore, che stanno già allontanandosi sempre più dal modello tradizionale dell'occupazione a vita e a tempo pieno. Con tutta probabilità, una riduzione volontaria dei tempi di lavoro individuali ha meno effetti collaterali negativi di una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro. Una riduzione dell'orario di lavoro uniforme e trasversale ai diversi settori economici può condurre a strategie elusive da parte dei lavoratori e delle imprese, finendo per espandere l'economia grigia. Per di più, se riduzioni generalizzate dell'orario di lavoro vengono compensate con aumenti salariali, la crescita dei costi unitari del lavoro che ne risulterebbe potrebbe anche essere controproducente in termini occupazionali. (Questo è fondamentalmente lo stesso problema che emerge se i pensionamenti anticipati e le pensioni di invalidità vengono utilizzati per ridurre l'offerta di lavoro).

Al contrario, l'espansione del lavoro part-time sembra essere una strategia più promettente. Come dimostra l'evidenza empirica, livelli elevati di occupazione sono collegati normalmente a percentuali sopra la media di lavori part-time. La consistente crescita di posti di lavoro osservabile negli ultimi anni in Olanda è in parte il prodotto di una quota crescente di posti di lavoro part-time. In particolare, i contratti a tempo parziale possono servire come un passaggio per i giovani verso un'occupazione regolare (Auer, 1999).

Ancora una volta, non esiste «un'unica via migliore»: una combinazione appropriata di politiche pubbliche, specifica per ciascun paese, è fondamentale per istituire la giusta struttura di incentivi affinché i datori di lavoro e i lavoratori vogliano espandere sia la domanda che l'offerta di lavoro a tempo parziale. Questa combinazione di *policy* può basarsi su un ampio ventaglio di strumenti: ridurre il tempo di lavoro individuale può essere più attraente in quei paesi che hanno un sistema di pensioni di base e una individualizzazione parziale delle prestazioni della sicurezza sociale. All'opposto, nei paesi (come la Germania) che combinano un sistema di separazione totale dei redditi dei coniugi ai fini fiscali con un sistema pensionistico strettamente retributivo, il lavoro a tempo parziale viene punito non solo da un trattamento fiscale sfavorevole, ma anche da riduzioni più o meno proporzionali delle spettanze pensionistiche. La propensione alla riduzione individuale dell'orario di lavoro può essere incentivata grazie all'abbassamento della pressione fiscale all'estremo inferiore del mercato del lavoro, per compensare in parte l'eventuale riduzione dei salari lordi. Infine, lo standard di protezione sociale e del lavoro per i





lavoratori a tempo parziale non dovrebbe allontanarsi sostanzialmente dal livello di protezione assicurato ai lavoratori a tempo pieno (vedi Walwei, 1998). Ciò si collega all'importanza fondamentale della «desegmentazione»<sup>2</sup> del mercato del lavoro, intesa come un elemento centrale del concetto della «flessicurezza».

*La desegmentazione del mercato del lavoro* è rivolta alla negoziazione di un rilassamento della protezione dell'impiego per la forza lavoro stabile, a tempo pieno, nei settori centrali dell'economia, e al collegamento di questi nuovi standard all'accrescimento della protezione degli occupati periferici, instabili, a tempo parziale e temporanei del resto dell'economia. Ciò contribuisce a contenere la crescita dei lavori precari cui abbiamo assistito, fra l'altro, nel mercato del lavoro francese. Mentre un livello inferiore di protezione dal licenziamento potrebbe influenzare soltanto in misura ridotta i livelli complessivi di occupazione (dato che una crescita più rapida dell'occupazione durante una fase di espansione economica è probabile venga più che compensata da una riduzione ancora più rapida dell'occupazione durante una recessione), la disoccupazione di lungo periodo, con i suoi indesiderati effetti di isteresi, potrebbe essere contenuta ad un livello più modesto di quanto non avvenga in paesi con standard elevati e rigidi di protezione del lavoro dipendente. Questa assunzione è anche confermata da uno studio recente dell'Ocse (*Employment Outlook*, 1999).

Di conseguenza, sistemi che uniscono una protezione restrittiva dal licenziamento a sussidi di disoccupazione modesti sono essenzialmente tagliati sugli interessi degli *insiders*, mentre sistemi basati su una protezione minimale dell'impiego, che però offrono livelli soddisfacenti di protezione sociale dei disoccupati coprono il divario fra gli *insiders* e gli *outsiders* molto più facilmente. A questo proposito la strategia danese è chiaramente superiore al suo equivalente funzionale nei paesi mediterranei.

Anche l'Olanda ha seguito una strategia di desegmentazione del mercato del lavoro, anche se ha usato mezzi differenti. Come abbiamo già evidenziato più sopra, lo *status* legale dei lavoratori a tempo parziale è stato elevato. Lo stesso vale per i lavoratori delle agenzie di lavoro interinale, che negli ultimi anni hanno conosciuto una massiccia espansione. Questa tendenza va incontro anche agli interessi dei datori di lavoro, la cui domanda di lavoro è spesso soggetta a considerevoli fluttuazioni. Finora, l'accresciuto impiego delle agenzie di lavoro interinale in Olanda è funzionalmente equivalente ai livelli modesti di

<sup>2</sup> Il concetto di «desegmentazione» del mercato del lavoro ci è stato suggerito da Jonathan Zeitlin.



protezione dell'impiego in Danimarca e nei paesi anglosassoni.

Nel gruppo meridionale, anche la Spagna, negli ultimi anni, ha seguito una promettente strategia di desegmentazione. Dal 1997 due nuove leggi consentono una riduzione dei costi di assunzione di certe categorie di lavoratori e nel caso di conversione di contratti a tempo determinato in contratti permanenti. Sull'onda di questi provvedimenti, questo paese ha assistito ad una crescita ragguardevole delle nuove assunzioni a tempo indeterminato (da 135.000 nuovi contratti nel 1997 a 300.000 nel 1999). La soluzione spagnola viene considerata con particolare interesse dai *policy makers* italiani, nella prospettiva di desegmentare uno dei mercati del lavoro più rigidi d'Europa.

*Accrescere l'uso delle politiche di attivazione e restringere la possibilità di accesso ai sussidi di disoccupazione.* Negli ultimi anni, l'Irlanda, la Danimarca, l'Olanda e il Portogallo hanno aumentato in modo sostanziale la spesa pubblica in politiche attive del lavoro, cercando di accentuare il contenuto attivo delle politiche lavorative, invece di affidarsi soltanto a trasferimenti monetari di tipo passivo. Infine, come abbiamo già avuto modo di dire, l'impatto dei programmi di attivazione è stato rafforzato da maggiori pressioni sui disoccupati perché accettino le offerte disponibili di lavoro o partecipino in alternativa a programmi di istruzione e formazione.

*Riconciliare vita familiare e lavoro* rappresenta un'altra strategia che è stata applicata allo scopo di accrescere la flessibilità del mercato del lavoro. Come mostrano i dati quantitativi, c'è una differenza considerevole fra i diversi paesi nel livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro, che va dal 44% dell'Italia a circa il 75% di Svezia e Danimarca (Daly, 2000). In Olanda, il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro è cresciuto rapidamente, raddoppiando rispetto agli inizi degli anni '70. Chiaramente, questo fenomeno è andato di pari passo con la crescita delle occasioni di lavoro a tempo parziale, che hanno permesso alle donne di conciliare la cura dei figli con la partecipazione al mercato del lavoro. Di conseguenza, in molte famiglie olandesi i modesti incrementi salariali dovuti alla moderazione salariale di lungo periodo sono compensati (o anche più che compensati) da un reddito familiare aggiuntivo che deriva dalle crescenti opportunità di lavoro per le donne.

La riconciliazione del lavoro con la vita familiare è anche la forza motrice che sostiene la strategia danese (e svedese) di espandere massicciamente i servizi di assistenza ai bambini e i congedi parentali. In Svezia, la legge stabilisce che il congedo di tipo parentale, educativo e di formazione professionale non può interrompere il rapporto di lavoro. I genitori hanno diritto a 450 giorni di congedo parentale, rice-



vendo uno stipendio pari al 75% del loro salario medio. Simili iniziative sono state introdotte in Francia e Belgio, anche sotto forme meno generose. Nel Regno Unito, invece, i lavoratori devono raggiungere un accordo individuale con i datori di lavoro, se vogliono interrompere la carriera per un congedo parentale o di cura, eccetto il caso di assenza dovuta a maternità.

*I diritti sociali di prelievo* è probabile giochino in futuro un ruolo importante nella creazione di opportunità di lavoro flessibile lungo il corso di vita secondo i desideri individuali (Supiot, 1999a; 1999b). I diritti di prelievo si basano sull'idea di un deposito di fondi e di una decisione autonoma da parte dei titolari di questi diritti sull'impiego delle somme accantonate. Si tratta di diritti sociali di prelievo in quanto sono sociali il modo in cui vengono istituiti (i depositi vengono accantonati attraverso lo Stato, la sicurezza sociale o i lavoratori stessi) e le loro finalità (utilità sociale, cura dei figli, assistenza alle persone anziane della famiglia, formazione e istruzione). L'ulteriore avanzamento della «flessicurezza» e dei diritti sociali di congedo dipendono per lo più dalle politiche pubbliche e dalla disponibilità degli attori chiave del mercato del lavoro. In particolare, i sindacati e le associazioni datoriali devono adattare le proprie organizzazioni alle nuove realtà, ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni della flessibilizzazione e terziarizzazione del lavoro, specialmente per quel che riguarda la dimensione familiare e le implicazioni di genere di questi sviluppi.

### *2.1.5 Nuove forme di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale*

I mercati globali ed europei e l'emergere di un'economia basata sulla conoscenza creano nuove opportunità di progresso economico e inclusione sociale, ma anche nuovi rischi di povertà ed esclusione sociale. Come se non bastasse, il cambiamento sociale endogeno sta rinforzando le crescenti disuguaglianze fra famiglie dove entrambi i coniugi lavorano, da un lato, e famiglie monoreddito a carico per lo più di donne sole, dall'altro.

Dati recenti elaborati da Eurostat, che non comprendono la Finlandia e la Svezia, indicano come il 18% della popolazione dell'Unione Europea, vale a dire circa 65 milioni di cittadini, vivono in povertà, definita in termini di percentuale della popolazione sotto una soglia minima di reddito, fissata al 60% del reddito medio individuale equivalente in ciascuno Stato membro. Le soglie ufficiali di povertà, come ovviamente la percentuale di popolazione povera, variano in modo piuttosto evidente fra gli Stati membri dell'Unione Europea. Mentre in Danimarca e Olanda le differenze di reddito sono più basse e la popolazione a basso reddito è solo circa il 10% del totale, in



Irlanda, Italia e Spagna ben il 20% della popolazione vive al disotto della soglia di povertà (Commissione europea, 2000).

Anche le dinamiche di mobilità in ingresso o in uscita dalla povertà sono molto diverse a seconda del paese preso in considerazione. Anche se è difficile trovare dei dati attendibili, una serie di dati comparabili relativi al periodo che va dal 1990 al 1995 rivelano come l'80% della popolazione tedesca e di quella olandese non ha mai vissuto una situazione di povertà, mentre lo stesso dato, riferito alla popolazione inglese, scende al 69%. Mentre la maggior parte dei poveri in Germania e Olanda vivono in situazione di povertà soltanto per brevi periodi, ciò non è vero invece per il Regno Unito, dove la proporzione di poveri di lungo termine e di povertà persistente è due volte e mezzo più alta. La probabilità di rimanere poveri dopo un lungo periodo di povertà è sempre molto più alta nel Regno Unito piuttosto che in Germania e in Olanda.

Anche se avere un'occupazione è sempre la via migliore per uscire dalla povertà, il 12% circa dei lavoratori vivono in condizioni di povertà. Mentre il rischio di povertà è in assoluto più alto per le famiglie sprovviste di redditi da lavoro, i lavoratori poveri costituiscono ancora una quota considerevole delle persone a basso reddito. L'Eurostat ha calcolato che in tutta l'Unione Europea il 53% delle persone povere vive in famiglie dove qualcuno comunque lavora.

Combattere la povertà in modo efficace richiede l'azione integrata di un vasto ambito di politiche pubbliche, che vanno dall'assistenza sociale alle politiche abitative, dall'istruzione alle politiche per la mobilità e la cultura. Durante gli anni '90, la lotta all'esclusione sociale è diventata una priorità centrale di molti governi. Sono essenziali nuove forme di cooperazione e *partnership*, che in alcuni casi includano anche le stesse persone socialmente escluse. In Irlanda, la strategia nazionale contro la povertà chiamata «Condivisione del progresso», basata sull'obiettivo di ridurre la povertà di lungo periodo da una percentuale della popolazione fra il 9% e il 15% ad un livello compreso fra il 5% e il 10%, è un caso esemplare di approccio fortemente orientato alla *partnership* a diversi livelli decisionali e attuativi. Le iniziative di politica pubblica portoghesi traggono origine da arene istituzionali cui tutti coloro che sono coinvolti nel problema della povertà hanno possibilità di partecipare. La legislazione di settore francese prevede che le autorità pubbliche e i rappresentanti dei cittadini cui sono dirette queste politiche pubbliche debbano partecipare alla fase della loro implementazione. Nel frattempo, i *policy makers* olandesi, belgi e, più recentemente, inglesi hanno lanciato un approccio integrato alla esclusione sociale, che deve essere attuato attraverso meccanismi particolari di coordinamento delle politiche pubbliche e



collegamento fra le aree di intervento interessate.

Questi approcci integrati, basati sulla cooperazione e sulla fissazione di parametri di riferimento (*benchmarks*), hanno creato le condizioni per un'azione comunitaria di appoggio e rinforzo dello scambio di esperienze nazionali (Commissione europea, 2000). Siccome la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni sempre più dinamici, legati a bisogni materiali e a rischi sociali che cambiano nel tempo, c'è urgente necessità di dati e analisi comprensibili e condivisi da tutti. Quella dell'esclusione sociale è dunque un'area dove il monitoraggio e la fissazione di parametri di riferimento a livello dell'Unione Europea dovrebbero rendere fattibile questo tipo di diagnosi dei problemi e valutazione delle politiche pubbliche.

## 2.2 Coordinamento istituzionale

Per trovare una nuova combinazione di politiche pubbliche c'è spesso bisogno di innovare in modo significativo le istituzioni per rafforzare il carattere coordinato e negoziato dei sistemi decisionali e attuativi. Anzi, si tratta proprio di ciò che è successo nell'ultimo decennio in molti stati membri, e ciò che ha sostenuto le fortunate strategie di adattamento di paesi così diversi come l'Olanda, l'Irlanda, il Portogallo, l'Italia e la Spagna. Le esperienze di questi paesi stanno a dimostrare come il processo di riforma è stato strettamente correlato alla creazione di nuovi legami fra le aree di intervento pubblico di cui abbiamo detto più sopra.

Fra questi paesi, è l'Olanda che si è dimostrata una sorta di modello per i sostenitori di una «terza via» fra la deregolazione neoliberista e il modello tradizionale europeo di tipo solidaristico, sia in termini di ringiovanimento istituzionale che di riconfigurazione immaginativa della sua combinazione di politiche pubbliche (Visser e Hemerijk, 1997). Dopo un periodo intermedio di conflittualità nelle relazioni industriali, verso la metà degli anni '80 si è assistito ad un revival dello stile decisionale corporativo tipico dell'Olanda, ancora con una serie di contrattazioni flessibili e decentralizzate, all'interno di una struttura coordinata. Questo revival ha dato vita ad una specie di modello. In Irlanda, un paese che ha più volte tentato – ma ha anche fallito – di attuare una politica dei redditi sostenibile negli anni '70, è stato ora sviluppato un patto sociale piuttosto comprensivo. La *partnership* sociale irlandese, negoziata in più fasi consecutive (nel 1987, 1990, 1993, e più recentemente nel 1997), ha affrontato, oltre alla questione dei redditi, le tematiche dell'istruzione, della tassazione, della sanità e dell'assistenza sociale.

La vera sorpresa sono l'Italia, il Portogallo e la Spagna, dove le



precondizioni istituzionali per la negoziazione di patti nazionali sono particolarmente deboli, e le possibilità di conflitti – sulle riforme sia del mercato del lavoro che delle politiche sociali – sono invece particolarmente alte (Ferrera, 1996; Dornelas, 1999). Ciononostante, in tutti questi paesi la politica dei redditi negli ultimi anni è stata legata, all'interno di negoziati su riforme più ampie, al mercato del lavoro, al sistema della sicurezza sociale, e al sistema fiscale. In Irlanda, Danimarca, Italia, Olanda, Finlandia, Spagna e Portogallo, i governi hanno ricompensato la disponibilità delle organizzazioni dei lavoratori a seguire una strategia di moderazione salariale con tutta una serie di benefici collaterali, sotto forma di riduzione dell'orario di lavoro, tagli fiscali, e nuovi stanziamenti per le politiche attive del lavoro e la formazione professionale. Anche l'introduzione di contributi obbligatori da parte dei datori di lavoro alle pensioni occupazionali ha avuto la sua importanza come modulo di accordo bi- o tripartito. Così, la contrattazione salariale è sempre più rivolta al «salario sociale» in senso più ampio, piuttosto che ai soli salari nominali lordi. In Olanda, il contenimento dei salari è stato mantenuto durante gli anni '80 prima in cambio della riduzione dell'orario di lavoro, e più tardi in cambio di una serie di concessioni fiscali. In Danimarca un accordo di base sugli schemi di congedo pagato (altamente sussidiati dallo Stato) ha contribuito ad abbassare le richieste salariali dei sindacati nazionali, per altro piuttosto ben organizzati.

Riguardo all'efficacia delle contrattazioni salariali in presenza dei vincoli economici degli anni '80 e '90, è importante sottolineare come siano cambiate parecchio le condizioni per un adattamento positivo.

Innanzitutto, la contrattazione corporativa, rinata negli anni '80 e '90, ha avuto luogo in un contesto di forte disoccupazione, mercati dei capitali internazionalizzati, e politiche macroeconomiche poco accomodanti sui versanti sia fiscale che monetario. Date queste condizioni, le politiche salariali non solo devono essere in linea con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, ma devono anche permettere la crescita di competitività e profittabilità (Iversen, 1999). Dati i livelli elevati di disoccupazione e le accresciute possibilità di defezione da parte dei datori di lavoro, i sindacati sono diventati la parte più debole della contrattazione. I datori di lavoro aderiscono a nuovi accordi solo se si tratta di sostenere la competitività e permettere condizioni di maggiore flessibilità sul lavoro. In cambio di un comportamento più arrendevole, i sindacati ricevono la riduzione dell'orario di lavoro e la promessa di posti di lavoro e di apprendistato. Comunque, i sindacati hanno dovuto archiviare la richiesta iniziale di una distribuzione più egualitaria del reddito.

In secondo luogo, lo Stato è spesso uno sponsor importante di



questi nuovi accordi, offrendo riduzioni fiscali o sconti contributivi, oppure promettendo di mantenere le prestazioni sociali nel caso in cui la moderazione salariale abbia successo. La capacità dello Stato di intervenire in modo da superare gli ostacoli di fronte alla riforma è ancora di fondamentale importanza. Il radicamento istituzionale della stabilità dei prezzi e del consolidamento fiscale attraverso banche centrali indipendenti e il Patto di stabilità dell'Unione monetaria europea hanno potenziato lo Stato sotto questo aspetto, mentre i sindacati si sono visti ridurre le possibilità di esercizio del loro potere. Le organizzazioni dei lavoratori non possono più aspettarsi che degli aumenti salariali eccessivi vengano assorbiti da politiche macroeconomiche espansive. Di conseguenza, una politica salariale espansiva è probabile si rivolti contro gli stessi lavoratori, aumentando la disoccupazione. All'ombra di questa minaccia imminente, le precondizioni istituzionali dei nuovi accordi sociali sono più limitate, per questo, rispetto al caso del corporativismo keynesiano. Tuttavia, siccome gli attuali patti sociali puntano non solo al contenimento salariale, ma anche a riforme strutturali dello stato sociale, è cruciale che gli sforzi di riforma siano fra loro coordinati da un'area di regolazione sociale ed economica all'altra.

In terzo luogo, negli anni '90 le relazioni industriali non sono più ruotate intorno alla dicotomia fra centralizzazione e decentramento. È sempre più importante il modo e la misura in cui le parti sociali sono riuscite a conciliare l'autonomia di una contrattazione decentrata assieme a considerazioni macroeconomiche nella fissazione dei salari. Le esperienze danese e olandese (come pure quella austriaca) sembrano indicare che i sistemi di contrattazione salariale basati su due livelli, che situano le negoziazioni di settore o decentrate ai confini di un accordo nazionale più ampio, hanno successo, in senso comparato, nel conciliare obiettivi macroeconomici e l'adattamento microeconomico fra loro. I criteri di profittabilità, come pure l'espansione del settore dei servizi, hanno premiato la flessibilità salariale ai livelli meso e micro. Accordi strutturati su due livelli permettono a chi contratta a livello settoriale la conclusione di accordi decentrati su produttività, formazione, e opportunità di lavoro per i lavoratori meno produttivi, all'interno di una cornice di impegno di lungo termine verso la stabilità macroeconomica (Rhodes, 1999). I sistemi danesi e olandesi di «decentamento organizzato» (Crouch e Traxler, 1995) – che comportano livelli elevati di fiducia, non solo fra le parti sociali a livello nazionale, ma ancora di più fra i negoziatori di livello settoriale e la *leadership* centrale – rappresentano delle importanti lezioni per altri paesi.

Nel caso olandese, la concertazione è stata un prerequisito per le



innovazioni della «flessicurezza» e della desegmentazione del mercato del lavoro. Riforme recenti hanno stemperato le differenze fra i livelli elevati di sicurezza garantiti ai lavoratori a tempo pieno dei settori centrali dell'economia e il livello più basso di protezione accordata ai lavoratori a tempo determinato o parziale dell'economia periferica. Queste nuove politiche pubbliche hanno promosso il lavoro part-time e una deregolazione del mercato del lavoro di tipo selettivo, che ha aperto la strada per un cambiamento virtuale nei paradigmi della regolazione del mercato del lavoro olandese, avvenuto con l'adozione della legge sulla «flessicurezza» del 1998. A partire dal 1993 i sindacati e gli imprenditori olandesi sono riusciti a scambiare un orario di lavoro più breve, una espansione degli schemi di congedo, la garanzia della stabilità del reddito lungo l'arco dell'anno e una riduzione degli straordinari con l'annualizzazione delle ore lavorative e l'espansione del lavoro durante l'orario serale e il sabato. Le parti sociali hanno anche convenuto che i datori di lavoro dovrebbero accettare la richiesta dei lavoratori che intendono lavorare a tempo parziale, a meno che non vi siano ragioni cogenti e contrarie legate all'organizzazione dell'impresa (Visser e Hemerijck, 1997).

In Irlanda, le parti sociali hanno partorito la prima risposta tripartita alla crisi di finanza pubblica del 1987, elaborando il «Programma di Ripresa Nazionale 1987-1990». Una serie di accordi successivi che hanno rinnovato e esteso questo programma sono stati legati alla centralizzazione della contrattazione salariale e alla crescente disponibilità di discutere anche le questioni fiscali, dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale attraverso la negoziazione centrale. Tutti e quattro gli accordi hanno enfatizzato la stabilità macroeconomica, una maggiore equità nel sistema fiscale, e una maggiore giustizia sociale. Una serie di innovazioni specifiche include politiche anti-inflattive, la creazione di lavoro (nei settori manifatturiero e dei servizi internazionali), e la riforma della legislazione nelle aree del lavoro part-time, dell'uguaglianza di genere sul lavoro, e dei licenziamenti senza giusta causa. Nel frattempo, l'Irlanda ha assistito ad una notevole trasformazione del suo sistema di relazioni industriali lungo il corso degli ultimi dieci anni. È avvenuta una transizione da un sistema molto simile a quello inglese, di tipo conflittuale, ad un sistema con forti tratti corporativi, in grado di produrre bassa inflazione, un tasso di crescita economica elevato, estese innovazioni nella sicurezza sociale, nel sistema fiscale e nella politica del mercato del lavoro. L'accordo chiamato «*Partnership 2000*» (1996-7) è stato negoziato da un numero più ampio di partecipanti, fra cui l'Organizzazione nazionale dei disoccupati irlandesi e altri gruppi interessati ai problemi dell'esclusione sociale, e include una strategia nazionale contro la povertà.





In Italia – caratterizzata da estesi conflitti industriali fino agli anni '80 – una serie di patti sociali, dal 1993 in avanti, non solo ha contribuito al raggiungimento delle condizioni di ingresso nell'Unione monetaria europea sterilizzando l'inflazione nel mercato del lavoro, ma ha anche incluso accordi sulla flessibilità concordata e sulla sicurezza del posto di lavoro. Nel 1997 è stato approvato il pacchetto Treu sulla riforma del mercato del lavoro, con cui sono state legalizzate le agenzie di lavoro interinale (così come i contratti di lavoro a tempo determinato e parziale) e protetti o elevati i diritti e le condizioni a favore dei lavoratori interinali. Inoltre, sono stati introdotti una serie di miglioramenti nei programmi di formazione che attribuiscono alle imprese una maggiore voce in capitolo. In questa fase, i sindacati italiani stanno allontanandosi dalla difesa a oltranza di una regolazione rigida del mercato del lavoro a favore invece di una politica di pratiche negoziali più flessibili meglio in grado, probabilmente, di risolvere il rischio di dequalificazione e crescente segmentazione del mercato del lavoro. In questo senso, gli attori politici in Italia sembrano aver riconosciuto che il sistema molto rigido di protezione dell'impiego dell'Italia costituisca la causa primaria della grave spaccatura fra *insiders* e *outsiders* del mercato del lavoro.

Nel frattempo, in Portogallo si è assistito, fino alla metà degli anni '80, ad una serie di tentativi di politica dei redditi e concertazione, che sono però stati compromessi da una cornice istituzionale inadeguata. Come in Italia, è stata particolarmente problematica l'assenza di autorevolezza da parte dei sindacati, e la necessità di un ruolo rafforzato per lo Stato, in modo da renderlo una parte negoziale più affidabile e autorevole. Sempre come in Italia, è stato l'impegno all'eventuale adesione alla moneta unica che ha portato, dopo il 1990, ad una particolare enfasi su una strategia anti-inflattiva, basata sulla riduzione del debito pubblico. Al tempo stesso, si è formato un ampio consenso sulla necessità di una nuova coalizione distributiva legata alle aspirazioni del paese ad una piena adesione all'Unione monetaria europea.

A seguito della formazione di questo consenso – e indipendentemente dalla continua fragilità strutturale dei sindacati (Stoleroff, 1997) – a partire dal 1987 ci sono stati ben cinque patti tripartiti – l'ultimo dei quali è stato raggiunto nel 1996 – che hanno riguardato in particolare le politiche sociali e dei redditi, e la regolazione del mercato del lavoro. Si tratta di iniziative che sono state presentate fin dall'inizio come cruciali per il miglioramento dell'economia portoghese e l'integrazione del paese nell'Unione monetaria europea. Gli accordi hanno avuto un contenuto molto ampio, inclusa la fissazione di limiti agli aumenti salariali e dei livelli dei salari minimi, facilitando



l'organizzazione del lavoro (riposo, straordinari e trasferimenti) e dell'orario di lavoro – cioè le questioni di flessibilità interna – e i licenziamenti – la flessibilità esterna.

In base all'accordo di breve periodo del 1996 (consolidato da un Patto sociale strategico nel 1997), sono state ridotte le imposte sui redditi bassi, ed è stata introdotta una tassazione più favorevole di un insieme di prestazioni sanitarie e educative e delle pensioni di anzianità. Alla metà del 1998 è stato aumentato il livello delle pensioni di anzianità e di vecchiaia, attraverso modifiche sostanziali delle modalità di finanziamento del sistema previdenziale.

Gli sviluppi recenti in Spagna riflettono una tendenza generale ad allontanarsi dai patti basati sulla protezione dei diritti di chi è già inserito nel mercato del lavoro regolare tipici del periodo franchista, verso un patto più ampio che rispecchia quelli approvati in Portogallo e Irlanda. Questo passaggio riflette l'impegno dello Stato a riformare il mercato del lavoro, la richiesta di maggiore flessibilità da parte degli imprenditori, e la necessità dei sindacati di rafforzare la propria base organizzativa. Dato il basso livello di partecipazione sindacale dei lavoratori, e di conseguenza il basso livello delle risorse finanziarie, e la necessità della legittimazione che la contrattazione con lo Stato può garantire loro, gli incentivi per il coinvolgimento dei sindacati sono elevati. Anche nel settore della contrattazione salariale le innovazioni sono state importanti. Come nel caso italiano, queste innovazioni riflettono il riconoscimento da parte dei datori di lavoro, dei sindacati e del governo, del fatto che per contenere le pressioni inflazionistiche una volta dentro l'Unione monetaria europea sia essenziale una nuova struttura per la contrattazione salariale, che includa una forma di flessibilità decentrata all'interno di una cornice di base nazionale.

Il «Patto di Toledo» del 1994 ha dedicato particolare attenzione alla razionalizzazione e al consolidamento dei sistemi di sicurezza sociale pubblici. Il patto ha favorito successivi accordi sulla flessibilità del mercato del lavoro e sulle pensioni, i primi accordi a livello settoriale sulla riduzione dell'orario di lavoro (nelle banche di risparmio), e contrattazioni sugli incentivi per incoraggiare il lavoro part-time. L'accordo sulla riforma della previdenza, firmato dal governo e dalle parti sociali nell'ottobre del 1996, ha introdotto importanti novità, che includono: la riduzione del numero dei regimi speciali (una misura volta ad accrescere l'equità); un aumento della proporzionalità delle prestazioni rispetto ai contributi versati; il finanziamento della sanità e dei servizi sociali attraverso l'imposizione fiscale e la riduzione dei contributi a carico dei datori di lavoro al fine di stimolare la creazione di posti di lavoro (Guillén, 1999). La riforma del mercato del la-



voro approvata nell'aprile del 1997 è stata anch'essa ampia, e ha visto le prime importanti concessioni dei sindacati spagnoli agli *outsiders* del mercato del lavoro, attraverso una riduzione delle alte indennità di licenziamento in cambio di una maggiore sicurezza per coloro che lavorano con contratti a tempo determinato. Sostenuta da questi progressi, anche la Spagna sembra ben avviata sulla strada di un patto istituzionalizzato, anche se il sostegno di coalizione rimane in questo caso piuttosto debole.

### 3. Conclusioni

Per riassumere, una riconfigurazione efficace dei sistemi di sicurezza sociale è necessaria per prevenire la perdita del diritto alle prestazioni sociali da parte in particolare di due gruppi: le lavoratrici (che sono spesso discriminate nei sistemi di sicurezza sociale centrati sul capofamiglia maschio); e quanti non hanno un lavoro fisso a tempo pieno. Allo stesso tempo nuove forme di sistemi di sicurezza sociale attiva dovrebbero garantire l'accesso alla qualificazione professionale e ai servizi sociali in qualsiasi momento del corso di vita. In termini di regolazione del mercato del lavoro, è preferibile passare da una regolazione del mercato del lavoro fissata dalla legge ad una regolazione del mercato del lavoro negoziata. È anche desiderabile un analogo passaggio da relazioni industriali conflittuali ad un modello più consensuale anche a livello della singola impresa, assieme alla implementazione comune di meccanismi e priorità di formazione.

Infine, innovazioni che attraversano più aree di *policy* richiedono un investimento di lungo termine in strutture di *governance* negoziate dalle parti. Finora, le sperimentazioni attuate si sono concentrate sulle parti negoziali tradizionali: lo Stato e le organizzazioni che rappresentano i lavoratori e i datori di lavoro. Tuttavia, c'è urgente bisogno di stimolare il cosiddetto dialogo «civico», attraverso l'estensione della concertazione sulla riforma del *welfare* ad altri gruppi interessati, comprese le organizzazioni di terzo settore, i rappresentanti dei disoccupati e le *lobbies* che combattono la povertà. Il caso dell'Irlanda – dove è stata introdotta una sperimentazione di questo tipo – potrebbe dare delle indicazioni utili a questo proposito, sia su come procedere, sia su cosa non fare.

### Riferimenti bibliografici

Auer P., 1999, *Europe's Employment Revival: Four Small European Countries Compa-*



- red, «Cepr Comparative Review», paper presentato al Convegno Ilo «Social Dialogue and Employment Success», Ginevra, 2-3 marzo, 1999.
- Barrell R., Genre V., 1999, *Employment Strategies for Europe: Lessons from Denmark and the Netherlands*, «National Institute Economic Review», aprile, pp. 82-95.
- Commissione europea, 2000, *Building an Inclusive Europe*, relazione della Commissione, Dgv Impiego, relazioni industriali e affari sociali, Bruxelles.
- Crouch C., Traxler F., 1995 (a cura di), *Organized Industrial Relations in Europe: what Future?*, Aldershot, Avebury.
- Daly M., 2000, *A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison*, in F.W. Scharpf, V.A. Schmidt, 2000, *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. II, Oxford University Press.
- Dornelas A., 1999, *Industrial Relations in Portugal – Continuity or Controlled Change*, paper presentato alla Conferenza «Portugal; Strategic Options in a European Context», Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard Univ., Cambridge Massachussets, novembre, 20-21, 1999.
- Ebbinghaus B., Hassel A., 1999, *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, Mpifg discussion paper 99/3, Max Planck Institute for the Study of Societies (Mpifg), Cologne.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 6, 1, pp. 17-37.
- Gern K.J., 1998, *Recent Developments in Old-Age Pension System: an International Overview*, Kieler Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Guillen A.M., 1999, *Improving Efficiency and Containing Costs: Health Care Reform in Southern Europe*, Firenze, Euf, working paper Istituto universitario europeo n. 99/16.
- Iversen T., 1999, *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mundell R., 1962, *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates*, Imf Staff papers, n. 9, pp. 70-77.
- Ocse, 1999, *Employment Outlook*, giugno, Ocse, Parigi.
- Rhodes M., 1998, «Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of “Competitive Corporatism”?», in Rhodes M., Mèny Y., 1998, *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Macmillan, Londra, pp. 178-203.
- Rhodes M., 1999, «An Awkward Alliance: France, Germany and Social Policy», in Webber D. (a cura di), *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge, Londra, pp. 130-147.
- Schmitter Ph. C., Grote J., 1997, *The Corporatist Sysiphus: Past, Present and Future*, Nota di lavoro, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Suptot A., 1999a, *The Transformation of Work and the Future of Labour Law in Europe: A Multi-Disciplinary Perspective*, «International Labour Review», n. 138, 1, pp. 31-46.
- Suptot A. (a cura di), 1999b, *Au-dela de l'emploi*, Flammarion, Parigi.



- Visser J., Hemerijck A., 1997, *«A Dutch Miracle»: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Walwei U., 1998, *Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? – Parte seconda: Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen*, Iab working paper, n. 3.