

*Altri disfano, noi rifacciamo*

RIFAI-Documentazione

05 /2015

In questo numero

- 1. TRADUZIONE - Intervista ad Andreas Rödder, *Abolire il divieto di discutere* -
- 2. NOTA - Giovanni Graziani, *Le riforme del lavoro in Germania, dieci anni dopo: appunti per una critica*

- 1. - TRADUZIONE - Intervista ad Andreas Rödder, *Abolire il divieto di pensare* -

*Andreas Rödder, 47 anni, è professore di storia contemporanea all'Università di Magonza, ed è attivo nella Cdu. Questa intervista al settimanale Der Spiegel (traduzione a cura del signor Giovanni Graziani), pubblicata prima che fosse raggiunto l'accordo della Ue sul prestito alla Grecia, presenta uno dei punti di vista (non l'unico) con cui l'opinione pubblica tedesca, anche intellettuale, guarda alle recenti vicende europee. Punti di vista che, comunque la si pensi, non possono essere presentati caricaturalmente come il frutto di una volontà di potenza della Germania, né di politiche liberiste cieche di fronte al ruolo dello stato.*

*In particolare, Rödder sottolinea la differenza fra l'approccio (prevalente in Germania) che afferma l'importanza del primato del diritto e del rispetto delle regole (anche come elemento di discontinuità rispetto sia al nazismo che al socialismo reale della Ddr), e l'approccio che ha per capofila la Francia, che enfatizza invece il primato della politica. Una differenza che, se non diventa oggetto di un dibattito libero e deideologizzato, rischia di minare il percorso dell'unità europea; il che però richiede di rimuovere il tabù che si è creato negli anni del Trattato di Maastricht attorno alla costruzione europea, diventata una sorta di costruzione ideologica più che storica, impedendo il libero confronto fra opinioni diverse che è sempre necessario per riconoscerne e correggerne i difetti (un po' come nella Cisl...).*

[www.il9marzo.it](http://www.il9marzo.it)

-----

*Abolire il divieto di pensare ("Denkverbote aufheben", Der Spiegel, nr 28 4.7.2015, pp. 124-126).*

*Signor Rödder, l'Europa è giunta alla fine di un cammino che avrebbe dovuto condurre il continente in maniera inarrestabile verso un'interazione sempre più stretta?*

Quel che è certo è che l'Europa è arrivata ad un bivio. Per la prima volta da decenni appare possibile che una lunga fase di sviluppo ininterrotto sia arrivata alla fine, e che la storia possa prendere un'altra direzione.

*La Comunità europea, fin dall'inizio e per 60 anni, ha affrontato una crisi dopo l'altra. Le battute d'arresto appartengono al suo modo normale di funzionare. Perché questa volta si tratta di qualcosa di più del solito incidente di percorso?*

Il progredire attraverso le crisi è una caratteristica dell'integrazione europea. La crisi per il rifiuto francese della comunità europea di difesa nel 1954 portò ai Trattati di Roma nel 1957. Il boicottaggio di de Gaulle con la politica della "sedia vuota" negli anni '60 ebbe come risultato le ondate di ampliamento della comunità a nord e a sud. L'eurosclerosi subentrata negli anni '70 portò a metà degli anni '80, sotto l'energica presidenza di Jacques Delors alla commissione europea, a rinnovare la spinta all'integrazione, col completamento del mercato interno e con l'Unione monetaria.

*Dunque anche questa volta l'Unione europea potrebbe assistere alla crisi in Grecia senza preoccuparsi?*

Qualcosa ci dice che stavolta la crisi del debito potrebbe provocare la trasformazione dell'Unione monetaria e quindi di tutta l'Unione europea in una *Transferunion* (*unione nella quale i debiti di uno stato si trasferiscono a tutti, ndt*). Ma al tempo stesso aumentano anche le resistenze e le spinte centrifughe. Per la prima volta da trent'anni, dalla richiesta di Margareth Thatcher "*I want my money back, rivotglio i miei soldi*" - che al confronto era qualcosa di innocuo - non si può escludere una battuta d'arresto lungo il percorso verso un'Unione sempre più stretta.

*L'Unione monetaria era stata concepita come coronamento dell'unificazione europea. Ora per questo progetto stanno suonando le campane a morto?*

La costruzione dell'Unione monetaria decisa a Maastricht, per come era stata concepita, non ha funzionato. Questo è ciò di cui facciamo esperienza in questa fase. Ed è fallita anche per la tensione contraddittoria che c'era fra due delle motivazioni storiche che ne avevano determinato la nascita, molto diverse fra di loro, una apertamente dichiarata, l'altra più nascosta: da una parte, doveva essere il coronamento dell'opera di unificazione europea, dall'altra era il vincolo che veniva imposto alla Germania, e che la Germania di autoimponeva, a seguito della riunificazione nazionale.

*L'unione monetaria fu la concessione di Kohl alla Francia come contrappeso per la forza che la Germania unita veniva ad avere in Europa...*

Questo per quanto riguarda la dimensione politica. Ma quella costruzione non poteva funzionare perché già negli anni '90 non furono prese sul serio le profonde differenze politico-culturali che esistono in Europa.

*In cosa consistono queste differenze?*

In primo luogo nella diversa interpretazione di cosa sono le regole. Per i tedeschi, i trattati giuridicamente vincolanti sono ciò che è la politica "repubblicana" per i francesi ed altri paesi sudeuropei: ciò che per i tedeschi è la stabilità, per loro è lo stato sociale; e se il trauma storico dei tedeschi è l'inflazione, per la Francia il trauma è il pericolo del dominio tedesco sull'Europa. Con l'Unione monetaria si è voluto mettere assieme a forza ciò che non poteva stare assieme tanto facilmente.

*E che quindi non poteva crescere assieme. Forse i partecipanti al Trattato di Maastricht avevano tratto lezioni diverse dalla storia, e per questo si sono dati un'ottica sbagliata ...*

Alle diverse lezioni della storia ed ai diversi interessi è stata sovrapposta una comune narrazione europea. Il grande racconto della pace e della riconciliazione fra vecchi nemici non è falso nella sua essenza, ma ha finito per nascondere le differenze che continuavano ad operare. Appartiene allo schema costitutivo fondamentale dell'integrazione europea che formule di compromesso siano da un lato la condizione per potersi mettere d'accordo, e dall'altra parte la ragione di nuove tensioni interne.

*Il governo tedesco ritiene i greci colpevoli di violazione delle regole, i greci si richiamano alla volontà popolare ed alla democrazia: ciò che non è politicamente sostenibile, non può*

*esserlo neppure sul piano giuridico ed economico. Stanno venendo così in conflitto il "primato del diritto" ed il "primato della politica"?*

Questo scontro descrive in maniera precisa qual è la discrepanza fondamentale in Europa. In Germania, la potenza vincolante del patto ha una lunga tradizione, basti pensare a Wotan e all'anello dei Nibelunghi. Ma la stessa Germania imperiale è stata un ordinamento di diritto prima ancora di essere una democrazia. Il trauma prodotto dalla dittatura nazista ma anche l'esperienza nella Ddr hanno prodotto l'atteggiamento per cui oggi i responsabili della politica tedesca si schierano in maniera tanto energica per il rispetto del diritto.

*La Grecia, come stato indebitato, lo percepisce come forma di oppressione. E l'Unione europea incorpora entrambi questi aspetti, una volontà politica ed un'architettura giuridica, fuse nelle istituzioni ...*

Qui sta il nodo, il problema dell'integrazione europea negli ultimi 20-30 anni. Che ha stirato eccessivamente la buona idea dell'unità europea non solo sul piano economico, ma anche sul piano culturale e politico.

*Quali conseguenze se ne devono trarre?*

La Ue farebbe bene ad alleggerire ciò che sovraccarica questo grande progetto, e allora questa crisi potrebbe trasformarsi in un'autentica opportunità. Dobbiamo tornare a discutere liberamente d'Europa. La malattia del processo di integrazione europea sta nella sua ideologizzazione degli anni '90. I decisori di allora, in primo luogo Kohl e Mitterrand, hanno stabilito la rotta da seguire, immunizzandola da qualunque obiezione o critica. Hanno assolutizzato l'obiettivo da raggiungere. Chiunque avesse avuto delle esitazioni lungo questa strada sarebbe stato bollato come euroscettico e marginalizzato politicamente. In questo modo, tutto il discorso politico sull'Europa si è privato della critica che le era necessaria. La cosa ha funzionato per vent'anni, ma oggi vediamo con quale violenza l'acqua sta uscendo dagli argini. Un'idea si trasforma sempre in pericolosa ideologia quando si svincola dal rapporto con la realtà.

*Sarebbe necessaria allora una deideologizzazione? Nell'attuale retorica oggi si sente dire il contrario. Il presidente della commissione Juncker si sente tradito, e la cancelliera Merkel è ferma sul punto per cui dove c'è volontà politica, poi si trova anche la soluzione giuridica. Il suo credo è: "se fallisce l'euro, fallisce l'Europa". Lei considera questo motto una pericolosa ideologia?*

In ultima analisi rappresenta un assegno firmato in bianco, e con queste situazioni noi non abbiamo fatto buone esperienze. Forse anche la cancelliera nel frattempo si è pentita di averlo detto. Il disarmo ideologico può essere tanto difficile quanto quello militare. L'amore deluso di Juncker per Tsipras è l'altra faccia della sacralizzazione dell'Europa - entrambe, per dirla con le parole della cancelliera, non ci sono di aiuto.

*Se si arena il mito europeo, l'unione politica diventa un'illusione?*

Dal punto di vista storico, l'Unione europea ha prodotto risultati incredibili. Il Lussemburgo,

il Belgio e la Polonia non sono più oggetto di invasioni militari, come nel 1914 o nel 1939/40, ma esprimono i presidenti delle istituzioni europee. E la stabilizzazione dell'Europa orientale e centrale attraverso l'integrazione europea dopo il 1990 è un secondo enorme successo, del quale ci scordiamo troppo spesso. Tutto sarebbe potuto anche andare storto! Provi a paragonare gli sviluppi nell'Europa centro-orientale dal 1990 con quelli dopo il 1919, quando in quella regione sono sorti i paesi nei quali il XX secolo è infuriato in maniera più devastante.

*Nei Balcani, nel Caucaso ed in Ucraina ci sono ancora pericoli incombenti...*

Ma in prospettiva storica l'integrazione europea, prima ad ovest e poi ad est, rimane una voce di enorme successo per l'Unione europea - alla quale ora si giustappongono gli errori nella costruzione dell'euro. Si pone allora la domanda: bisogna continuare con una politica ideologizzata come se fosse senza alternativa, o è più ragionevole fare un passo indietro? Solo cinque anni fa, non sarebbe stato neppure possibile esprimersi in questo modo nella pubblica discussione. Ma la crisi attuale offre l'opportunità di correggere un errore nello sviluppo invece di correre sempre più velocemente nella direzione sbagliata. E l'Europa potrebbe uscire rafforzata se si ricominciasse da capo a distinguere cosa funziona da cosa non funziona invece di marciare verso un'Unione sempre più stretta, che finisce per scatenare forze distruttrici ed attizza animosità e risentimenti.

*Ma questo vorrebbe dire che la possibilità di un'uscita della Grecia dall'Unione monetaria si sdrammatizza, e non va raffigurata come implosione dell'Europa.*

Sì, io considero del tutto sbagliato che il dibattito venga sovraccaricato da ogni parte di significati morali. Con i tedeschi che si irritano con i greci, i greci che si indignano con i tedeschi ... questo surriscaldamento delle posizioni impedisce di vedere il legittimo conflitto fra interessi diversi, e la possibilità di una sua soluzione razionale. Non porta a nulla se debitori e creditori cercano di mettersi reciprocamente dalla parte del torto. Questa moralizzazione è l'altra faccia del sovraccarico ideologico del progetto europeo, che ora minaccia da parte sua di mettere in gioco anche i grandi risultati storici ottenuti dall'Europa.

*Stiamo vivendo il ritorno degli stereotipi nazionali...*

Oggi parliamo dei greci come cent'anni fa si è parlato "dei francesi", "degli inglesi", "dei tedeschi". Assistiamo sconcertati al ritorno di cliché la cui esistenza non si è voluta prendere sul serio a lungo, e che per questo si credeva che fossero ormai superati. L'arte dell'uomo di stato, l'abile gestione delle crisi, dovrebbe impedire a tutti i costi di aggiungere sempre nuovi elementi emozionali, come infelicemente ha fatto Juncker. Nel momento in cui la sopraelevazione ideologica si sta sbriciolando, non bisognerebbe cercare di sostenerla con qualche cuscino pneumatico.

*Con la sua enfasi, Juncker esagera. Ma la signora Merkel non commette l'errore opposto con la sua sobrietà?*

Dovremmo tener presente la lezione di sull'importanza di accortezza, misura e moderazione. Mentre Platone rappresenta invece la bellezza delle pure idee. Se ci vogliamo rifare all'eredità spirituale della Grecia, allora suggerisco lo slogan "osare più Aristotele". Sarebbe una cosa da

pazzi davanti alla storia se agissimo come se tutte le conquiste dell'Europa andassero perse nel caso in cui un solo paese membro rinunciasse all'euro.

*L'Unione monetaria doveva essere irreversibile, questo era il patto...*

Questo atteggiamento "tutto o niente" porta in sé il rischio di rilancio fino alle estreme conseguenze. Un atteggiamento che mette in pericolo la pace interna in Europa nei rapporti fra i singoli stati, cioè proprio ciò che l'Unione europea aveva permesso di raggiungere.

*Ma anche la cancelliera ha sempre dichiarato che per l'Europa fermarsi vorrebbe dire tornare indietro, per cui esiste solo una possibilità quella di andare avanti*

Già, lei conosce la metafora europea della bicicletta, le ruote devono girare altrimenti si casca. Ma un ciclista che si rifiuti di scendere finisce per diventare un pericolo per la sicurezza stradale. Queste immagini, e queste narrazioni, suggeriscono immagini di univocità che non reggono il confronto con la realtà. A volte possono essere utili, perché permettono di ridurre per l'opinione pubblica una complessità con la quale però poi dobbiamo tornare a fare i conti. Col tutto o niente non ci avviciniamo di un passo alla soluzione del problema della Grecia.

*La ricerca dell'assoluto, di una santa unione in Europa è anche un'eredità di Helmut Kohl, di cui la Cdu non può liberarsi tanto facilmente*

Una volta Kohl, negli anni '90, disse che l'alternativa all'Unione monetaria era il ritorno a Guglielmo II. Ma ragionare così oggi non ci aiuta. I politici europei devono riprendere il coraggio del pragmatismo, domandarsi concretamente dove è possibile essere una comunità e dove non lo è. Un'urgente necessità di recuperare questa dimensione ci sarebbe nell'accoglienza e nella ripartizione dei profughi. Creare dei tabù non porta ad alcun progresso. Chi mette in discussione un processo automatico di comunitarizzazione non può essere descritto immediatamente come un antieuropeista. In questo modo non abbiamo aiutato l'Europa.

*Cosa dovrebbero fare ora quelli che gestiscono la crisi? Tenere la Grecia, permetterle di restare o addirittura costringerla all'uscita?*

Fondamentalmente esiste una seconda chance. Quando è scoppiata la crisi greca, gli europei hanno deciso, nel vertice del maggio 2010, di non applicare temporaneamente il trattato di Maastricht e ignorato la clausola di 'no bailout'. L'Unione monetaria è ora ad un punto in cui può prendere un'altra volta questa decisione. Può recuperare la propria credibilità senza discreditarne i greci e senza fare dell'uscita dall'unione monetaria una sorta di dichiarazione di bancarotta morale. Che poi, in un modo o nell'altro la cosa costerà comunque molto denaro, questo è chiaro.

*Sarebbe come ammettere il fallimento di cinque anni di politiche di salvataggio*

Queste politiche seguite dall'Europa, ed in particolare dalla signora Merkel, hanno mirato per anni a guadagnare tempo. Il che può essere stato anche molto saggio. Se nel 1914 si fosse puntato a prender tempo, si sarebbe forse potuto evitare la prima guerra mondiale. Ma nel

caso della Grecia, prender tempo non ha portato a nulla. Quindi questa politica va rivista, e bisogna cercare una soluzione costruttiva. Allora sì che la frase di Angela Merkel, secondo la quale dove c'è la volontà c'è anche la soluzione, acquisterebbe un altro significato.

*La cancelliera viaggia a vista. Rispetta tutti i segnali stradali, ma non si sa dove porta il viaggio...*

La signora Merkel non ha grandi visioni in prospettiva, ma probabilmente nel 1914 avrebbe evitato lo scoppio di una guerra mondiale. Ed il bilancio storico non sarebbe stato poca cosa. Ora però deve avere il coraggio di abrogare il divieto di anche solo pensare ad un uscita della Grecia dall'euro.

*La Merkel sa anche di trovarsi in un dilemma. L'Europa si attende che la Germania eserciti una funzione di guida, ma appena la esercita viene criticata per questo. La signora Merkel non può parlare di Europa alla maniera di David Cameron.*

Questo è il paradosso tedesco, e il peso della storia su di una nazione collocata al centro dell'Europa che nel XX secolo si è rovinata per due volte, ha commesso i peggiori crimini contro l'umanità, ha subito perdite territoriali, limitazioni di sovranità e la punizione della divisione nazionale, e alla fine si trova ad essere di nuovo la principale potenza in Europa. La politica tedesca deve sempre avere la percezione esatta della situazione paradossale in cui si trova: quando crede di poter rivendicare il proprio buon diritto, gli altri sospettano subito l'esistenza di occulte intenzioni egemoniche.

*Qual è il suo consiglio alla signora Merkel?*

Di fare qualcosa che peraltro corrisponde bene alle sue attitudini: scegliere il realismo filoeuropeo invece dell'euroromanticismo ideologico. Quello che ci ha procurato queste grane è l'ideologia, lo sganciamento di una così buona idea dalla realtà.

## 2 - NOTA - *Le riforme del lavoro in Germania, dieci anni dopo: appunti per una critica*, di Giovanni Graziani\*

*Sommario - Premessa: la petizione di principio riformista - 1. I costi delle riforme - 2. Il sottosalarario come scelta a sostegno della competitività - 3. La risposta del mercato del lavoro durante la crisi mondiale - 4. Il precedente della crisi nazionale post-riunificazione - 4.1. L'antieriorità di Pforzheim rispetto alla crisi mondiale: il costo della riunificazione - 4.2. La contemporaneità fra accordo di Pforzheim e leggi Hartz - 4.3. Tra Pforzheim e la crisi globale (2004-2008) - 5. La crisi globale e le relazioni industriali - 6. L'altra (pericolosa) strada per la flessibilità: la fuga delle imprese dai contratti e dalle organizzazioni - 7. Le controriforme della Grosse Koalition: salario minimo, Tarifeinheit e pensione a 63 anni*

### *Premessa: la petizione di principio riformista*

Le riforme del lavoro in Germania, realizzate dal governo rosso-verde del cancelliere Schröder (Spd) fra il 2002 ed il 2005 (giunte quindi quest'anno al decimo anniversario) si trovano in una situazione per molti aspetti paradossale. Godono generalmente di buona fama in Europa e in Italia, ma non fra gli elettori della Spd, molti dei quali hanno abbandonato un partito oggi ai minimi storici<sup>1</sup>. Diversi governi e diversi partiti europei le indicano come proprio modello; ma non la Spd, che nel 2013 ha posto come condizione per la partecipazione all'attuale governo Merkel con la Cdu e la Csu l'approvazione di alcune riforme, come quella sul salario minimo, che vanno in senso contrario rispetto alle scelte di dieci anni fa.

Pur restando un punto fermo ormai acquisito, quelle riforme sono cioè, viste dalla Germania, un argomento assai più controverso di quanto non sembri in Italia e in altri paesi europei. La stessa affermazione che i tedeschi hanno flessibilizzato il loro sistema guadagnando competitività, di per sé indiscutibile, non riesce però a nascondere il fatto che la Germania, in particolare rispetto all'Italia, ha una posizione migliore di competitività nonostante un mercato del lavoro la cui rigidità non sfugge alle classifiche internazionali<sup>2</sup>.

---

\* *Dedico questa nota al mio amico Giampiero Bianchi, professore e sindacalista, licenziato dal sindacato.*

<sup>1</sup> La socialdemocrazia tedesca scende dal 40,9 per cento del 1998, quando torna al potere con Schröder cancelliere e Lafontaine ministro dell'economia, al minimo storico 23 per cento del 2009, quando Lafontaine è passato alla sinistra radicale (la *Linke*) e Schröder è un capitolo chiuso da tempo. Nel 2013 c'è stato solo un leggero recupero, al 25,7 per cento. Nessuna delle elezioni nei vari Territori federali, con esiti ora positivi ora negativi, ha mai mostrato alcuna autentica inversione di tendenza.

<sup>2</sup> Nella classifica della competitività del Forum economico mondiale per il 2014-2015 (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>) la Germania occupa il quinto posto, l'Italia il 49/o. Per quanto riguarda l'efficienza del mercato del lavoro, la Germania scivola al 35/o posto, l'Italia addirittura al 136/o. Ma la differenza non è così grande per quanto riguarda gli elementi di flessibilità del lavoro in senso proprio: se la Germania è 104/a, l'Italia si conferma al 136/o. Dove la Germania migliora la classifica è

È quindi opportuno tracciare un bilancio dinamico di questa esperienza, tenendo conto di tutti gli aspetti (politici, economici, giuridici e sociali) implicati nella questione; un'operazione critica che deve, in primo luogo, collocare l'oggetto della valutazione, le riforme tedesche, sia nell'epoca in cui queste leggi sono state approvate, sia nelle transizioni che a partire da allora ci sono state. Per le "leggi Hartz" si tratta quindi di valutare soprattutto come queste abbiano funzionato nelle situazioni che si sono create prima, durante e dopo la crisi mondiale dell'economia (2008-2009).

Proprio su questo punto insistono molto i laudatori della riforma tedesca, ai quali risulta facile (forse fin troppo facile) osservare che la Germania, che aveva 5 milioni di disoccupati nel 2005, mantiene i suoi livelli di occupazione durante la crisi (quando in altri paesi si perde una gran quantità di occupazione che poi non si recupera più; clamoroso il caso spagnolo, ma rilevante anche quello italiano), e poi, passata la crisi, torna a crescere ed a mettere nel mirino l'obiettivo della piena occupazione (obiettivo niente affatto retorico, visto che in alcuni territori è, sul piano statistico, quasi raggiunto<sup>3</sup>).

Alla fine del 2014 la Germania conta 42,6 milioni di attivi come media annuale, i lavoratori dipendenti sono 30,17 milioni (dato ad ottobre 2014), con un aumento di 560mila unità sull'anno precedente distribuito fra rapporti a tempo determinato e indeterminato. Il 2014 si è chiuso con il numero di disoccupati più basso a partire dalla riunificazione (2.898.000 come media annuale, 2.760.000 alla fine dell'anno), ed i rapporti di lavoro tipici crescono più di quelli atipici. Resta tuttavia alto il numero dei disoccupati di lungo periodo (che si aggira attorno al milione), per i quali le risposte studiate dalle leggi Hartz non sembrano funzionare; mentre cala leggermente, ma resta alto, il numero di quanti, pur senza lavoro, non sono registrati come disoccupati solo perché, mentre cercano un'occupazione, partecipano a

---

negli elementi qualitativi. Ad esempio, nella collaborazione fra lavoro e impresa, la Germania è 19/a, l'Italia 137/a; grande differenza anche per quanto riguarda la capacità di attrarre talenti o di trattenerli (la Germania è rispettivamente al 18/ e al 10/o posto, l'Italia al 128/o e al 121/o). La flessibilità sui licenziamenti (prima del *Jobs Act*) segna una differenza non tra le più clamorose (109/a Germania, Italia 141/a); mentre è clamorosa la differenza quanto ai costi dei licenziamenti collettivi, dove l'Italia si piazza al 18/o posto mentre la Germania è al 100/o. Ma il dato per certi aspetti più interessante è l'eguale rigidità salariale, dove i due paesi sono praticamente appaiati (136/o posto per la Germania, 138/o per l'Italia); qui a fare la differenza in termini di efficienza è il legame fra retribuzioni e produttività, visto che la Germania è 40/a, l'Italia 139/a. Quindi i salari rigidi tedeschi seguono l'aumento della produttività, cosa che quelli italiani, a parità di rigidità, non fanno.

<sup>3</sup> Ad inizio 2015, a fronte di un tasso nazionale di disoccupazione del 6,4%, la Baviera registra un 3,6%, ed il Baden-Württemberg il 3,8%. Le situazioni più difficili sono nei territori orientali già Ddr, dove il dato complessivo è del 9,3%.

programmi di politica attiva del lavoro (3,8 milioni come media del 2014, quasi 100mila in meno rispetto al 2013)<sup>4</sup>.

C'è allora da chiedersi se questo quadro, in cui gli aspetti positivi e le tendenze alla crescita prevalgono complessivamente sugli aspetti problematici, sia il risultato dell'applicazione della riforma, e quindi se i problemi che rimangono sul tavolo vadano affrontati proseguendo sulla stessa strada e magari superando quelle resistenze della politica che all'epoca portarono ad alcune modifiche rispetto alla proposta originaria dei tecnici che avevano elaborato il testo per il governo Schröder. Questo è il parere dello stesso Peter Hartz, l'uomo che ha dato il nome alla riforma<sup>5</sup>; ma è un parere che merita di essere valutato in modo non acritico. Sia per la notoria fallacia dell'argomento '*post hoc, propter hoc*' (che la crescita dell'occupazione sia avvenuta dopo la riforma non basta a dimostrare che la riforma stessa ne sia stata la causa), sia perché è un evidente vizio di una certa ideologia riformista-tecnocratica quello di considerare una conseguenza della riforma il risultato buono, mentre quello meno buono viene assegnato a priori alle responsabilità della politica e/o di chi non ha applicato correttamente le indicazioni tecniche (come fa Hartz nell'intervista citata). Qui la petizione di principio è evidente.

### 1. I costi delle riforme

Le leggi "per la modernizzazione dei servizi per il mercato del lavoro" nascono da una commissione governativa insediata nel 2002 e presieduta da Peter Hartz, che, come manager della Volkswagen (*Personalvorstand*), aveva un punto di vista considerato evidentemente il più capace di tenere assieme il punto di vista dell'impresa e dei lavoratori con quello della politica. Anche se il caso della Volkswagen, impresa di proprietà pubblica, regolata da leggi *ad hoc* e fortemente cogestita dal sindacato Ig Metall, era ed è forse un po' troppo particolare (e

---

<sup>4</sup> Molti dei dati indicati sono ricavati dagli articoli, di taglio ampiamente favorevole alla riforma, pubblicati dalla Frankfurter Allgemeine Zeitung il 23 dicembre 2014 (pagine 17-19), nel decimo anniversario del completamento delle quattro leggi Hartz di riforma.

<sup>5</sup> v. l'intervista sulla Frankfurter Allgemeine Zeitung del 23 dicembre 2014, pagina 18.

consociativo) per essere un buon punto di partenza generale<sup>6</sup>.

La commissione Hartz fu creata a seguito dello scandalo che aveva colpito la vecchia Agenzia federale del lavoro (BFA); una struttura costosa che aveva gonfiato i dati della propria efficienza come soggetto di intermediazione. Di fronte a tanti soldi spesi inutilmente, l'incarico politico affidato alla commissione Hartz, che deve studiare la riforma, è quindi anche quello di spendere (possibilmente) di meno, ma comunque in modo più efficiente, e non solo quello di genericamente riformare o modernizzare il mercato del lavoro

In dieci anni (secondo le stime sopra citate del quotidiano Frankfurter Allgemeine Zeitung) la spesa per l'applicazione delle riforme Hartz si aggira attorno a 450 miliardi (e questo basta ed avanza per dire che difficilmente possono essere prese a modello da governi che siano chiamati a risparmiare e tagliare le spese). Questo anche perché nei primi anni il numero di quanti hanno presentato le domande di accesso ai sussidi previsti ha superato ampiamente le previsioni.

Per la sola indennità di disoccupazione, la cui riforma è stata l'architrave dell'intero progetto politico in base al principio, di derivazione anglosassone, di pretendere oltre che sostenere (*fördern/förderen*) le spese sostenute dallo stato federale (il *Bund*) sono state pari a circa 200 miliardi. Altre spese a carico dello stato federale sono state quelle per le politiche attive del mercato del lavoro (42 miliardi) le quali permettono di non registrare come disoccupati milioni di persone che sono comunque alla ricerca di un posto (v. *infra*), poi i 37 miliardi per varie forme di sostegno ai disoccupati e/o di chi non arriva al reddito minimo previsto (per i quali le casse pubbliche si fanno carico delle spese per alloggio e riscaldamento), e i 36 miliardi per la macchina amministrativa necessaria al funzionamento del sistema (l'agenzia federale e le sue sedi in tutto il territorio contano circa 100mila dipendenti<sup>7</sup>). Alle spese dello stato federale si aggiungono quelle sostenute dai comuni; che concorrono con lo stato alle

---

<sup>6</sup> Rientrano in questa gestione consociativa anche aspetti di corruzione, come quelli che hanno portato alla condanna di Peter Hartz nel 2007 per vari reati (compreso il favoreggiamento della prostituzione) commessi con i soldi della VW in concorso, fra gli altri, con Klaus Volkert, presidente del consiglio d'azienda (Betriebsrat).

<sup>7</sup> Di fronte a polemiche giornalistiche sull'eccessivo numero di dipendenti (a fronte di una forte diminuzione della disoccupazione), il presidente dell'Agenzia federale del lavoro, Frank-Jürgen Weise, ha tenuto una conferenza in cui ha fatto chiarezza sui numeri. L'Agenzia gestisce due servizi diversi, i trattamenti di disoccupazione, da sola, ed i Job-center, assieme ai comuni. Sul primo servizio, i dipendenti dell'Agenzia sono scesi da 67mila a 55mila fra il 2010 ed il 2014; mentre sono aumentati gli occupati nei Job Center, da 41.400 a

spese per l'alloggio dei disoccupati ed a quelle per l'amministrazione, e che sopportano in proprio altre spese (il cui ammontare complessivo non è quantificato) per il sostegno alle famiglie con i figli, cure domestiche, consulenza eccetera.

Grazie all'andamento positivo del mercato del lavoro, le spese per la disoccupazione hanno avuto un andamento calante. Fra il 2005 ed il 2006, quando le statistiche ufficiali contavano 5 milioni di disoccupati, sono stati spesi 50 miliardi a sostegno di persone abili al lavoro (cui si aggiungono 18 miliardi per gli inabili). Spendere cifre di questo ordine di grandezza sarebbe stato difficilmente sopportabile anche per la Germania, se il calo della disoccupazione negli anni successivi non l'avesse fatta scendere progressivamente. Il che ripropone, da un altro punto di vista, la questione di identificare correttamente i termini della relazione di causa/effetto fra funzionamento della legge e andamento del mercato del lavoro. Ci si deve cioè chiedere se siano state le leggi Hartz ad essere causa (o almeno concausa) dell'andamento positivo dell'occupazione, o se non sia stato piuttosto il buon andamento del mercato del lavoro a permettere di contenere i costi di una riforma che, altrimenti, sarebbero stati difficilmente sostenibili anche per un paese della forza economica della Germania<sup>8</sup>.

Per mettere nella giusta relazione i due aspetti (quello legislativo e quello economico-sociale) è bene allora porre l'accento su due aspetti che hanno caratterizzato il decennio successivo all'emanazione dell'ultima delle quattro leggi Hartz: la crescita di un settore di sottosalario (*Niedriglohnsektor*) come effetto "politicamente voluto" delle riforme e rivendicato in più occasioni come un successo dall'ex cancelliere Schröder, e la risposta del mercato del lavoro tedesco alla crisi mondiale del 2008-2009<sup>9</sup>.

## 2. Il sottosalario come scelta a sostegno della competitività

---

45mila, perché è stato necessario far fronte alla diminuzione dei dipendenti comunali (che sono circa 18mila) (dati riportati sulla Faz del 22 maggio 2015). In tutto, le leggi Hartz "danno lavoro" a circa 118mila persone.

<sup>8</sup> Naturalmente, questo sistema si trova ora di fronte alla sfida dell'immigrazione e della libera circolazione nella Ue, che potrebbe mettere (e in parte hanno già cominciando a mettere) questo sistema alla prova di uno stress test molto pesante.

<sup>9</sup> Per una definizione di *Niedriglohn*, qui tradotto in maniera necessariamente approssimativa con "sottosalario", si veda Institut der Deutschen Wirtschaft, *Die Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsläufe*, Berlin, 30. Juni 2011.

Le leggi Hartz hanno come scopo dichiarato quello di abbattere la disoccupazione; ed è noto da decenni che la lotta alla disoccupazione la si può fare anche giocando sulle definizioni di cosa sia disoccupazione e cosa no (quasi quattro milioni di persone non hanno un lavoro ma non contano come disoccupati perché impegnati in programmi di politiche attive finalizzate al reimpiego). Come è anche noto, vedendo la questione dal punto di vista della persona e non del sistema, che in molti paesi le riforme del *welfare* sono generalmente percepite dai lavoratori da un paio di decenni a questa parte come un'aggressione al livello di "benessere attraverso il lavoro" che era stato raggiunto nei tre decenni successivi alla fine della seconda guerra mondiale (noti anche per questo come i "gloriosi trent'anni"). Un punto di questa "aggressione" (reale o meramente percepita che sia) è la tendenza a condizionare l'erogazione del sussidio di disoccupazione (già considerato una conquista che dava al lavoratore la libertà dal bisogno fino al momento in cui non avesse avuto la possibilità di tornare ad un lavoro soddisfacente e tendenzialmente consono al suo livello professionale) all'accettazione di qualsiasi offerta di lavoro, anche peggiorativa dello status precedente, posto che il rifiuto ingiustificato ed eventualmente reiterato può essere causa di perdita del diritto al sussidio.

Anche le leggi Hartz hanno seguito questa filosofia; ed una delle loro conseguenze è stata appunto la crescita del settore del sottosalario (inteso qui come settore di lavori a basso livello di retribuzione più che come aree nelle quali si paga un salario reale più basso di quello teoricamente dovuto), e quindi di quanti, non arrivando al minimo vitale, ricevono in aggiunta alla retribuzione un'integrazione a carico della collettività.

Questa politica (di tipo non keynesiano, nel senso che il *welfare* è usato non per sostenere la domanda ma per favorire l'offerta, abbassando il costo del lavoro) ha portato benefici, più indiretti che diretti, alle imprese tedesche, favorendone la competitività sui mercati internazionali. Se infatti il costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria tedesca è un fattore di competitività non è per il livello dei salari nell'industria (che è alto), né per la quantità di ore lavorate (che sono, su base annua, minore rispetto agli altri paesi europei), ma per la capacità di produrre più e/o meglio, cioè per la produttività; un discorso diverso va invece fatto per i servizi e le forniture; qui le imprese risparmiano.

Da questo punto di vista, però, le leggi Hartz sono state la classica maniera di risolvere un problema aprendone un altro (non necessariamente meno grave). La crescita del sottosalario

ha fatto crescere anche il numero di quanti dipendono dai sussidi e dalle integrazioni al minimo vitale; una situazione che dimostra come la "piena occupazione" alla quale la Germania si avvicina sia più un dato statistico che una situazione soddisfacente in senso pieno dal punto di vista sociale (e psicologico, poiché il benessere di un popolo dipende anche dal fatto che le persone sanno di potersi mantenere col proprio lavoro). In questo senso, la riforma approvata dalla maggioranza di *grosse Koalition* nel 2014 che ha introdotto il salario minimo per legge (*Mindestlohn*) ha il significato di un'autentica inversione di tendenza rispetto alle leggi Hartz (ed al *Niedriglohn* come obiettivo politico perseguito e rivendicato), rimettendo a carico del mercato (cioè delle imprese e dei datori di lavoro in generale) una parte dei costi che lo stato aveva sopportato al posto loro. È significativo, in questo senso, che una parte di quanti beneficeranno del salario minimo (circa 300mila su un milione e 200mila) non avranno alcun miglioramento nella quantità di reddito disponibile mensilmente, perché l'integrazione ricevuta in precedenza li portava già allo stesso livello. Il beneficio sarà per le casse pubbliche.

### *3. La risposta del mercato del lavoro durante la crisi mondiale*

Posto che la filosofia delle leggi Hartz era quella di usare i soldi pubblici destinati alla tutela di lavoratori e disoccupati per una politica di sostegno all'offerta, favorendo così la competitività delle imprese, la crisi economica mondiale del 2008-2009 è stato il momento in cui questo meccanismo avrebbe potuto rischiare il cortocircuito.

Se infatti lo scenario tedesco fosse stato simile a quello della maggior parte degli altri paesi, compresa l'Italia, nei quali la crisi ha prodotto un aumento della disoccupazione e forti difficoltà a riassorbirla negli anni successivi, il sistema Hartz, che abbiamo visto essere costoso, sarebbe stato messo ulteriormente a dura prova. Se ha retto, è stato perché la disoccupazione tedesca ha avuto un andamento diverso da quello degli altri paesi, avendo saputo le imprese trattenere forza-lavoro nel momento più acuto della crisi e ricominciato a creare occupazione subito dopo, con un ritmo sconosciuto ad altri paesi europei.

Ancora una volta, la questione è quella di identificare correttamente il rapporto causa/effetto: le leggi Hartz hanno salvato l'occupazione, o è stato l'andamento dell'occupazione (in particolare l'aver evitato ondate di licenziamenti a seguito della crisi) a salvare la funzionalità delle leggi Hartz? Cioè di leggi non solo dispendiose, ma anche affidate ad una macchina amministrativa (responsabile delle procedure di mediazione, assistenza, controllo, riqualificazione professionale eccetera) che avrebbe rischiato un forte sovraccarico fino al possibile collasso?

Secondo un'interpretazione ad oggi non smentita, le buone *performances* del mercato del lavoro tedesco si spiegano con strategie che non hanno fatto leva tanto sulla flessibilità esterna, cioè sul funzionamento del mercato del lavoro facilitando assunzioni e licenziamenti, quanto sulla flessibilità interna alle imprese, premiando strategie di trattenimento dell'occupazione nel momento della crisi. Una strategia realizzata attraverso strumenti legislativi, strumenti contrattuali e strumenti partecipativi.

Dal punto di vista degli strumenti legislativi, il governo ha finanziato generosamente (ma per un periodo di tempo limitato) il *Kurzarbeit*; cioè un sistema (simile alla nostra cassa integrazione), che permette alle imprese in difficoltà di ridurre la produzione e le retribuzioni, concedendo ai dipendenti un'integrazione parzialmente compensativa del minor reddito.

Fra gli strumenti contrattuali, sono stati esauriti i conti del tempo di lavoro (ossia il tempo lavorato in eccesso rispetto all'orario settimanale, che può essere accantonato come credito in termini di tempo invece di essere retribuito come straordinario), e sono stati firmati accordi specifici di riduzione dell'orario e del salario, con rinvio all'accordo aziendale per la loro applicazione.

Con gli strumenti di partecipazione e codecisione, quindi con gli accordi fra direzione e consiglio d'azienda, oltre a dare applicazione ai rinvii dei contratti sulla riduzione d'orario, sono state sfruttate le possibilità per sospendere o per ridurre la produzione in eccesso senza interrompere il rapporto di lavoro. Sono state concordate in particolare attività non produttive, come la formazione e la riqualificazione, e sono state svolte operazioni di manutenzione degli impianti; con il risultato che, crolla la produttività calcolata sul numero degli addetti, perché molti non sono in produzione, ma non si licenzia, per poter ripartire a pieno organico una volta superato il picco della crisi.

Secondo calcoli del 2010<sup>10</sup>, i posti di lavoro "trattenuti" in Germania durante la crisi (cioè i licenziamenti evitati) sono stati poco più di 3 milioni; 1,1 milioni grazie al *Kurzarbeit*, cioè con gli strumenti predisposti dalla legge; gli altri grazie alla flessibilità regolativa permessa dal sistema tedesco di relazioni industriali. E nessuno di questi strumenti è stato introdotto dalle riforme del mercato del lavoro fatte dal governo Schröder.

Ce n'è abbastanza per poter ipotizzare che all'origine della buona risposta alla crisi ci sia qualcos'altro e qualcosa di più delle leggi Hartz, capace di fare la differenza fra la Germania e altri paesi. E questo "qualcos'altro" sia da identificare con un sistema di relazioni industriali capace di produrre un ordine dinamico nel quale le ragioni del lavoro e quelle delle imprese possono essere tutelate con una diversità di gradazioni (dalla flessibilità alla rigidità) a seconda delle diverse situazioni.

#### 4. Il precedente della crisi nazionale post-riunificazione

Dal punto di vista delle relazioni industriali come fattore di successo nel momento della crisi globale, sembra che la Germania abbia avuto un vantaggio competitivo dal fatto di avere in qualche modo anticipato la crisi economica mondiale e di aver sviluppato già in precedenza una propria strada, un *Sonderweg*, di elaborazione delle soluzioni che prescinde dall'importazione dei modelli anglosassoni (che invece avevano un'evidente influenza sulla dichiarazione comune Blair-Schröder del 1999). Modelli che rappresentano una forma di politica a sostegno dell'offerta permettendo alle imprese di ridurre i costi legati ad assunzioni e licenziamenti e/o facilitare comunque una politica *hire and fire* spostandone una parte dei costi sulle casse pubbliche. Si tratta di una tendenza nota come "fiscalizzazione", perseguita già in Italia fin dagli anni dell'emergenza occupazione (la "fiscalizzazione degli oneri sociali" era un punto fisso degli accordi triangolari degli anni '80), oggi poco sostenibile da noi per ragioni di bilancio ma che, come è stato osservato, è una filosofia che percorre scelte politiche apparentemente lontane (per tempo, spazio e collocazione politica) come quelle dei governi

---

<sup>10</sup> Alexander Herzog-Stein, Fabian Lindner, Simon Sturn, Till van Treeck, *De la crise au miracle ? La mutation du marché allemand de l'emploi*, "IMK Report", Nr. 56, November 2010 ([http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_56f\\_2011.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_56f_2011.pdf))

conservatori di Londra negli anni '80 e '90 e le leggi Hartz in Germania<sup>11</sup>.

Come è stato osservato da enti di ricerca vicini ai sindacati tedeschi, l'occupazione in Germania negli anni immediatamente successivi alle leggi Hartz non presenta un andamento molto diverso da quella di altri paesi che non hanno adottato riforme analoghe. Mentre il diverso andamento negli anni della crisi è legato all'uso di strumenti (il *Kurzarbeit*, la possibilità di contratti o accordi aziendali divergenti dai contratti di settore ecc.) che non sono da riportare alle leggi Hartz perché il loro sviluppo era già stato anticipato negli anni precedenti.

Un'attenzione particolare merita il ricorso alle clausole di apertura dei contratti di settore (termine preferibile all'italiano "contratti di categoria") a livello aziendale, che permettono all'accordo fra direzione ed organismi interni all'azienda di rappresentanza dei lavoratori) di fare ciò che altrimenti non sarebbe possibile, ossia prevedere regole salariali e/o organizzative diverse, anche in senso peggiorativo (ma entro limiti eventualmente indicati) rispetto agli standard inderogabilmente dettati dal contratto di settore.

Non è questa una novità assoluta (il *Leber-Kompromiss*, che per primo coinvolge i consigli d'azienda nella specificazione di regole contrattuali, è del 1984, ed altri accordi imperniati sullo scambio fra garanzia dell'occupazione e flessibilizzazione delle regole contrattuali attraverso accordi aziendali sono conclusi a metà degli anni '90<sup>12</sup>); neppure di può parlare di strumenti scoperti o introdotti durante la crisi (l'accordo di Pforzheim, su cui v, oltre, è del 2004). Ma è in occasione della crisi mondiale che questi strumenti sembrano aver fatto la differenza rispetto ad altri paesi e ad altri sistemi nazionali.

Sarebbe tuttavia, ancora una volta, frettoloso concludere che le regole (in questo caso il decentramento e la flessibilizzazione delle discipline contrattuali) avrebbero, di per sé, prodotto il risultato della crescita dell'occupazione. O magari che il fatto di aver prodotto la riforma con accordi sindacali anziché con per legge basti a spiegare la miglior efficacia ed i

---

<sup>11</sup> Lo sottolinea Simon Deakin, *Labour standards, social rights and the market: "inderogability" reconsidered*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 140 (4/2013), pp. 549-564; Deakin giudica ingiusti e inefficienti gli effetti della fiscalizzazione, sottolineando fra l'altro che, per lo stato, porta a sistemi complicati e costosi da gestire, e sul mercato favorisce le imprese gestite peggio e meno produttive.

<sup>12</sup> I problemi giuridici posti da tali accordi furono analizzati in modo convincente già da Ulrich Zachert, *Rechtsfragen zu den aktuellen Tarifverträgen über Arbeitszeitverkürzungen und Beschäftigungssicherung*, "Arbeit und Recht", 1995, pp. 1-13.

risultati in termini di competitività. Di nuovo, è il paragone con le altre esperienze nazionali, in particolare con quella italiana, a non giustificare queste conclusioni. Dal punto di vista delle regole del sistema intersindacale, infatti, in Italia il livello aziendale di contrattazione è riconosciuto da molto prima che in Germania (al più tardi, dal protocollo del luglio 1993) come parte integrante del sistema; e dal punto di vista legislativo, le deroghe ai contratti di categoria hanno una copertura generale nell'articolo 8 della legge 148 del 2011 (i contratti aziendali operano in deroga a leggi e contratti nazionali) che non ha equivalenti in Germania (dove l'inderogabilità è regola, e la derogabilità è ammessa eccezionalmente). In Italia è quindi facile, forse fin troppo facile, usare la leva del negoziato aziendale per flessibilizzare le regole del contratto nazionale; mentre in Germania l'uso della stessa leva deve passare invece da un percorso non particolarmente agevole.

Non sono quindi le regole (né le "riforme", che in Italia sono state fatte in misura quantitativamente superiore alla Germania; pacchetto Treu, legge Biagi, la riforma Fornero, e via e via fino al *Jobs Act*) a fare la differenza in termini di capacità del sistema economico di reagire alle situazioni di difficoltà; più plausibilmente, si deve parlare di capacità degli attori di usare gli strumenti a disposizione in relazione all'obiettivo che si deve raggiungere invece di riaprire continuamente il discorso a livello politico sul cambiamento degli strumenti<sup>13</sup>.

Da questo punto di vista, le prestazioni tedesche si spiegano, più plausibilmente, col fatto che il sistema tedesco ha in qualche modo sviluppato in anticipo rispetto agli altri paesi gli strumenti per reagire alla crisi quando si è trovato a confrontarsi con le conseguenze economiche e sociali della riunificazione del 1990. È in questo periodo che si sviluppano in particolare le "clausole di aperturta", con le quali le imprese in difficoltà ottengono transitoriamente di poter applicare condizioni in deroga ai minimi contrattuali attraverso accordi aziendali. Con questo strumento, che l'accordo di Pforzheim del 2004 formalizza e regola, ma non inventa, si realizza ancor prima della crisi mondiale quella prassi di scambiare stabilità dell'occupazione con rinunce salariali e/o flessibilità regolativa che sarà lo strumento vincente anche dopo il 2008.

---

<sup>13</sup> Anche in Germania la retorica delle riforme per l'occupazione aveva portato a diverse proposte di legge che sostenevano la derogabilità a livello aziendale del contratto di settore. Ma non è stata approvata alcuna legge di questo tipo. Si potrebbe dire che la Germania ha risolto il problema senza fare la riforma; noi abbiamo fatto la riforma e non abbiamo risolto il problema).

Prendendo quindi quanto concordato a Pforzheim nel 2004 come il momento simbolico di un nuovo equilibrio, più articolato e più vicino alle imprese, delle relazioni collettive di lavoro in Germania, è facile constatare che 1) da una parte, si tratta di un momento chiaramente anteriore alla crisi mondiale (dal che consegue che la Germania l'ha affrontata con strumenti che aveva già predisposto per affrontare le difficoltà di una crisi nazionale, ossia la perdita relativa di competitività successiva alla riunificazione del 1990); 2) dall'altra parte che la contemporaneità fra accordo di Pforzheim e leggi Hartz, fra autoriforma del sistema contrattuale e riforma legislativa del mercato del lavoro e del sistema di welfare relativo alla disoccupazione, non va scambiata per come confusione fra le due cose, quasi fossero due aspetti geneticamente connessi nel disegno di una "grande riforma", ma rappresenta invece il frutto di due tendenze, quelle contrattuali e quelle legislative, in parte divergenti o addirittura confliggenti, ma che finiscono per concorrere allo stesso risultato seguendo ciascuna il proprio percorso.

#### *4.1. L'anteriorità di Pforzheim rispetto alla crisi mondiale: il costo della riunificazione*

La riunificazione del 1990, cioè la creazione di uno stato unitario entro confini certi ed accettati sia internazionalmente che dai tedeschi stessi, è stata una grande operazione politica che ha avuto costi economici inizialmente non previsti (e probabilmente non prevedibili). Secondo un mero calcolo di equilibri contabili, si può anzi ritenere che sarebbe stato meglio (e comunque più comodo) mantenere la divisione fra i due stati e lavorare al progressivo riavvicinamento dei due sistemi economici e sociali e ad un'integrazione *step by step* (come pensavano in molti, ad est e ad ovest).

Ma è tutto da dimostrare che questa strada avrebbe permesso di chiudere, come invece è riuscito a Kohl, una divisione aperta nel cuore d'Europa e, in questo modo, regolare l'ultimo grande conto in sosopeso lasciato aperto da una guerra mondiale che da Berlino era cominciata ed a Berlino simbolicamente finisce di produrre i suoi effetti con la caduta del Muro.

Il capolavoro politico di Kohl (la riunificazione, potremmo dire alla Mario Draghi, *whatever it*

takes) ha poi avuto dei costi superiori alle peggiori previsioni, che sono emersi mano a mano che si scopriva il bluff della propaganda sulla DDR "decimo paese industrializzato del mondo" e che si rivelava illusoria l'idea iniziale di finanziare la transizione al sistema di mercato vendendo a pezzi l'industria di stato della Germania socialista.

Dal punto di vista del sistema economico, la riunificazione immediata ha significato immergere l'apparato produttivo dell'est in un regime di economia (per quanto "sociale") di mercato che comportava l'esposizione ad un regime di concorrenza di imprese abituate alla logica centralistica della pianificazione socialista; quindi, la sopravvivenza limitata ai pochi che sarebbero stati capaci di adeguarsi alle nuove condizioni. Mentre dal punto di vista delle relazioni collettive di lavoro significava l'esportazione di un sistema imperniato sull'autonomia collettiva ed il principio del conflitto industriale, e su di una pratica contrattualista di tipo "solidarista", nella quale la categoria ed i territori più forti fanno da apriestrada per la generalizzazione dei livelli salariali più alti, sul presupposto che le imprese meno competitive sarebbero state costrette, non potendo recuperare competitività riducendo il salario, a farlo migliorando la produttività.

Facendo forse un errore analogo a quello fatto da Kohl quando il cancelliere della riunificazione aveva profetizzato "paesaggi fiorenti" nei territori dell'est della ex DDR, i sindacati avevano preteso ed ottenuto dalle controparti l'impegno ad allineare progressivamente orari e salari dell'est ai livelli dell'ovest secondo un cronoprogramma che prevedeva, nel giro di qualche anno, di completare la riunificazione anche su questo piano con trattamenti salariali e normativi identici ad est e ad ovest. Ma si trattava di un errore che si è pienamente rivelato tale quando, nel 2003, è fallito (per mancanza di sostegno sufficiente fra gli stessi lavoratori) lo sciopero per estendere all'est la settimana di 35 ore, interrotto dopo quattro settimane dall'Ig Metall senza aver raggiunto alcun risultato (per cui ancora oggi nelle imprese orientali, che hanno una produttività inferiore, si lavora un po' di più e si guadagna in po' di meno rispetto all'ovest).

Da quella vicenda l'Ig Metall (che ha sempre rivendicato ed esercitato una funzione guida nel movimenti sindacale tedesco) è uscita indebolita rispetto all'obiettivo di confermare e consolidare il paradigma contrattuale solidarista, e di evitare così la divisione/divaricazione fra lavoratori occupati in imprese forti e in imprese deboli, fra mercati del lavoro controllati

attraverso il contratto salariale collettivo e mercati esposti alla logica della concorrenza sul costo del lavoro, sia fra i lavoratori che fra le imprese. E questo proprio mentre dalla politica cresceva la pressione (analoga a quella che in Italia ha portato all'approvazione del già ricordato articolo 8 ed a quella che in Francia ha prodotto la contrattazione derogatoria fin dagli anni '80<sup>14</sup>) per rendere il contratto di settore liberamente derogabile attraverso un accordo aziendale (quindi con esclusione dell'organizzazione sindacale che ha sottoscritto il contratto derogato), se approvato dalla maggioranza dei lavoratori.

Pforzheim 2004 si colloca a questo punto della storia. Per evitare una disarticolazione, di fatto o per legge, di un sistema contrattuale collettivo controllato dalle parti contrattuali (i sindacati di settore dei lavoratori e le controparti datoriali), per salvare il contratto di settore territoriale (o *multiemployer*, nell'inglese delle relazioni industriali) l'Ig Metall accetta di fissare nel contratto stesso non solo la regola, ma anche l'eccezione, i casi in cui (ed il limiti entro i quali) direzione aziendale e rappresentanti dei lavoratori possono prevedere una riduzione delle tutele previste dal contratto sindacale (per superare situazioni di crisi e/o per favorire investimenti e sviluppo) in cambio, in particolare, di garanzie occupazionali concrete e specifiche, non meramente simboliche o auspici comuni alle parti. Come l'impegno, giuridicamente vincolante e deducibile in giudizio, a non ricorrere a licenziamenti per ragioni economiche per un certo numero di anni quale che sia l'andamento del mercato (un impegno che, essendo materia oggetto di codecisione da parte del consiglio d'azienda che firma l'accordo in deroga, risulta ben vigilata a valle, dalle regole sulla *Mitbestimmung*, sia a valle dalla possibilità di chiedere al giudice il rispetto dei patti).

Questo scambio fra flessibilità e garanzie dell'occupazione (non, come per lo più in Italia, fra flessibilità certa e speranza, se tutto va bene, che potrebbero non esserci licenziamenti) è ciò che è stato praticato attraverso numerosi accordi negli anni seguenti (più precisamente attraverso una procedura in due fasi: prima un accordo sindacale fra organizzazioni autorizza le parti aziendali, poi queste negoziano la deroga). Ed è appena il caso di ricordare che la strada percorsa, ossia la garanzia dell'occupazione per contratto, è letteralmente l'opposto di

---

<sup>14</sup> Dominique Andolfatto-Dominique Labbé ricordano (*Toujours moins! Déclin du syndicalisme à la française*, Gallimard, 2009, pp. 67-69) che le imprese francesi, dopo essere state radicalmente ostili alla contrattazione aziendale, cambiano radicalmente il loro atteggiamento dopo che le leggi Auroux del 1982, che rendono la

ciò di cui si è discusso per decenni in Italia, ossia la riforma legislativa dell'articolo 18 per facilitare i licenziamenti. Qua si percorre per legge la strada della licenziabilità in cambio di una generica promessa di rioccupabilità, là si percorre la strada, già nota nell'industria americana dell'auto dalla fine degli anni '90, di garantire per contratto la stabilità del posto di lavoro.

Quando poi è arrivata la crisi mondiale, i tedeschi erano allenati per affrontarla con gli strumenti elaborati e perfezionati durante la crisi nazionale seguita alla riunificazione. Strumenti ai quali se ne sono aggiunti altri specifici del periodo, o messi in campo dal governo (finanziando il *Kurzarbeit*) o utilizzando altri strumenti di flessibilità già previsti dai contratti soprattutto in termini di orario di lavoro (esaurire i conti delle banche del tempo di lavoro, far svolgere attività formativa durante l'orario di lavoro ecc.), Un po' per questo, un po' per la strategia di conservazione della forza lavoro delle imprese (che non si alleggeriscono volentieri di lavoratori qualificati per la cui formazione hanno sopportato costi significativi) un po' perché accordi precedenti potevano precludere il ricorso a licenziamenti collettivi è accaduto che la Germania, a differenza di altri paesi, ha mantenuto i suoi livelli di occupazione nell'industria anche in un periodo nel quale sarebbero i licenziamenti stati giustificati (economicamente e giuridicamente).

#### 4.2. La contemporaneità fra accordo di Pforzheim e leggi Hartz

Anche le riforme Hartz nascono come risposta alla perdita di competitività post-riunificazione del sistema Germania; una situazione nella quale Gerhard Schröder, cancelliere dopo Kohl dal 1998, cerca in un primo momento di spingere i sindacati a collaborare ad una politica di riforme, secondo uno schema di tipo neocorporativo, da concordare attraverso un tavolo triangolare (il *Bündnis für Arbeit*), poi, nel secondo mandato che comincia nel 2002, il cancelliere sceglie invece la strada della decisione politica unilaterale (con il programma noto come *Agenda 2010*).

---

contrattazione aziendale addirittura obbligatoria, permettono al contratto aziendale sottoscritto da un sindacato "rappresentativo" di derogare alle regole sull'orario di lavoro, mano a mano che "ne scoprono i vantaggi" (p. 68).

Il cambio di passo, la scelta di chiudere il tavolo triangolare governo-sindacati-imprese per aprire invece la strada parlamentare<sup>15</sup> non fu l'esito di un improvviso mutamento d'umore del cancelliere, ma la conseguenza del fallimento dell'idea di associare sindacati politicamente ed organizzativamente indeboliti<sup>16</sup>, ma pur sempre considerati "rappresentativi" del "lavoro", ad un disegno di riforma del *welfare* nel quale, dati i rapporti di forza, non potessero ottenere nulla più della possibilità di sedersi al tavolo dove si sarebbe smontato e rimontato il sistema delle tutele. Senza però che i rappresentanti del lavoro ne possano ottenere, come era stato in passato, un rafforzamento, ma solo una diversa distribuzione di risorse che cominciano ad essere scarseggianti. Un disegno corrispondente a linee di tendenza condivise a livello europeo fra governi di diverso orientamento politico.

Una delle condizioni da rispettare per arrivare a realizzare questo disegno era che i sindacati accettassero di scambiare moderazione salariale nei contratti con partecipazione alla decisione politica, aderendo ad uno schema triangolare di tipo concertativo (o di politica dei redditi) che limitasse l'autonomia contrattuale delle organizzazioni di settore e/o categoria, titolari esclusive del potere di rappresentanza ciascuna dei propri iscritti, mettendole sotto la tutela di un livello superiore di decisione dove si stabilissero i criteri di compatibilità fra gli aumenti delle retribuzioni e gli obiettivi politici condivisi dal governo con le organizzazioni di rappresentanza sociale. Obiettivi il primo dei quali era sempre l'occupazione.

La *Tarifautonomie*, il potere delle organizzazioni sindacali di settore di rappresentare i propri iscritti senza interferenze né politiche (la costituzione tedesca nega allo stato il potere di limitare l'autonomia contrattuale delle parti) né aziendali (i contratti collettivi non sono derogabili per accordo aziendale) né intra-sindacali (la confederazione non può sostituirsi alle organizzazioni aderenti nella stipulazione dei contratti, né vincolarle al rispetto di indicazioni) si sarebbe così venuta a trovare ad essere fortemente messa in discussione dall'alto (con l'attrazione in un livello triangolare dove realizzare lo scambio fra moderazione salariale e occupazione), dal basso (con la pressione dell'azienda per ottenere maggiori margini di flessibilità e di rapido adeguamento alle diverse situazioni ed esigenze specifiche) e

---

<sup>15</sup> su cui Wolfgang Streeck, *No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des "Bündnisses für Arbeit"*, MPIfG Working Paper 03/4, maggio 2003 (<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>)

<sup>16</sup> Wolfgang Streeck, *Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit*, in "Gewerschaftliche Monatshefte", 1999, n.12, pp. 797-802

dall'interno (con la confederazione che avrebbe guadagnato potere di condizionamento sulle federazioni; le quali a loro volta si dividevano, in estrema sintesi, fra organizzazioni come i chimici più favorevoli alla collaborazione col governo ed altre, a cominciare dall'Ig Metall, disponibili solo fino a che non fosse entrato in gioco il principio dell'autonomia contrattuale delle organizzazioni di categoria).

L'ipotesi triangolare impegna le parti al tavolo del *Bündnis für Arbeit* per tutta la legislatura del primo governo Schröder (1998-2002), ma non arriva a compimento, in buona misura, proprio per il rifiuto dei sindacati di categoria, al netto delle diverse posizioni, di rinunciare alla *Tarifautonomie* in cambio di un ruolo da codecisori nelle politiche per l'occupazione. Di conseguenza, il secondo mandato come cancelliere di Schröder (2002-2005) è segnato dalla decisione di fare direttamente per via parlamentare quelle riforme che non era stato possibile predeterminare per via concertativa. Nasce così, dopo la chiusura del tavolo triangolare e con la creazione della commissione Hartz, l'Agenda 2010.

Fra i sindacati, come detto, era stata soprattutto l'Ig Metall a rifiutare lo scambio politico; in qualche modo, toccava ora al più grande sindacato tedesco, sfidato dai chimici per la funzione di sindacato guida dell'intero movimento sindacale, e reduce dalla sconfitta pesante nello sciopero per le 35 ore ad est, trovare le risposte per rendere la *Tarifautonomie* ben funzionante anche senza interventi dall'alto, dal basso o dall'interno; rispondere cioè alle esigenze poste ai sindacati dal governo, dalle aziende, dalle altre organizzazioni ed in generale dalla situazione economica e sociale del paese.

Si potrebbe dire che ad essere messa alla prova era la stessa interpretazione dell'economia sociale di mercato affermatasi più in via di fatto che come costruzione teorica, l'economia sociale di mercato "realmente esistente"<sup>17</sup>, di cui la *Tarifautonomie* come "autonomia individuale collettivamente esercitata"<sup>18</sup>, il potere di rappresentanza dei propri soci da parte dei sindacati di settore, era diventata parte integrante ed elemento necessario.

L'accordo di Pforzheim è quindi il frutto, per un verso, delle esperienze post-riunificazione

---

<sup>17</sup> La definizione è di Walther Müller-Jentsch; di questo autore, sul rapporto fra movimento sindacale tedesco ed economia sociale di mercato, v. *Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft seit 1945*, Reclam Sachbuch, 2011.

<sup>18</sup> Su cui ha scritto Thomas Dieterich; per tutti si indicano gli scritti del volumetto *Tarifautonomie und Gesetzgebung - Ein verfassungsgeleitetes Kompetenzverhältnis*, "Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung", Nr.

(anni '90) di "apertura" dei contratti territoriali di settore, quindi di una flessibilizzazione controllata e non erosiva della funzione ordinante del contratto collettivo di settore, e per altro verso della necessità di dimostrare (alle controparti, al governo e all'opinione pubblica) la capacità adattiva del sistema della *Tarifautonomie* come sistema di governo del mercato del lavoro.

#### 4.3. Tra Pforzheim e la crisi globale (2004-2008)

L'accordo del 2004 prevede che le regole del contratto di settore possano essere derogate a fronte di una situazione in cui l'impresa chiede flessibilità (per superare difficoltà o per progetti di sviluppo) ed offre in cambio garanzie dell'occupazione.

In termini simbolici, si tratta dello stesso scambio praticato in Italia fin dalla seconda metà degli anni '70 (la "svolta dell'Eur" e la "legislazione dell'emergenza") fra moderazione salariale (i "sacrifici", lodati da Amendola e difesi da Lama) e difesa dell'occupazione.

La differenza pratica è però considerevole

In Italia, infatti, il *trade-off* avviene o a livello politico attraverso accordi di concertazione che limitano l'autonomia delle organizzazioni di settore con limiti alla contrattazione (ed allora i risultati vanno valutati sul piano politico); oppure a livello aziendale, con la pratica dei contratti "concessivi", nei quali i sindacati sottoscrivono rinunce a nome dei lavoratori (sollevando il problema della legittimazione a farlo, in termini tanto sostanziali che giuridico-formali) nella speranza che ciò permetta all'impresa di restare efficiente sul mercato e così poter difendere e rilanciare i livelli occupazionali.

In Germania, invece, un paese ed un sistema sociale dove si dà importanza alla certezza del diritto, lo scambio è fra obbligazioni giuridiche assunte con precisione dalle parti: il sindacato che ha sottoscritto il contratto di settore applicato in un certo distretto produttivo si accorda con l'organizzazione delle imprese a sua volta sottoscrittrice del contratto sui limiti, le condizioni e le modalità con le quali questo potrà essere derogato. Un successivo accordo

---

81, 2003. Si segnala inoltre la relazione tenuta nel 2011 presso la Fondazione Giulio Pastore su "L'autonomia contrattuale collettiva, in comparazione", il cui testo è in corso di pubblicazione

interno all'azienda, cioè fra direzione e *Betriebsrat*, formalizzerà i reciproci impegni, a cominciare da quello assunto dall'azienda di non ricorrere a licenziamenti per ragioni economiche (individuali o collettivi) per un periodo pluriennale. Quindi, dal punto di vista dei lavoratori, si concede flessibilità salariale e normativa in cambio di certezza, di rigidità, sulla garanzia del posto di lavoro; mentre l'impresa compra margini di flessibilità nella gestione del lavoro pagandola con la rinuncia temporanea al potere di licenziamento

### 5. La crisi globale e le relazioni industriali

Quando, fra il 2007 ed il 2008 arriva la crisi mondiale dell'economia, che per un paese esportatore può essere particolarmente devastante, alcune imprese tedesche, quelle che hanno scambiato garanzia dell'occupazione con flessibilità, si trovano quindi nella situazione di non poter licenziare, stanti gli impegni contrattualmente assunti. Altre si trovano invece di fronte al dilemma fra licenziare per alleggerirsi e superare la crisi o trattenere i lavoratori, che sono costati risorse spese per la loro qualificazione, in modo da essere pronti a ripartire una volta finita la crisi.

Se in alcuni paesi, come la Spagna, la crisi si traduce in perdita immediata di occupazione poi non riassorbita, ed in altri, come l'Italia, l'effetto è più diluito (ad esempio dagli ammortizzatori sociali), ma nel tempo determina livelli di disoccupazione che non si vedevano da parecchio tempo, nell'industria tedesca funzionano strategie conservative dell'occupazione. Invece di seguire una logica del tipo *hire and fire*, quella cioè di un mercato del lavoro (e di un lavoro come merce) dove l'impresa compra la forza lavoro che gli è necessaria quando è necessaria e solo per il tempo che gli è necessaria, ma vuole potersene liberare non appena cessa la necessità (o gratis, o pagando un qualche *firing cost*), il sistema delle imprese tedesche preferisce trattenere lavoro anche nel momento in cui non è produttivo in modo da poterne disporre immediatamente, e con la massima efficacia, quando finisce la crisi e comincia la ripresa. Una scelta strategica legata, fra le altre cose, ai costi che le imprese sopportano per la formazione e la qualificazione del lavoro; licenziare un lavoratore nel momento in cui "non serve" e riassumere (lui o un altro) nell'istante in cui ce n'è bisogno può

avere un senso, in termini di efficienza dell'impresa, finché si tratti di lavoro non qualificato e/o assolutamente spersonalizzato, come quello di Charlie Chaplin in *Tempi moderni*. Ma quando si tratta di lavoro qualificato necessario alla creazione di valore, non ha senso mettere sul mercato, cioè a disposizione della concorrenza, forza lavoro per la quale sono stati sopportati costi non secondari in termini di formazione, per riassumere dopo un po' altre persone (e sostenere di nuovo i necessari costi di formazione) perdendo quel patrimonio, difficile da quantificare ma che può valere grandi vantaggi in un sistema competitivo, dato dalla fiducia che matura fra le parti nel tempo. Un rapporto di fiducia che esce consolidato da scelte come la rinuncia a licenziare quando sarebbe lecito e conveniente da una parte, e la disponibilità a rinunce ed a concessioni economiche e normative dall'altra quando ci sono oggettive difficoltà.

Mentre quindi le leggi Hartz avrebbero permesso di seguire la strada del licenziamento socialmente assistito, con accompagnamento del disoccupato sul mercato del lavoro alla ricerca di un nuovo impiego, le imprese hanno scelto invece, al momento del dunque, la conservazione del rapporto di lavoro. E gli strumenti sono stati molteplici e di natura diversa, in parte legati a strategie in cui è decisivo l'intervento (legislativo e finanziario) dello stato, come il *Kurzarbeit*, in parte legati a strumenti di gestione aziendale decisi fra imprese e lavoratori (esaurimento delle banche del tempo di lavoro, attività di formazione eccetera) per poter ridurre la produzione a parità di occupati (per cui le statistiche registrano un'impressionante calo di produttività per addetto che, in effetti, è un'illusione ottica); in parte legati a strategie di politica contrattuale contrattualmente condivise fra sindacati dei lavoratori e associazioni datoriali.

Come è stato correttamente osservato, nessuno di questi strumenti è figlio delle riforme Hartz. Mentre interagiscono in questo modo tutti gli attori di un sistema di relazioni industriali: lo stato, che mette a disposizione risorse economiche utili a permettere di ridurre la produzione senza dover far ricorso a licenziamenti; le associazioni datoriali e quelle sindacali dei lavoratori, che adeguano le regole contrattuali alle esigenze del momento; e le imprese (intese alla tedesca, come comunità luogo di codecisione e non alla anglosassone, come esercizio illimitato della libertà del singolo di intraprendere, applicata anche alle grandi *corporations*), che fanno ricorso agli strumenti previsti sia dalle leggi che dai contratti

sindacali utili a gestire la crisi senza licenziamenti, attraverso le procedure interne che producono gli accordi fra direzione e consigli d'azienda.

Le regole di questo gioco di interazione fra livello politico, livello sindacale e livello aziendale sono quelle che erano state decise prima a livello legislativo dalla legge sul contratto collettivo e da quella sullo statuto di impresa, e poi a livello contrattuale, come l'accordo di Pforzheim (o il sistema già introdotto per i chimici). E comunque non sono il frutto di una stagione di riforme voluta dal governo Schröder.

#### *6. L'altra (pericolosa) strada per la flessibilità: la fuga delle imprese dai contratti e dalle organizzazioni*

Dietro alla stagione della riforma legislativa sul welfare, e dietro all'autoriforma delle relazioni industriali c'era (e c'è ancora) un altro dato, precedente la crisi mondiale e perdurante anche oltre: la preoccupante tendenza all'erosione delle forme associative di rappresentanza. Tendenza tanto più insidiosa perché si avverte più sul lato delle organizzazioni dei datori di lavoro che su quello dei sindacati dei lavoratori.

Come in tutti i sistemi cosiddetti "maturi" di relazioni industriali, la rappresentatività di una parte (nel senso di capacità effettiva di rappresentanza, e non all'italiana o alla francese come astratta rispondenza a parametri, talora fantasiosi, fissati dal legislatore) è condizione di efficacia della rappresentanza della controparte. Sindacati forti hanno bisogno di forti ed autorevoli associazioni datoriali per concludere i loro contratti, e viceversa le associazioni datoriali non avrebbero alcuna utilità né interesse a concludere accordi con sindacati che non avessero la forza rappresentativa di garantirne l'applicazione. Ma, al di là di questo parallelismo, il problema è forte (e grave) soprattutto per quanto riguarda le imprese, perché è in primo luogo ad esse, e non ai sindacati e ai lavoratori, che incombe l'onere dell'applicazione dei contratti e delle regole stabilite assieme. Tassi di sindacalizzazione in (relativo) calo sul lato dei lavoratori non mettono di per sé in crisi un sistema di relazioni industriali laddove le imprese restano associate e garantiscono l'applicazione omogenea degli accordi, considerati

non solo dal punto di vista dei vincoli che impongono ma anche da quello dei benefici e della funzione ordinante del mercato del lavoro (in questo senso è interessante il caso svedese, dove un relativo calo della sindacalizzazione fra i lavoratori, scesa al di sotto del 70%, non inficia la tenuta di un sistema dove sono le imprese ad essere associate quasi al 100%). Ma dove le imprese tendono invece a volersi sottrarre ai vincoli del contratto, con una scelta che può essere miope ma resta comunque possibile e lecita in un sistema di libertà sindacale, si apre lo scenario di una "via bassa" alla flessibilità<sup>19</sup>, di una fuoriuscita dal sistema tradizionale di reciproco riconoscimento fra le parti collettive (e di rinuncia all'esito di ordine e di flessibilità concordata) per perseguire, coscientemente o meno, uno scenario all'americana, con un sistema economico diviso fra aree sindacalizzate/contrattualizzate ed aree desindacalizzate (con le seconde che tendono ad espandersi fino a provocare, come negli Stati Uniti, la scomparsa di sindacati e contratti collettivi dal 90% dell'economia).

In Germania, la tendenza alla "fuga" dalle associazioni dei datori di lavoro per sottrarsi al vincolo del contratto collettivo si è manifestata già da tempo. E Pforzheim si spiega anche con la necessità per i sindacati di dare alle associazioni datoriali un argomento con cui convincere gli imprenditori in dubbio a desistere dall'intento di abbandonare l'associazione per sottrarsi all'obbligo di dare applicazione a contratti troppo "rigidi".

Il momento della verità è stato offerto, ancora una volta, dalla crisi, quando l'adesione alle associazioni di rappresentanza, per le imprese prima ancora che per i sindacati, si è dimostrato un fattore di competitività e di solidità.

L'adeguamento su base concordata delle regole contrattuali si è dimostrato come un elemento di intelligenza regolativa al quale le imprese non associate non hanno potuto fare ricorso. Perché se è vero che il datore di lavoro non iscritto non è tenuto all'applicazione del contratto collettivo, è anche vero che il mercato del lavoro tedesco, soprattutto del lavoro qualificato, non consente troppi giochi al ribasso. Per le imprese trainanti, per quelle che fanno la forza del modello tedesco e della sua leadership su scala mondiale per le esportazioni, pagare retribuzioni più basse di quelle stabilite collettivamente significa perdere il lavoro migliore, significa dare alle imprese associate e vincolate al contratto collettivo un vantaggio

---

<sup>19</sup> Su "via alta" e "via bassa" alla flessibilità v. Carlo Trigilia, *Sociologia economica. II. Temi e percorsi contemporanei*, Il Mulino, 2002, pp. 179-180.

competitivo. Questo, in un contesto generale che ha nel mirino l'obiettivo della piena occupazione (pur con le avvertenze già sottolineate), significa che la forza di espansione del contratto collettivo, la sua applicazione di fatto al di là della sfera di efficacia giuridica e senza passare dall'estensione *erga omnes*, rimane una caratteristica solida.

E però resta aperta anche la "via bassa" alla flessibilità; sia perché il mercato del lavoro è fatto anche di lavoro poco qualificato (e le leggi Hartz hanno giocato a favore della sua espansione), sia perché può affermarsi nell'imprenditore anche disposto ad applicare i livelli retributivi del contratto collettivo l'idea che comunque è meglio avere le mani libere e sbarazzarsi dell'intermediazione sindacale per risolvere i problemi aziendali direttamente con i propri dipendenti (o attraverso il *Betriebsrat*, o per altre vie sempre possibili in regime di libertà).

Questo è un punto dolente del sistema tedesco, la possibile apertura ad un dualismo che finisca per indebolire e/o ridurre il sistema di relazioni industriali basato sul reciproco riconoscimento ed il contratto collettivo come strumento di soluzione del conflitto e in funzione ordinante. Un rischio che le leggi Hartz hanno più rafforzato che contrastato.

#### *7. Le controriforme della grosse Koalition: salario minimo, Tarifeinheit e pensione a 63 anni*

Anche per questo pericolo del dualismo, l'erosione del sistema di relazioni industriali assecondato dalla legislazione, i sindacati tedeschi hanno giocato pesantemente la loro partita sul piano politico, premendo sulla Spd e sui governi per alcune riforme che, senza poter abrogare il sistema Hartz, andassero in senso opposto alla diffusione di precarietà salariale e all'indebolimento dei soggetti di rappresentanza collettiva.

Questa tendenza ha avuto una congiuntura favorevole grazie al risultato delle elezioni politiche del 2013, con la maggioranza assoluta dei seggi sfiorata dalla Cdu-Csu, il successivo rifiuto del partito dei Verdi di inaugurare una coalizione con i democristiani (che sarebbe stata la terza coalizione diversa in tre mandati per la Merkel) e la conclusione di una nuova maggioranza di *grosse Koalition* in cui la Spd, pur partner nettamente minoritario, fa pesare il

proprio consenso al momento della stesura del programma di governo<sup>20</sup>. In questo programma vengono inserite alcune riforme legislative che servano a rafforzare il potere contrattuale dei sindacati e che vanno in senso opposto alla filosofia delle leggi Hartz (e la nomina a ministro del lavoro di Andrea Nahles, esponente della sinistra Spd considerata molto vicina all'Ig Metall, è servita a garantire la realizzazione delle riforme concordate).

Fra queste riforme, le più importanti sono due, diverse fra di loro anche per filosofia e per apprezzamento sociale, ma convergenti nell'obiettivo politico di introdurre elementi di una nuova rigidità normativa.

La prima è l'introduzione del salario minimo (il *Mindestlohn*, fissato in 8,50/ora) con una legge approvata nel 2014. In questo modo, mettendo un punto oltre il quale non è possibile comprimere le retribuzioni, si frena l'effetto di concorrenza al ribasso che poteva essere favorito da alcune applicazioni delle leggi Hartz, e si introduce un elemento di rigidità legislativa che rende meno conveniente l'uscita dalle organizzazioni datoriali per poter eventualmente comprimere i salari. Si tratta di una riforma fortemente sostenuta dai sindacati, altrettanto fortemente avversata dalle imprese (che paventano la perdita di posti di lavoro) ma condivisa sia dalla Cdu-Csu che dalla Spd (che l'avevano entrambe nel programma elettorale ed hanno discusso soprattutto sulla portata delle eccezioni ammesse che sul principio<sup>21</sup>).

La seconda, ben più controversa, è la legge sulla *Tarifeinheit*, approvata il 22 maggio 2015 per affermare il principio "un'azienda, un solo contratto collettivo". La regola fondamentale della nuova legge (che segna una rottura nella tradizione di sostanziale *abstention of the law* del legislatore tedesco rispetto al conflitto industriale, ma che è ben lontana dal rappresentare una legge di regolamentazione dello sciopero) è che, in caso di pluralità di contratti collettivi applicabili in un'azienda, l'imprenditore darà applicazione solo a quello sottoscritto dal

---

<sup>20</sup> In Germania, a differenza che in Italia, le coalizioni di governo non si presentano prima del voto (se non in forma di eventuali indicazioni di disponibilità o indisponibilità ad allearsi con questo o quel partito), ma si formano dopo il voto (come anche, di conseguenza, dopo il voto si concordano i programmi politici delle coalizioni). Il che rende il sistema di rappresentanza politica più flessibile ed adattabile rispetto alle indicazioni degli elettori rispetto ad un sistema italiano che ricorda, più che la funzione di sintesi politica dei partiti, certi reality show dove il pubblico decide chi premiare e chi escludere.

<sup>21</sup> Il programma della Spd riprendeva senza variazioni significative la richiesta della campagna avviata dal Dgb per il salario minimo intercategoriale. Il programma della Cdu parlava di minimi articolati per settore. Il

sindacato che ha più iscritti fra i suoi dipendenti. Un effetto indiretto (ma l'obiettivo politico principale della legge) è quello di privare i sindacati "minoritari" (ma in realtà quei sindacati di mestiere che hanno un seguito fortissimo in settori minoritari dell'azienda) della possibilità di ricorrere allo sciopero, posto che nel diritto tedesco (di natura giurisprudenziale) uno sciopero è ammesso (quasi) senza alcun limite se finalizzato alla conclusione di un contratto collettivo per i propri iscritti che non ne abbiano uno in vigore (se gli impiegati vogliono un contratto, e il sindacato degli operai ne ha sottoscritto un altro che sia loro applicabile, gli impiegati non possono più scioperare lecitamente se gli viene applicato il contratto sottoscritto dal più numeroso sindacato operaio).

La legge è stata fortemente voluta dalle imprese e da una parte dei sindacati del Dgb (in particolare l'*Ig Metall*, mentre è fortemente contrario l'altro grande sindacato, il *ver.di*), ed è stato fortemente osteggiato dai sindacati del *Dbb* (la seconda confederazione tedesca, che associa soprattutto sindacati di impiegati e di mestiere, come i macchinisti ferroviari del GDL) e dai sindacati di mestiere "autonomi" che in questi anni sono cresciuti di importanza, i quali lamentano la violazione dei propri diritti fondamentali (se non si può scioperare, non si possono esercitare pienamente i diritti connessi alla libertà di associazione sindacale). Anche una chiara maggioranza di giuristi si è pronunciato nel senso della incostituzionalità della legge sulla *Tarifeinheit*, ed è scontato che la vicenda non si chiuderà prima che ci sia stato il pronunciamento del Tribunale costituzionale federale.

Nel loro complesso, queste riforme (assieme a quella che ha introdotto la possibilità di andare in pensione a 63 anni, purché con 45 anni di contribuzione, correggendo la riforma delle pensioni di Schröder, ossia il progressivo innalzamento dell'età pensionabile a 67 anni per tutti) rivelano un disegno di politica che va in direzione opposta alle linee seguite quando furono approvate le leggi Hartz: se allora si volle perseguire l'idea di un mercato del lavoro differenziato, diviso fra un'area tradizionale presidiata dal contratto collettivo e dalla presenza sindacale ed un'area dove la precarietà e/o la discontinuità dell'occupazione sono controbilanciate da un intervento dello stato di accompagnamento sul mercato del lavoro (usando così i soldi del welfare a sostegno della competitività delle imprese e in generale per

---

compromesso è stato un salario minimo intercategoriale, con una serie di eccezioni possibili per situazioni particolari).

politiche di sostegno all'offerta), ora il salario minimo, la legge che favorisce i grandi sindacati industriali rispetto a quelli di mestiere e la possibilità della pensione a 63 anni (con 45 di contributi) danno una controsterzata, tornando a privilegiare i grandi sindacati come soggetti della regolazione del mercato del lavoro, spostando costi (attraverso il salario minimo) dallo stato alle imprese, favorendo più la domanda che l'offerta, e ripristinando alcune prestazioni pensionistiche che erano state precluse per ragioni di bilancio.

- Giovanni Graziani -