

Per un bilancio critico della Strategia di Lisbona

Jean-Claude Barbier

RPS

A partire dal 2004 la Strategia di Lisbona è stata ricentrata sulle riforme strutturali e sulle prescrizioni economiche, mentre a conclusione del vertice di Lisbona una strategia differente, organizzata in parte attorno ai metodi aperti di coordinamento, aveva introdotto una reale innovazione auspicando una vera e propria assunzione, a livello comunitario, della «dimensione sociale» dell'Europa. A partire dal secondo Rapporto Kok le cose sono cambiate. Importanti eventi successivi hanno modificato completamente il quadro, per non dire della crisi economica esplosa a partire dal

2007-2008. In queste condizioni resta da stabilire il bilancio globale di quella che si chiama per metonimia «Lisbona». Il presente articolo intende tracciarne le grandi linee. Se ci si limita alla materia sociale la Strategia di Lisbona, come dimostrano due esempi simbolici (l'attivazione della protezione sociale e la flexicurity), non ha mantenuto le promesse. In fin dei conti non si è trattato che del discorso di accompagnamento alle riforme economiche, sullo sfondo di una crescente pregnanza del diritto comunitario, che privilegia le libertà economiche sui diritti sociali.

1. Introduzione

La «Strategia di Lisbona», assai difficile da circoscrivere in maniera analitica, è una nozione politica che la Commissione europea e il suo presidente Barroso hanno messo in risalto tra le attività principali, soprattutto dopo il 2005. Ma le iniziative che rientrano in questa definizione sono più antiche e di varia natura. Per poterne trarre un bilancio occorre risalire alla storia politica che ha preso il via dopo la metà degli anni '90. È necessario allo stesso tempo porre la questione dell'impatto e della natura delle politiche europee (nel senso di *politiche comunitarie*): in effetti una strategia «comunitaria» non è facilmente comparabile alle politiche nazionali: nella Strategia di Lisbona, come nelle altre politiche comunitarie, l'Unione europea (Ue) non ha in sostanza denaro da spendere e non è responsabile di alcuna messa in opera, fatta salva la questione del coordinamento: la parte essenziale concer-

ne il livello nazionale, nella misura in cui il coordinamento produce eventuali effetti. È questa la ragione per cui, dal punto di vista sociologico (Barbier, 2005), un bilancio della Strategia di Lisbona deve esplicitare i dati empirici su cui si fonda, senza lasciarsi trasportare nella discussione politica imperversante sul ruolo dell'Europa, nel momento in cui maturano importanti scadenze: il voto irlandese nell'ottobre 2009, la sorte del trattato di Lisbona, la sostituzione e la designazione dei responsabili (Barroso è stato riconfermato presidente nel settembre 2009), ecc.

Vedremo come, nell'ambito ristretto della sua possibilità di intervento, che consiste in parte nell'*accompagnamento simbolico discorsivo della governance giuridica e macroeconomica*, accanto al coordinamento «*bard*» che dipende dalla Banca centrale europea e dal Patto di stabilità e di crescita, la Strategia detta di Lisbona sia ben lungi dall'aver soddisfatto, a un anno dalla scadenza che era stata fissata, le grandiose promesse iniziali. È sufficiente ricordare che, nel 2000, l'Europa doveva diventare «l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica durevole accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale» (punto 5 delle *Conclusioni della Presidenza* del vertice di Lisbona).

Precisiamo subito che non è nelle intenzioni di questo articolo, in parte programmatico, tracciare un bilancio esaustivo della Strategia di Lisbona, opera che non può che essere collettiva e comprendere tutti gli aspetti che rientrano nella definizione di governance europea¹. Procederemo in due tempi: nella prima parte cercheremo di approfondire la natura della Strategia di Lisbona e di valutarne gli impatti a livello generale. Nella seconda, dedicata alla «dimensione sociale», ragioneremo a partire da due esempi emblematici della Strategia, a proposito dei quali abbiamo condotto indagini approfondite.

2. La Strategia di Lisbona: di cosa si tratta?

Man mano che si avvicina la data di scadenza fissata nel 2010 i bilanci della Strategia sono destinati probabilmente a moltiplicarsi. Non si

¹ Una ricerca coordinata da Colin Crouch dell'Università di Warwick ha il compito di portare a termine questo lavoro (Progetto Gusto, finanziato dal VII programma-quadro dell'Ue); l'autore di questo articolo vi partecipa in qualità di coordinatore della ricerca dedicata alla «governance europea».

tratta di un compito facile e a-politico, come auspicherebbero numerosi membri dell'«élite di Bruxelles» al riparo dalle domande poste dai cittadini. Dopo il rifiuto irlandese del giugno 2008, la Commissione europea è entrata in una fase di esitazione e di disorientamento che la crisi, dapprima finanziaria poi economica, ha in seguito trasformato in rivolgimento politico. Per riflettere seriamente sulle conseguenze della Strategia di Lisbona occorre innanzi tutto precisarne la natura: in quanto obiettivo *politico*, la materia di cui tratta è ambigua. Cominceremo con l'evidenziare come la comunicazione politica ha presentato le cose dopo il 2005. In seguito introdurremo alcuni riferimenti storici essenziali a partire da metà degli anni '90. Solo a questo punto potremo comprendere la vera natura di ciò che il linguaggio politico ha designato come «Strategia di Lisbona» (SdL d'ora in avanti) e schematizzarne l'influenza effettiva.

2.1 Un obiettivo mobile della comunicazione politica

Sarebbe noioso ricordare gli innumerevoli cambiamenti nel modo in cui è stata presentata nel corso della sua esistenza quella che nel 2009 viene definita «SdL». In effetti ciò che fu deciso al vertice di Lisbona nel marzo 2000 non fu all'epoca definito esplicitamente Strategia di Lisbona, e le decisioni della presidenza dell'Unione non furono quelle che sono state assunte in seguito. Il suo contenuto cambia costantemente (Pochet e Boulin, 2009). Nell'inglese di uso internazionale questa fattispecie viene definita «*a moving targets*». Ma tale carattere impreciso è il destino della maggior parte delle strategie politiche. Un indice di questi cambiamenti può essere individuato nelle evoluzioni della strategia di comunicazione della Commissione europea², soprattutto dopo il 2005 e il risultato negativo dei referendum francese e olande-

² Parleremo qui di «comunicazione politica» nel significato di attività professionale specializzata di valorizzazione pubblicitaria di uomini, partiti politici, ecc., e non di «comunicazione» sul terreno della politica in generale, come nel caso del «discorso di comunicazione» (Schmidt, 2006). I documenti di bilancio annuali della Commissione indicano che il numero di persone che lavorano per la «comunicazione» (titolari e ausiliari) sono passati da 827 a 1.011 tra il 2004 e il 2008. Nello stesso tempo le persone che lavorano sulle questioni sociali sono passate da 871 a 840; sull'educazione, la cultura e la formazione da 746 a 602. L'ammontare delle spese per comunicazione nel bilancio 2004 era di 173 milioni di euro (207 nel 2008), mentre le spese per «educazione e cultura» sono passate nello stesso periodo da 998 a 1.334 milioni di euro.

se. Questi cambiamenti sono monitorati da coloro che lavorano con il sito web della Commissione. Un sito che è stato profondamente rimaneggiato per essere «più vicino ai cittadini», con molti disegni animati, foto e schemi semplificati ritenuti accessibili al cittadino «comune» europeo, e una sezione «della crescita, dei lavori» («*Growth and Jobs*»³) arricchita con la fotografia del presidente della Commissione e slogan «mobilitanti e militanti». Per dirla in breve: il riaggiustamento verso le politiche economiche strutturali che ha avuto luogo con la nuova Commissione Barroso è ben illustrato dalla comunicazione della Commissione del febbraio 2006, intitolata *Time to move up a gear* (Tempo di cambiare marcia, *n.d.t.*), che mette l'accento sui nuovi «Programmi nazionali di riforma» degli Stati membri. Ciò che, come vedremo, era iniziato con la dinamizzazione della Strategia europea per l'occupazione (Ees nell'acronimo inglese) e il suo battesimo come Metodo aperto di coordinamento (Omc nell'acronimo inglese) nel 2000 a Lisbona, *diventava così effettivamente* la SdL centrata su «crescita e occupazione». In questo modo venivano progressivamente incorporate sempre più dimensioni in quella che si sarebbe chiamata SdL o talvolta, *per metonimia*, semplicemente «Lisbona». Il dossier-faro della Commissione è così diventato un dossier a geometria variabile, il che ne rende assai ardua la valutazione precisa.

A seconda delle diverse circostanze politiche, «Lisbona» (la SdL) incorporava ad esempio gli obiettivi macroeconomici, la politica di coesione, quella delle relazioni con i paesi vicini dell'Unione, ecc. Un sintomo di questa fondamentale indeterminatezza del *perimetro* della Strategia di Lisbona si può chiaramente osservare nella modalità in cui la Commissione Barroso ha presentato i rapporti tra SdL e strategia dello sviluppo sostenibile, una «strategia» ancora più difficile da definire. Quest'ultima è stata adottata nel 2006, un anno dopo il riorientamento strategico di «Lisbona», e comprende molteplici dimensioni (ad esempio i trasporti o la lotta contro la povertà). La stessa Commissione, nelle sue recenti comunicazioni, riconosce esplicitamente che vi è, se non confusione, «una certa difficoltà a comprendere perché esistano diverse strategie trasversali prioritarie nell'Ue, tra le quali la strategia di Lisbona per la crescita e per l'occupazione e la strategia dello sviluppo durevole»⁴. Per chiarire le cose è dunque indispensabile

³ Vedere http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm.

⁴ Comunicazione Com (2009) 400 finale del 24.7.2009, *Mainstreaming sustainable development into Eu policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, p. 13.

tornare indietro per trovare i riferimenti essenziali della politica realizzata a livello comunitario.

2.2 Riferimenti essenziali a partire da metà degli anni '90

Quella che più tardi sarà chiamata SdL, in effetti, è iniziata con l'introduzione di una nuova politica comunitaria in materia di occupazione, la Strategia europea per l'occupazione, definita direttamente dai vertici di Amsterdam e di Lussemburgo nel 1997 e dall'inserimento di un nuovo capitolo «Lavoro» nel trattato di Amsterdam (Barbier, 1998). La Ees ha conosciuto diverse tappe, e la SdL di cui cerchiamo di valutare le conseguenze nel 2009 non è certamente la Ees delle origini.

La Ees, che non è caduta dal cielo, ha un'origine anteriore al 1997. In quel momento cooperavano due attori fondamentali: i paesi scandinavi da una parte (con la loro organizzazione Samak, Forum nordico dei socialdemocratici e delle organizzazioni sindacali – *Nordisk forum for socialdemokrater og fagbevægelse*) e gli attori che ruotavano attorno a Delors dall'altra (Barbier, 2004; De la Porte, 2008; Johansson, 1999). Il *Libro bianco su crescita, competitività e occupazione*, adottato nel 1993, contiene importanti prescrizioni sulla riforma del mercato del lavoro e della protezione sociale che prefigurano la materia di quella che diventerà la futura «strategia coordinata per l'occupazione». Contiene anche un programma in qualche misura «keynesiano» di grandi opere, da finanziare congiuntamente da parte degli Stati e della Banca europea degli investimenti (rimasto in gran parte senza seguito). Alla Direzione generale per l'Occupazione Allan Larsson, portavoce delle riflessioni del movimento socialista scandinavo e dei socialisti europei, riuscirà a trovare formule innovative per promuovere una strategia di combinazione e di migliore equilibrio tra costruzione del mercato e dimensione sociale. La combinazione di queste forze spiega la nascita di quella che diventerà la Strategia di Lisbona, che ha conosciuto diversi passaggi contraddittori. La scommessa di Allan Larsson, sostenuta da Delors e da altri capi di Stato, come il lussemburghese Juncker, è stata quella di non esigere criteri sociali per controbilanciare i criteri finanziari e monetari di Maastricht, ma al contrario di argomentare sistematicamente il fatto che lo sviluppo dell'occupazione fosse *in primo luogo un obiettivo superiore e, dunque, un obiettivo sociale*. Riprendendo la configurazione in vigore per il coordinamento delle politiche econo-

RPS

Jean-Claude Barbier

miche⁵, gli attori europei ideavano il Metodo aperto di coordinamento (Omc) al vertice di Lisbona del marzo 2000, sotto la direzione di Maria João Rodrigues, allora ministro del Lavoro portoghese. Tale coordinamento, canonicamente definito al punto 37 delle *Conclusioni della Presidenza* del vertice, i cui meccanismi figurano nel trattato ratificato⁶, introduce questo nuovo strumento per la potenziale integrazione delle politiche sociali. Di fatto il primo Omc è stato la Ees, che ha dato il tono agli altri, spesso meno formalizzati, che sono intervenuti negli anni successivi. Ha trascinato con sé la fissazione di obiettivi comuni, gli scambi di «buone pratiche» e, in teoria, la valutazione comune dei risultati. Tutti gli Omc successivi hanno funzionato sulla base del medesimo schema: l'Ue (proposta della Commissione, decisione del Consiglio competente) determina i macro obiettivi (ad esempio, individuare una soluzione per tutti i disoccupati da oltre un anno è stato un obiettivo stabilito a Lussemburgo nel 1997), all'interno di grandi orientamenti (al vertice di Lussemburgo il principale è stato il miglioramento della occupabilità). Questa cornice fissa così le «linee guida» che gli Stati membri, nella loro piena autorità, si impegnano a interpretare e a mettere concretamente in opera. L'Ue non prevede finanziamenti per gli obiettivi, se si eccettua l'apporto marginale del Fondo sociale europeo e, per quanto attiene alla loro realizzazione, rinvia all'anno successivo alla presentazione dei rapporti degli Stati membri. Il Consiglio competente adotta allora delle raccomandazioni per ciascun membro, preparate dalla Commissione in una prima stesura e in genere emendate parzialmente dopo negoziazioni bilaterali. In assenza di esplicite competenze dell'Unione europea, questo funzionamento relativamente originale della prassi di coordinamento delle politiche sociali aveva il vantaggio di distinguere i temi e gli obiettivi delle differenti politiche sociali e di renderle più «visibili». Ha dunque incontestabilmente rappresentato, fino al 2004, uno degli aspetti innovativi della SdL. Dopo quella data ha assunto, di fatto, un carattere di routine e ha perso la sua dimensione reale.

La Ees non prevedeva tuttavia alcuna sanzione in caso di mancata

⁵ La fissazione dei Grandi orientamenti di politica economica, detti Gope, prevista nel trattato di Maastricht.

⁶ Il trattato di Lisbona contempla diversi riferimenti che sottolineano le competenze di coordinamento dell'Unione: nel trattato di funzionamento dell'Unione gli articoli 2 e 5 del titolo 1; ma anche gli articoli 148 e 156 per le materie relative all'impiego e alla protezione sociale.

realizzazione, mentre gli obiettivi quantificabili sono rimasti pochi: nei dieci anni della sua esistenza i paesi si sono comportati in maniera molto diversa nei confronti delle linee guida. Alcuni, reticenti alla loro messa in opera, si sono spesso accontentati di utilizzarle come cornici per posizionarvi le politiche già decise. Inoltre ne hanno approfittato per iscriversi in una concorrenza tra «modelli sociali». L'Omc, dapprima applicato all'occupazione, è stato in seguito esteso ad altre materie (pensioni, politiche sanitarie, inclusione sociale, istruzione) (Büchs, 2007). L'Ees ha conosciuto un successo procedurale perché ha reso possibili diverse cose: dimostrare, sul piano simbolico, che i governi si occupavano del sociale in maniera nuova, in un momento in cui la disoccupazione era alta e in cui emergevano sfide comuni, come l'invecchiamento della popolazione; far passare, da parte degli attori economici, messaggi che traevano una certa ispirazione dall'agenda «neo-liberal», in materia ad esempio di riforme pensionistiche; offrire un'arena in cui gli Stati membri, convinti tutti della superiorità dei loro «modelli», si affrontavano e mettevano a confronto le loro soluzioni, cercando anche di proporle gli uni agli altri; all'occasione ha consentito di procurare alle élite nazionali, amministrative e politiche, le risorse per le loro battaglie su scala nazionale, mantenendo immutato il fatto che il cuore della protezione sociale resta e resterà, in un futuro prevedibile, di competenza nazionale.

Così l'Omc, in quanto elemento della SdL, ha sempre rappresentato un'innovazione che conteneva limiti intrinseci. Molti cittadini europei non ne hanno mai sentito parlare (Barbier, 2008b). Nel momento in cui si cerca di fare un bilancio di «Lisbona», questo aspetto appare con relativa chiarezza: la strategia non ha mai davvero coinvolto altri attori al di fuori dei circoli di esperti. Ciò rende artificiosa la comunicazione politica che la Commissione cerca tuttavia di organizzare a partire dal 2005, avendo adottato lo slogan politico di Barroso: «European have told us that they want results, not divisive ideological battles. The Lisbon Growth and Jobs strategy is the way we can deliver these results» («Gli europei ci hanno detto che vogliono risultati, non battaglie ideologiche che creano divisioni. La Strategia di Lisbona sulla crescita e l'occupazione è la via per raggiungere questi risultati», *n.d.t.*), proclama il sito della Commissione nel settembre 2009. La realtà dei meccanismi di coordinamento, se li osserviamo da vicino, nasconde aspri conflitti e un uso strategico, concorrenziale e manipolatorio di informazioni distorte che hanno poco a che fare con le condizioni di una conoscenza argomentata, come ancora è negli auspici di alcuni ri-

RPS

Jean-Claude Barbier

cercatori che, a dispetto dei limiti empirici degli Omc, sembrano affezzionati normativamente alle loro illusioni (Zeitlin, 2009). Così, mentre la definizione canonica dell'Omc di Lisbona prevedeva una valutazione dei risultati, i pretesi rapporti di valutazione si sono ridotti il più delle volte a esercizi di autocompiacimento, mentre la stessa Commissione è stata costretta ad ammettere che questa valutazione era tecnicamente impossibile (Barbier, 2004; 2009b). Gli Omc danno luogo principalmente alla produzione di uno schema cognitivo comune, molto generale, che corrisponde a un'agenda politica comune anch'essa di respiro generale. Ancora una volta si afferma il primato degli Stati membri, nazionali, sebbene ormai ridimensionato dal crescente imporsi di una «governance multi-livello».

Non vanno tuttavia ignorate le molteplici trasformazioni che hanno avuto luogo attraverso gli Omc su diversi terreni (Zeitlin, 2005) e che possono essere iscritti all'attivo di «Lisbona». L'introduzione degli Omc a livello comunitario ha prodotto senza dubbio effetti simbolici, anche se, è difficile negarlo, i suoi effetti redistributivi sono del tutto marginali⁷. Nel lungo periodo, però, le conseguenze sono state assai rilevanti. Innanzi tutto l'aumento delle occasioni formalizzate di scambio tra le amministrazioni ha costituito un potente fattore di socializzazione comune per le élite amministrative. Ciò significa che gli stessi partecipanti diventano portatori di concezioni più generali essendo obbligati, attraverso lo scambio e le presentazioni reciproche, a situare i loro paesi in una cornice diversa dall'idiosincrasia nazionale. La loro socializzazione resta tuttavia *superficiale* ed essi ignorano, per la maggior parte del tempo, le culture politiche degli altri (Büchs e Friedrich, 2005; Kröger, 2007), tanto più che parlano una sola lingua comune (e ancora), l'inglese internazionale. D'altra parte gli scambi in questione non sono «gratuiti», ma restano *sempre strategici* nel quadro della rivalità tra i governi. I partecipanti effettuano scambi, negoziano e si confrontano, non a proposito di partite finanziarie come quelle dei fondi strutturali o della Pac (Politica agricola comune), ma attorno alla produzione di un discorso politico che deve diventare comune, adattandosi minuziosamente – attraverso la scelta delle parole, l'argomentazione e l'ordine delle frasi, la veste retorica – ai necessari compromessi tra governi e direzioni generali della Commissione. Ec-

⁷ I fondi strutturali, e in particolare il Fondo sociale europeo (Fse), sono stati coordinati con l'Ees. Il fondo di adattamento alla globalizzazione, creato nel 2007, è ancora più trascurabile (500 milioni di euro).

co perché il discorso finale, diffuso prevalentemente in inglese, appare spesso vacuo ed evita accuratamente i giudizi troppo forti e le parole irritanti. Per quanto «de-politicizzato» possa apparire, tuttavia, questo discorso non è mai puramente tecnico. Quale che sia la loro veste apparentemente neutra, gli Omc sono fondati su un'analisi particolare della situazione e delle scelte di combinazioni tra dimensione sociale e dimensione economica, che tende a essere in sintonia con l'ideologia del neoliberismo gestionale diffusa nell'epoca precedente alla crisi (Fitoussi e Saraceno, 2004). Numerosi esempi di questa rivalità e di queste aspre battaglie sono stati empiricamente documentati (Barbier, 2008b; Mailland, 2006). Se, a livello della Commissione e delle arene qui nominate, gli attori cercano di «de-politicizzare» al massimo i discorsi al fine di cancellarne le opposizioni destra-sinistra e, soprattutto, di non sbilanciarsi a favore di una o dell'altra strategia dei capitalismi europei (Radaelli, 2003), il discorso dell'Omc si «ri-politicizza» a gran velocità nel momento in cui penetra nei dibattiti nazionali. La politica si fa in un'altra maniera nelle arene di Bruxelles. Contrariamente alla tesi irenica di un processo di apprendimento egualitario e rispettoso delle differenze, si assiste piuttosto a una fioritura di prestiti di carattere strategico, prestiti di idee e di meccanismi (il gergo amministrativo ha inventato a questo proposito la nozione di «buona pratica»), che sono poi reinterpretati e acclimatati in qualche modo nell'arena nazionale considerata. Queste imitazioni possono essere in alcuni casi puramente formali, retoriche e limitate al linguaggio; tuttavia testimoniano una circolazione incessante delle idee e il recupero/riciclaggio di soluzioni, una circolazione che, lungi dall'essere univoca tra Bruxelles e gli Stati membri, è *plurivoca* fra tutti gli Stati membri dell'Ue. In generale, per il periodo anteriore al 2004, un gran numero di lavori di ricerca indica che le due principali trasformazioni imputabili alla parte «discorsiva» della SdL sono la diffusione di elementi cognitivi comuni e, come suggeriamo sin dai nostri primi lavori empirici (Barbier e Sylla, 2001), il fatto che certi attori nazionali, *in certi paesi*, hanno potuto giovare del nuovo coordinamento come di una risorsa che hanno saputo cogliere per realizzare i loro progetti. Questa funzione delle politiche europee è già stata riconosciuta da tempo, in particolare riguardo all'utilizzo dei fondi strutturali nelle Regioni.

RPS

Jean-Claude Barbier

2.3 Al di là delle idee generali, Lisbona non ha prodotto una vera convergenza

Non bisogna tuttavia attribuire a questi Omc più di quanto possano dare. All'atto di tracciarne il bilancio si constata che *non hanno innescato alcun processo di convergenza del contenuto delle politiche né dei loro risultati*, contrariamente all'imprecisione che autorizza l'individuazione di «influenze» su questo terreno (Zeitlin, 2009, in particolare pp. 228-234).

Tabella 1- L'assenza di convergenza sociale: un'illustrazione (Svezia e Regno Unito, 1997-2005)

	Svezia	Regno Unito
<i>Pil</i>		
Pil per abitante (2005) a parità di potere d'acquisto (\$) Fmi	34.409	35.051
<i>Occupazione e disoccupazione</i>		
Tasso di occupazione (1997 e 2006) (%) popolazione 15-64	69,5/73,1	69,6/71,5
Tasso di disoccupazione (15+)	9,9/7,0	6,8/5,3
Tasso di disoccupazione giovanile (15-24) (id.)	21,1/20,6	13,7/14,1
Tasso di occupazione femminile	67,2/70,7	63,1/65,8
Tasso di occupazione femminile (equivalente tempo pieno)	56,7/61,0	48,1/51,7
Tasso di disoccupazione femminile	9,5/7,1	5,8/4,9
<i>Povertà e disuguaglianza</i>		
Tasso di povertà (1997/2004) (%) (sotto il 60% del reddito mediano)	12/9	22/19
<i>Disuguaglianze</i>		
Coefficiente di Gini (1997)	0,23	0,34
Rapporto quintili 80/20 (2001)	3,3	5,9

Fonti: Fmi (2005) e Ue (2007) (*Employment in Europe*, indicatori Omc inclusione).

Per quanto sia stata riaffermata costantemente la comunanza degli obiettivi da raggiungere (e dunque la loro «convergenza»), le differenze tra i paesi sono rimaste globalmente le stesse, anche se le loro agende si sono europeizzate, tutte influenzate dall'una o dall'altra versione dell'ideologia neoliberista (Campbell e Pedersen, 2001): è qui che va riscontrata l'influenza determinante dell'esercizio della politica e delle scelte nazionali, che vengono realizzate entro comunità politi-

che da questo punto di vista chiuse nell'ambito di culture politiche ereditate. Nulla può illustrare meglio questa assenza di *convergenza sostanziale* che il confronto tra due paesi assai differenti, la Gran Bretagna e la Svezia. Tutti i grandi indicatori di «performance sociale» li contrappongono, prima e dopo gli Omc, come confermano i pochi indicatori della tabella 1 relativi a paesi il cui Pil medio pro-capite (a parità di potere d'acquisto) è affine, durante la prima tappa della SdL.

2.4 La svolta del 2004 e la marginalizzazione della strategia innovativa degli anni '90

Neppure nella seconda fase (2005-2009) si è potuta osservare una nuova convergenza sociale. Il contesto dell'elemento discorsivo della SdL è difatti cambiato in maniera brutale con l'arrivo della nuova Commissione nel 2004 e i numerosi eventi che hanno segnato in seguito la storia della SdL. Tre eventi in particolare hanno caratterizzato il periodo che arriva fino al 2009. Si tratta, in primo luogo, del cambiamento di equilibrio fra gli attori favorevoli a riforme sociali positive e quelli che volevano ancor più riorientare l'Ue sulla sua dimensione economica; in secondo luogo, dell'allargamento intervenuto in due tappe (2004 e 2007) che ha portato a 27 il numero di membri dell'Ue; e, *last but not least*, del risultato negativo dei due referendum organizzati nei Paesi Bassi e in Francia per l'approvazione del defunto progetto di trattato costituzionale, risultato negativo che si è riproposto nel 2008 con il referendum irlandese. La combinazione di questi eventi ha virtualmente segnato il fallimento dei metodi aperti di coordinamento, o per lo meno la loro marginalizzazione. La strategia *iniziale* di Lisbona (in materia di Ees di cui abbiamo parlato) è stata aspramente criticata dagli economisti che hanno influenza a Bruxelles, e ciò ha spinto a concentrare tale strategia sull'esigenza di riforme economiche strutturali, seppure accompagnate da un discorso multiforme sulla coesione sociale, lo sviluppo durevole, la lotta contro l'esclusione e molte altre questioni. In questo esercizio, prima che la crisi finanziaria si manifestasse alla luce del sole nel 2007-2008, gli Stati membri sono tornati alla loro *propensione* tradizionale e alla difesa dei loro orticelli, mentre la prassi intergovernativa è stata confinata all'essenziale, con una Commissione della quale tutti gli analisti denunciano la debolezza d'azione e di capacità di innovazione.

Quanto al primo punto, all'epoca di Romano Prodi si poteva osservare come gli attori della Direzione generale Economia e Finanze fosse-

ro regolarmente smentiti negli arbitrati della presidenza (Barbier, 2008b). Con la nuova congiuntura economica internazionale e l'arrivo del nuovo presidente José Manuel Barroso, l'equilibrio si è spostato dall'altra parte, a favore del discorso degli attori economici sui problemi strutturali legati ai mercati del lavoro e alla protezione sociale. Il cambiamento di tono è ben illustrato dallo scarto considerevole fra i due rapporti redatti sotto la direzione di Wim Kok. Il suo primo lavoro, pubblicato nel 2003, aveva il titolo in qualche modo allegro di *Jobs, Jobs, Jobs*⁸; prodotto da un gruppo di persone di provenienza diversa, tra cui alcuni universitari vicini ai sindacati⁹, appariva come la continuazione di un discorso prudente dell'Ees, che salvava capra e cavoli e insisteva in particolare sul carattere dannoso della segmentazione non egualitaria dei mercati del lavoro e sulla qualità dell'occupazione. Il secondo rapporto, pubblicato a novembre 2004, è stato opera di un gruppo più ristretto di attori sensibili alle raccomandazioni degli ambienti finanziari e degli imprenditori; anche se il gruppo comprendeva alcuni rappresentanti dei sindacati, all'atto della pubblicazione la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha avuto molto da ridire sui suoi orientamenti. Il rapporto, intitolato *Facing the Challenge* (Affrontare la sfida, *n.d.t.*)¹⁰, prende chiaramente posizione, nel momento in cui gli economisti ortodossi criticavano l'Ees perché inutile, a favore di riforme strutturali più aggressive in direzione della flessibilità dei mercati del lavoro, accusando in particolare la Strategia di Lisbona, con riferimento agli Omc, di essere eccessivamente dispersiva e dettagliata e sostenendo la necessità di ricentrarla su tre obiettivi essenziali: favorire l'azione delle imprese attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e di altri ostacoli; flessibilizzare i mercati del lavoro; rendere più effettive le libertà economiche e la realizzazione del grande mercato interno dell'Ue, insistendo in particolare sul mercato dei servizi. In seguito a questo rapporto, sotto la Presidenza Barroso, l'Ees è stata interamente riformata nel 2005 e le linee guida dell'occupazione sono state unificate con le linee guida economiche. A quel punto l'occupazione non era più, come nella concezione di Allan Larsson, un'area a

⁸ *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, rapporto sul sito della Commissione europea, novembre 2003.

⁹ In particolare il professore tedesco Günther Schmid, di Berlino. Ma anche Maria João Rodrigues.

¹⁰ «*Facing the Challenge*», rapporto dello High Level Group presieduto da Wim Kok, sito della Commissione europea.

sé, superiore; diventava il terzo dominio, la meno sviluppata (8 linee guida contro 15 per la macroeconomia e la riforma micro-economica). I rapporti annuali sull'occupazione sono stati abbandonati, sostituiti da rapporti triennali denominati «programmi nazionali di riforma», che sono oggetto di un rendiconto annuale nel cui ambito l'occupazione e le altre questioni sociali occupano un posto nettamente inferiore in confronto alla situazione precedente. L'attività relativa agli Omc e ai Comitati per l'Occupazione e della protezione sociale è tendenzialmente regredita, mentre la Commissione (Dg Occupazione) si è rifugiata sulla questione della «flexicurity» in maniera compensatoria ma scarsamente operativa, come vedremo in seguito.

Da questo punto di vista la SdL si è sempre più centrata sul cuore del coordinamento europeo: confidando in misura crescente sulla progressione pressoché meccanica dell'integrazione negativa attraverso il diritto (giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee ed estensione delle libertà economiche), lasciandosi attrarre dal coordinamento macro-economico (regole finanziarie e monetarie), la SdL si è ridotta sempre più a un discorso normativo di accompagnamento all'integrazione giuridica ed economica. Si è aperta così una fase molto diversa da quella precedente in cui l'Ees stimolava processi di scambio di pratiche e di informazione e incideva sul dettaglio empirico dei coordinamenti, malgrado il suo carattere rimasto sempre distante. Questa situazione si è aggravata ancor più con gli eventi successivi, che sarebbero poi sfociati nella crisi. La seconda svolta importante di questo periodo è costituita dall'ingresso, il 1° maggio 2004, di dieci nuovi Stati membri nell'Unione, la maggior parte dei quali appartiene all'area degli ex paesi socialisti e poi, nel gennaio 2007, degli ultimi due. A differenza di quanto era avvenuto con i precedenti allargamenti, questi paesi sono tutti significativamente meno ricchi dei membri più vecchi. Con una soglia comune dei più poveri per calcolare un «reddito minimo europeo», questa povertà relativa includeva, agli inizi degli anni 2000, circa il 60% dei romeni e dei bulgari, il 50% degli estoni, il 36% dei polacchi, contro meno del 2% dei britannici, dei francesi e dei tedeschi (Schmitter e Bauer, 2001). L'ingresso dei nuovi membri significa dunque l'ingresso di una massa di cittadini relativamente poveri. Peraltro i sistemi di protezione sociale di questi paesi – se si esclude il caso particolare della Slovenia – versano in condizioni problematiche, e sono in genere assai meno efficaci di quelli della grande maggioranza dei vecchi membri. Come ha dimostrato la crisi del 2008, l'aggravarsi della situazione di molti dei nuovi paesi membri ha dimostrato

RPS

Jean-Claude Barbier

l'inanità strutturale della promessa di solidarietà sociale tra i paesi¹¹. I paesi baltici sono sprofondati nella crisi, l'Ungheria ha dovuto chiedere aiuto al Fmi e, in questo frangente, il carattere superficiale dei coordinamenti si è manifestato in modo sempre più chiaro. Il discorso della Commissione non poteva essere inteso diversamente da quello che era, cioè un discorso di comunicazione politica: ad esempio, nella sua visita in Irlanda del 19 settembre 2009, Barroso non ha esitato a dichiarare, a proposito della concessione di una sovvenzione ai lavoratori dell'azienda Dell minacciati di licenziamento, a Limerick¹²: «The Eu is built on solidarity. Our natural response is to come to the aid of those who are experiencing difficulties and to take decisive action to tackle the jobs impact of the crisis» («L'Ue è costruita sulla solidarietà. La nostra risposta naturale è venire in aiuto a coloro che si trovano in difficoltà e promuovere azioni decisive per attenuare l'impatto della crisi sul lavoro», *n.d.t.*).

Già prima della crisi, inoltre, i nuovi Stati membri erano ampiamente esposti alle conseguenze delle riforme di privatizzazione successive al 1990, in particolare in materia di pensioni. Infine va considerato che la grande maggioranza di questi paesi ha visto salire al potere partiti ed élite politiche molto più sensibili, nel loro insieme, al «neoliberismo gestionale», cioè dottrinale. Molti dei nuovi Stati membri sono così venuti a rafforzare il campo dei partigiani di un intervento sulle questioni sociali ridotto al minimo (in particolare la Polonia e la Repubblica Ceca, due dei paesi più popolosi, assieme all'Ungheria, tra i nuovi entrati nel 2004). Le differenze delle pratiche politiche e dei sistemi nazionali di protezione sociale hanno finito per complicare la messa in opera dei differenti Omc, e lo stesso coordinamento monetario e finanziario è diventato più complesso. Questa situazione è perfettamente illustrata dalle reazioni suscitate dalla pubblicazione di un testo da parte di nove Stati membri (Belgio, Francia, Lussemburgo, Unghe-

¹¹ Sulla scia del Fmi, ad esempio, l'Unione ha partecipato ad un prestito di 1,2 miliardi di euro accordato alla Lettonia nel luglio 2009, contro i 7,5 miliardi del Fmi a dicembre. Come nel caso del finanziamento corrente delle spese, l'Unione è strutturalmente sprovvista di risorse significative.

¹² Barroso ha strumentalizzato così la decisione di attribuire a quei lavoratori un aiuto dal già menzionato Fondo di adattamento alla globalizzazione. Ricordiamo che questo fondo non è mai riuscito, dopo la sua creazione nel 2007, a spendere i circa 500 milioni di euro di cui è dotato, e che ha aiutato un numero infimo di dipendenti (da 2 a 5.000 secondo le cifre disponibili).

ria, Italia, Grecia, Spagna, Bulgaria e Cipro) a febbraio 2007, nel quale si chiedeva un rilancio della dimensione sociale. Il testo ha suscitato in particolare la collera della Polonia e della Repubblica Ceca. La SdL non aveva dunque a che fare con il rilancio della «dimensione sociale» e gli Omc sociali erano marginalizzati, come testimonia l'attività dei servizi della Dg Occupazione e Affari sociali, sotto la direzione del commissario ceco Špidla.

Prima che irrompesse la crisi economica, tuttavia, l'evento simbolicamente più importante che segna il periodo di blocco degli Omc è il risultato negativo dei referendum francese e olandese, nel 2005. Si tratta di un sintomo illuminante. Al di là della spiegazione dei voti negativi, dai sondaggi (Barbier, 2006b) emerge qualcosa di più importante. Questo rigetto, che avrebbe potuto avere luogo in molti altri paesi (come ha dimostrato il referendum irlandese), e non solo nella tradizionalmente ostile Gran Bretagna, è espressione di un fatto che non può essere trascurato: da una parte la legittimazione tramite referendum dei cambiamenti più importanti dell'Ue è diventata ormai un'opzione tanto attesa quanto problematica. Dall'altra parte l'adesione all'Ue varia in misura notevole a seconda degli strati della popolazione, se si considera che quelli più sfavoriti ed esposti alle trasformazioni negative delle economie sono i più ostili e, tutto sommato, i più inclini al voto protestatario o al voto a favore di partiti che usiamo chiamare «populisti», alcuni dei quali sono ostili all'integrazione europea per ragioni etnico-nazionaliste. Negli anni più recenti, mentre la Corte di Giustizia era impegnata in misura crescente sulla questione dei servizi, e in misura minore sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, i conflitti d'interesse nazionali hanno continuato a svolgere un ruolo determinante, ed è cresciuta decisamente la politicizzazione dei temi sul tappeto.

2.5 *La vera natura della Strategia*

In definitiva, se identifichiamo con precisione la sostanza reale della Strategia di Lisbona, possiamo affermare con la prospettiva dell'analisi storica che essa ha conosciuto almeno due tappe distinte. Nella prima ha rappresentato un insieme di iniziative innovatrici attorno al nodo classico della governance macroeconomica, in un contesto di integrazione negativa attraverso il diritto. Questo periodo, che è stato segnato dall'azione di imprenditori politici come Allan Larsson e Maria João Rodrigues, al seguito di Jacques Delors, si è chiuso nel 2005. Si

può dire che esso faccia parte di un'epoca d'oro dell'Europa sociale, che era iniziata con Jacques Delors (Jepsen e Serrano Pascual, 2005; Barbier, 2008b). In questo senso la prima SdL ha profondamente modificato i funzionamenti e gli scambi, e ha avuto un'innegabile funzione «cognitiva», distribuendo allo stesso tempo risorse a determinati attori nei diversi paesi. Sotto l'autorità della nuova Commissione è stata ristabilita l'ortodossia, ancor più dopo l'ingresso nell'Unione di 12 nuovi Stati membri e l'esito radicalmente negativo dei referendum in tre paesi, con una Commissione strutturalmente incapace di trarne la lezione dovuta. Questa valutazione di carattere generale può essere suffragata, soprattutto in materia sociale, da osservazioni empiriche dettagliate, che saranno oggetto della nostra attenzione nella seconda parte di questo articolo.

3. Le conseguenze empiriche della politica comunitaria dopo il 2000. Alcuni esempi

Per illustrare in modo più dettagliato le considerazioni sviluppate nella prima parte ci accontenteremo ora di tornare su alcuni *elementi concreti* della SdL, identificabili empiricamente. Li scegliamo sul terreno delle politiche sociali, ma non prima di avere speso una parola sulla politica macroeconomica e sul diritto europeo. Difatti, come avevano fatto rimarcare alcuni precursori in questa materia (Leibfried e Pierson, 1995), è illusorio puntare i riflettori sulle sole politiche sociali per apprezzare l'influenza dell'uropeizzazione. Si tende a dimenticare che i processi comunitari relativi alle competenze sociali sono sempre inseriti in ambiti più ampi e vincolanti, che rientrano nella piena e totale competenza dell'Ue. I due ambiti principali sono il diritto dell'Ue e la governance macroeconomica e monetaria. Con riferimento alla SdL sono questi due vettori a giocare un ruolo determinante. Così, gli eventuali regressi o progressi sociali a livello dell'Ue costituiscono nel migliore dei casi il sottoprodotto, talvolta fortuito¹³, di processi che

¹³ Il diritto comunitario si è spesso sviluppato in virtù di una sorta di strategia accessoria, tenuto conto dell'assenza del diritto collettivo del lavoro tra le competenze dell'Ue, dopo il trattato del 1957, e malgrado il protocollo sociale di Maastricht, alla fine accettato anche dal Regno Unito; per questa ragione, ad esempio, la direttiva del 1993 sull'orario di lavoro ha dovuto essere assunta sulla base del diritto in materia di igiene e di sicurezza, diritto peraltro contestato dai bri-

hanno una razionalità estranea ai caratteri «normali» della politica sociale, fino a questo momento di portata nazionale (Scharpf, 1999; Ferrera, 2005; Barbier, 2008b). Anche se al tema sono stati dedicati molti testi, resta ancora da tracciare un bilancio della governance macroeconomica, parte essenziale della SdL, che tenga conto sia del rifiuto di politiche macroeconomiche diverse da quelle restrittive e ortodosse in materia di moneta e di libertà finanziarie dopo il 1993 (Fitoussi e Saraceno, 2004; Amable, 2009; Begg e al., 2003), ma anche del ruolo giocato dall'euro nella zona euro e oltre, sia delle conseguenze della pressione esercitata dai grandi orientamenti economici e dai criteri detti di Maastricht sui sistemi nazionali di protezione sociale. Il bilancio è a dir poco *mélangé*. Sul versante del diritto, e anche in questo caso con il beneficio di un impossibile inventario, il bilancio è altrettanto incerto. Numerosi ricercatori osservano che il diritto comunitario rappresenta ormai un pericolo crescente per i sistemi di protezione sociale e per i sistemi di relazioni professionali (Scharpf, 2009). L'idea che la governance giuridica dell'Ue funzioni per il bene comune, garantendo certe libertà economiche (compresa la circolazione delle persone), è spesso accusata di essere come minimo unilaterale (de Schutter, 2006). Il recente attivismo della Corte di Giustizia delle Comunità europee in materia di servizi (ma anche sul terreno specifico dei servizi di interesse generale, compresa la dimensione sociale) sta a testimoniare questo bilancio a mezze tinte (Kvist, 2004), che ha privilegiato ovunque la concorrenza e il mercato. Ma, in questa doppia direzione, un lavoro di sintesi qui è solo accennato. Ciò che possiamo proporci di fare è considerare due esempi rappresentativi di quella che è stata la «dimensione sociale» di «Lisbona» per mostrarne i limiti dirimenti. Se in effetti si può parlare di due politiche emblematiche, che sono state al centro delle riforme della protezione sociale dopo l'avvio dell'Ees, e quindi nella Strategia di Lisbona, una è l'attivazione della protezione sociale (Barbier, 2002; 2008a) e l'altra è la *flexicurity*, «dossier-riferimento» e, un po' esagerando, dossier unico del commissario all'Occupazione e agli Affari sociali dopo il 2005: questi due dossier sono stati costantemente valorizzati e fanno parte della comunicazione politica della Commissione europea.

tannici che hanno cercato di fare invalidare la direttiva in questione (Falkner e al., 2005).

RPS

Jean-Claude Barbier

3.1 Le promesse non mantenute dell'attivazione della protezione sociale

Sul terreno dell'«attivazione», termine spesso utilizzato senza complemento (e che, in tal caso, non vuol dire nulla), occorre riportare le politiche attuate da dieci anni a questa parte e, per certi paesi, da vent'anni a questa parte¹⁴, alle promesse dei discorsi politici che hanno giustificato la riforma. Sul tema esiste un'ampia letteratura. Per questa ragione partirò qui da una griglia di trasformazioni della protezione sociale che, negli ultimi dieci anni, sono state legate alla parola d'ordine normativa dell'«attivazione», e dunque al cuore della SdL.

Su questo tema sarebbe noioso e inutile tornare alla profusione di discorsi politici tenuti nei diversi paesi, ma anche in sede Ocse e nell'Unione europea (Serrano Pascual, 2007). Al di là delle variazioni, *tre principali promesse* sono state presentate sotto il vessillo politico dell'«attivazione»: i sistemi più vecchi, ritenuti, almeno in parte abusivamente, sistemi «passivi», si sono visti opporre l'ideale di uno «Stato sociale attivo», modello che riassume le innumerevoli denominazioni che abbiamo visto nascere in Europa da dieci anni a questa parte nel vocabolario delle politiche sociali¹⁵. Tale parola d'ordine è stata ripresa pienamente da «Lisbona», con gli Stati membri all'unisono. In un primo momento si riteneva che l'attivazione della protezione sociale alimentasse la partecipazione al lavoro (all'attività professionale) di tutti i membri della società: in certi casi la promessa giungeva a cogliere la speranza di accedere a lavori di qualità ma, più spesso, si trattava innanzi tutto di offrire alle persone quelli che *il mercato proponeva*. In secondo luogo si riteneva che l'accesso universale all'attività professionale facesse regredire la povertà, poiché il lavoro era ormai considerato ovunque come la soluzione per eccellenza contro la povertà. In terzo luogo, in virtù dello stesso meccanismo (con le disuguaglianze passate in secondo piano), «lo Stato sociale attivo» era allo stesso tempo un agente di *inclusione sociale*, per riprendere l'espressione politica inventata in Gran Bretagna e diffusa dall'Unione europea per so-

¹⁴ Tra gli adepti più antichi di una delle differenti versioni dell'attivazione della protezione sociale vanno annoverati sia gli Stati Uniti sia la Francia (Barbier, 2009a).

¹⁵ Alla fine degli anni '80 Gilbert aveva forgiato la nozione di «*enabling State*» (Stato attivatore, *n.d.t.*); anche quella di «Stato di investimento sociale» ha conosciuto un notevole successo sulla scia degli scritti di Giddens. Le variazioni sul tema dell'attivazione hanno toccato tutte le lingue: «*aktivierende Politik*» in tedesco, «*aktivering*» in danese, «attivazione» in italiano, ecc.

stituire la visione negativa dell'esclusione sociale (nozione quest'ultima che faceva parte del vocabolario politico francese).

Quando si cerca di tracciare un bilancio, considerato che la SdL ha acquisito tra l'altro una dimensione di *comunicazione politica*, non è illegittimo confrontare le promesse relative alla povertà e all'attività professionale, o all'esclusione sociale, con i risultati ottenuti, anche se i risultati sono inevitabilmente rintracciabili *sul piano nazionale*. In realtà, per poterne comprendere le conseguenze sociali, vanno esplorate quattro aree di influenza e di trasformazione conseguenti alla messa in opera di «strategie di attivazione» multiformi: (1) il cambiamento introdotto nel funzionamento dei sistemi (finanziamento, architettura, principi, strumenti) e nelle prestazioni e aiuti forniti alle persone, *così come ha avuto luogo nella pratica*, il che presuppone un'indagine dettagliata sul campo (Barbier, 2006a); (2) i cambiamenti effettivi che, pur non essendo sempre imputabili direttamente alla riforma generale, si possono almeno considerare ad essa legati, misurati dagli indicatori quantitativi classici delle scienze sociali: povertà, attività professionale, livello e struttura delle spese sociali, ecc. È a questo secondo livello che cercheremo di verificare qui se le tre promesse sono state mantenute o meno; (3) le trasformazioni delle ideologie che le accompagnano: modificazione delle idee, dei discorsi e, più in generale, dei sistemi di riferimento delle politiche, più o meno nazionali, più o meno internazionalizzate; (4) le conseguenze che le diverse riforme producono sulla legittimità (collettiva) delle politiche, e della protezione sociale in generale, ma anche le conseguenze che esse provocano sulla soggettività delle persone (il vissuto individuale della loro «cittadinanza sociale») (Goul Andersen, 2005; Bothfeld, 2008).

Le due prime trasformazioni sono evidenziate da un'analisi classica delle politiche pubbliche. Al di là della delicata questione dell'imputazione causale di «effetti» a determinati «programmi», non si pongono al riguardo problemi insormontabili, benché sia spesso impossibile focalizzare con precisione il ruolo dell'Ue in questi processi (Büchs, 2007; Zeitlin e Heidenreich, 2009). Le altre due trasformazioni risultano da un'analisi metodica differente, poiché si tratta di reperire idee, valori, norme e, nel caso degli individui, tracce di vissuto. Se è abbastanza agevole analizzare il contenuto dei discorsi ufficiali (quelli, in inglese, sull'Ees o sulla SdL) o raccoglierne le tracce attraverso colloqui approfonditi con gli attori, è molto più arduo misurare la legittimità delle politiche, ed è ancor più problematico oggettivare le trasformazioni del vissuto delle persone, da collegare alla realizzazione di

RPS

Jean-Claude Barbier

certe riforme. Gli elementi per rispondere a tutte queste domande hanno appena iniziato a essere raccolti e richiedono un'indagine approfondita, *in una prospettiva di confronto internazionale*, tanto più difficile da condurre in quanto il movimento delle riforme è incessante e varia a seconda dei settori. La griglia che segue esplora le quattro aree sopra citate: per tutte e quattro le cause principali delle trasformazioni sono sociologicamente rintracciabili a livello nazionale, mentre il livello comunitario si limita a contribuirvi per mezzo di discorsi normativi che diffonde e che favoriscono all'occorrenza l'azione di tale o tal'altro attore nazionale, e evidentemente non solo a questo livello.

3.1.1 Architettura e prestazioni

Sul primo punto l'indagine è ampiamente riportata dalla letteratura comparativa internazionale (Barbier, 2009a): è il terreno meglio documentato, malgrado certi analisti abbiano fatto poco riferimento all'osservazione empirica e abbiano considerato le misure per il loro «valore di facciata», come se il fatto di promuoverle stesse a significare la loro capacità di cambiare davvero le cose, e come se non fossero da considerare anche le politiche *simboliche*. Un esempio significativo al riguardo è il fallimento eclatante del *Revenu minimum d'activité* (Reddito minimo di attività, Rma) in Francia, introdotto da una legge del governo Raffarin nel 2003: la destra lo considerava una rivoluzione delle politiche di inserimento, ma cinque anni più tardi il dispositivo, ormai abrogato, non aveva coinvolto più di 10 mila persone. Allo stesso modo l'implementazione della riforma detta «Hartz IV» in Germania ha incontrato resistenza nella sua applicazione ai disoccupati più anziani e ha dovuto essere revisionata nell'ottobre 2007. In Gran Bretagna e nei Paesi Bassi, malgrado tutte le promesse di «attivare le persone disabili», il numero di persone fuori dal mercato del lavoro, classificate come disabili, è stato ridotto dopo 10 anni in misura assai marginale. Analogo è il caso di uno dei «modelli» contemporanei di «attivazione» per eccellenza, la Danimarca. Se è vero che le riforme sono state più coerenti e sistematiche nei paesi *beveridgiani* (Clasen e Clegg, 2006), che non hanno incontrato gli ostacoli istituzionali e culturali-politici dei paesi *bismarckiani*, ciò non significa che tali riforme si siano tradotte in realizzazioni rivoluzionarie. Così, in tutti i paesi, la retorica politica ha perseguito obiettivi simbolici di affermazione di un discorso di responsabilizzazione (e di colpevolizzazione) delle persone. In molti casi, tuttavia, la sostanza – nazionalmente diversa – dell'equilibrio *effettivo* tra i famosi «diritti» e «doveri» non si è per questo tra-

sformata in modo automatico; è il caso in particolare della Francia e della Danimarca. Nel caso francese, nei periodi (e nei luoghi) in cui la creazione di occupazione si è rivelata troppo debole, l'amministrazione per l'occupazione non ha mai posseduto i mezzi per imporre obblighi punitivi, e le sanzioni – ad esempio per il mancato rispetto del contratto di inserimento per i beneficiari del *Revenu minimum d'insertion* (Reddito minimo di inserimento, Rmi) o per i disoccupati – sono rimaste fortemente limitate in confronto agli altri paesi. Allo stesso modo la severità apparente del discorso che ha riguardato la Danimarca alla fine degli anni '90 ha sempre lasciato un margine che tenesse conto delle difficoltà delle persone, in un orientamento di tipo egualitario¹⁶.

3.1.2 Tre grandi promesse

Queste trasformazioni hanno avuto luogo in una congiuntura economica favorevole (1997-2007), che avrebbe dovuto favorire il mantenimento delle promesse. La situazione attuale, com'è ovvio, è profondamente cambiata. *In materia di attività professionale delle persone*, tuttavia, malgrado «l'attivazione» in tutte le sue forme e in tutti i paesi, una parte importante della popolazione resta «fuori dall'occupazione» dopo le riforme. L'attivazione è sostenuta debolmente e in modo precario (se si eccettuano i paesi scandinavi) da prestazioni di assistenza o da altre forme di sostituzione del reddito. In Gran Bretagna la quota di inattivi non si è ridotta in misura significativa: certe categorie della popolazione sono state poco coinvolte dalle riforme, in un paese in cui la quota di famiglie senza lavoro è tra le più alte d'Europa (3 milioni di famiglie senza lavoro nel 2009). Malgrado la relativa generosità, reale, dei *tax credits* (crediti d'imposta, *n.d.t.*) introdotti dal governo laburista, e l'aumento della qualità dei servizi per l'impiego (anch'essa reale), le cose non sono affatto cambiate negli ultimi dieci anni, salvo che per le famiglie monoparentali, la cui situazione è migliorata. In Germania gli impieghi a basso salario (lavori a tempo parziale, i «mini-

¹⁶ In Danimarca la quota di persone «fuori dall'impiego» in età attiva non si è evoluta significativamente dal 1992 ai giorni nostri, restando ferma a una dimensione analoga a quella francese (tra il 20 e il 24% secondo le statistiche Ocse calcolate in tempo pieno equivalente per l'anno 1999); una realtà confermata dalle statistiche nazionali danesi più recenti. Notiamo tuttavia che, in particolare dopo il 2002, alcune misure che riguardano gli immigrati sono, almeno parzialmente, in contraddizione con la logica egualitaria.

jobs») si sono moltiplicati (Giraud e Lechevalier, 2009), anche prima della Riforma Hartz del governo Schröder, facendo prendere coscienza alla società tedesca dell'importanza delle situazioni di vulnerabilità, al punto che nel 2006 la parola *Prekariat* è stata introdotta nella lingua tedesca. Nei confronti realizzati dalla Commissione europea, tuttavia, la Gran Bretagna figura sempre come paese pioniere in Europa quanto a proporzione di impieghi di cattiva qualità. In Francia e in Germania si è visto che il volume di impieghi da ripartire non è aumentato e che, pertanto, «l'attivazione» è consistita solo nel distribuire tra un numero più alto di impieghi lo stesso volume di impieghi equivalenti a tempo pieno (Giraud e Lechevalier, 2009).

In materia di povertà il governo britannico rivendica risultati non trascurabili, che riguardano la parte più vulnerabile dei bambini, ma questi risultati sono dovuti all'aumento delle indennità. In ogni caso gli obiettivi dichiarati dal governo non saranno raggiunti¹⁷, mentre gli osservatori restano convinti dell'«efficacia» decrescente del sistema delle imposte negative. In Germania, dove è troppo presto per registrare gli effetti dell'insieme delle riforme di attivazione della protezione sociale, il livello di povertà non si è brutalmente evoluto negli ultimi anni, ma non è neppure diminuito in virtù dell'«attivazione»¹⁸. La Danimarca resta, assieme alle Svezia, uno dei paesi in cui la povertà è meno diffusa, ma questo non è dovuto alle riforme. Non sono certo le offerte di attivazione per i disoccupati ad avere creato occupazione netta, e i ricercatori danesi restano scettici, salvo un unico punto: la percezione della durata delle prestazioni si combina con l'effetto delle offerte di *aktivering*, che possono essere a loro volta considerate come un sostegno e, talvolta, come una sveglia, un incitamento alla mobilità.

In materia di disuguaglianza (fra strati sociali, qualificati e meno qualificati, uomini e donne, giovani e vecchi) è giocoforza riconoscere che i paesi dove è stata adottata la versione più punitiva e rigorosa delle ri-

¹⁷ Il Governo Blair aveva promesso di ridurre di metà la povertà tra i bambini entro l'anno 2010 e di sradicarla nel 2020. Tra il 2006 e il 2007, secondo stime ufficiali, la povertà tra i bambini in Gran Bretagna è aumentata («The Economist», 4 giugno 2008).

¹⁸ Se si fa un confronto con gli Stati Uniti noteremo che lì è avvenuta la stessa cosa: l'effetto principale della riforma Clinton sarà stato quello di mantenere gli stessi livelli relativi di povertà, obbligando gli assistiti a trarre i loro redditi dal lavoro mentre prima li traevano dall'assistenza; nella maggior parte dei casi, se si eccettuano alcuni gruppi particolari, si è trattato di qualche forma di sostituzione del reddito.

forme sono anche quelli (Stati Uniti, Gran Bretagna) dove le disuguaglianze sono aumentate in misura maggiore, nettamente più che nei paesi continentali, per non parlare di quelli scandinavi. Così la quota di persone esposte all'esclusione sociale – anche nella forma di «marginalizzazione» alla scandinava – non è significativamente cambiata negli ultimi dieci anni. Il posizionamento relativo dei paesi in materia di disparità e di esclusione, i due fenomeni che hanno conosciuto ovunque un certo incremento, è rimasto globalmente lo stesso. Anche in questo caso la promessa dell'attivazione, in un'epoca favorevole dal punto di vista economico, non è stata mantenuta. Al contrario le spese sono state riadattate e contenute in tutti i paesi. Se un tale aggiustamento ha conosciuto gradazioni diverse nei paesi europei (quelli scandinavi sono rimasti assai generosi in confronto agli altri), ed è stato perciò disuguale e creatore di disparità, in particolare sono state contenute le spese per assistenza e per disoccupazione, nell'ambito della spesa sociale in generale. Lo stesso si può dire riguardo alle spese legate alle prestazioni per invalidità e prepensionamenti. Ciò non significa che siano state radicalmente ridotte, ma a risultare confermata è la tendenza al «*cost-containment*» (contenimento dei costi, *n.d.t.*) delle riforme.

3.1.3 Le trasformazioni ideologiche

Come sottolineano diversi ricercatori (Van Berkel e Møller, 2002; Serano Pascual, 2007) la riforma è stata accompagnata da una profonda trasformazione ideologica, che combina l'introduzione di nuove idee su ciò che viene considerato «più efficace» e una nuova «logica morale e politica», articolata con un discorso moralizzatore su «diritti e doveri». In questa trasformazione, soprattutto dopo il 2000, è andata crescendo l'influenza internazionale degli economisti matematici, che sostengono la necessità delle riforme. Questa comune ideologia, peraltro, non è declinata allo stesso modo in tutti i paesi: li influenza tutti ma li penetra in maniera diversa, mentre le culture politiche differenti, e i sistemi di norme nazionali differenti, hanno l'effetto di filtrarne l'influenza (Barbier, 2008b). In linea generale la profonda trasformazione ideologica non mette in discussione l'opposizione ai due modelli di attivazione della protezione sociale, universalista e liberale, che la SdL non ha modificato in misura significativa.

3.1.4 Il vissuto delle persone

Infine è a livello delle conseguenze sul vissuto, l'autonomia, il riconoscimento sociale delle persone che la trasformazione indotta dall'onda

RPS

PER UN BILANCIO CRITICO DELLA STRATEGIA DI LISBONA

dell'«attivazione» – che con la crisi va rifluendo, almeno in parte – è più difficile da oggettivare. Il cambiamento ideologico è inevitabilmente attutito nei paesi universalisti che hanno mantenuto un livello generoso di protezione sociale e orientamenti netti in termini di uguaglianza e di cittadinanza sociale comune (Goul Andersen, 2005), ma ciò non esclude affatto un relativo peggioramento del vissuto per certi gruppi di persone. A questo riguardo, per quanto numerose siano le indagini e le riflessioni (Paugam e Duvoux, 2008, in Francia; Bothfeld, 2008, in Germania), per far sì che la ricerca comparativa internazionale sia in grado di oggettivare le cose si pone un doppio problema. Il primo concerne la capacità dell'analisi sociologica di porre la questione della legittimazione, se non della legittimità, delle riforme. Il secondo, intimamente associato al precedente, concerne la varietà di contesti normativi nazionali nei diversi paesi che hanno adottato strategie di attivazione da dieci anni e più a questa parte. In alcuni paesi la strategia di attivazione della protezione sociale discende da un ampio dibattito sociale di legittimazione, che comprende la dimensione delle esigenze accresciute nei riguardi delle persone. Nei paesi scandinavi, in particolare, le riforme discendono dalla costruzione del consenso, anche in termini conflittuali, e la loro legittimazione si basa sulla costruzione di una percezione di reciprocità generale (Rothstein, 1998). La situazione si presenta in termini assai differenti tanto in Germania quanto in Francia e in Gran Bretagna. Bisogna tenere conto anche del fatto che la legittimazione delle misure interviene nell'ambito di uno spazio determinato, che nella maggior parte dei casi è quello nazionale (ma può essere anche regionale e locale); sono ambiti che contemplan riferimenti normativi diversi, e non è facile porre a confronto vissuti di persone al di là delle frontiere della solidarietà, che restano essenzialmente nazionali. Come fa giustamente osservare Bothfeld, l'oggettivazione degli effetti delle riforme tende a minimizzare il loro impatto sulle concezioni morali delle persone, sulla loro capacità d'azione, la loro autonomia e la loro dignità in quanto persone, tutto ciò che rientra nelle «*capabilities*» nel significato di Amartya Sen o nella sostanza della cittadinanza sociale (Goul Andersen, 2005) e ha anche a che vedere con il «riconoscimento» (Paugam e Duvoux, 1998). Su questi punti, però, non disponiamo oggi di alcuno studio comparativo internazionale. La questione fondamentale qui è sapere come rendere compatibili le osservazioni nell'ambito di sistemi normativi assai eterogenei da paese a paese. Ci accorgiamo ancor più facilmente di questa aporia quando mettiamo a confronto i paesi euro-

pei ricchi con i meno ricchi, entrati di recente nell'Unione europea, e a maggior ragione con i paesi in via di sviluppo.

3.2 Il mediocre bilancio delle strategie di attivazione legate a «Lisbona» e la comunicazione politica della Commissione

Se ammettiamo che gli Omc connessi alla SdL hanno avuto un'influenza cognitiva sulle politiche degli Stati membri, e che essi contribuiscono a diffondere i discorsi normativi costruiti mediante compromessi al livello semi-federale dell'Ue (per iterazione con le idee del livello nazionale), è giocoforza riconoscere, alla luce del bilancio sull'attivazione della protezione sociale sopra delineato, che «Lisbona» è stato uno dei discorsi portanti della logica dell'«attivazione». I rilievi empirici lo confermano incontestabilmente. Ma, a parte la piccola somma destinata ai fondi strutturali e, in particolare, il Fondo sociale europeo, il «discorso dell'attivazione» integrato nella SdL non è accompagnato da una mobilitazione o da spese sociali di origine comunitaria. Nella sua essenza «Lisbona» non sarà stata che un accompagnamento delle prescrizioni che riguardano le riforme strutturali. Sono gli Stati membri i principali responsabili delle promesse non mantenute che abbiamo appena ricordato. Riguardo a queste responsabilità pienamente politiche, e con riferimento alla legittimità dei governi, la SdL non sarà stata che un vettore addizionale, facilitatore della diffusione delle idee, che offre qualche arma a *certi attori* sostenuti dagli economisti ortodossi, che hanno stimolato le riforme sul piano nazionale. È alla luce di queste promesse non mantenute che va giudicata la credibilità del discorso della comunicazione politica della Commissione Barroso: questa comunicazione appare assai debole e marginale a proposito delle questioni essenziali, sia sul piano economico sia su quello sociale.

3.3 Vita e morte di uno slogan politico: la *flexicurity*

Il secondo esempio empirico che è opportuno evocare per tracciare un bilancio della SdL è la *flexicurity*¹⁹. È abbastanza facile dimostrare

¹⁹ Dal punto di vista del confronto internazionale la parola, difficile da prendere seriamente in relazione ad un concetto sociologico, è un tipico «*can-gatto*» nel senso di Sartori, cioè uno pseudo-concetto, impossibile ibrido di gatto e cane (Sartori, 1991).

che si tratta del «concetto» sul quale la Dg Occupazione e Affari sociali della Commissione ha investito nel modo più sistematico dopo il 2005. Abbiamo peraltro messo in luce come si sia sviluppata questa nozione (Barbier, 2007; Barbier e al., 2009). Ideata per la prima volta nei Paesi Bassi da studiosi universitari olandesi, e poi ripresa da studiosi danesi, una volta «catturata» a livello comunitario ha finito per diventare il centro di gravità dell'Ees a Bruxelles, sostenuta politicamente dal Commissario responsabile. Nel 2008, con l'esplosione della crisi economica, il ciclo di vita dello slogan politico si è forse esaurito. Un ultimo rapporto del gruppo di lavoro costituito dal Commissario e dai ministri francese e danese figura nel sito della Dg Occupazione²⁰. Quando uno dei più influenti *think-tank* della Commissione, Bruegel, ha pubblicato un documento politico che dovrebbe servire da guida per la futura Commissione, il tema è stato da lui stesso accantonato, seppure con delicatezza, in quanto da considerarsi impraticabile in un periodo di crisi vista la mancanza di «fiducia» delle popolazioni interessate²¹. Dunque, prima che questa «morte annunciata» diventi esplicita, qual è nel 2009 il bilancio della *flexicurity* in quanto discorso-chiave di mobilitazione e di comunicazione sulle questioni del mercato del lavoro e della protezione sociale nella Strategia di Lisbona?

3.4 Almeno tre significati della nozione di flexicurity

Nel 2009 gli usi del termine «flexicurity» («flexicurity o flexisécurité» in francese, flexicurita in ceco, flexicuridad in spagnolo, ecc.) sono diventati così multiformi che la parola ha ormai perso quasi del tutto la sua so-

²⁰ Documento del 12.12.2008 della Segreteria del Consiglio, intitolato *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon strategy* (Realizzazione dei principi comuni della flexicurity nel contesto della fase 2008-2010 della Strategia di Lisbona, n.d.t.).

²¹ Il documento *Memos to the New Commission* scrive a p. 74: «Not only will the benefit of flexibility be called into question by a public whose trust in conventional economic wisdom has been weakened by the economic crisis, the promise of security to cushion the adverse effects will also rapidly lose credibility in view of rapidly mounting public debt» («Non solo il beneficio della flessibilità sarà messo in dubbio da un pubblico la cui fiducia nella razionalità economica convenzionale è stata messa a dura prova dalla crisi economica, ma la promessa di sicurezza per attenuare gli effetti avversi perderà presto di credibilità nella prospettiva di un debito pubblico in rapida crescita», n.d.t.).

stanza distintiva²². In questa quantità di usi che ne hanno fatto una parola-valigia, buona per tutte le occasioni, è tuttavia possibile tracciare una distinzione elementare fra tre tipi di uso. In primo luogo la *flexicurity* è uno slogan politico, che promette la risoluzione delle contraddizioni dei capitalismi europei: la sua idea essenziale sta nel fatto che l'evoluzione contemporanea, in seguito alla generalizzazione della globalizzazione e delle sue conseguenze sulla flessibilità del lavoro e dell'occupazione, ha prodotto un aumento dei rischi per i salariati (in materia di diritti, di stabilità dell'impiego, di accesso alla protezione sociale, di reddito, di condizioni di lavoro); oggi occorrerebbe dunque «compensare» questi rischi con protezioni migliori. Il discorso ingloba le più diverse strategie preconizzate da questo o quell'attore politico o portatore di interessi.

Il secondo uso, che non è certo separato ermeticamente dal precedente, presenta un'argomentazione più «tecnica» che, sulla base di proposte economiche e sociologiche, difende l'idea che sia possibile (e auspicabile), con appropriate strategie, riconciliare due «bisogni»: da un lato quello delle imprese, che non possono fare a meno della flessibilità del lavoro in ragione del peso delle norme monetarie internazionali; dall'altro quello dei salariati, che avrebbero bisogno di sicurezza di reddito e di protezione sociale. La «flexicurity» è allora concepita come uno «scambio», un «*do ut des*», che dovrebbe assicurare un «equilibrio». Investigando sulla realtà danese ho mostrato il carattere ingenuo e schematico di questa idea di «trade-off» (2007). Un'idea giudicata semplicistica anche da Schmid (2008, pp. 314-322), secondo il quale né i salariati né le imprese ricercerebbero soltanto uno dei termini della «flexicurity», ma soprattutto la loro combinazione condurrebbe a circoli viziosi, a giochi a somma zero, e solo in certi casi a concatenazioni virtuose.

Un terzo uso, eredità dei Paesi Bassi e della Danimarca, identifica lo stato in cui si trova una società in un dato momento: questa società si è impegnata a costruire al suo interno, in quel dato momento (ma non per l'eternità) e con istituzioni appropriate (leggi, negoziazioni collettive, diritto del lavoro, regole di accesso alla protezione sociale, ecc.) un compromesso legittimato: ciò significa che, attraverso l'indagine empirica, è possibile dimostrare che gli attori sociali sostengono questo compromesso e vi partecipano costruendolo e riformandolo co-

²² Gli studiosi dell'Università danese sono stati inviati a parlarne in America Latina e in Australia, mentre alcuni ricercatori dell'Ilo hanno applicato la nozione alla Cina, alla Malesia, a Singapore, ecc.

stantemente. Ma significa anche altro: i membri di questa società assicurano individualmente, nella loro maggioranza, un consenso plebiscitario al sistema in vigore, lo dimostrano attraverso le loro scelte individuali e, quando li si interroga, confermano la loro opinione favorevole. Possiamo così andare un po' più oltre nel tentativo di teorizzazione: la *flexicurity*, se si vuole farne un concetto, *designerebbe un sistema stilizzato di interazioni – se non di complementarità – tra molteplici istituzioni* settoriali del mercato del lavoro e della protezione sociale. In questo caso c'è un legame fra lo stato della società la cui organizzazione è verificata sul piano empirico come politicamente legittima, e la presenza di complementarità istituzionali, insediate «virtuosamente» nella storia: è la scelta che hanno fatto economisti come Boyer (2006).

Nella SdL *a livello comunitario*²³ la Commissione, in senso contrario a questo sforzo di definizione, ha utilizzato la nozione come un contenitore in cui far rientrare tutti gli sforzi più o meno privi di coerenza della totalità degli Stati membri. Agli accademici è stato chiesto un riferimento operativo, che è stato poi strumentalizzato per poter costruire una forma di «benchmarking». Non potendo essere ricompresa l'intera varietà di istituzioni del mercato del lavoro e della protezione sociale, sarebbe stato logico che la Commissione contribuisse a fabbricare ipotetiche «traiettorie» verso la *flexicurity* che tenessero conto di una tale varietà. La tattica del «benchmarking» è sempre più spesso adottata dai servizi della Commissione ma, come è diventato costante dopo l'avvio dell'Ees, per quanto riguarda in particolare la «qualità dell'occupazione» (Barbier, 2004), il «benchmarking» non può sostituirsi alla definizione di strategie la cui base è nazionale. Lo sguardo «universale» proiettato da un concetto-valigia, la *flexicurity*, non può creare illusioni sulla reale convergenza di paesi differenti quanto la Lettonia e la Gran Bretagna, o l'Italia e la Germania, visto il funzionamento dei loro mercati del lavoro e della protezione sociale. In effetti, se prendiamo sul serio il significato di *flexicurity* in quanto indicativo della complementarità di un insieme di istituzioni che conducono a uno stato legittimo di combinazione tra flessibilità e sicurezza in un dato paese, sono soltanto due i paesi in cui una tale situazione, all'epoca della SdL, ha potuto essere oggettivata: i Paesi Bassi e la Danimarca.

²³ Abbiamo dimostrato (Barbier e al., 2009) come della *flexicurity* siano stati fatti vari *usi nazionali*.

3.5 Paesi Bassi, una «flexicurity di genere», e Danimarca, una «flexicurity universale»

Risale al 1999 l'iscrizione della coppia di parole olandesi *flexibiliteit* (flessibilità) e *zekerheid* (sicurezza) nel titolo di una legge adottata dal parlamento dei Paesi Bassi, a conclusione di un lungo processo di negoziazione tra parti sociali e governo iniziato a metà degli anni '90. Va sottolineato al riguardo il ruolo di un sociologo olandese, Hans Adriaansens, consigliere del governo e in particolare del ministro del Lavoro socialista dell'epoca, Ad Melkert. I due si ispiravano allo spirito di un rapporto pubblicato nel 1990, che raccomandava la crescita degli impieghi (rapporto prodotto dal Wrr, Dutch Scientific Advisory Council for the Government – *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90* – «Verso una crescita degli impieghi»). A partire da quel momento il neologismo *flexicurity*, in inglese, è inserito nella lingua olandese per esperti, ma non nella stampa quotidiana, a differenza della stampa danese di qualità (Barbier e al., 2009). La sua origine è dunque nella politica, ma in seguito il termine è passato nell'ambiente accademico. Il sociologo Wilthagen (1998) lo ha poi applicato alla riforma, specifica dei Paesi Bassi, delle condizioni di lavoro e della protezione sociale, in particolare per i contratti all'epoca considerati atipici (oggi non lo sono più) e che riguardavano (e riguardano ancora) in maggioranza le donne. Wilthagen insiste su due punti chiave: da una parte la creazione di un diffuso consenso nei Paesi Bassi sull'*uguaglianza relativa* (dei diritti legati ai contratti di lavoro) è stata il risultato di una lunga negoziazione basata sul ruolo determinante delle parti sociali, nel quadro del neo-corporativismo olandese (l'accordo tra le parti sociali risale al 1993, cioè sei anni prima della legge del 1999); dall'altra parte il consenso è stato raggiunto e si è rivelato produttivo ai fini della «performance» economica nei Paesi Bassi, evidenziando certe complementarità tra le riforme che riguardavano le differenti «istituzioni» (contratti, protezione sociale, pensioni, assistenza, politiche occupazionali). La «flexicurity» olandese può essere dunque considerata come lo sforzo in direzione di un'uguaglianza relativa dei diritti per i titolari dei diversi contratti, per mezzo di una riforma coerente e a lungo maturata. Essa è stata oggetto di un compromesso negoziato da lungo tempo; lungi dal generalizzare la libertà di licenziamento come auspicato dai datori di lavoro, ha fatto sì che i salariati olandesi con contratti atipici (in primo luogo le donne) beneficiassero di una migliore protezione sociale. A seguito della legge del 1999 i di-

RPS

Jean-Claude Barbier

pendenti con contratti a tempo determinato sono coperti, entro il termine di 36 mesi, dalla stessa protezione di quelli che hanno contratti a tempo indeterminato. Per quanto è di nostra conoscenza, dopo il 2006 questo accordo è di nuovo oggetto di negoziazioni, ma non è stato modificato significativamente. L'accordo non deve far dimenticare che i titolari di «*flex-jobs*» continuano a essere oggetto di disparità. Questa riforma consensuale è stata accompagnata da una grande espansione del tempo parziale, sia per gli uomini sia per donne. Poiché la situazione delle donne, in materia di orari di lavoro, è molto squilibrata, si può ragionevolmente parlare di una «*flexicurity* di genere». La situazione danese è molto differente (Madsen, 2006). All'inizio non si parlava di «*flexicurity*» ma di «triangolo d'oro» (*gyldne trekant*), un'espressione creata da Jørgensen e Pedersen (2004²⁴). Ciò che Jørgensen ha spiegato per la prima volta è che in Danimarca si era costruita progressivamente (come in Olanda, senza che la si fosse mai voluta come tale) una complementarità virtuosa tra una legislazione del lavoro relativamente flessibile²⁵, un sistema di assicurazione contro la disoccupazione molto generoso per i salari più bassi (in confronto agli altri paesi) e un sistema particolarmente dinamico e attivo di politiche per l'occupazione (all'interno delle quali occupa un posto centrale la formazione professionale, con il sostegno fondamentale delle organizzazioni sindacali). L'autore ha avuto cura di spiegare che questa complementarità era *specific* della Danimarca (*ivi*, pp. 93-94²⁶). Sulla sua scia gli studiosi danesi, primo fra tutti Madsen (Barbier e al., 2009), hanno teorizzato la nozione e l'hanno resa popolare. Indotti a spiegare all'estero le ragioni della performance danese, hanno progressivamente aggiunto elementi essenziali al funzionamento del «triangolo

²⁴ Il manuale era alla sua sesta edizione nel 2004. L'espressione «triangolo d'oro» è utilizzata dopo l'edizione del 2000, ma nessuna edizione parla mai di «*flexicurity*». Gli autori sono i primi danesi a parlare di «triangolo d'oro», in base a una riflessione che ha dato luogo alla sua formulazione da parte dello stesso ministero nel 1999 (rapporto: *Arbejdsreformerne – en status*, 1999, Arbejdsministeriet, Copenhagen).

²⁵ In Francia è stata molto esagerata l'idea che i datori di lavoro siano liberi di licenziare come vogliono: vedere al riguardo Gaudu (2007).

²⁶ «Særligt ved sammenligning med continental-europæiske lande og de øvrige nordiske lande et det nærliggende at undestrege sammenhængen mellem ansættelsesforhold og indretningen af dagpengesystemet og aktiveringsindsatsen i Danmark» («Nel confronto con gli altri paesi nordici e i paesi continentali emerge la particolarità danese della complementarità fra relazioni di lavoro, sistema di indennizzazione della disoccupazione e offerta di attivazione»).

d'oro». Hanno anche sostenuto che, in materia di politica macroeconomica, quello danese era un caso particolare, ma soprattutto che in Danimarca erano presenti «tratti di base»²⁷ (Bredgaard e al., 2005) e un «ambiente politico». Secondo loro, in sostanza, occorre comprendere che la performance danese contemporanea, spiegata in termini di *flexicurity* e limitandosi alla sua parte visibile, affondava le radici nella storia della gestione della società in Danimarca a partire dalla fine del XIX secolo. Non solo questo fattore era decisivo ma, in più, si poteva dimostrare che le salariate e i salariati danesi sostengono tale sistema accettando individualmente, magari anticipando, le decisioni di mobilità, e partecipando massicciamente al sistema sindacale che gestisce l'assicurazione contro la disoccupazione senza controllo né dello Stato né delle organizzazioni padronali. Molti ricercatori hanno fatto allora osservare che questo «contesto societale», presente da tempo, spiegava non tanto la performance immediata ma piuttosto la concatenazione virtuosa tra le riforme di adattamento e la fiducia sociale che le ha sostenute (la Danimarca ha attraversato un periodo di disoccupazione di massa alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90). In una parola, la base del successo contemporaneo sta essenzialmente nelle condizioni sociali profondamente radicate nel paese che, sia detto per inciso, hanno costruito una cultura politica particolare che tiene insieme il ricorso al conflitto, al compromesso e al consenso (Barbier, 2007; Jørgensen, 2002).

In Danimarca e nei Paesi Bassi la *flexicurity*, all'epoca della SdL, è una condizione della società in cui regnano forte consenso e fiducia sociale, che è possibile identificare, sociologicamente, attraverso il sostegno individuale e collettivo al sistema in entrambi i paesi. Questi elementi costituiscono una delle basi della complementarità fra «istituzioni». I relativi «contratti sociali» sono invece assai differenti: uno è «di genere», l'altro è universale. Per contrasto, nella Strategia di Lisbona, la Commissione europea si è messa in testa di divulgare una versione «per tutti» della *flexicurity*, a partire dall'anno 2006, nel momento in cui la dimensione sociale e i diversi metodi aperti di coordinamento perdevano colpi. Osservando i coordinamenti che avevano luogo negli organi della Commissione europea e del Comitato per l'Occupazione era facile osservare come, a partire dal momento in cui prendeva piede il discorso della *flexicurity*, i rappresentanti dei diversi

²⁷ In particolare l'esistenza di un sistema corporativo tipico di altri «piccoli Stati» d'Europa.

paesi, per un fenomeno di *ritual compliance* (acquiescenza rituale, *n.d.t.*), la utilizzassero progressivamente per descrivere la situazione nei loro paesi, indipendentemente da un'analisi precisa che dimostrasse l'esistenza di una «condizione di *flexicurity*» e/o di complementarità istituzionali nei loro paesi. Questa complementarità, così come l'esistenza di processi di legittimazione di un «equilibrio» fra gli attori pertinenti, non può esistere per generazione spontanea, partendo dal fatto che tutti utilizzano la stessa parola-valigia inglese. Il confronto tra Francia e Danimarca dimostra che in ciascuno di questi paesi, dove la situazione socio-economica e la gestione del mercato del lavoro sono assai differenti, gli attori si sono impadroniti – almeno temporaneamente – del discorso della «*flexicurity*» per coordinarsi tra loro *sul piano nazionale* (Barbier e al., 2009). Ecco perché, se è incontestabile che Lisbona ha fatto circolare il discorso della *flexicurity*, mentre altrettanto non è avvenuto con altri attori internazionali (come l'Ocse ad esempio), si possono attribuire a questa diffusione le principali influenze che abbiamo già osservato nel caso dell'Omc in generale: osservazione empirica della diffusione di schemi cognitivi (principalmente in inglese) che in seguito sono adottati dalle élite dei diversi paesi, da una parte; utilizzo del discorso a carattere strategico, in certi casi, dipendendo ogni volta empiricamente dai contesti locali (effetto-leva osservabile) dall'altra. Così, a livello comunitario, mentre i sindacati (la Ces) sono rimasti molto prudenti sulla *flexicurity*, che in fin dei conti hanno giudicato iniquamente protesa verso la flessibilizzazione delle condizioni di lavoro, sulla base delle nostre riflessioni possiamo concludere che gli stessi sindacati hanno colto l'occasione del dibattito, e che i loro dirigenti hanno saputo in qualche modo rigenerarlo. Anche se ciò è da ascrivere senza dubbio a «credito» delle influenze di «Lisbona», non sono cambiate tuttavia le condizioni di lavoro nei paesi, né sono cambiate le loro profonde disuguaglianze (Gallie, 2007).

4. Conclusioni

In attesa in un bilancio esaustivo della Strategia di Lisbona, è possibile trarre a questo punto alcune conclusioni di carattere generale. Questo bilancio cade in un momento in cui, malgrado i suoi investimenti in comunicazione politica, l'immagine della Commissione è quella di un organo indebolito, mentre certi temi di politica europea si sono politicizzati in maniera crescente. A dimostrarlo in particolare sono i risul-

tati dei referendum, l'ultimo dei quali è stato la riedizione della consultazione irlandese, nell'ottobre 2009, che ha infine cancellato il voto negativo del 2008. La delicatezza della posizione della dimensione comunitaria è stata manifestata allo stesso modo dall'opposizione che, in molti paesi, si è scatenata in seguito ad alcune recenti sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, per non dire della severa critica della democrazia nell'Ue da parte della Corte costituzionale tedesca, o delle critiche del segretario della Ces, John Monks, a proposito del diritto comunitario. Si osserverà che, nei paesi che hanno votato no al referendum, una delle ragioni degli elettori è stata l'insufficienza della politica sociale a livello comunitario; anche nei paesi scandinavi, come ad esempio la Danimarca nel 1992, il voto negativo era legato al timore di minacce alla protezione sociale.

Va detto che questa dimensione, come abbiamo appena mostrato, è stata del tutto marginale nello sviluppo della Strategia di Lisbona, e ancor più marginale dopo la drastica ridefinizione del 2005. L'età d'oro dell'Europa sociale è dunque alle nostre spalle, e per lungo tempo resterà solo un ricordo (Barbier, 2008b). Le incertezze attuali della crisi non hanno migliorato la posizione della dimensione comunitaria che, in maniera affatto insolita, si è trovata nell'obbligo di promettere alla popolazione irlandese «il sostegno ai diritti dei lavoratori» e anche ai «servizi pubblici», per quanto lo stesso trattato di Lisbona non contempli l'espressione «servizio pubblico» che una sola volta, a proposito del trattato di Lisbona (il vecchio articolo 73 del trattato). La versione inglese delle conclusioni del Consiglio del 19 giugno 2009 afferma peraltro, nell'allegato 2, che il Consiglio «confirms the high importance which the Union attaches to social progress and the protection of workers' rights; public services; the responsibility of Member States for delivery of education and health services, the essential role and wide discretion of national, regional and local authorities in providing, commissioning and organising services of general economic interest»²⁸ («conferma la grande importanza che l'Unione attribuisce al progresso sociale e alla protezione dei diritti dei lavoratori; ai servizi pubblici; alla responsabilità degli Stati membri in materia di istruzione e di servizi sanitari, al ruolo essenziale e all'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nel fornire, affidare e organizzare servizi di interesse economico generale», *n.d.t.*). A prescindere dalle

²⁸ [Http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf).

spiccate differenze fra le due tappe della strategia, prima e dopo il 2004, e tenuto conto della ripartizione delle competenze fra il livello comunitario e quello nazionale, essa non poteva giocare un ruolo decisivo nello sviluppo della protezione sociale dei paesi membri. In definitiva è paradossale che, accanto alla SdL portata così spesso in primo piano dalla rinnovata comunicazione politica, a possedere una delle chiavi dell'avvenire in materia sembra essere un'istituzione comunitaria di cui non si parla a proposito di «Lisbona», cioè la Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Riferimenti bibliografici

- Amable B., 2009, *Structural Reforms in Europe and the (In)coherence of Institutions*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 25, n. 1, pp. 17-39.
- Barbier J.-C., 1998, *À la recherche de la politique européenne de l'emploi*, in Barbier J.-C. e Gautié J. (a cura di), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États Unis*, Cahiers du Cee, Puf, Parigi, pp. 357-380.
- Barbier J.-C., 2002, *Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe?*, «Revue française de sociologie», n. 43-2, aprile-giugno, pp. 307-332.
- Barbier J.-C., 2004, *La stratégie européenne pour l'emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, con il contributo di Ndongo S. Sylla, Rapport de Recherche Cee, n. 16, Noisy le Grand.
- Barbier J.-C., 2005, *Research on «Open Methods of Coordination» and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?*, in Bredgaard T. e Larsen F. (a cura di), *Employment Policy from Different Angles*, Djøef Publishing, Copenhagen, pp. 47-74.
- Barbier J.-C., 2006a, (con il contributo di N.S. Sylla e A. Eydoux), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, rapporto per la Dares (Ministère du Travail), Cee.
- Barbier J.-C., 2006b, *Pour une juste (fair) appréciation de la stratégie de Lisbonne dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, gennaio-marzo, pp. 243-251 e, in italiano, pp. 65-74.
- Barbier J.-C., 2007, *Au-delà de la «flex-sécurité», une cohérence sociétale solidaire au Danemark*, in Paugam S., *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, Puf, Le lien social, Parigi, pp. 473-490.
- Barbier J.-C., 2008a, *L'«activation» de la protection sociale, existe-t-il un modèle français*, in Guillemard A.-M. (a cura di), *Où va la protection sociale*, Puf, Le lien social, Parigi, pp. 165-182.
- Barbier J.-C., 2008b, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Puf, Le lien social, Parigi.

- Barbier J.-C., 2009a, *Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire*, «Lien social et politiques», n. 61, (di prossima pubblicazione).
- Barbier J.-C., 2009b, *Co-ordination of Social Policies at the EU level: An Ambiguous Relationship Between Evaluation and Politics*, in Furubo J.-E., Eliadis P. e Jacob S. (a cura di), *Evaluation, a Power Game?*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, (di prossima pubblicazione).
- Barbier J.-C. e Sylla N.S., 2001, *Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France*, Rapporto per la Dares e la Délégation à l'emploi, dicembre; (pubblicato 2003, Rapports de recherche Cee, n. 7).
- Barbier J.-C., Colomb F. e Madsen P.K., 2009, *Flexicurity – An Open Method of Coordination at the National Level?*, Ces Working papers, documento di lavoro del Centre d'économie de la Sorbonne, n. 2009-46, Ces Université Paris 1- Panthéon Sorbonne Cnrs, Parigi.
- Begg I., Hodson D. e I. Maher, 2003, *Economic Policy Coordination in the European Union*, «National Institute Economic Review», n. 183, pp. 66-77.
- Bothfeld S., 2008, *Individual Autonomy, a Normative and Analytical Core of Welfare Statehood*, paper per la Rc 19 Conference, Stoccolma, 6 settembre.
- Boyer R., 2006, *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France?*, Cepremap, Parigi.
- Bredgaard T., Larsen F. e Madsen P.K., 2005, *The Flexible Danish Labour Market – A Review*, Carma Research Paper 2005/01, Aalborg.
- Büchs M., 2007, *New Governance in European Social Policy. The Open Method of Coordination*, Palgrave, Basingstoke.
- Büchs M. e Friedrich X., 2005 «Surface Integration: The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany», in Zeitlin J. e Pochet P., con L. Magnusson, (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 249-286.
- Campbell J.L. e Pedersen O.K. (a cura di), 2001, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Clasen J. e Clegg D., 2006, *Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets*, «European Societies», vol. 8, n. 4, pp. 527-553.
- De La Porte C., 2008, *The European Development and National Level Influence of the Open Method of Coordination*, PhD Dissertation, European University, Firenze.
- de Schutter O., 2006, *L'équilibre entre l'économie et le social dans les traités européens*, «Revue française des affaires sociales», gennaio-marzo, pp. 131-157.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M. e Leiber S., 2005, *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare, European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Fitoussi J.-P. e Saraceno F., 2004, *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus*, Working paper n. 2004/02, febbraio, Ofce, Parigi.
- Gallie D. (a cura di), 2007, *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford University Press, Oxford.
- Gaudu F., 2007, *La «Sécurité sociale professionnelle»: un seul lit pour deux rêves?*, «Droit social», n. 4, pp. 393-402.
- Giraud O. e Lechevalier A., 2009, *Dynamique des régimes d'emploi en France et en Allemagne: comment interpréter les nouvelles politiques de l'emploi?*, intervento presentato al Congresso dell'Afisp (Association française de science politique), Grenoble, 7-9 settembre.
- Goul Andersen J., 2005, *Citizenship, Unemployment and Welfare Policy*, in Goul Andersen J., Guillemard A.-M., Jensen P.H., Pfau-Effinger B. (a cura di), *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, Cost A13 Book Series, Policy Press, Bristol, pp. 75-92.
- Jepsen M. e Serrano Pascual A. (a cura di), 2006, *Unwrapping the European Social Model*, Policy Press, Bristol.
- Johansson K.M., 1999, *Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, «Journal of European Public Policy», vol. 6, n. 1, pp. 85-101.
- Jørgensen H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Jørgensen T.M. e Pedersen C.D., 2004, *Arbejdsmarkedspolitik*, Handelshøjskolens Forlag, Copenhagen.
- Kröger S., 2007, *Does Soft Governance Increase the Effectiveness and the Legitimacy of European Anti-Poverty Policy? The OMC Inclusion in France and Germany*, PhD dissertation, Georg August Universität, Göttingen.
- Leibfried S. e Pierson P. (a cura di), 1995, *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, Washington.
- Kvist J., 2004, *Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 301-318.
- Mailand M., 2006, *Coalitions and Policy Coordination-Revision and Impact of the European Employment Strategy*, Djøef Publishing, Copenhagen.
- Madsen P.K., 2006, *How Can it Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, in Campbell J.L., Hall J.A. e Pedersen O.K., *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 321-354.
- Paugam S. e Duvoux N., 2008, *La régulation des pauvres*, Puf, Parigi.
- Pochet P. e Boulin J.-Y., 2009, *Introduction*, «La revue de l'IREES», n. 60, 2009.1, pp. 9-23.
- Radaelli C., 2003, *The Open Method of Coordination. A New Governance Architecture for the European Union?*, Sieps, 2003-1, Stoccolma.

- Rothstein B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sartori G., 1991, *Comparazione e metodo comparato*, in Sartori G. e Morlino L. (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Scharpf F.W., 1999, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scharpf F.W., 2009, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, Mpifg Working Paper 09/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia; «European Political Science Review», n. 1, pp. 173-204.
- Schmid G., 2008, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Schmidt V.A., 2006, *Democracy in Europe. EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmitter P. e Bauer M., 2001, *A (Modest) Proposal for Expanding Social Citizenship in the European Union*, «Journal of European Social Policy», vol. 11, n. 1, pp. 55-65.
- Serrano Pascual A., 2007, *Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise*, in Serrano Pascual A. e Magnusson L. (a cura di), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 275-316.
- Van Berkel R. e Møller I.H., 2002, *The Concept of Activation*, in Van Berkel R. e Møller I.H. (a cura di), *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation*, Policy Press, Bristol, pp. 45-72.
- Wilthagen T., 1998, *Flexicurity – A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Wzb Discussion Paper, Fsi, 98/202, Berlino.
- Zeitlin J., 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P., con L. Magnusson (a cura di), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.
- Zeitlin J., 2009, *The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects*, in Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra, pp. 214-245.

RPS

Jean-Claude Barbier

Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti

