

a cura di
Elia Bosco
Josef Schmid



La Germania rosso-verde

Stabilità e crisi
di un sistema politico
(1998-2005)

FrancoAngeli

Collana dell'Istituto di studi storici Gaetano Salvemini di Torino

L'Istituto di studi storici Gaetano Salvemini di Torino opera nel campo della ricerca storiografica contemporanea, con riferimento in particolare a due filoni di indagine: *Storia delle dottrine e dei movimenti politici e sociali*; *Studi internazionali*.

Nell'ambito di questi singoli tracciati si intendono incoraggiare percorsi di studio e di ricerca i cui risultati possano trovare una sede adeguata di pubblicazione nelle serie corrispondenti di questa collana.

Comitato scientifico: Patrizia Audenino, Alfonso Botti, Marco Brunazzi, Marco Buttino, Valerio Castronovo, Luciano Gallino, Emilio R. Papa, Massimo L. Salvadori, Sergio Soave, Francesco Tuccari.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

a cura di
Elia Bosco
Josef Schmid

La Germania rosso-verde

Stabilità e crisi
di un sistema politico
(1998-2005)

FrancoAngeli

Volume stampato con il contributo dell'Università degli Studi di Torino – Dipartimento di Scienze Sociali, fondi di ricerca locale anno 2007 e 2008 dal titolo: “Crisi del Modello Germania e ruolo dei partiti politici”, e dell'Istituto di studi storici Gaetano Salvemini di Torino.

In copertina: 16 ottobre 2002. Gerhard Schröder e Joschka Fischer firmano il Contratto di coalizione per la seconda legislatura rosso-verde

Copyright © 2010 by Dipartimento di Scienze Sociali – Università degli Studi di Torino

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione, di *Angelo Pichierri* pag. 7

Parte prima – Le principali politiche del governo Schröder

Tra policy change e riformismo debole. L’attuazione dei punti centrali del programma della coalizione rosso-verde, di *Susanne Blanke* ed *Elia Bosco* » 13

La Germania nel nuovo ordine europeo e mondiale. Note sulla politica estera tedesca tra il 1998-2004, di *Michael Staack* » 39

Parte seconda – I Partiti di governo

Tra revisionismo e tradizione: prassi di governo e dibattito programmatico nel Partito socialdemocratico tedesco, di *Christoph Egle* e *Christian Henkes* » 67

Bündnis ’90/Die Grünen: processi d’apprendimento ed evoluzione programmatica negli anni della coalizione rosso-verde, di *Christoph Egle* » 111

Parte terza – L’opposizione

L’Unione cristiana democratica dopo il 1998. Deficit programmatico-organizzativi e difficoltà di innovazione, di *Josef Schmid* e *Udo Zolleis* » 147

Modello Baviera? Sviluppo storico e prospettive dell’Unione cristiana sociale, di *Elia Bosco* e *Stefan Immerfall* » 181

La FDP all’opposizione: dal partito di protesta alla normalizzazione, di *Torben Lütjen* » 223

Dalla PDS alla Linke. Formazione e caratteristiche di un nuovo partito della sinistra tedesca, di *Gero Neugebauer* pag. 251

Parte quarta – Le organizzazioni degli interessi

I sindacati nel Modello Germania: da motore a freno?, di *Josef Schmid e Christian Steffen* » 299

Le associazioni dei datori di lavoro e dell'industria nel sistema tedesco: mutamenti strategici e organizzativi, di *Wolfgang Schroeder e Bernhard Weßels* » 327

Parte quinta – Epilogo

Le elezioni federali del 2005. Fine dell'era rosso-verde, declino dei partiti popolari, di *Bernhard Kornelius e Dieter Roth* » 361

Gli Autori » 395

Indice dei nomi » 397

Presentazione

di Angelo Pichierri

Elia Bosco appartiene al gruppo, purtroppo ristretto e purtroppo in diminuzione, di scienziati sociali italiani che con vera competenza seguono da anni le vicende della società e della politica tedesche¹. I fattori di questa scarsa presenza di specialisti – che si accompagna alla decrescente diffusione del tedesco – non possono essere analizzati in questa sede. Il risultato è però chiaro: sappiamo troppo poco di un paese le cui caratteristiche e il cui comportamento, come mostra la crisi economica epocale in corso mentre scrivo, esercitano tuttora un'influenza decisiva sullo stato dell'Europa e del suo futuro, nonché sulle possibilità di adattamento e di sopravvivenza di un modello sociale europeo a suo tempo definito "capitalismo renano". Teoria e pratica del modello europeo, in altri termini, non si capiscono senza un'analisi approfondita del modello tedesco, il Modell Deutschland che fa da sfondo a questo libro.

Il volume, curato da Elia Bosco insieme a Josef Schmid, professore di Scienza politica presso l'"Institut für Politikwissenschaft" dell'Università di Tübingen, si presenta con uno scopo apparente limitato, quello di fornire sia una storia ragionata sia alcune chiavi interpretative di un periodo breve ma cruciale della recente storia politica tedesca, quello dei due governi rosso-verdi a guida Schröder. In realtà, i saggi selezionati e in parte scritti dagli stessi curatori si prestano a diversi livelli di lettura.

Un primo livello, informativo e storiografico, fornisce al lettore un quadro assai ricco di vicende e cambiamenti istituzionali importanti e non sempre facilmente comprensibili: ad esempio quelli che stanno nel contenitore delle "leggi Hartz" e della "Agenda 2010", i più importanti dell'era Schröder, che gli sono costati il posto e che hanno lasciato il segno. Ma la ricostruzione non si limita al periodo considerato e non è soltanto storiografica. Quasi tutti i saggi, infatti, hanno una parte importante dedicata al background storico degli attori collettivi analizzati: queste analisi retrospettive permettono, ad esempio, di comprendere le radici di

1. Tra i frutti di questa attività di monitoraggio ricordiamo in particolare *Ecologia e politica. La questione ambientale nella Repubblica Federale di Germania*, Angeli, Milano 1993 e *La nuova Germania. Società, istituzioni, cultura politica dopo la riunificazione*, Angeli, Milano 2001.

un peculiare sistema di rappresentanza degli interessi e di un peculiare sistema di relazioni industriali. Inoltre, l'analisi dell'evoluzione degli attori (partiti e associazioni) non può prescindere dal riferimento alle rispettive *constituencies* e al loro radicamento territoriale, e finisce quindi per fornire più di un'indicazione illuminante sulla società tedesca, sulla sua articolazione territoriale, e sul federalismo che ne costituisce il principale meccanismo di governo.

Il secondo livello di lettura nasce dal fatto che la selezione degli attori e delle loro configurazioni è effettuata sulla base del loro contributo al funzionamento del Modell Deutschland. Un modello di società funzionale a uno sviluppo *high road*, fondato sulla combinazione di alta qualificazione, alti salari, welfare generoso e consenso diffuso, prodotti di elevata qualità ed esportazioni da record. Un modello governato da uno stato federale fortemente articolato, e dall'interazione tra associazioni di rappresentanza degli interessi così potenti ed efficaci da indurre studiosi come Streeck e Schmitter a introdurre la "associazione" come meccanismo regolativo fondamentale accanto allo stato, al mercato e alla comunità². Un modello che sembra incarnare la possibilità di tradurre in pratica quello che si è progressivamente configurato come "discorso europeo": la combinazione armonica e sinergica di competitività economica, coesione sociale e sostenibilità ambientale. Un modello che ha cominciato a mostrare segni di tensione e di stanchezza negli anni '80, ma che era ancora solido negli anni '90, quando la Germania è riuscita a rispondere alla formidabile sfida congiunta della globalizzazione e della riunificazione. Degli effetti della riunificazione è infatti possibile una duplice lettura: fattori di erosione del Modell Deutschland o prova di una robustezza che ha consentito di superare una sfida senza precedenti.

La consapevolezza del fatto che il modello è "leggermente danneggiato"³, che non può essere mantenuto se non a prezzo di radicali riforme, matura già durante gli anni novanta. A fronte dell'immobilismo del governo Kohl, che, soprattutto per questo motivo, perderà le elezioni del 1998, si cercherà con più determinazione di realizzarle durante il periodo della coalizione rosso-verde. È questo il filo rosso che attraversa il libro, e quel che giustifica un'analisi così minuta dei comportamenti e dei cambiamenti degli attori in un arco di tempo tutto sommato così ristretto. Il merito storico di Schröder, pur tra molte incertezze e contraddizioni (il libro insiste soprattutto sulle differenze tra il primo e il secondo governo) è quello di aver capito che il modello originario non era davvero più sostenibile, e di averne tratto le conseguenze sfidando in qualche momento cruciale l'impopolarità. Schröder è un personaggio assai controverso, ma il merito di cui parlo risalta chiaramente usando il senno di poi, che ci permette di confrontare il suo stile di governo con quello di Angela Merkel, e la coalizione

2. Cfr. Ph. C. Schmitter, W. Streeck, *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in «Stato e Mercato», 1985, vol. 13.

3. Sembra che durante il primo governo Schröder sulla recinzione di un cantiere nei pressi della Cancelleria sia apparso il cartello "Modello Germania. Leggermente danneggiato". Cfr. A. Pichierri, *Modello Germania "leggermente danneggiato"*, in «Il Mulino», 1999, n. 4.

da lui governata con la successiva *Große Koalition*, e soprattutto con l'attuale disastrosa coalizione tra democristiani e liberali. Quello di Schröder è stato dunque il tentativo, solo parzialmente riuscito, di sbloccare un sistema bloccato; ma anche questo successo assai parziale ha contribuito ad attrezzare la Germania di fronte alla crisi in corso.

Il lettore interessato alla Germania troverà poi nel libro l'illustrazione di altre svolte, più caratteristiche di un *Sonderweg* tedesco, come quelle relative alla politica estera e all'impiego di truppe fuori dal suolo tedesco.

Il terzo livello di lettura è più difficile da definire perché più composito. Su alcuni grandi temi politici contemporanei, alcuni "europei", altri più specificamente italiani, il libro fornisce spunti di grande interesse che richiedono però un processo di attivazione da parte del lettore. Ne cito rapidamente tre.

Il primo tema è quello della "eclisse della socialdemocrazia"⁴, che l'evoluzione della SPD, dopo la sconfitta elettorale con cui si chiude questo libro, ha reso ancor più drammatico. Non possiamo certo affrontarlo qui, ma val la pena di segnalare che secondo Berta proprio dal congresso di Amburgo del 2007 si evince chiaramente l'assenza di decisive differenze tra socialdemocratici tedeschi e *Labour*. Neppure il riferimento forte della SPD al modello sociale europeo (di cui ho sottolineato lo stretto apparentamento col Modell Deutschland) sarebbe decisivo: perché il modello europeo (è sempre Berta che parla) «non è più la costruzione coerente di qualche decennio fa, in nessuna parte del continente. È un composto in cui s'intrecciano elementi eterogenei e spuri, dove l'elevata spesa pubblica e le garanzie sociali si mescolano a inserzioni di impronta più liberistica o efficientistica, derivanti da culture politiche non di stampo socialdemocratico». Diversi dei saggi contenuti in questo libro si occupano, direttamente o indirettamente, della SPD: sul tema della "eclisse" non emerge una posizione univoca, ma il lettore interessato troverà sull'argomento una documentazione irrinunciabile.

Il secondo tema, strettamente connesso col precedente, è quello dell'evoluzione del sindacato, e, più in generale, delle relazioni industriali. L'importanza dell'esperienza tedesca in questo campo è difficile da sopravvalutare: probabilmente non si esagera dicendo che la Germania è l'ultimo paese europeo in cui il sindacato ha conservato un ruolo veramente importante non solo nelle relazioni industriali, ma nella governance nazionale e locale. L'interpretazione fornita nel libro, ahimé convincente, dà però delle vicende sindacali tedesche un'immagine non lontana da quella dell'"eclisse". E anche se vengono individuati campi (come la difesa degli interessi dei lavoratori precari) che il sindacato potrebbe coprire aggiornando e rinnovando la sua missione, l'analisi mostra inesorabilmente quanto difficile sia l'assunzione di nuovi tipi di rappresentanza. Resta da aggiungere che, per un osservatore non tedesco, nella Bundesrepublik il sindacato fa ancora meraviglie nei suoi campi d'azione tradizionali: ad esempio, riesce ancora, a differenza degli altri sindacati europei, ad avere in un

4. Cfr. G. Berta, *Eclisse della socialdemocrazia*, Il Mulino, Bologna 2009.

certo numero di casi un ruolo proattivo nella gestione delle ristrutturazioni industriali⁵.

Infine, voglio attirare l'attenzione su un tema apparentemente molto tedesco, che si presta invece a qualche considerazione comparativa interessante per chi osservi l'evoluzione della rappresentanza, del governo, della governance, nell'Italia del Nord e in tutto l'arco alpino: il "modello Baviera". Il saggio che gli è dedicato racconta il successo di un progetto politico che è stato in grado di coniugare efficacemente modernità e tradizione (*Laptop und Lederhose*, personal computer e brache di cuoio); ma ne mostra anche la storia complicata e difficile, non facilmente replicabile, nonché la crisi ("eclisse"?) in corso.

Si potrebbe continuare. Ma spero di aver già almeno in parte adempiuto al compito di una presentazione come questa: convincere il lettore che il libro merita di essere letto, o, comunque, consultato.

5. Le politiche sindacali in materia, e alcuni casi importanti nei vecchi e nei nuovi Länder, vengono analizzati in K. Dörre, B. Röttger (eds.), *Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen*, Westfälisches Dampfboot, Münster 2005.

Parte prima

Le principali politiche del governo Schröder

*Tra policy change e riformismo debole.
L'attuazione dei punti centrali del programma della
coalizione rosso-verde*

di Susanne Blancke ed Elia Bosco

1. Premessa

Nell'autunno del 1998 in Germania si costituì un governo di coalizione tra la Socialdemocrazia e il partito dei Grünen, il primo del genere nella storia della Repubblica federale, il quale poneva termine ai sedici lunghi anni della cosiddetta "era Kohl". In aperta polemica con l'ex cancelliere, accusato in campagna elettorale di aver bloccato il paese politicamente ed economicamente a causa della sua costante tendenza alla non decisione, e a "soprasedere" (*aussitzen*) ai problemi¹, il nuovo esecutivo intendeva porre fine a tale immobilismo, divenuto particolarmente deleterio sul piano economico, e risolvere, con riforme strutturali di ampia portata, i deficit esistenti ormai da troppo tempo nei principali campi politici. In agenda, la massima priorità fu assegnata alla lotta alla disoccupazione, che s'intendeva affrontare tramite una riforma del mercato del lavoro. Oltre a ciò, si prevedeva di attuare almeno una riforma del regime fiscale, che il governo considerava un presupposto fondamentale per rilanciare in modo duraturo l'economia, e dei sistemi della sicurezza sociale, in particolare di previdenza e sanità. Questi obiettivi erano considerati i più importanti, ma anche i più difficili da realizzare, come aveva dimostrato il fallimento dei tentativi intrapresi su tale terreno dalla stessa coalizione liberal-conservatrice. Dopo un periodo di forte incertezza, dovuto alle divergenze radicali presenti all'interno della SPD e terminato con la sconfitta dell'eurokeynesiano Lafontaine, fu adottata la linea politica della frazione dei "modernizzatori", capeggiata da Gerhard Schröder, la quale era diventata egemone in quel partito². Detto in sintesi, e quindi scontando un'inevitabile approssimazione, tale linea muoveva dal convincimento che fosse possibile abbandonare i classici paradigmi socialdemocratici e adottare policies maggiormente improntate alla logica di mercato, senza tuttavia destabilizzare lo stato sociale. L'idea di fondo, di matrice chiaramente blairiana, ma considerata con-

1. Uno dei primi ed efficaci slogan impiegati dalla SPD in campagna elettorale («Sedici anni di governo Kohl sono più che sufficienti»), faceva riferimento non soltanto alla lunga permanenza al potere del cancelliere cristiano-democratico, ma anche, appunto, a questo suo stile di governo.

2. Per un'informazione più dettagliata sulle caratteristiche e sulle posizioni delle frazioni dei "modernizzatori" e dei cosiddetti "tradizionalisti", cfr. il contributo di C. Egle e C. Henkes nel presente volume.

gruente con l'orientamento politico verso il "Nuovo Centro"³, era che l'intervento dello stato non poteva avere un carattere puramente assistenziale, ma doveva creare e/o incentivare, nei singoli individui, una maggiore autoresponsabilità e propensione a competere sul mercato, fornendo loro gli strumenti a ciò necessari. Anche in questo caso, quindi, il punto di riferimento era il cosiddetto "stato attivatore", la cui azione era espressa efficacemente nella formula *fördern und fordern*⁴.

Nel seguito del presente contributo s'intende fare un bilancio delle policies attuate dal governo Schröder nelle arene summenzionate. Scopo principale dell'analisi è comprendere se tali policies hanno prodotto dei cambiamenti effettivi, anche nella *path dependence* del Modello tedesco, o se, invece, la coalizione rosso-verde ha praticato, al pari di quasi tutti i governi della Repubblica federale, una politica di "riformismo debole".

A un primo sguardo, il quadro si presenta eterogeneo e piuttosto differenziato secondo i campi politici. Per quanto riguarda la prima legislatura (1998-2002), si può affermare che, da un lato il governo è stato in grado di realizzare alcuni progetti e anche di porre le basi per l'attuazione di ulteriori riforme. Questo vale, in particolare, per la politica fiscale e previdenziale e per certi aspetti di quella del mercato del lavoro. Dall'altro lato, invece, diversi altri progetti, specie nel campo della sanità e in alcuni settori delle politiche del lavoro e dell'occupazione, non sono stati portati a termine. Inoltre, nonostante la realizzazione di una prima riforma delle pensioni e le iniziative intraprese nel settore della politica sanitaria, inizialmente la struttura portante del sistema della sicurezza sociale è rimasta in gran parte inalterata e, con essa, i diversi problemi di fondo che si trascinarono da oltre un decennio. Non a caso, nella seconda legislatura la coalizione rosso-verde si è trovata di fronte a problemi analoghi a quelli esistenti già nel 1998, come la persistenza di un alto tasso di disoccupazione e le difficoltà di bilancio, specie della politica sociale. Questi fattori hanno sicuramente creato un clima sfavorevole agli investimenti, e quindi alla ripresa economica, contribuendo a diffondere un giudizio negativo sull'operato del governo Schröder, in particolare sulla sua politica riformista, accusata di avere un carattere troppo incrementale, o, addirittura, di essere rimasta ferma al palo⁵.

La tesi qui sostenuta è che le riforme del governo rosso-verde sono state realizzate solo in parte, e con difficoltà, per la presenza, nel sistema di "Democrazia

3. Tale orientamento, che aveva costituito il *leitmotiv* della campagna elettorale del 1998, verrà ribadito successivamente nel documento Schröder-Blair. Cfr. G. Schröder, T. Blair, *Der Weg nach vorne für die Sozialdemokraten*, in <http://www.berlinews.de/archiv/453.shtml> 1999. Dal punto di vista programmatico, oltre al testo di A. Giddens, *The third way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge 1998 [trad. it. *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, il Saggiatore, Milano 1999], per la Germania cfr. anche B. Hombach, *Aufbruch: die Politik der Neuen Mitte*, Econ, München 1998. In una prospettiva più scientifica, W. Merkel, *Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, in <http://www.dritte-wege.uni-hd.de/texte/SozialeGerechtigkeit.pdf> [02/26/03].

4. Lett. "sostenere ed esigere".

5. Cfr. P. Nolte, *Stürzt SPD-Chef Bismarck! Die Sozialdemokratie steckt in der Krise, weil ihr Gerechtigkeitsbegriff von vorgestern ist*, «Die Zeit», 13 febbraio 2003, in http://zeus.zeit.de/text/2003/08/Essay_Nolte [02/16/03].

negoziale” tipico della Repubblica Federale, di attori dotati di forti poteri di veto i quali hanno bloccato il processo decisionale o imposto accordi al ribasso (secondo la logica del “minimo comune denominatore”), i quali hanno prodotto esiti subottimali. Questo giudizio vale, in particolare, per gran parte delle politiche attuate nella prima legislatura, mentre è opinione condivisa che nel corso del suo secondo mandato, pur non incidendo in modo radicale sul sistema di veti, tale governo ha praticato una politica maggiormente autonoma, riuscendo a far approvare una serie di provvedimenti i quali hanno comportato un distacco, talora significativo, dallo storico tracciato (*path*) del Modell Deutschland.

2. Poteri di veto nella democrazia negoziale

In linea di principio qualsiasi governo democratico, e conforme allo stato di diritto, sviluppa la propria azione all’interno di assetti politico-istituzionali che pongono dei limiti al suo potere, in primo luogo a tutela dei cittadini. Questi assetti di norma sono frutto di patti, o “accordi di fondo”, tra attori sociali e politici dai quali si può uscire solo pagando alti costi di transazione⁶. Essi assegnano a tali attori poteri di controllo e di veto (formali e informali) nei confronti dei governi, che consentono loro di indurre questi ultimi a negoziare e ad accettare dei compromessi. La portata di tali poteri, e dei relativi vincoli, varia a seconda del sistema politico e della cultura politica di una società. Le teorie neo-istituzionaliste hanno cercato di chiarire la questione della capacità di azione dello stato in presenza di tali accordi istituzionali, e di individuare dove si trovano i “punti” del sistema in cui i veti dei diversi attori hanno effetto e possono creare dei blocchi nel processo decisionale⁷. Si tratta di un problema cui è difficile dare una risposta definitiva: da un lato, infatti, i sistemi fondati prevalentemente sulla negoziazione, quando rappresentano in modo equilibrato i diversi interessi e riescono a creare consenso tra le parti, possono contribuire alla realizzazione di stabilità e legittimità, rafforzando la pace sociale e il benessere; dall’altro lato, però, essi possono andare incontro a forti difficoltà quando si tratta di imporre delle misure, specie se di carattere redistributivo, le quali danneggiano gli interessi di uno o più gruppi. Quanto più un governo dipende da questa negoziazione, tanto più è probabile che la trattativa porti a un accordo sul cosiddetto “minimo comune denominatore”. Come ha rilevato George Tsebelis nei suoi lavori sui *veto-players*⁸, in simili con-

6. Cfr. P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in «American Political Science Review», 2000, vol. 94, n. 2, pp. 251-67.

7. Cfr. F.W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in «Politische Vierteljahresschrift», 1991, vol. 32, n. 4, pp. 621-634.

8. Cfr. G. Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto-Players in Presidentialism, Multicameralism, and Multipartyism*, in «British Journal of Political Science», 1995, vol. 25, pp. 286-326. George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002 [trad. it. *Come funzionano le istituzioni politiche*, Il Mulino, Bologna 2004]. Cfr. anche, W. Merkel, *Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie*, in «Berliner Journal für Soziologie», 2003, vol. 13, n. 2, p. 255.

dizioni il cambiamento di una policy spesso avviene con estrema difficoltà. Secondo Tsebelis, i *veto-players* sono attori il cui assenso formale è necessario per modificare una determinata realtà, quindi anche per attuare delle riforme. La possibilità, o la difficoltà, di realizzarle in modo efficace, è direttamente proporzionale al loro numero, alla loro distanza ideologica dal governo e alla loro coesione interna. Se, con riferimento al sistema negoziale (*Verhandlungssystem*) tedesco, si considerano anche una serie di altri attori che non possiedono poteri formali di veto (come le stesse frazioni interne ai partiti), ma il cui consenso è necessario per legittimare i processi decisionali e facilitare l'implementazione delle norme approvate, nell'assetto istituzionale della Bundesrepublik i casi in cui i veti degli attori possono determinare un blocco di tali processi sono almeno tre.

Il primo dipende dalle peculiarità del sistema federale tedesco. Circa la metà dei progetti di legge, infatti, necessita dell'approvazione, oltre che del Bundestag, anche del Bundesrat, la camera dei Länder. Tale obbligo vale per tutte le leggi che toccano la sfera di competenza degli stati regionali, per cui questi ultimi si trovano a disporre di importanti risorse di veto che possono risultare determinanti nel caso in cui nelle due camere vi siano maggioranze diverse⁹. In linea di principio infatti, il sistema federale tende a favorire la trattativa e la concertazione tra maggioranza e opposizione, ma quando quest'ultima prevale nel Bundesrat, la logica della concorrenza tra i partiti può prevalere, determinando, come spesso è avvenuto, un blocco del processo legislativo¹⁰.

Un'altra tipica situazione di veto può essere prodotta dalla logica del sottosistema di rappresentanza e mediazione degli interessi, il quale nella BRD si caratterizza come un modello corporatista dotato di un grado consistente di autonomia degli attori. Il dato vale, non solo per il sistema delle relazioni industriali, ma anche per alcune arene centrali, quali la politica sociale e quella sanitaria¹¹, in cui l'autorità, pur stabilendo in una certa misura le condizioni quadro dell'interazione tra gli attori, tende a demandare a essi la definizione e gestione delle policies. Per questo motivo, nel caso in cui prevedesse di introdurre dei mutamenti in tali campi, il governo non potrà fare a meno di coinvolgere nella propria azione le associazioni ivi operanti se non vorrà andare incontro a gravi difficoltà, specie nella

9. La procedura si presenta piuttosto complessa. Le proposte di legge del governo in un primo tempo devono essere trasmesse al Bundesrat e, dopo il suo parere, presentate al Bundestag, il quale delibera in tre letture. Successivamente vengono presentate al Bundesrat. In caso di discordanza, questo può chiedere l'intervento della "Commissione di mediazione" (*Vermittlungsausschuss*), la quale può proporre una modifica del progetto di legge su cui il Bundestag deve nuovamente deliberare. Vi sono leggi per le quali l'approvazione del Bundesrat è obbligatoria (*zustimmungspflichtig*). In tal caso se il Bundesrat esprime un voto negativo, queste vengono cassate. Per le leggi che non necessitano di tale approvazione, in caso di dissenso, il Bundesrat, dopo la fine della procedura di conciliazione, può ancora sollevare obiezione e rinviare la legge al Bundestag, ma questa è approvata qualora la prima camera deliberi su di essa con la stessa maggioranza.

10. Per ulteriori particolari cfr. G. Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1998, 2, erweiterte Auflage.

11. Cfr. ad es. S. Immerfall, P. Franz, *Standort Deutschland in der Bewährungsprobe: Seine Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel*, Leske und Budrich, Opladen 1998, pp. 16 ss.

fase di implementazione. Il fatto apparentemente paradossale, a questo proposito, è che inizialmente fu proprio Schröder a volere un rafforzamento della concertazione, creando, a tal fine, una struttura molto formalizzata di contrattazione tra imprenditori e sindacati denominata “Alleanza per il lavoro” (Bündnis für Arbeit). Quindi, nonostante i timori espressi dalla sinistra socialdemocratica che il cancelliere, spesso definito “compagno dei boss” (*Genosse der Bosse*), potesse liquidare il tradizionale orientamento consensuale della politica tedesca (soprattutto a sfavore dei sindacati) e adottare un corso più neoliberale, questo tipico elemento del Modell Deutschland inizialmente è stato mantenuto e implementato. Malgrado le aspettative del premier, tuttavia, l’azione di Bündnis für Arbeit, di fatto non produsse alcun risultato sostanziale, per cui, poco dopo l’inizio della seconda legislatura, nel marzo 2003, tale struttura cessò formalmente di funzionare.

Non si devono neppure sottovalutare, infine, gli ostacoli che i progetti di legge governativi incontrano nello stesso Bundestag, sia per il potere di veto che possono esercitare i partner della coalizione e sia per i problemi analoghi che si verificano nella maggioranza parlamentare quando un progetto di legge dell’esecutivo suscita dei dissensi all’interno dei partiti di governo e nel gruppo parlamentare. Non a caso prima di dar corso al processo decisionale, è consuetudine sondare gli interessi e le posizioni presenti in quest’ultimo, e, più in generale, nella maggioranza, cercando, eventualmente, di trovare i necessari compromessi.

3. Riforme attuate e riforme mancate: un bilancio

3.1. Politica dell’occupazione e del mercato del lavoro

Quanto affermato risulta particolarmente evidente se si considerano l’iter e i risultati raggiunti, nella prima legislatura, dalla politica governativa del mercato del lavoro, il cui obiettivo primario era la riduzione dell’alto tasso di disoccupazione. In questo caso la coalizione rosso-verde si trovava già inizialmente in una situazione estremamente contraddittoria, poiché qualsiasi piano di riforma del settore avrebbe dovuto necessariamente avere l’assenso dei sindacati, mentre quello proposto dai suoi esperti era praticamente inaccettabile da tali organizzazioni. Il progetto dell’esecutivo teneva conto, oltre che delle proposte dell’Ufficio federale per il lavoro¹², anche delle indicazioni dell’OCSE e dei risultati delle politiche di *flexicurity* attuate nei paesi scandinavi, in particolare in Danimarca. Tra i suoi principali obiettivi vi erano: l’aumento della flessibilità del mercato del lavoro (che si pensava di ottenere riducendo la tutela del licenziamento senza giusta causa e realizzando una maggiore differenziazione salariale); la creazione di un mercato del lavoro a bassa remunerazione per lavoratori poco qualificati in settori del terziario con minor produttività (eventualmente introducendo un sostegno statale per i contributi previdenziali, o un’imposta negativa sui redditi); l’introduzione di determinati tipi di sanzioni per indurre i disoccupati a entrare nel mercato del lavoro

12. “Bundesanstalt für Arbeit”; d’ora in poi BA.

(come la riduzione delle indennità di disoccupazione in caso di rifiuto di certe offerte occupazionali) e, analogamente, di criteri maggiormente selettivi nell'assegnazione di tali indennità. Infine, si cercò anche di mantenere la politica salariale nel quadro delle "compatibilità economiche", in modo da favorire la crescita, il che, di fatto, significava convincere i sindacati a contenere le loro richieste salariali.

In questo quadro, l'ostacolo principale alla realizzazione delle riforme era costituito dallo stretto legame esistente tra i sindacati e settori della SPD, che nel Bundestag rendeva difficile creare una maggioranza su tali progetti di riforma, qualora non si fosse tenuto conto degli interessi dei primi. A fronte di ciò, il governo contava di ottenere il consenso delle parti sociali (come era avvenuto in altri paesi europei), attraverso una concertazione degli interessi attuata nell'ambito di Bündnis für Arbeit¹³. Essa sembrava un'importante premessa per realizzare le riforme e l'auspicato cambiamento di policies, anche se la questione non si presentava particolarmente semplice. Da un lato, infatti, era abbastanza probabile che, in caso di accordo in sede di Bündnis für Arbeit, la frazione filosindacale della SPD presente al Bundestag si sarebbe adeguata. D'altro canto, però, la forte autonomia e autoregolazione delle parti¹⁴ esistente proprio nella politica contrattuale (*Tarifautonomie*), poneva quest'ultima al di fuori della sfera di influenza dello stato. A parte gli appelli agli attori interessati, Sindacati e Associazioni datoriali, l'unica possibilità per il governo di influenzare la politica salariale, quindi, era il ricorso a forme di scambio politico. Per indurre i sindacati a cooperare, il governo si mosse per primo: subito dopo il suo insediamento abrogò, peraltro in conformità con le promesse elettorali, alcune leggi del governo precedente, in particolare le norme che riducevano la tutela dal licenziamento e introducevano tagli all'indennità di malattia, le quali a suo tempo avevano provocato una durissima opposizione sindacale. Il governo, inoltre, prese altri provvedimenti – come l'obbligo di pagare i contributi previdenziali per i lavoratori parasubordinati e l'obbligo di assicurazione sociale per i cosiddetti *minijobs* – i quali avevano una classica impronta socialdemocratica e venivano incontro alle richieste dei sindacati.

Tuttavia, l'ipotesi che questi sarebbero stati altrettanto disposti a cooperare, si dimostrò errata. Anzitutto, rivendicando la loro autonomia in campo contrattuale, essi rifiutarono di fare della politica salariale oggetto di negoziato nell'ambito dell'Alleanza per il lavoro. Certo, alla fine i sindacati furono disponibili a contenere le richieste di aumenti, ma questo avvenne al di fuori delle trattative svoltesi nel contesto del Patto per l'occupazione e quindi anche di qualsiasi forma di scambio politico "intersettoriale", ovvero in grado di creare trasversalità tra arene differenti (che invece era uno degli obiettivi dell'Alleanza). E mentre il governo

13. Sulla ripresa della concertazione negli anni novanta, e sulle sue nuove forme, cfr. M. Rhodes, *Globalisation, Labour Market and Welfare State: A Future of 'Competitive Corporatism'?*, in Id., Y. Mény (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Macmillan, London 1998, pp. 178-203. A. Hassel, R. Hoffmann, *Nationale Bündnisse und Perspektiven eines europäischen Beschäftigungspakts*, in H.-J. Arlt, S. Nehls (eds.), *Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1999, pp. 213-230.

14. Sul punto cfr. i saggi di J. Schmid e C. Steffen, come pure di W. Schroeder e B. Weßels nel presente volume.

sperava di poter trovare un accordo sulla creazione di un'area stabile di occupati a basso salario, sia pure sostenuta da sovvenzioni statali, all'interno di Bündnis für Arbeit, a causa della resistenza dei sindacati, che avevano posizioni praticamente opposte a quelle degli imprenditori, fu invece raggiunto soltanto un compromesso sul minimo comune denominatore, il quale rimase molto al di sotto di quanto auspicato da politici ed esperti e non fu in grado di imprimere al mercato del lavoro l'impulso da essi sperato. Gli imprenditori, e anche diversi studiosi, erano favorevoli, infatti, a introdurre forme dirette di sovvenzione alle retribuzioni o ai costi salariali accessori. La loro tesi, detto in sintesi e quindi in modo necessariamente semplificato, era che in Germania i disoccupati tendevano a rimanere nella loro condizione soprattutto perché le entrate che garantivano forme statali di sostegno al loro reddito (indennità di disoccupazione e sussidio sociale) erano inferiori solo di poco a quelle dei lavoratori occupati nel settore a basso salario (*Niedriglohnsektor*). Per i sindacati, al contrario, il problema dipendeva sostanzialmente dalla scarsa propensione degli imprenditori ad assumere. Inoltre, essi temevano che la realizzazione di un sistema di sovvenzioni dirette ai salari dei lavoratori avrebbe eroso il livello complessivo delle retribuzioni, per cui preferivano che tali sovvenzioni passassero attraverso la gestione dell'impresa, in cui essi erano presenti anche in veste di decisori grazie al sistema della Mitbestimmung.

In un simile contesto, un'iniziativa unilaterale dell'esecutivo avrebbe significato proprio la fine dell'Alleanza per il lavoro la quale, invece, aveva un'urgente necessità di raggiungere dei risultati concreti se non voleva rischiare una crisi di legittimazione. Il governo, inoltre, non aveva neppure la sicurezza di ottenere la maggioranza al Bundestag, poiché alcune componenti della SPD erano estremamente scettiche circa i progetti di creazione di un'area di bassi salari¹⁵. Mentre i Grünen, infatti, in questa materia non intervenivano direttamente, e comunque erano apertamente favorevoli a una politica che realizzasse una maggiore flessibilità, una profonda frattura si delineò tra l'ala "tradizionalista" e filosindacale della Socialdemocrazia, rappresentata da Oskar Lafontaine, e i modernizzatori capeggiati da Schröder e dal ministro della cancelleria Bodo Hombach. Oltre a essere esposto al possibile veto delle organizzazioni presenti in Bündnis für Arbeit quindi, il governo dovette pure confrontarsi con l'opposizione interna al partito socialdemocratico, che avrebbe potuto porre dei veti nel Bundestag.

Quando, nel marzo 1999, Oskar Lafontaine si dimise da tutte le cariche di governo e di partito¹⁶, sembrò che i modernizzatori si rafforzassero e che fosse loro spianata la via per modificare con successo la linea del partito. Anche in quel caso, però, si trattò in gran parte di un'illusione. In un primo tempo, infatti, il cancelliere, con la presentazione del documento Schröder-Blair (giugno 1999), aveva annunciato un riorientamento nella politica del mercato del lavoro e confermato la sua volontà di realizzare riforme coerenti con la prospettiva della Terza via, come ad esempio

15. Cfr. S. Blancke, J. Schmid, *Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende*, in C. Egle, T. Ostheim, R. Zohlnhöfer (eds.), *Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, VS Verlag, Wiesbaden 2003; S. Blancke, *Politikinnovationen im Schatten des Bundes*, Leske und Budrich, Opladen 2003.

16. Per maggiori dettagli cfr. il saggio di C. Egle e C. Henkes.