

Lisbona: verso una Strategia ripensata?

Philippe Pochet

RPS

La Strategia di Lisbona è un approccio comunitario inteso a creare opportunità di apprendimento sul proprio sistema nazionale e su quello di altri paesi allo scopo di favorire le soluzioni ottimali selezionando le pratiche migliori e utilizzando indicatori per verificare le performance (benchmarking). Si tratta di un processo che ha portato a compimento l'idea di convergenza, mirando alla ridefinizione da parte degli attori delle priorità

strategiche e politiche sotto l'effetto dell'apprendimento continuo. Tuttavia si può constatare che nessuno degli indicatori adottati a Lisbona, o immediatamente dopo, sarà raggiunto nel 2010. Si tratta però di un fallimento che non si limita al solo ambito sociale. L'articolo discute, anche sulla base dei dati più aggiornati, le ragioni di questo parziale fallimento e si conclude proponendo alcune riflessioni sulle possibili soluzioni.

1. Introduzione

Nel 2000, il Consiglio europeo di Lisbona ha adottato un documento strategico per il decennio a venire riguardante l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. Nasceva così la «strategia» o il «processo» di Lisbona. Nel 2010, questa strategia sarà oggetto di revisione e nuovi obiettivi dovranno essere individuati per il nuovo decennio. La Commissione ha appena reso pubblico un documento di consultazione sul futuro di questa strategia.

Sono state realizzate alcune analisi – per lo più critiche – riguardanti tanto la valutazione delle azioni realizzate quanto i nuovi obiettivi comuni da definire. Lisbona ha sempre avuto un carattere ibrido, oscillando tra un processo che metteva in evidenza nuove forme di governance (anche nella sua capacità di riformulare le priorità) e una strategia che identificava e ordinava gerarchicamente le priorità articolando le differenti politiche. Lisbona può analogamente essere considerata come un figlio della terza via e del nuovo socialismo o, al contrario, come un rampollo che nasconde un approccio liberale. Può

essere letta come la messa in coerenza di un numero importante di politiche settoriali (monetaria, mercato interno, innovazione sociale, formazione, ecc.) o come messa in tensione della politica economica e sociale. In sintesi, si tratta di un oggetto politico dalla definizione e dai contorni variabili, declinato differentemente secondo le aspettative e spesso secondo le discipline di base (diritto, economia, sociologia, scienza politica) di colui che valuta (si veda la rassegna della letteratura realizzata da Natali, 2009). Non si potrà analizzare l'insieme di queste dimensioni ma ci si concentrerà su alcuni dei punti ritenuti più critici. In modo sorprendente, la crisi e le politiche di sostegno che ne sono scaturite non hanno fatto riferimento a Lisbona e la nuova strategia sembra ignorare gli insegnamenti che si possono trarre dalla crisi ad eccezione di ciò che riguarda la finanza pubblica.

Si analizzerà in successione il contenuto e l'evoluzione di Lisbona, il suo apporto in termini generali, quindi, con riferimento ad alcuni indicatori, ci si interrogherà sulla sua modalità di governance per concludere con qualche riflessione su una strategia che dovrà essere radicalmente ripensata.

2. Contenuti e evoluzione di Lisbona

In termini politici, le conclusioni del Consiglio europeo tenuto a Lisbona nel marzo del 2000 indicavano come obiettivo centrale quello evidenziato nel noto paragrafo che segue:

«Un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

Successivamente, l'agenda di Lisbona si è spesso limitata a gestire la tensione tra la dimensione socio-occupazionale e quelle economiche quando invece la sfida, per come era stata descritta nel 2000, era quella di «predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno».

La diagnosi si era innanzitutto basata su un'analisi strategica delle forze e delle debolezze dell'economia europea in un contesto caratterizzato dal cambiamento del paradigma produttivo (società dell'infor-

mazione che diventa *knowledge economy*). Solo successivamente apparivano i due obiettivi, spesso in tensione, di «modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale» e nello stesso tempo «sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche».

Le ambizioni erano alte e nuove forme di governance emergevano tanto attraverso il celebre Metodo aperto di coordinamento (Mac) (de la Porte e Pochet, 2002; Zeitlin e Pochet, 2005) quanto per la centralità del Consiglio europeo negli arbitrati strategici (ruolo svolto fino a quel momento dal Consiglio Ecofin che aveva lanciato e realizzato l'Unione monetaria). In effetti veniva indicato:

«Questa strategia potrà essere attuata migliorando i processi esistenti, introducendo un nuovo metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli, associato al potenziamento del ruolo di guida e di coordinamento del Consiglio europeo ai fini di una direzione strategica più coerente e di un efficace monitoraggio dei progressi compiuti. Una riunione del Consiglio europeo che si terrà ogni primavera definirà i pertinenti mandati e ne garantirà il follow-up» (European Council, 2000).

Come ogni novità, anche questa era in verità relativa, e basata su una serie di accordi cui erano giunti i capi di stato o di governo in occasione dei Consigli europei precedenti. Se ne ritrova l'origine nel Libro bianco del 1993 *Crescita, competitività, occupazione* (European Commission, 1993) di Jacques Delors, quindi nei 5 obiettivi del Consiglio europeo di Essen. Il Trattato di Amsterdam del 1997 aveva reso l'occupazione un tema di interesse comune e lanciato la Strategia europea per l'occupazione, Seo, prefigurazione del Mac.

Quanto agli attori, si è mostrato in un altro articolo (Pochet, 2006) che Lisbona era il risultato di una nuova alleanza tra i socialisti moderati (terza via) e i liberali favorevoli all'investimento sui fattori endogeni di crescita (cosa che doveva condurre ad un incremento della produttività). Questa ambigua «alleanza» aveva messo ai margini tanto la sinistra classica e radicale, quanto gli ultra-liberali favorevoli ad una *deregulation* dei mercati. Lisbona era stata negoziata durante un periodo, dal 1997 al 2003 (eccezionale rispetto ai 40 anni di integrazione comunitaria), in cui il centro sinistra era maggioritario (Manow e al., 2005).

Nel 2000, l'Europa istituzionale si trovava in crisi con un Trattato di Nizza negoziato con difficoltà e presentato come un accordo privo di

RPS

Philippe Pochet

ambizione. Appariva chiaramente necessario un altro approccio, come fu esplicitato durante la presidenza belga del 2001. Rispetto a ciò il processo di Lisbona si proponeva di esplorare una nuova via, con un approccio sul medio/lungo termine (10 anni) e una forte ambizione dichiarata. Nel 2001, in occasione del summit di Göteborg, una dimensione ambientale viene inserita. Ciononostante le innovazioni di Lisbona non sarebbero state recepite dal trattato costituzionale, né dalle sue differenti metamorfosi. Resta una forte separazione tra la via costituzionale e la via più deliberativa di Lisbona (almeno nella sua versione ufficiale).

L'evolversi del processo dimostrò che il compromesso era instabile e nel 2004 il rapporto Kock *Facing the Challenges*, che seguiva quello intitolato *Jobs, Jobs, Jobs* (2003) sulla Strategia europea per l'occupazione, aprì un nuovo periodo.

La Strategia di Lisbona prende il volo ed è fortemente orientata alla competitività. In termini di governance, l'accento viene posto sull'implementazione a livello nazionale e la semplificazione dei diversi processi (ad esempio l'eccesso di *reporting*). La pianificazione diviene triennale con i Piani nazionali di riforme (Pnr) comprendenti macroeconomia (grandi orientamenti di politiche economiche), microeconomia (processo di Cardiff) e occupazione (Seo), attorno ad una ventina di linee direttrici. Peraltro gli altri processi di metodi aperti di coordinamento in materia di protezione sociale (inclusione sociale e povertà, pensioni, sanità) sono integrati senza essere legati ai Piani nazionali di riforma (*streamlining*). Il paradigma rinnovato attorno al quale si organizza Lisbona è quello del mercato e della concorrenza, e del ritiro dello Stato, come dimostrano la direttiva Bolkenstein e l'agenda «*better regulation*».

La Strategia di Lisbona conosce allora due sotto-periodi problematici nell'arco di due anni: nel 2006-2007, dopo aver presentato la Seo e la Strategia di Lisbona come una semi-disfatta, la Commissione, fiduciosa nella crescita economica, cambia registro e dichiara che tutto procede per il meglio. Nel 2007-2008, al contrario, il processo di Lisbona viene dichiarato clinicamente morto: nuovi obiettivi vanno individuati a livello europeo. Bisogna precisare che un'altra strategia, legata allo sviluppo sostenibile, e in particolare al problema del cambiamento climatico, emerge come megastrategia alternativa (Begg, 2007; Degryse e Pochet, 2009). Essa copre alcuni aspetti sociali, seppur non identici a quelli di Lisbona (Degryse e Pochet, 2009).

Alla vigilia del suo rinnovamento che dovrebbe chiamarsi con il nome

in codice di «*twenty-twenty*» (2020), poche sono le informazioni disponibili sulla strutturazione di una nuova strategia, ad eccezione del fatto che la sua dimensione verde è destinata a diventare certamente più pregnante. E ancora, la crisi economica è stata per il momento trattata a margine di Lisbona e sono soltanto le discussioni sull'uscita dalla crisi che filtrano nel dibattito «*twenty-twenty*», con il rapido riassetto delle finanze pubbliche come pre-condizione alla riuscita del post-Lisbona (si veda il paragrafo 6). Nel documento di consultazione permangono alcune ambiguità sul paradigma organizzatore: l'innovazione e la conoscenza, il mercato e la *better regulation*, la transizione verde.

RPS

Philippe Pochet

3. *Quale apporto dalla Strategia di Lisbona?*

Una valutazione della Strategia di Lisbona necessita di una comprensione approfondita di cosa essa abbia innovato rispetto all'approccio comunitario classico. Un'analisi superficiale sottolinea il contrasto tra la *hard law* (comunitaria inflessibile) e la *soft law* e le nuove forme di governance incluse nel trattato di Lisbona (Trubek e Trubek, 2005). Un tale punto di vista è profondamente errato poiché, da un lato, Lisbona contiene quasi un centinaio di proposte di direttive e solo una lettura miope può spingerci a considerare la sola *soft law* mentre, dall'altro, il metodo comunitario si è largamente evoluto e combina degli aspetti di *soft* e *hard law* (Falkner e al., 2005; Pochet, 2009). Lisbona ha tre fonti di ispirazione molto diverse.

La prima, sottostante al processo di Lisbona, rinvia a una riflessione comune a numerosi Stati, da un lato, sulle forme di regolamentazione da adottare in un mondo in rapido cambiamento, dall'altro, sulle forme di partecipazione civile al fine di sviluppare forme democratiche deliberative a completamento della democrazia classica. Sul piano dell'Unione europea, essa si materializza nell'adozione di un Libro bianco sulla governance (European Commission, 2001) e in un lavoro di riflessione approfondita avviato dalla cellula di ricerca della Commissione (si veda, ad esempio, Lebessis e Paterson, 2000). Una critica interna ai limiti propri di una politica puramente legislativa che arrivasse a modificare i comportamenti effettivi si è ugualmente sviluppata in quei contesti nei quali l'Unione europea aveva messo a punto un corpo legislativo sostanziale (ambiente, salute/sicurezza sui luoghi di lavoro, parità uomini/donne, ecc.).

La seconda fonte di ispirazione è la riflessione sull'idea di benchmar-

king e di valutazione per indicatori. Si tratta di individuare dei risultati di performance che si auspica vengano adottati da tutti come obiettivi. A partire da ciò si mettono a punto delle batterie di indicatori che servono, almeno in teoria, a pilotare le evoluzioni. Queste ultime si realizzano o attraverso un processo di apprendimento o di «*naming and shaming*», collocandosi in questo modo ben lontano dal lavoro parlamentare di elaborazione della norma.

Infine, la terza fonte di ispirazione è quella che scaturisce dall'esempio dell'Unione monetaria in termini di strategia di convergenza e che tenta di applicare la stessa formula all'occupazione, quindi all'esclusione sociale e alle pensioni. Si tratta in questo caso di una riflessione di carattere politico che mira ad assicurare nell'Unione europea una parità tra obiettivi sociali ed economici.

De Búrca (2004) ha proposto di considerare sei «conflitti» che distinguono, secondo l'autrice, il «costituzionalismo tradizionale» dalla «nuova governance». Di seguito se ne riprendono quattro che ci sembrano essenziali per il nostro intento.

«Primo, tra competenze legalmente limitate e attività politica inesauribile; secondo, tra la rappresentazione di una chiara divisione di poteri tra livelli di autorità in accordo con una versione statica del principio di sussidiarietà e l'attuale fluida condivisione dei poteri e delle responsabilità tra differenti livelli in modo più dinamico; terzo, tra la politica di segmentazione che privilegia o delimita e l'impeto verso una politica di integrazione e connessione, [...]; quinto, tra l'enfasi sulle istituzioni governative rappresentative considerate come chiave per la legittimazione e l'inclusione di un vasto numero di stakeholder, attori della società civile e altri, in risposta alla duplice preoccupazione di democrazia e effettività [...]».

Pertanto, rispetto alla segmentazione sequenziale del processo della sussidiarietà che consiste nel verificare le competenze, metterle in opera e agire in modo proporzionale, il processo di Lisbona sviluppa un altro percorso. A priori, ogni politica può essere oggetto di un'azione europea. In funzione della politica prescelta si adotterà una gradualità che va dalla semplice cooperazione al coordinamento (una forma appropriata di proporzionalità). Infine il processo, una volta attivato, non ha fine (o almeno non se ne prevede una in modo esplicito). Esso è concepito nella ripetizione dell'esercizio anno dopo anno. Secondo i suoi sostenitori è la ripetizione stessa che crea le condizioni per l'efficacia, come sostenuto da Ferrera e al. (2000, p. 84) dopo Goetschy (1999).

In sintesi, la Strategia di Lisbona, considerata come ideal-tipo, cerca di promuovere in forme flessibili processi di soluzione dei problemi. Si tratta di un approccio che mira, selezionando le pratiche migliori e utilizzando indicatori per verificare le performance (benchmarking), a creare delle opportunità di apprendimento sul proprio sistema e su quello di altri paesi allo scopo di favorire le soluzioni ottimali. La partecipazione degli attori non statuali è considerata funzionale nella misura in cui la qualità dell'informazione cresce nel corso del processo decisionale e la sua realizzazione è più legittima ed efficace per il fatto stesso della partecipazione di quegli attori. Questo processo porta a termine l'idea di convergenza poiché mira alla ridefinizione da parte degli attori delle priorità strategiche e politiche sotto l'effetto dell'apprendimento continuo.

4. La Strategia di Lisbona rispetto ad alcuni indicatori

Posto che il benchmarking e l'uso di indicatori standard per comparare e valutare i risultati degli Stati membri è al centro della strategia, è normale che una valutazione parta proprio da questo aspetto. L'ultima pubblicazione del *Center for european reform*, Cer (vedi Tilford, Whyte 2009) constata che nessuno degli indicatori adottati a Lisbona, o immediatamente dopo, sarà raggiunto nel 2010. Si tratta dunque di un fallimento che non si limita ad un contesto particolare, quello del sociale.

Nelle pagine che seguono si analizzeranno alcuni indicatori organizzandoli in funzione della logica sottostante alla Strategia di Lisbona. Salvo indicazioni contrarie, i dati sono estratti dall'ultima edizione di *Benchmarking Working Europe* (Etui e Etuc, 2009). Nelle intenzioni iniziali si trattava, in primo luogo, di creare una società della conoscenza (il cui impatto si sarebbe misurato attraverso due indicatori chiave per il paradigma dell'economia della conoscenza: la spesa in ricerca e sviluppo e l'accesso alla formazione continua). Ciò avrebbe dovuto favorire la crescita (che doveva raggiungere il 3% annuo). Infine, secondo una logica che fa dipendere il sociale dall'economico, ne sarebbe dovuto scaturire un numero importante di posti di lavoro di qualità. Si presenteranno di seguito i dati sul tasso di occupazione, la qualità del lavoro, la tipologia di contratto e infine sulle disuguaglianze esistenti.

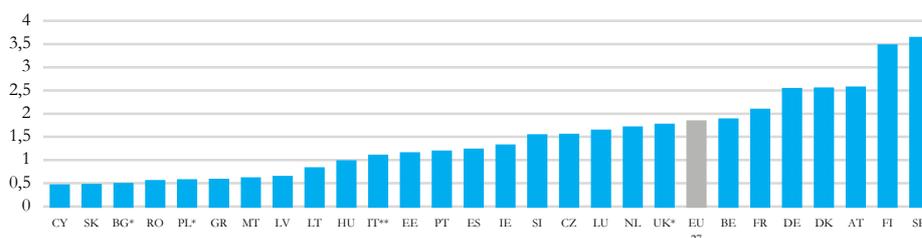
I risultati in termini di spesa in ricerca e sviluppo, che dovevano raggiungere il 3%, sono pessimi. Nel 2007, solo sei Stati membri si collo-

RPS

LISBONA: VERSO UNA STRATEGIA RIPENSATA?

cano al di sopra del 2% e solo due oltre il 3%. Se l'innovazione doveva rappresentare il motore della crescita europea, le spese ad essa imputabili parlano di un motore alquanto frenato. Ciò è tanto più preoccupante se si considera che tra il 2000 e il 2007 non si è registrato alcun cambiamento nello sforzo finanziario profuso in tale direzione. È dunque il cuore della strategia, attorno al quale è stata costruita la coerenza di Lisbona, che non ha funzionato (ci si può allo stesso tempo domandare se l'analisi del contesto e delle soluzioni da apportare fosse corretta) (si veda Amable e al., 2009). Si noti altresì che il mancato raggiungimento del 3% è da ricondurre essenzialmente al settore privato che non ha incrementato – o la ha fatto in misura esigua – gli investimenti.

Figura 1 - Ricerca & Sviluppo (R&S) in % sul Pil (anno 2007)

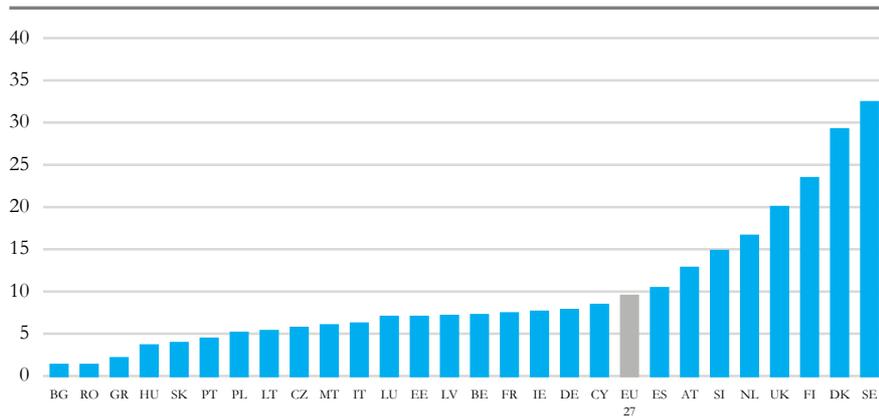


Data source: Eurostat, web site consulted on 16/12/2008. Note: * = 2006, ** = 2005.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Per quanto riguarda la formazione dei lavoratori, l'obiettivo era di raggiungere un tasso del 12,5% in termini di lavoratori coinvolti nella schema del *lifelong learning*. I risultati ad oggi sono lontani da queste cifre. Al di là degli slogan, la formazione continua lascia emergere una netta distinzione tra un ristretto numero di paesi che hanno raggiunto l'obiettivo e una maggioranza nella quale meno del 10% della forza lavoro ha beneficiato di una formazione nel mese precedente l'intervista. Singolarmente, i nuovi paesi membri hanno registrato nel complesso, da questo punto di vista, dei risultati estremamente deboli. D'altra parte una simile constatazione è estendibile alla gran parte degli indicatori di Lisbona (si veda Tilford e Whyte, 2009).

Figura 2 - Lifelong learning (anno 2007)

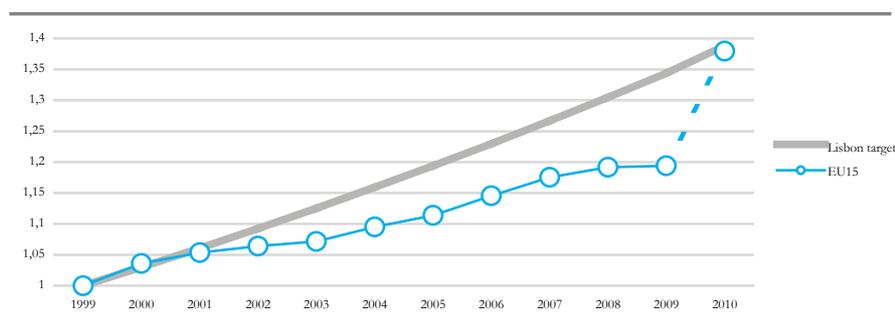


Data source: Eurostat, web site consulted on 16/12/2008. Note: Percentage of the population aged 25-64 participating in education and training over the four weeks prior to the survey.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Se si guarda ai risultati in termini di crescita economica, la distanza tra ambizioni e risultati è ugualmente evidente. Tale distanza si è particolarmente accentuata nel primo periodo (2000-2005) mentre tra il 2005 e il 2008 la crescita è stata più sostenuta. È quest'ultima fase che, almeno in parte, ha creato l'illusione del successo di Lisbona inducendo a pensare che nei successivi tre anni alcune promesse, parte delle quali con ritardo, fossero destinate a realizzarsi.

Figura 3 - Performance di crescita e obiettivo di Lisbona (Indice 1999=1)



Data source: European Commission (2008g) for 1999-2007, European Commission (2008f) for 2008 and 2009.

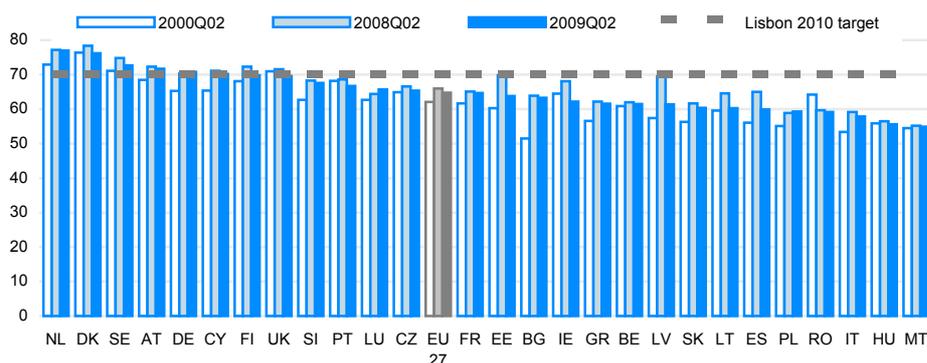
Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Affrontiamo adesso gli indicatori sociali.

Il tasso d'occupazione, indicatore-chiave in materia sociale, ha certamente registrato dei progressi ma in modo molto moderato. In particolare, questa progressione è ricca di contrasti a seconda dei paesi e dei periodi considerati. Così, almeno in un primo momento, alcuni nuovi paesi membri hanno visto una flessione del tasso di occupazione, con livelli particolarmente bassi per Malta, Ungheria e Polonia. Tuttavia, negli ultimi anni, la crescita dell'occupazione è stata rilevante in molti nuovi Stati membri: 10 paesi su 27 superano o sfiorano il tasso del 70% che, lo ricordiamo, non è calcolato in tempo pieno equivalente. Se si facesse riferimento a quest'ultimo criterio, il tasso di occupazione dei Paesi Bassi si ridurrebbe di più di una decina di punti. La crisi ha avuto effetti estremamente forti e visibili in particolare nei paesi baltici, in Irlanda e Spagna, paesi che avevano conosciuto una crescita molto importante. Ciò indica chiaramente come una crescita priva di istituti di stabilizzazione risulti molto fragile.

Eppure nessuna riflessione strutturata è stata elaborata dalla Commissione a questo riguardo.

Figura 4 - Tassi di occupazione: risultati raggiunti nel periodo di Lisbona ed effetti della crisi

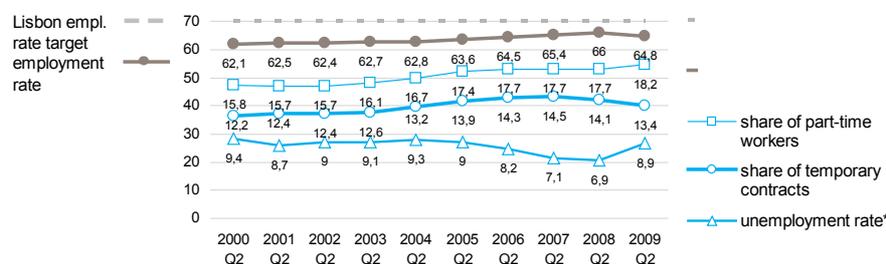


Data source: Eurostat online database (European Labour Force Survey). Age: 15-64. Note: FR: 2000Q1 instead of 2000Q2.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Come evidenziato dal grafico di figura 5, l'incremento dell'occupazione è stato realizzato essenzialmente attraverso la moltiplicazione dei contratti atipici e del lavoro a tempo parziale. Questi ultimi passano nel 2008 dal 15,8% al 17,7%, con un aumento di 1,9 punti. Durante la crisi crescono ancora di mezzo punto all'anno. Per i contratti a tempo determinato si passa dal 12,2% al 14,1%, con un incremento di 1,9 punti fino al 2008, e una diminuzione di 0,7 punti nell'anno successivo. La somma di questi due dati equivale (con una differenza dello 0,1) all'incremento del tasso di occupazione dal 2000 al 2008 mentre se si considera anche il 2009 è superiore dello 0,9%. Infine, il tasso di disoccupazione ha evidenziato un andamento migliore collocandosi su un valore pari al 6,9%, con risultati positivi dal 2005 al 2008 (quantomeno all'inizio dell'anno) per risalire nella metà 2009 ai livelli di inizio degli anni 2000.

Figura 5 - Evoluzione dei tassi di occupazione e disoccupazione negli ultimi 10 anni (Eu27)



Fonte: Etui e Etuc (2010, di prossima pubblicazione).

Quanto ai risultati sulla disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, il bilancio è ancor più debole. In 16 paesi su 23 (compresa la Norvegia) la disuguaglianza è aumentata. Fanno eccezione soltanto Bulgaria, Malta, Paesi Bassi, Francia, Belgio, Spagna e Estonia.

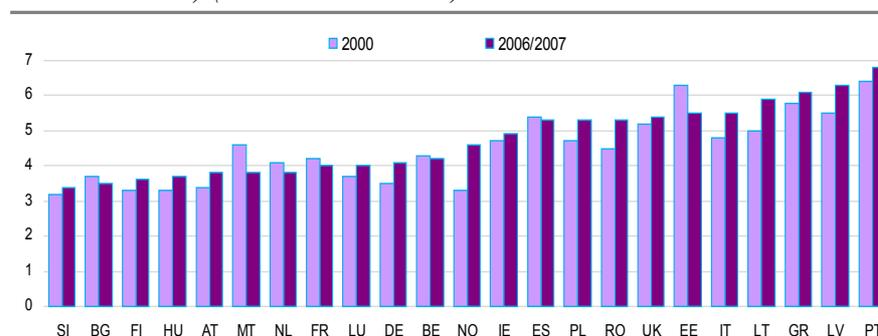
Tracciando dunque le grandi tendenze, sembra che l'obiettivo della società della conoscenza, costruita a partire da un forte investimento nello sviluppo degli individui e nelle tecnologie del futuro, è ben lontano dall'essere raggiunto. È questa la ragione di una crescita più debole di quanto non fosse stato annunciato? Per saperlo bisognerebbe

RPS

LISBONA: VERSO UNA STRATEGIA RIPENSATA?

prima chiarire se la diagnosi di partenza e la strategia individuata fossero pertinenti (il contributo di Amable e al., 2009, mostra che questi prolegomeni erano assai contestabili). In ogni caso il trend annunciato per la crescita economica non si è minimamente realizzato.

Figura 6 - Disuguaglianza nella distribuzione dei redditi (share ratio del quintile di reddito 80/20) (anni 2000-2006/07)



Data source: Eurostat (2008c). Note: The S80/S20 income quintile share ratio is the ratio of equivalised total disposable income received by the 20 % of the country's population with the highest income (top quintile) to that received by the 20 % of the country's population with the lowest income (lowest quintile). The higher the ratio, the wider is the gap between the most (top 20 % quintile) and least well-off (bottom 20 % quintile). Note: LV, LT, LU, HU, MT, AT, and PL are 2007; all others are 2006. Note: Eurostat does not provide data for the early 2000s on this indicator for CY, CZ, DK, SE and SK.

Fonte: Etui e Etuc, 2009.

Quanto ai risultati in termini di occupazione, appare chiaramente che malgrado una crescita media del tasso di occupazione, tale incremento è il risultato, da un lato, delle forti differenze tra paesi e, dall'altro, di una forte crescita del lavoro a tempo parziale e dei contratti precari (Leschke e Watt, 2008; Etui e Etuc, 2010). Infine, le disuguaglianze salariali e sociali crescono nella maggior parte dei paesi per i quali non disponiamo di dati. Una ragione di questo fallimento è che molti indicatori sono stati spesso troppo ambiziosi ovvero totalmente irraggiungibili fin dall'inizio. Il ruolo degli indicatori era anche di ottenere una mobilitazione politica attorno ad alcuni obiettivi e possiamo dire che l'importante era registrare una chiara tendenza verso gli obiettivi stessi. È dunque la qualità degli obiettivi da raggiungere che deve essere posta al centro delle riflessioni.

Sembra così, per riprendere le parole di Lefresne (2008), che la Strategia di Lisbona si sia tutto sommato focalizzata sulla competitività dell'economia dell'Ue, mentre la Seo ha atteso la crescita per tentare di realizzare i suoi obiettivi quantitativi, abbandonando nel frattempo le ve-

re spinte di ciò che rende un'economia altamente competitiva fondata sulla conoscenza, ovvero sulla qualità del lavoro, considerandola sia nella sua dimensione endogena (salari, protezione sociale, formazione continua) che esogena (istruzione, servizi per la prima infanzia e di cura per le persone dipendenti), e che ha come condizione l'investimento dei dipendenti nella ricerca dell'innovazione e della creazione di ricchezze materiali e immateriali. È questa la critica di fondo che viene mossa da Amable e al. (2009) sul fondamento teorico e empirico della liberalizzazione dei mercati delle merci e del lavoro in connessione con l'innovazione. Tutto questo ci spinge a interrogarci sulla governance di Lisbona.

RPS

Philippe Pochet

5. Una governance inadeguata?

L'assenza di risultati probanti è legata a una diagnosi sbagliata, a misure sbagliate o a una governance inadeguata?

Un'analisi della letteratura, portata avanti da Natali (2000), mostra come numerosi economisti sono particolarmente scettici circa la pertinenza dei meccanismi di governance messi in atto. Dubitano della loro efficacia, in particolare nell'ambito delle riforme sociali (pudicamente denominate nel gergo comunitario «modernizzazione del modello sociale»).

L'interesse degli accademici ha spesso riguardato le nuove forme di governance *soft* rappresentate dal Metodo aperto di coordinamento. Decine di articoli sono stati dedicati ai differenti aspetti interessati da questo nuovo approccio. Riguardo a ciò tre constatazioni emergono in modo quasi unanime: un effetto moderato e differenziato a seconda degli argomenti, dei paesi e del momento; un impatto sul vocabolario utilizzato (*flexicurity*, benchmarking, occupabilità, ecc.); un utilizzo strategico da parte degli attori in funzione della propria agenda nazionale (in particolare nella loro maniera di far valere le propria priorità a livello europeo). Come conferma l'articolo di Natali e de la Porte (2009), la partecipazione, altro aspetto essenziale del Mac, è stata molto spesso in posizione subordinata e poco influente.

Un'ulteriore questione attiene all'inclinazione a favorire la *deregulation* e l'auto-regolazione (*better regulation*, nel gergo comunitario). La crisi finanziaria della fine del 2008 porta a dimostrare come questo approccio conduca verso un disastro. Alcuni vorrebbero che la ri-regolazione si limitasse al settore finanziario. Noi crediamo sia invece il caso di avviare una riflessione ampia e critica sui risultati reali di tale approc-

cio nell'insieme dei settori interessati. Eppure accade il contrario. «*Smart regulation*» è diventata la parola d'ordine del «Barroso 2». La riduzione del carico amministrativo che evidentemente riscontra il favore dei governi conservatori e liberali viene proiettata come una delle priorità di una Lisbona rivista (Van den Abeele, 2009).

Tutto questo ci spinge a condurre una riflessione di fondo, proprio a partire dal fatto che i risultati non solo non vengono raggiunti ma che le differenze tra Stati membri hanno avuto piuttosto la tendenza ad accrescersi (Tilford e Whyte, 2009). Uno dei punti ciechi della Strategia di Lisbona è di non aver ripensato i propri metodi in occasione dell'allargamento che ha quasi raddoppiato il numero dei partecipanti, aumentando contemporaneamente il numero e la natura dei problemi da affrontare alla luce dei differenziali di sviluppo. È il caso per esempio dei tassi d'occupazione generalmente molto bassi e, come abbiamo visto, tendenzialmente in decrescita. O il caso della transizione verde che ha visto, in un primo tempo, diminuire le emissioni di CO₂ in virtù della scomparsa di industrie molto inquinanti e, in un secondo momento, emergere il pessimo mix energetico di molti paesi (il più evidente è la Polonia e il peso del carbone nella sua economia). Ciò mette in luce anche un investimento molto marginale nell'innovazione (Aghion e al., 2009).

Un altro problema legato alla Strategia di Lisbona è stata l'assenza di contraddittorio. Una volta ottenuto il consenso a livello politico, ci si è in effetti accaniti a far coincidere le nuove *buzzwords* in voga con le singole realtà nazionali. L'esempio più evidente è quello della *flexicurity* (si veda al riguardo Serrano Pascual, 2009; Keune e Pochet, 2009) che è un concetto politico molto più che uno strumento di analisi. L'obiettivo principale è stato, quindi, far coincidere, in studi più o meno periodici, le politiche e le questioni nazionali con le idee dominanti a livello europeo. Un tale modo di procedere ha condotto a discorsi totalmente contraddittori. Così, proprio mentre una delle argomentazioni avanzate per rendere il lavoro più vantaggioso era che conveniva mantenere un forte differenziale tra i salari minimi e l'indennità di disoccupazione proprio per incitare i disoccupati ad accettare un impiego (*workfare*), il discorso sulla *flexicurity*, al contrario, preconizzava l'accoppiamento di indennità generose con la formazione che assicurava i disoccupati e accelerava la ripresa del lavoro (su queste ambiguità, Barbier, 2008).

Infine come rafforzare il sentimento di *ownership* degli attori se il processo di decisione permane opaco? Come nella più grande tradizione della *comitatologia*, i comitati speciali (sull'occupazione, la protezione sociale, gli affari economici e finanziari, monetari, ecc.) si riuniscono

effettivamente a porte chiuse. Viene così realizzata una partecipazione dipendente (si veda de la Porte, 2009; Kroeger, 2009, a proposito delle Ong).

In altre parole, le innovazioni di Lisbona sulla governance hanno ampiamente mostrato i propri limiti. Ciò non significa che debbano essere completamente abbandonate ma quantomeno profondamente ripensate. Ciò costituisce l'argomento dell'ultima sezione: è opportuno sapere per quali finalità tali strategie meritano di essere implementate?

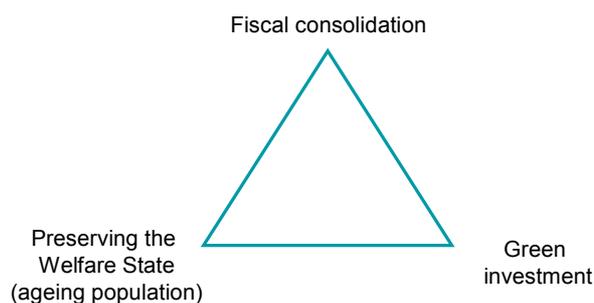
6. *Verso una strategia radicalmente ripensata?*

A livello europeo, due strategie – quella di Lisbona e dello sviluppo sostenibile – sono in competizione per dettare la direzione strategica del futuro (Begg, 2008). L'attuale strategia europea di sviluppo sostenibile ingloba timidamente alcuni obiettivi sociali: sanità pubblica, lotta all'esclusione sociale e alla povertà nel mondo. Due opzioni sono possibili. Cercare di tornare alla strategia iniziale di Lisbona, provando a riequilibrarla, oppure investire sulla strategia di sviluppo sostenibile. Il primo approccio ci sembra senza uscita. In effetti, da un lato non si è più nelle condizioni d'origine che vedevano una maggioranza di governi di centro-sinistra, presunti portatori di una strategia di questo tipo, dall'altro, soprattutto, ci sono ostacoli strutturali al possibile successo di un tale dinamica (già messi in luce in questo articolo). A questo conduce nella migliore delle ipotesi il documento di consultazione, dal contenuto debole e ambiguo, proposto della Commissione.

Questo documento è incentrato principalmente, da una lato, sulle dinamiche di breve periodo di riequilibrio della finanza pubblica, dall'altro, sulla necessità di investire nella transizione verde e nell'economia della conoscenza. Ciò implica *de facto* che ci sia una diminuzione in materia di protezione sociale e/o di servizi pubblici. In effetti si pone un trilemma.

Un trilemma si pone quando non si può rispondere simultaneamente che a due delle tre questioni poste: in questo caso la riduzione del debito, il mantenimento dello stato previdenziale e l'investimento nella transizione verde. Nel documento di discussione della Commissione, malgrado i riferimenti all'economia sociale di mercato e a termini che sembrano sociali, la scelta è quella di sacrificare proprio il sociale.

Figura 7 - Trilemma



Fonte: P. Pochet, Etui 2009

Appare, quindi, ancor più utile riflettere su un'alternativa e concepire l'agenda sociale non più come una branca supplementare della Strategia di Lisbona ma piuttosto come l'elemento fondante di una rinnovata strategia di sviluppo sostenibile. Coerentemente con una tale integrazione, si dovrebbe ripensare il paradigma economico in una duplice prospettiva:

- ♦ per raccogliere le sfide che si pongono all'Unione è ormai necessario far riferimento a politiche di cooperazione, e non più esclusivamente a politiche di concorrenza. L'Agenda di Lisbona è attualmente centrata su un programma deregolatore di messa in concorrenza delle economie e delle legislazioni al fine di accrescere, secondo tale approccio, l'efficacia globale del sistema economico. All'opposto di economie concorrenziali competitive, sono le economie cooperative e sostenibili che potranno invece permetterci di raccogliere la sfida legata al de-regolamento climatico e alle sue implicazioni sociali;
- ♦ mentre Lisbona rappresenta una strategia a breve (3 anni) o medio (10) termine, la strategia dello sviluppo sostenibile si sviluppa sul medio e lungo periodo (10-40). Siamo di fronte a un cambiamen-

to di temporalità. La comunità scientifica è venuta acquisendo in questi ultimi anni una conoscenza abbastanza precisa di ciò che ci attende in termini di cambiamento climatico e delle sue conseguenze nel lungo periodo sull'attività umana. C'è ancora tempo per controllare questi cambiamenti, affermano gli scienziati. Ma per questo occorre che le politiche economiche sappiano vedere oltre il breve e medio periodo.

Si tratta, dunque, di condurre una riflessione fondamentale che mira a ridefinire i principi di giustizia sociale nel quadro di un'economia povera di carbonio, cosa che implica tra le altre cose di rivedere gli indicatori di sviluppo sociale così come i criteri di progresso sociale (Degryse e Pochet, 2009).

Questa nuova strategia deve aiutarci a pensare l'equità sociale in una società povera di carbonio e non a tentare di imitare il modello americano di crescita e innovazione. Al posto dello slogan programmatico di Lisbona di essere l'economia della conoscenza più competitiva del mondo, il suo slogan programmatico diverrebbe: pervenire alla società più giusta e sostenibile, in Europa e altrove.

Riferimenti bibliografici

- Aghion P., Hemous D. e Veugelers R., 2009, *No Green Growth without Innovation*, Policy Brief 7, Bruegel, Bruxelles.
- Amable B., Demmou L. e Ledezma I., 2009, *The Lisbon Strategy and Structural Reforms in Europe*, «Transfer», vol. 15, n. 1, pp. 33-52.
- Barbier J.-C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Puf, Parigi.
- Begg I., 2008, *Governance for Sustainable Development*, in Degryse C. e Pochet P. (a cura di), *Social Developments in the European Union 2007*, Etui-Rehs/Ose, Bruxelles, pp. 39-56.
- de Búrca G., 2003, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, «European Law Review», vol. 28, n. 6, pp. 814-839.
- de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.
- de la Porte C., Natali D. e Pochet P., 2008, *Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 9-35.
- Degryse C. e Pochet P., 2009, *Paradigm Shift: Social Justice as a Prerequisite for Sustainable Development*, Wp 2009/02, Etui, Bruxelles.
- European Trade Union Institute, Etui e European Trade Union Confederation, Etuc, 2009, *Benchmarking Working Europe 2009*, Etui/Etuc, Bruxelles.

- European Trade Union Institute, Etui, e European Trade Union Confederation, Etuc, 2010 (di prossima pubblicazione), *Benchmarking Working Europe 2010*, Etui /Etuc, Bruxelles.
- European Commission, 1993, White paper, *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- European Commission, 2001, White paper, *European Governance*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- European Council, 2000, *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 e 24 marzo.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M. e Leiber S., 2005, *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras.
- Goetschy J., 1999, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 5, n. 2, pp. 117-137.
- Goetschy J., 2009, *The Lisbon Strategy and Social Europe: Two Closely Linked Destinies*, in Rodrigues M.J. (a cura di), *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 74-90.
- International Labour Office, 1999, *Decent Work*, Report of the Director General to the International Labour Conference, 87th session, Ilo, Ginevra.
- Keune M. e Pochet P., 2009, *Flexicurity en Europe: une approche critique*, «Revue de l'Ires», 2009/3, Parigi.
- Kok W., 2003, *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Kok W., 2004, *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Kröger S., 2008, *Nothing But Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-making across Policies*, European Governance papers (Eurogov), n. C-08-03, disponibile alla pagina web: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egpconnex-C-08-03.pdf>.
- Kröger S. (a cura di), 2009, *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions*, «OMC research», European Integration online papers (EIoP), numero speciale 1, vol. 13.
- Lebessis N. e Paterson J., 2000, *Développer de nouveaux modes de gouvernance*, European Commission, Bruxelles.
- Lefresne F., 2008, *Les perspectives d'un marché du travail européen*, «Futuribles», vol. 347, pp. 5-24.
- Leschke J. e Watt A., 2008, *Job Quality in Europe*, working paper 2008.07, Etui, Bruxelles.

- Manow P., Schäfer A. e Zorn H., 2005, *European Social Policy and Europe's Party Political Center of Gravity 1957-2003*, MPIfG Discussion Papers, 04/6, Max-Planck Institute for the Study of Societies, Colonia.
- Natali D., 2009, *The Lisbon Strategy a Decade on: A Critical Review of a Multi-Disciplinary Literature*, «Transfer», vol. 15, n. 1, pp. 111-137.
- Natali D. e de la Porte C., 2009, *Participation through the Lisbon strategy: comparing the European Employment Strategy and pensions OMC*, «Transfer», vol. 15, n. 1, pp. 71-91.
- Pochet P., 2006, *Le modèle social en débat: évolution récente des acteurs, stratégie et dynamiques*, in Degryse C. e Pochet P. (a cura di), *Bilan Social de l'Union Européenne 2005*, Institut Syndical Européen pour la Recherche, l'éducation et la santé et sécurité (Utui-Rehs), Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp. 85-105.
- Pochet P., 2010, *Social Europe, Still Binding Regulation?*, in Dehousse R. (a cura di), *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (di prossima pubblicazione).
- Serrano Pascual A., 2009, *The Battle of Ideas in the European Field: The Combat to Defeat Unemployment and the Struggle to Give it a Name*, «Transfer», vol. 15, n. 1, pp. 53-70.
- Tilford S. e Whyte P., 2009, *The Lisbon Scorecard IX: How to Emerge from the Wreckage*, Centre for European Reform, Londra.
- Trubek D.M. e Trubek L., 2005, *The Open Method of Co-ordination and the Debate over «Hard» and «Soft» Law*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 83-103.
- Van den Abeele E., 2009, *L'agenda mieux légiférer de l'Union Européenne*, Crisp, Bruxelles.
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, 2005, *The Open Method of Co-ordination in action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.

RPS

Philippe Pochet

Traduzione dal francese a cura di Antonio Gasbarrone

