

La Strategia di Lisbona come fattore di modernizzazione del Modello sociale europeo: valutazioni

David Natali

RPS

Il presente articolo introduce alla prima e incompleta valutazione dell'influenza della Strategia di Lisbona sul Modello sociale europeo. Tale esercizio risulta complesso per alcuni motivi: in primis, per la complessità della Strategia; in secondo luogo per la difficoltà di individuare una definizione chiara del Modello sociale europeo. Sulla base della letteratura esistente e dei principali indicatori proposti dalla stessa Strategia, l'articolo vuole proporre alcune riflessioni sul successo (limitato) e i limiti (molteplici) della Strategia. Il riferimento è da un lato al contenuto dell'Agenda di Lisbona e la sua influenza sulla

modernizzazione del Modello sociale europeo. L'ulteriore e più preciso oggetto di analisi è dato dall'evoluzione del modello di welfare sud-europeo (più lontano dagli obiettivi di Lisbona e dunque oggetto di maggiore pressione). In secondo luogo vengono analizzati gli aspetti procedurali della Strategia e la sua capacità di incidere sulla partecipazione, il processo di apprendimento e le capacità istituzionali dei singoli paesi membri. In conclusione vengono richiamate le luci e le ombre legate all'implementazione della Strategia e le tensioni (sostantive e procedurali) ancora da risolvere.

1. Introduzione

La Strategia di Lisbona ha rappresentato il tentativo di raggiungere due ambiziosi obiettivi per l'Unione europea: trasformare l'economia europea del XXI secolo (con l'ambizione di divenire l'economia della conoscenza più competitiva al mondo); e rinnovare la governance europea attraverso l'introduzione di nuove forme di coordinamento delle politiche socio-economiche nazionali¹.

¹ La Strategia adottata a Lisbona ha ricevuto una larga attenzione da parte del mondo accademico (per un resoconto della letteratura vedi Natali, 2009; e il Simposio apparso su «Journal of Common Market Studies» e curato da Armstrong, 2008; Begg, 2008 e Zeitlin, 2008).

RPS

LA STRATEGIA DI LISBONA COME FATTORE DI MODERNIZZAZIONE DEL MODELLO SOCIALE

Il presente articolo vuole introdurre alla riflessione, per altro ampiamente presente nella letteratura contemporanea, relativa all'influenza della Strategia sul tessuto socio-economico dell'Europa. In particolare, cercherò di illustrare alcuni dei risultati ottenuti riguardo al progetto di modernizzare il Modello sociale europeo (Mse). Tale esercizio è in ogni caso complesso. Valutare l'influenza esercitata dalla Strategia – sul Modello sociale europeo e ancor di più sui diversi modelli di welfare – appare difficile da un punto di vista analitico e metodologico. Come ricordato da Zeitlin (2005), lo studio dell'impatto dei nuovi metodi di governance è infatti esercizio analitico particolarmente arduo. Tale difficoltà è legata in primo luogo alla complessità del contenuto e delle procedure che caratterizzano il disegno strategico approvato dal Vertice di Lisbona del 2000. Metodi largamente basati su linee guida aperte e non vincolanti e implementati attraverso una complessa rete di interventi sono infatti difficili da valutare. Lo sviluppo della Strategia attraverso una pluralità di settori di policy e tra diversi livelli di governo rende evidente tale difficoltà. E i metodi di governance tendono a produrre effetti di breve come di lungo termine che si intersecano con ulteriori variabili potenzialmente in grado di incidere sui principali indicatori socio-economici. In questo ambito l'evidenza di un qualche nesso causale tra gli obiettivi fissati dall'Ue e le riforme nazionali può essere difficile da riscontrare. Una seconda problematica riguarda il carattere iterativo dei processi di coordinamento e il loro cambiamento perpetuo. La Strategia di Lisbona è infatti mutata in base alla valutazione di medio termine operata dal Gruppo di lavoro Kok, al pari delle sue singole componenti (vedi la Strategia europea per l'occupazione e il Metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e inclusione sociale). Un terzo limite è poi rappresentato dalle variabili di contesto che possono incidere in modo significativo sull'andamento degli indicatori comuni. Il ciclo economico, a parità delle altre condizioni, può avere un'influenza determinante sui diversi indicatori e sul raggiungimento degli obiettivi (anche quantitativi) posti. Ad esempio, il livello di crescita economica e il tasso di occupazione possono variare senza che ciò possa essere imputato al mutato impegno dei governi nazionali sulla via delle riforme. E infine gli stessi decisori politici nazionali possono utilizzare in modo strategico le informazioni disponibili per avvalorare la tesi di un loro forte impegno europeista o, al contrario, per minimizzare l'influenza esercitata dall'Unione europea in settori di policy particolarmente rilevanti nel dibattito nazionale.

Appare dunque arduo valutare l'influenza della Strategia sul Modello sociale europeo (Mse) – e ancor di più sui diversi modelli di politiche sociali. In questo caso infatti, i problemi analitici si riferiscono non solo alla Strategia ma anche alla concettualizzazione del Mse. La sua definizione è stata caratterizzata da forti elementi di ambiguità e vaghezza (per una rassegna delle diverse concettualizzazioni vedi Jepsen e Serrano Pascual, 2005). Ed elementi normativi hanno fortemente caratterizzato l'utilizzo del termine in ambito politico e scientifico.

In questo articolo utilizzeremo due concettualizzazioni proposte dalla letteratura al fine di illustrare due dimensioni di particolare rilievo. Da un lato, la definizione proposta da Scharpf (2002) ha caratterizzato il Modello sociale europeo in base a due tratti peculiari che lo distinguono da altri modelli di sviluppo: un welfare generoso (in termini di trasferimenti e servizi) e la regolazione sociale dell'economia. Da questi tratti caratteristici discendono ulteriori elementi distintivi: lo sviluppo dell'assistenza sociale per i bisognosi, l'implementazione universale delle politiche educative e dei servizi sanitari, un sistema articolato di politiche di protezione sociale e di servizi sociali, e infine un sistema elaborato di relazioni industriali. Un'ulteriore e più ampia definizione è quella proposta da Lonroth (2002). In questo caso il riferimento è ad alcuni valori condivisi dai diversi paesi europei e dalla stessa Unione europea: prosperità economica, democrazia, partecipazione, ricerca del consenso, solidarietà e pari opportunità si mescolano al rispetto dei diritti umani. In questa definizione è evidente che il modello si riferisce al contenuto delle politiche socio-economiche ma anche al processo decisionale e alle forme della rappresentanza politica.

Nel prosieguo cercheremo di valutare il tipo di influenza prodotto dalla Strategia sulle due dimensioni appena enunciate (quella sostanziale e procedurale). Faremo anche riferimento ai diversi paesi membri, e in particolare ai paesi dell'Europa del Sud (tra cui l'Italia). Questi paesi sono infatti accomunati da un modello specifico di welfare state (vedi Ferrera, 1996). Tale modello è caratterizzato dall'ipertrofia dei sistemi di protezione sociale (in primis le pensioni), dallo sviluppo di sistemi sanitari universalistici, dal ritardo nell'implementazione di schemi universali di assistenza sociale contro il rischio di povertà, da mercati del lavoro segmentati (con bassi tassi d'occupazione e alta disoccupazione) e strutture familiari di particolare rilievo nella gestione dei rischi sociali. Infine, il processo di gestione delle politiche sociali è caratterizzato dal fenomeno del particolarismo e della bassa statualità. Tali paesi sono poi connotati da un ritardo significativo in materia di

RPS

David Natali

investimenti nella conoscenza. Sotto molti punti di vista si tratta dunque di paesi particolarmente lontani dalla riforma del modello sociale proposta a Lisbona.

Nella seconda parte dell'articolo richiameremo brevemente il contenuto della Strategia e i principali obiettivi che la stessa ha proposto per il decennio 2000-10. Ne individueremo i tratti caratteristici in termini di contenuto e procedure (nuove forme di governance). Nella terza parte faremo riferimento alla revisione che la stessa Strategia ha subito nel 2005 con il progressivo spostamento dell'attenzione al tema delle politiche economiche e del lavoro e la parallela marginalizzazione delle politiche di protezione e inclusione sociale. Nella quarta parte analizzeremo alcuni indicatori relativi alla gestione di alcune policy al centro della Strategia. Alcune indicazioni illustreranno le principali linee evolutive del Mse. La quinta parte dell'articolo riassumerà alcune delle valutazioni proposte dalla letteratura contemporanea sull'influenza esercitata dalla Strategia e sulle prospettive del dibattito europeo in vista del lancio del nuovo progetto «Ue 2020». Le principali sfide per l'analisi del processo d'integrazione europea e dei suoi effetti sulla gestione delle politiche socio-economiche nazionali saranno oggetto di alcune riflessioni conclusive.

2. La Strategia di Lisbona: un nuovo progetto per l'Europa

La strategia adottata al Vertice di Lisbona del 2000 ha in primo luogo rappresentato il tentativo di trasformare l'economia europea e di incrementare la sua capacità di crescita nell'ambito della competizione globale. L'ambizione fu dunque di proporre una risposta ai problemi socio-economici che avevano caratterizzato l'Europa negli ultimi decenni (tra gli altri, disoccupazione, stagnazione della produttività e una performance macroeconomica debole), e alle sfide emerse alla fine del secolo scorso (ad esempio, l'invecchiamento della popolazione, l'innovazione tecnologica e la progressiva internazionalizzazione dei mercati finanziari e dei sistemi produttivi) (Ferrera e al., 2000; Sapir, 2004; Rodriguez, 2002). Gli obiettivi di Lisbona rappresentarono dunque una trasformazione fondamentale del Modello sociale europeo e delle sue dimensioni economica, sociale e ambientale (vedi Tucker, 2003; Zeitlin, 2008). In questa sezione illustriamo la logica della Strategia e le fondamenta normative di questo nuovo progetto per l'Europa, con riferimento al contenuto e alle procedure in essa previste.

2.1 *La Strategia di Lisbona come risposta ai limiti del Modello sociale europeo*

Le conclusioni del Vertice di Lisbona del 2000 furono fortemente ispirate dall'assunto che il Modello sociale europeo avesse estremo bisogno di riforme alla luce della crescente sfida competitiva globale. Tale assunto era basato sulla valutazione critica dello sviluppo dei paesi membri dell'Ue a partire dagli anni settanta (Collignon, 2003; Eichengreen, 2006). I problemi legati alla produttività e all'innovazione (soprattutto in rapporto alla performance statunitense) furono interpretati come il sintomo dell'eccessiva rigidità delle istituzioni socio-economiche (Agell, 2002; Padoan e Mariani, 2006). Molti contributi della letteratura economica hanno infatti legato la performance deludente delle economie europee all'eccessiva regolamentazione dei mercati, al ruolo di veto degli oligopoli e alla rigidità del mercato del lavoro (Gruner, 2002; Sapir, 2004). Il modello di sviluppo implementato dopo il secondo conflitto mondiale (con una limitata competizione sui mercati, accumulazione dei capitali insufficiente e alti livelli di spesa sociale) venne additato come inadeguato rispetto alle nuove sfide (Alesina e Giavazzi, 2006; Heckman, 2002).

Nelle parole di Begg (2008), un problema sistematico di deficit di competitività fu reso evidente dal deteriorare delle performance economiche, dal persistente alto livello di disoccupazione e dal ritardo negli investimenti in innovazione tecnologica e nell'economia della conoscenza. Per far fronte a tali deficienze, alcune riforme furono proposte attraverso la Strategia. Da un punto di vista micro-economico, il riferimento era alle riforme strutturali necessarie per innalzare i livelli di produttività. Maggiori investimenti nelle tecnologie dell'informazione, riduzione degli ostacoli alla libera competizione del settore dei servizi, liberalizzazione dei trasporti e del mercato energetico furono proposti (Daveri, 2002; Jorgenson, 2003).

La riforma delle politiche sociali e ambientali era un altro tassello per il rinnovamento del modello di sviluppo dell'Unione (Begg e al., 2007). Nello specifico, la Strategia si basava sull'idea della modernizzazione del welfare state ereditato dal XX secolo. In linea con Wincott (2003), possiamo definire le linee portanti di tale modernizzazione nei termini della esplicita interazione tra tre vertici del modello europeo: coesione sociale, occupazione e crescita economica. Il ruolo equivalente delle tre dimensioni sopra enunciate, è stato da molti interpretato come il segno dell'allora posizione egemonica dei governi di centro-sinistra in Europa. L'affermarsi di un nuovo personale politico è stato interpre-

tato come un contributo decisivo all'affermazione della questione occupazionale e della coesione sociale al centro della strategia (Jenson e Pochet, 2005; Pochet, 2006). Nelle parole di Hemerijck e Ferrera (2004, p. 274), il nuovo programma dei partiti socialdemocratici degli anni novanta definì la protezione sociale come un fattore produttivo contribuendo così all'affermazione delle politiche sociali nell'agenda europea.

La modernizzazione delle politiche sociali e del lavoro era legata ad alcune linee d'azione già illustrate in precedenti documenti comunitari. I quattro pilastri della modernizzazione consistevano nel: rendere i sistemi pensionistici nazionali sostenibili da un punto di vista finanziario e adeguati da quello delle prestazioni concesse; promuovere l'integrazione dei gruppi a rischio di esclusione; promuovere l'entrata nel mercato del lavoro di un numero sempre maggiore di individui e garantire cure sanitarie di alto livello e sostenibili (Goetschy, 2008; Pochet, 2005).

In tale contesto un ruolo particolare era giocato dal tema dell'attivazione. Sulla base dell'esperienza di successo scandinava, la Strategia prefigurava un riorientamento delle politiche sociali al fine di incoraggiare il coinvolgimento delle persone (anche dei beneficiari di servizi e benefici sociali) nel mercato del lavoro attraverso lo sviluppo di politiche educative e di formazione e una prospettiva maggiormente selettiva nella concessione delle prestazioni sociali. Mentre tale legame tra politiche sociali e del lavoro non era nuovo (anche nel dibattito europeo), la Strategia rese tale dinamica evidente ed esplicita (Wincott, 2003). Mentre il Modello sociale europeo eredità del XX secolo sottolineava – al pari della Strategia – la centralità della spesa sociale come fattore di sviluppo, il suo rapporto con l'accesso al lavoro era molto più problematico. Il Mse, soprattutto nella sua declinazione continentale e dell'Europa del Sud, era sostanzialmente basato sull'accesso al lavoro per i soli soggetti in grado di garantire standard minimi di produttività. Il benessere dei cittadini era dunque declinato a favore di alcune categorie sociali: lavoratori full-time, impiegati attraverso carriere continue e soprattutto maschi. Altri gruppi della popolazione venivano marginalizzati: è il caso delle donne, dei cittadini più anziani e dei portatori di disabilità (Annesley, 2007). Secondo una lettura largamente condivisa nella letteratura scientifica più recente, il nuovo Mse proposto dalla Strategia di Lisbona era dunque identificabile nel cosiddetto «*Adult-worker model*» (*ivi*, p. 198). Non solo si proponeva la riduzione del livello di disoccupazione, attraverso la riattivazione dei

disoccupati, ma l'incremento dell'occupabilità dei non attivi. Sul versante delle politiche sociali la modernizzazione doveva realizzarsi attraverso la riforma dei sistemi di protezione sociale. Pensioni e sanità avrebbero dovuto essere riformati al fine di incrementare l'efficacia nella protezione dei più deboli (soprattutto riguardo ai nuovi rischi sociali) e dall'altro migliorare la loro sostenibilità da un punto di vista finanziario. Il rischio dell'invecchiamento demografico rappresentava una delle sfide principali. Gli strumenti da adottare erano dunque legati al miglioramento della sostenibilità finanziaria dei programmi di protezione sociale, con la razionalizzazione della spesa, l'innalzamento dell'età di pensionamento e la contemporanea riduzione del numero di persone a rischio povertà ed esclusione sociale (Natali, 2008). La generalizzata attivazione della popolazione era poi legata all'investimento nella società della conoscenza. Interventi sul sistema educativo e formativo e in materia di innovazione e ricerca e sviluppo avrebbero dovuto permettere il miglioramento della generale capacità competitiva.

2.2 *La Strategia di Lisbona e la nuova governance*

Come riconosciuto da Rodriguez (2002) – una delle fautrici della Strategia – il disegno elaborato dall'Unione europea fu politico e non solo economico. Mentre il bisogno di assicurare la pace all'interno dei confini europei e la crescita economica dei paesi membri erano stati al centro del Trattato di Roma e dei seguenti primi passi dell'integrazione, un nuovo disegno complessivo per l'Unione doveva essere definito all'inizio del XXI secolo. Tre obiettivi per il futuro dell'Unione furono illustrati al Vertice di Lisbona: il sostegno alle condizioni di vita dei cittadini europei, fare dell'Europa un attore chiave della globalizzazione e incrementare le basi di legittimità politica dell'Unione. E tale insieme di obiettivi dovevano essere raggiunti attraverso un insieme di strumenti: nuove forme di governance per l'Unione europea avrebbero dovuto essere implementate al pari della progressiva democratizzazione dei paesi ex comunisti e dell'affermazione della logica multilaterale nelle relazioni internazionali (Rodriguez, 2006, p. 350).

La razionalità economica era alla base della proposta di nuove forme di coordinamento delle politiche macro, microeconomiche e sociali. Anche se tale principio è tutt'oggi al centro di dibattito tra gli economisti, molti hanno avanzato la proposta del coordinamento europeo come necessario al miglioramento della performance economica dei

singoli paesi membri (Collignon, 2003; 2008). In linea con Pisani-Ferry e Sapir (2006) due sono i meccanismi che possono giustificare il coordinamento delle politiche nazionali. In primo luogo, l'interdipendenza può rendere l'indipendenza delle strategie nazionali controproducente. Effetti di *spill over* delle decisioni dei governi nazionali soprattutto in aree di policy dove gli effetti di tali decisioni non sono confinati ad un solo paese (ad esempio, in tema di ricerca e sviluppo), e in settori di policy dove esistono complementarità (come nel caso delle politiche per l'occupazione). In secondo luogo, i decisori politici possono apprendere attraverso il più forte scambio di informazioni ed esperienze nazionali a livello europeo. E le strategie comuni possono rappresentare una leva per le riforme nei diversi paesi membri attraverso la definizione di progetti di riforma condivisi (Dyson, 2000; Begg e al., 2003).

Tali riflessioni, spesso richiamate nell'analisi del processo di globalizzazione e nell'affermazione di nuovi compiti per le organizzazioni internazionali, appaiono ancora più pregnanti per il contesto europeo. Da un lato, l'Ue è un'area particolarmente integrata con effetti evidenti sui meccanismi di interdipendenza politica ed economica (Debrun e Pisani-Ferry, 2006). E dunque meccanismi di complementarità sono da ritenere ancora più evidenti. Dall'altro lato, l'integrazione europea ha dato luogo a processi d'apprendimento sempre più espliciti in un contesto di crescente convergenza. Specialmente il lancio della «moneta unica» ha reso esplicita l'interazione tra decisioni adottate dai singoli governi. Ciò ha dunque posto i governi nazionali di fronte alla necessità di instaurare nuove forme di coordinamento (Duval e Elmeskov, 2006; Martin e Ross, 2005).

La Strategia di Lisbona ha dunque rappresentato il tentativo di elaborare e codificare una nuova e per certi versi sperimentale forma di governance (de Búrca, 2005; De Schutter e al., 2001; Heritier, 2002). Come sancito dalle conclusioni del Vertice di Lisbona, il Metodo aperto di coordinamento (Mac) coincideva con la nuova forma di governo. Il metodo era proposto per la definizione delle linee guida strategiche a livello europeo. Attraverso di esso gli Stati membri si sarebbero emulati reciprocamente, stimolando lo scambio delle migliori pratiche, e prendendo in considerazione le peculiarità nazionali (Citi e Rhodes, 2007; Radaelli, 2003). Nuove forme di coordinamento erano in effetti già state introdotte nel corso degli anni novanta. Un primo esempio di coordinazione delle politiche economiche e finanziarie fu disposto dal Trattato di Maastricht. Il trattato di Amsterdam e il suo

riferimento esplicito alle competenze in materia di politiche per l'occupazione è stato un ulteriore passaggio che ha allargato il campo di azione attraverso la cosiddetta *soft governance* (Borrás e Jacobsson, 2004). Le caratteristiche peculiari del nuovo approccio possono essere riassunte come segue: fissazione di linee guida per l'intera Unione combinata con la definizione di calendari mirati per ciascun paese coerenti con obiettivi di breve, medio e lungo termine; individuazione, quando appropriato, di indicatori e altri strumenti utili alla comparazione e diffusione delle migliori pratiche tra paesi membri; traduzione delle linee guida comuni in politiche a livello nazionale e regionale con l'individuazione di obiettivi e misure capaci di riconoscere e considerare le differenze a livello nazionale e locale; monitoraggio periodico, valutazione ed esame tra pari (*peer review*) in linea con il principio del processo di apprendimento continuo e partecipato (Hodson e Maher, 2001; Ioannou e al., 2008). Tale insieme di regole e strumenti era definito come un nuovo processo di politica pubblica trans-nazionale, che invece di basarsi su di un approccio «*top-down*» e vincolante, si concretizza in un coordinamento più ampio tra attori (non solo istituzioni ma anche attori della società civile e parti sociali) per il tramite di regole non vincolanti applicate con l'intento di sviluppare un approccio circolare e iterativo di apprendimento («*top-down*» e «*bottom-up*») (Tucker, 2003).

In particolare la possibilità di aumentare le potenzialità di apprendimento è stata segnalata da molti studiosi come aspetto fondamentale del nuovo approccio alla governance europea e nazionale (Telò, 2002). Strumenti di confronto sistematico attraverso batterie standardizzate di indicatori comuni, scambio delle pratiche migliori, monitoraggio e valutazione circolare furono proposti al fine di favorire il cambiamento delle politiche nazionali (Eberlein e Kerwer, 2004; Hartwig e Meyer, 2002). L'apprendimento condiviso tra i paesi membri e i diversi attori con un interesse nelle politiche oggetto di analisi avrebbe dovuto realizzarsi attraverso la creazione di conoscenza condivisa e il miglioramento delle capacità istituzionali dei processi di gestione delle politiche pubbliche interessate (per una definizione più accurata di capacità istituzionali vedi Ferrera e Sacchi, 2005). Il cambiamento delle politiche avrebbe dovuto realizzarsi in primis attraverso il mutamento delle idee e della comprensione di problemi, sfide e soluzioni. E processi deliberativi avrebbero dovuto contribuire a migliorare l'efficienza del processo decisionale a livello nazionale ed europeo e dunque a migliorare la legittimità stessa del processo (Bom-

RPS

David Natali

berg, 2007; Jacobsson, 2004; Jacobsson e Vifell, 2003). In questo senso la più ampia partecipazione dei cosiddetti *stakeholders* (coloro che hanno un interesse nelle politiche in oggetto) avrebbe garantito il pieno sviluppo della logica deliberativa del processo.

Dunque la strategia ha proposto l'ampia riforma del Mse in termini di contenuto e procedurale. Tale sfida appare particolarmente significativa per alcuni regimi di welfare. È soprattutto il modello sud europeo richiamato nella sezione introduttiva ad essere sottoposto alla pressione per il cambiamento.

3. La riforma della Strategia: da Lisbona 1 a Lisbona 2

Nel marzo del 2004, il Consiglio europeo invitò la Commissione a istituire un Gruppo di lavoro (*High level group*) guidato dall'ex primo ministro olandese Wim Kok per una prima valutazione della Strategia di Lisbona. Coerentemente con le critiche relative al processo di coordinamento e ai limitati progressi mostrati dai singoli paesi membri, il Rapporto Kok del 2004 (Kok e al., 2004) sottolineò la limitata implementazione della strategia (Begg, 2006; Begg e al., 2007). I risultati insoddisfacenti furono ascritti a due problemi principali: il sovraccarico dell'agenda di riforma; e i limiti del modello di governance proposto nel 2000. Per quanto riguarda il primo limite, il Rapporto Kok propose una revisione del contenuto della strategia al fine di aumentare l'enfasi su alcuni dei punti programmatici in essa contenuti. L'attenzione nella seconda parte di implementazione della strategia avrebbe dovuto concentrarsi sui temi della competitività economica e della crescita occupazionale. La proposta consisteva nel focalizzarsi sul tema della crescita e del lavoro ritenuti fondamentali per migliorare la performance europea. Mentre i temi dello sviluppo ambientale e sociale avrebbero dovuto assumere un rilievo tutto sommato secondario. Per quanto concerne il metodo di governance, il Rapporto Kok propose tre innovazioni strategiche (Pisani-Ferry e Sapir, 2006). In primo luogo, i paesi membri avrebbero dovuto assumere un ruolo maggiormente proattivo impegnandosi nella gestione degli obiettivi preposti con l'interazione con i parlamenti nazionali e le parti sociali. La Commissione fu chiamata a rendere più efficienti alcuni meccanismi tipici del processo di coordinamento: il monitoraggio, la valutazione tra pari e l'uso degli indicatori comuni. Mentre un miglior coordinamento dei diversi strumenti a disposizione dell'Unione europea

avrebbe dovuto essere affermato. Il processo di valutazione di pressione «morale» sui governi nazionali avrebbe dovuto essere realizzato. La Commissione seguì in effetti due delle tre indicazioni proposte dal Gruppo di lavoro Kok. Da un lato, fu proposto lo strumento del rapporto nazionale in materia economica e occupazionale da adottare previa consultazione e dibattito con gli attori istituzionali (e non) a livello nazionale. La Commissione propose di migliorare l'interazione tra i diversi strumenti a disposizione dell'Unione per la gestione delle politiche socio-economiche: legislazione, metodo aperto di coordinamento, fondi strutturali, dialogo sociale solo per citare i principali.

D'altra parte, la proposta di rafforzare gli strumenti di valutazione tra pari e di raccomandazione fu lasciata cadere. E il Consiglio non diede seguito alla proposta della Commissione di aumentare l'impegno finanziario a carico del bilancio comunitario per dare concreta attuazione alla strategia. La prospettiva di supportare la Strategia di Lisbona con una serie di incentivi finanziari fu dunque abbandonata (Pisani-Ferry e Sapir, 2006, p. 6).

L'idea di un «nuovo inizio» per la Strategia basata su «crescita e occupazione» fu comunque accettata dal Consiglio europeo del marzo del 2005 (Zeitlin, 2007a). Il nuovo processo fu basato sulla fusione della Strategia europea per l'occupazione (Seo) con le Linee guida economiche (*Broad economic policy guidelines* – Bepg) in un unico pacchetto di 24 Linee guida integrate. E i piani nazionali in materia di politiche del lavoro, macro e microeconomiche furono rimpiazzati da un unico documento: Programma di riforma nazionale.

4. Una prima valutazione dell'impatto della Strategia

La valutazione dell'influenza di processi di coordinamento non vincolanti e basati in larga parte sulla proposizione di linee guida aperte, oggetto di ciclica revisione, ha rappresentato una sfida per la ricerca soprattutto politologica e giuridica. Come sottolineato da Zeitlin (2005a; 2005b), l'efficacia dei nuovi metodi di governance è di difficile valutazione. Detto delle difficoltà nell'analizzare la reale influenza della strategia, nel prosieguo facciamo riferimento ad alcuni indicatori quantitativi e qualitativi che sono stati proposti all'interno della Strategia e dalla letteratura per verificare l'andamento delle principali variabili socio-economiche oggetto del progetto approvato a Lisbona nel 2000. Non si tratta di una vera e propria verifica del rapporto causa-

RPS

David Natali

effetto tra le linee guida proposte dall'Ue e l'andamento delle variabili di cui sopra. Piuttosto l'obiettivo è di individuare le possibili variazioni dei principali indicatori socio-economici, eventualmente da collegare alla messa in opera della Strategia. Cercheremo di comprendere il grado di cambiamento del Modello sociale europeo e in particolare dei paesi dell'Europa del Sud (maggiormente distanti dagli obiettivi di Lisbona).

Faremo riferimento ad alcuni indicatori relativi sia alle dinamiche di sviluppo economico sia di coesione sociale e di crescita dell'occupazione nella fase successiva all'introduzione della Strategia. Infatti, una delle innovazioni apportate dalla Strategia di Lisbona è data dall'ampio riferimento a indicatori comuni sulla cui base furono individuati degli obiettivi quantitativi da raggiungere entro la scadenza del 2010. In secondo luogo, analizzeremo l'influenza della Strategia sulle procedure di gestione delle politiche oggetto della stessa. L'attenzione sarà concentrata sul tema della partecipazione, dell'apprendimento e del miglioramento delle capacità istituzionali dei diversi paesi.

4.1 L'impatto della Strategia sulla performance socio-economica.

Uno sguardo al Sud Europa

In materia di politiche del lavoro, uno degli obiettivi principali fu quello legato al livello occupazionale da raggiungere entro il 2010: il tasso d'occupazione doveva raggiungere il livello del 70% della popolazione in età lavorativa; mentre il tasso d'occupazione femminile avrebbe dovuto raggiungere il 60%. Infine, il tasso d'occupazione per i lavoratori anziani avrebbe dovuto raggiungere il tasso del 50%. In secondo luogo, analizzeremo alcuni indicatori legati all'ulteriore obiettivo di migliorare la coesione sociale nell'Ue: ridurre il tasso di povertà e la disuguaglianza dei redditi da lavoro.

Successivamente, procederemo all'analisi di indicatori riferiti alla capacità di crescita dell'economia della conoscenza in Europa. Faremo riferimento all'andamento del prodotto interno lordo nell'area Ue. Il riferimento sarà comparato con gli obiettivi fissati dal Vertice di Lisbona. Un secondo indicatore proposto dalla Strategia ha fatto riferimento all'obiettivo di trasformare l'Unione europea nell'economia della conoscenza: un modello di crescita economica largamente basata sull'incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo, educazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Obiettivo comune fissato dalla Strategia è consistito in un tasso d'investimento in ricerca e sviluppo pari al 3% del Pil. Gli indicatori appena richiamati saranno ana-

lizzati con riferimento specifico al modello di welfare sud-europeo, per valutare l'impatto della Strategia su quest'ultimo.

Iniziando dagli indicatori relativi alla performance dei paesi membri in materia di politiche del lavoro e sociali, occorre sottolineare i progressi compiuti da quasi tutti i paesi in tema di attivazione. Tali progressi non hanno comunque permesso di raggiungere l'obiettivo del 70% di tasso d'occupazione totale fissato a Lisbona. Anche i dati riferiti all'occupazione femminile e dei lavoratori anziani rimane ben lontana dagli obiettivi prefissati (tabella 1).

Tabella 1 - Tasso d'occupazione (lavoratori anziani, donne e totale) in alcuni paesi membri (anni 2000-07), Target Lisbona 70%

	2000			2007		
	Lavoratori anziani	Donne	Totale	Lavoratori anziani	Donne	Totale
Danimarca	55,7	58,1	76,3	58,6	73,2	77,1
Olanda	38,2	60,1	72,9	50,9	69,6	76,0
Svezia	64,9	70,9	73,0	70,0	71,8	74,2
Regno Unito	50,7	64,7	71,2	57,4	65,5	71,5
Estonia	46,3	56,9	60,4	60,0	65,9	69,4
Germania	37,6	58,1	65,6	51,5	64,0	69,4
Irlanda	45,3	53,9	65,2	53,8	60,6	69,1
Portogallo	50,7	60,5	68,4	50,9	61,9	67,8
Slovenia	22,7	58,4	62,8	33,5	62,6	67,8
Repubblica Ceca	36,3	56,9	65,0	46,0	57,3	66,1
Spagna	37,0	41,3	56,3	44,6	54,7	65,6
Francia	29,9	55,2	62,1	38,3	60,0	64,6
Belgio	26,3	51,5	60,5	34,4	55,3	62,0
Bulgaria	20,8	46,3	50,4	42,6	57,6	61,7
Grecia	39,0	41,7	56,5	42,4	47,9	61,4
Italia	27,7	39,6	53,7	33,8	46,6	58,7
Polonia	28,4	48,9	55,0	29,7	50,6	57,0
Ue-27	36,9	53,7	62,2	44,7	58,3	65,4

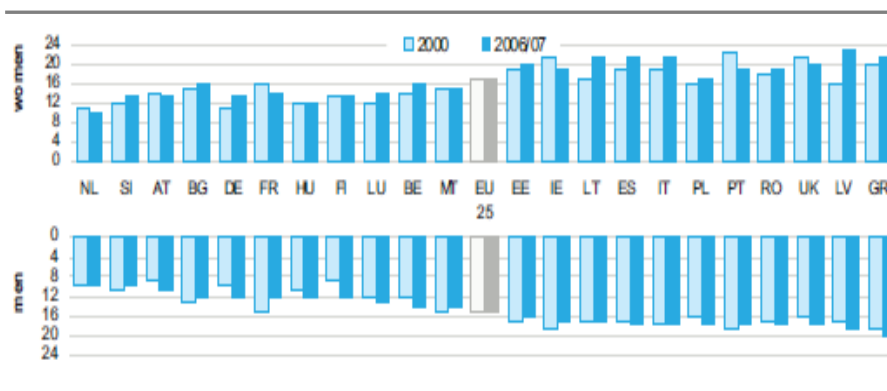
Fonte: Eurostat, 2008.

Il tasso complessivo d'occupazione ha raggiunto nel 2007 il 65,4% (nel 2000, il livello medio nei paesi membri dell'Ue era pari al 62,2%). E negli ultimi anni l'impatto della crisi economico-finanziaria ha ulteriormente allontanato l'Ue dall'obiettivo fissato nel 2000. In alcuni paesi, comunque, la performance del mercato del lavoro è stata significativa. È il caso della Spagna dove il tasso d'occupazione totale è sa-

lito di oltre il 9% tra il 2000 e il 2007. Nello specifico, i paesi dell'Europa del Sud, appartenenti al modello di welfare con il maggior grado di incongruenza rispetto agli obiettivi di Lisbona hanno avuto una performance migliore rispetto alla media europea. Italia, Spagna, Portogallo e Grecia hanno visto un incremento del tasso d'occupazione totale di poco inferiore al 5% contro un aumento medio dei 27 paesi membri del 3,2%. Dunque, l'obiettivo del tasso d'occupazione pari al 70% non sarà raggiunto entro il 2010. Ma importanti progressi sono stati comunque implementati. Il livello d'occupazione dei lavoratori anziani può poi essere inteso come un indicatore del grado di mutamento del sistema di protezione sociale dei diversi paesi in linea con il nuovo modello dell'attivazione. Anche in questo caso i ritardi sono significativi e i paesi del Sud Europa hanno progredito ad un ritmo inferiore rispetto alla media europea (tabella 1).

Il secondo indicatore che analizziamo riguarda la dimensione sociale della Strategia. L'obiettivo di ridurre il rischio di povertà ha visto successi limitati nel periodo 2000/07. I dati riportati dall'European trade union institute (Etui, 2009) confermano un dato medio europeo del tasso della popolazione a rischio di povertà (con un reddito inferiore al 60% del reddito medio nazionale) stabile nei 27 paesi membri: intorno al 15% per la popolazione maschile e intorno al 17% per quella femminile (figura 1). È questo il mancato successo tra i più evidenti per la Strategia di Lisbona.

Figura 1 - Popolazione a rischio di povertà (dopo trasferimenti sociali)
(anni 2000-2006/07)



Fonte: Etui, 2009.

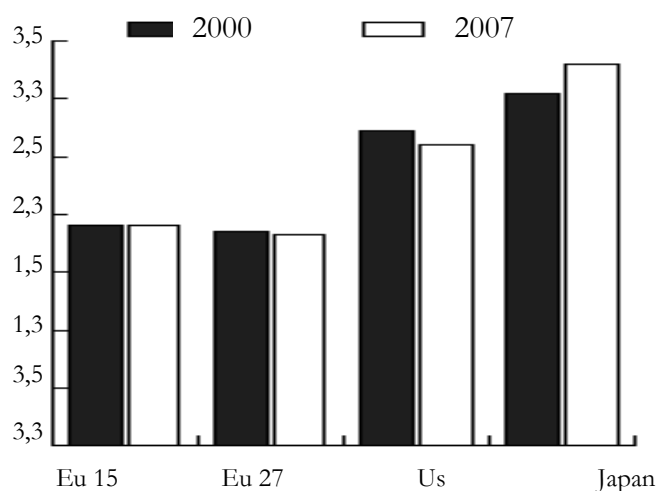
Con riferimento ai singoli paesi è evidente il trend disgiunto tra coloro che sono stati in grado di ridurre sensibilmente il tasso (ad esempio la Francia) e coloro che hanno mantenuto i dati stabili o addirittura in progressivo deterioramento (è il caso dell'Italia, della Grecia e della Spagna). Con l'eccezione del Portogallo i paesi del Sud d'Europa hanno avuto un'evoluzione negativa.

Ulteriore indicatore da analizzare è quello del tasso d'investimento in ricerca e sviluppo in percentuale del Pil. Posto l'obiettivo di Lisbona pari al 3%, il dato medio europeo non ha visto alcun progresso (vedi figura 2). Questo appare indicativo della mancata trasformazione del modello sociale europeo nel senso dell'economia della conoscenza.

RPS

David Natali

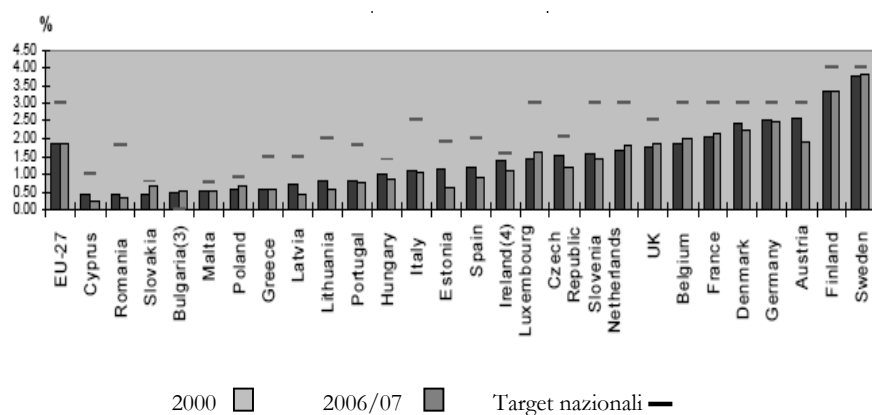
Figura 2 - Tasso d'investimento in ricerca e sviluppo (anno 2007),
Target Lisbona 3% Pil



Fonte: Eurostat, 2008.

Il dato più preciso riferito ai singoli paesi membri pone l'accento sulle discrepanze tuttora presenti, e sul ritardo accumulato dai paesi dell'Europa del Sud (figura 3). L'Italia, ad esempio, non si è affatto avvicinata al target proposto, ma ha visto addirittura peggiorare il dato rispetto a quello dell'anno 2000. E lo stesso vale per Portogallo e Grecia. Solo la Spagna ha migliorato sensibilmente la propria azione in materia.

Figura 3 - Tasso d'investimento in ricerca e sviluppo nei 27 paesi membri



Fonte: Tilford e Whyte, 2009.

Tabella 2 - Tasso di crescita economico in rapporto al Pil

	2000	2005	2007
Belgio	3,7	1,8	2,8
Danimarca	3,5	2,4	1,6
Francia	3,9	1,9	2,2
Germania	3,2	0,8	2,5
Grecia	4,5	2,9	4,0
Irlanda	9,2	6,4	6,0
Italia	3,7	0,6	1,5
Olanda	3,9	2,0	3,5
Polonia	4,3	3,6	6,6
Portogallo	3,9	0,9	1,9
Regno Unito	3,9	2,1	3,0
Slovenia	4,4	4,3	6,8
Spagna	5,0	3,6	3,7
Svezia	4,4	3,3	2,5
Ue-27	3,9	2,0	2,9

Fonte: Eurostat, 2008.

Un ulteriore indicatore riguarda il tasso di crescita del Pil annuale. La Strategia adottata nel 2000 aveva previsto il raggiungimento di un tasso medio di crescita pari al 3% del Pil. La figura mostra l'andamento nell'Ue nel periodo tra il 2000 e il 2007. Come si vede in tabella 2, il tasso di crescita è stato largamente al di sotto degli obiettivi prefissati, salvo l'anno di lancio della Strategia. Alcuni autori hanno sottolineato la deludente performance dei paesi europei. L'Ue non è diventata l'economia più dinamica al mondo: la crescita del Pil è stata al di sotto degli obiettivi prefissati (Collignon e al., 2005; Fitoussi e Le Cacheux, 2005).

Come vedremo nel prosieguo, alcuni esperti hanno sottolineato la mancanza di uno sforzo coerente con la crescita dell'economia; e a livello nazionale molti governi si sono trovati nella sostanziale impossibilità a perseguire politiche espansive (vedi Collignon, 2008). Anche la comparazione con gli Stati Uniti mette in risalto il risultato insoddisfacente dell'economia europea negli ultimi anni. Il gap tra la crescita economica statunitense e quella europea si è mantenuto nel corso del decennio (con l'eccezione dei soli nuovi paesi membri dell'Europa centro-orientale).

A conclusione mostriamo il ranking dei paesi membri in rapporto agli indicatori comuni adottati dalla Strategia. La classifica è elaborata annualmente dal *Center for European Reform* (Tilford e Whyte, 2009).

Il dato è generico ma illustra in modo evidente i ritardi accumulati dai paesi dell'Europa del Sud. Questi ultimi si mantengono agli ultimi posti del *ranking* europeo al pari di molti paesi dell'Europa centro-orientale. Il dato ci pare indicativo del persistente ritardo dei modelli di welfare che nel 2000 erano più lontani dagli obiettivi di Lisbona.

Tabella 3 - Ranking dei paesi membri in base alla performance sui parametri di Lisbona

	2007	2005	2004
Danimarca	1	1	1
Svezia	2	2	2
Austria	3	3	4
Olanda	4	5	3
Finlandia	5	6	6
Irlanda	6	7	10
Regno Unito	7	4	5
Germania	8	10	9
Francia	9	8	11

segue *Tabella 3 - Ranking dei paesi membri in base alla performance sui parametri di Lisbona*

	2007	2005	2004
Slovenia	10	11	12
Estonia	11	16	18
Lussemburgo	12	9	8
Belgio	13	13	13
Repubblica Ceca	14	12	7
Cipro	15	14	15
Spagna	16	21	23
Lettonia	17	19	19
Lituania	18	20	21
Grecia	19	17	20
Slovacchia	20	22	17
Portogallo	21	18	16
Ungheria	22	15	14
Italia	23	23	24
Romania	24	25	25
Bulgaria	25	24	26
Polonia	26	26	22
Malta	27	27	27

Fonte: Tilford e Whyte, 2009.

4.2 L'impatto sul modello di governance

Da un punto di vista della governance della Strategia di Lisbona, i risultati sono stati valutati in termini di alcuni successi, in parallelo ad evidenti lacune. In termini di partecipazione dei diversi attori (istituzionali e non), questa si è dimostrata ineguale nei diversi processi di coordinamento. Le parti sociali e le organizzazioni non governative sono state coinvolte nel processo in vario modo. Tucker (2003), ad esempio, ha fornito l'evidenza della forte variazione del grado di partecipazione, a seconda del settore di policy in oggetto e dei paesi presi in esame. Nel caso del Metodo aperto di coordinamento in materia d'inclusione sociale un generale miglioramento nel grado di partecipazione è stato esplicitato da diversi studi. D'altra parte non tutte le ricerche sono concordi. Kröger (2008) ad esempio ha mostrato la limitata apertura dei processi di coordinamento con riferimento esplicito

alla dimensione europea. De la Porte e Pochet (2005) e Smismans (2008), con riferimento alla Strategia europea per l'occupazione, hanno fatto luce sulla partecipazione altalenante e sul grado limitato di reale influenza nel processo decisionale. Alcune variabili, quali ad esempio il colore della coalizione politica al potere in un certo Stato membro, hanno fortemente influenzato il grado di partecipazione. In molti casi, la definizione dei rapporti nazionali si è dimostrata un esercizio prettamente burocratico e discendente con una limitata interazione tra attori. Come riconosciuto da Kerber e Eckardt (2007), in molti casi i rapporti nazionali sono preparati da un ristretto numero di burocrati, mentre il coinvolgimento delle parti sociali, degli attori della società civile è limitato. E l'ulteriore evoluzione successiva alla revisione della Strategia (da Lisbona 1 a Lisbona 2) non sembra aver determinato alcun miglioramento (Zeitlin, 2007a).

In tema di apprendimento, l'evidenza richiamata nella letteratura è varia. In linea con Zeitlin (2007b; 2008) alcune indicazioni appaiono incoraggianti (almeno in alcuni settori di policy e in alcuni processi di coordinamento). Per esempio, in materia di lavoro e inclusione sociale, la Strategia ha contribuito ad aumentare la visibilità di alcuni temi oggetto della riforma. E questa ha influito sul mutamento del dibattito e apparentemente delle idee cardine delle riforme in linea con il gergo europeo. Sempre Zeitlin (2008) ha mostrato come i diversi processi di coordinamento abbiano aiutato a modificare l'agenda del governo in molti paesi membri. Temi quali l'attivazione, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita sono entrati a far parte del dibattito politico e parlamentare. I decisori politici sono dunque stati esposti ad un'influenza significativa in grado di modificare il loro approccio.

Altri autori hanno sottolineato l'impatto significativo nelle procedure di gestione delle fasi di raccolta delle informazioni, monitoraggio, valutazione delle politiche. E l'integrazione tra settori di policy, livelli di governo e attori è migliorata in diversi paesi. Tra gli altri, Ferrera e Sacchi (2005) hanno mostrato il miglioramento sensibile delle capacità istituzionali del governo italiano in materia di politiche del lavoro. E Natali (2008) ha evidenziato segnali di tale maggiore efficacia nella raccolta delle informazioni e nell'attività di monitoraggio e interazione tra diversi settori anche nel caso pensionistico. Le capacità istituzionali di molti governi nazionali hanno mostrato dunque altrettanti passi in avanti. Il miglioramento delle procedure di gestione delle politiche in oggetto è dunque almeno in parte ascrivibile proprio alla Strategia (vedi Zeitlin, 2005b).

In questo quadro, la revisione della Strategia operata nel 2005 non

RPS

David Natali

sembra aver incrementato il potenziale di apprendimento. Al contrario molti autori hanno mostrato scetticismo riguardo alla forma semplificata del coordinamento insito nella Strategia (Zeitlin, 2008).

RPS

5. La Strategia di Lisbona tra luci e ombre: alcune prime spiegazioni del mancato successo

Sulla base dei dati appena richiamati e della letteratura più recente è possibile richiamare i principali fattori che possono aver impedito il successo pieno della Strategia. Nella prima parte facciamo riferimento ai commenti più critici (spesso provenienti dalla letteratura economicistica). Tali commenti hanno illustrato i possibili fattori esplicativi dei risultati tutto sommato deludenti su crescita, competitività e coesione sociale. Nella seconda parte faremo invece riferimento alla lettura più complessa e meno negativa data da altri commentatori. In questo caso è la possibile influenza positiva sulla funzione delle istituzioni comunitarie e sulla partecipazione degli interessi organizzati al processo di integrazione europea ad essere messi in evidenza.

Una parte dei commentatori ha largamente criticato la strategia, il suo contenuto e la sua implementazione (prima e dopo la revisione di medio termine) (Kaufmann e al., 2004; Mundshenk e al., 2007; Hishow, 2005). La critica più radicale è venuta da coloro che hanno additato le linee guida contenute nella strategia come profondamente incoerenti (Collignon, 2008, p. 4). Da un lato, alcuni autori hanno criticato l'assunto relativo alla presunta superiorità del capitalismo liberale di stampo nordamericano. Una prima critica ha riguardato l'oggetto di analisi: per alcuni economisti, infatti, non è plausibile identificare un modello in grado di garantire in tutti i diversi settori dell'economia un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti dell'economia globale. L'analisi economica e la proposta di un modello di sviluppo socio-economico dovrebbero invece focalizzarsi sulla molteplicità di strategie che a livello di settore produttivo possono essere applicate con successo. Nella stessa economia statunitense, non tutti i settori produttivi (industria, servizi, ecc.) sono basati sulle stesse regole. D'altra parte, molti commentatori hanno proposto dubbi sugli assunti alla base della strategia: in primo luogo la necessità della deregolazione del mercato del lavoro e della sua progressiva flessibilizzazione per garantire un maggiore sviluppo economico (Creel e al., 2005).

Altri autori (vedi Schafer, 2004) hanno ad esempio sottolineato che il programma avanzato a Lisbona non ha rappresentato il tentativo di

riorganizzare il Modello sociale europeo e quello dei paesi continentali e del sud in primis. Piuttosto si è trattato di un progetto teso a destabilizzarlo. Molto del ritardo nell'implementazione è dunque ascrivibile alla tensione permanente tra la strategia e il compromesso socio-economico alla base delle economie europee.

Su posizioni simili converge la lettura istituzionalista del processo d'integrazione europea. I problemi del processo d'integrazione sarebbero dovuti al progressivo conflitto tra il modello dell'Ue (di tipo post-ricardiano) e le diverse modalità di gestione del *welfare capitalism* a livello nazionale (Hopner e Schafer, 2007). Il processo d'integrazione invece che rafforzare le capacità competitive dei singoli modelli di sviluppo dei paesi membri (ciascuno con le proprie peculiarità) tenderebbe a produrre una convergenza a tappe forzate. In altre parole, l'integrazione europea produrrebbe sfide diverse ai modelli di economia liberale di mercato e a quelli di economia coordinata di mercato. Il risultato sarebbe dunque lo scontro tra diversi modelli. La convergenza darebbe luogo a due possibili esiti: la progressiva trasformazione in senso liberale delle economie dei paesi dell'Europa continentale e del Sud; oppure la progressiva crisi del progetto d'integrazione europea.

Il processo di progressiva integrazione sarebbe dunque in corso di trasformazione. E il tentativo di realizzare nuovi compromessi tra lo Stato nazionale e le istituzioni comunitarie non avrebbe sortito alcun effetto positivo. L'armonizzazione tecnica attraverso lo strumento regolativo avrebbe in altre parole raggiunto i propri limiti. Gli Stati membri sarebbero oggi incapaci di gestire in modo autonomo le proprie politiche economiche e sociali, mentre l'Ue sarebbe ancora incapace di proporre fonti di legittimazione autonome non mediate dal ruolo dei governi nazionali. In questa condizione, le tensioni politiche e istituzionali sarebbero destinate ad aumentare d'intensità, e la Strategia di Lisbona ne sarebbe una prima espressione (Ferrera, 2005; 2008).

Sul versante della letteratura economica, altre analisi hanno illustrato in modo più puntuale i limiti potenziali del processo di coordinamento delle politiche socio-economiche. L'Agenda di Lisbona sarebbe vittima delle contraddizioni in essa contenute. In particolare, l'interazione tra la Strategia e la creazione della moneta unica avrebbe evidenziato tensioni insormontabili. Mabbett e Schelkle (2007) (vedi anche Gruner, 2002) hanno evidenziato la contraddizione insita nella lettura politico-economica della Strategia. Mentre i fautori dell'agenda

RPS

David Natali

hanno contribuito a identificare il nesso tra austerità finanziaria e spazio di riforma delle politiche sociali e del lavoro (vedi Rodriguez, 2002), Mabbett e Schelkle hanno sottolineato che il consolidamento finanziario può rappresentare un freno all'innovazione del modello sociale europeo. I perdenti delle riforme, chiamati ad assumere gran parte dei costi relativi, dovrebbero essere compensati per tali svantaggi. Ma l'austerità limita fortemente gli interventi compensatori. L'Agenda di Lisbona si baserebbe dunque su di un corto circuito che può spiegare la mancanza di risultati raggiunti. Un'altra parte della letteratura ha invece spiegato i limitati progressi attraverso l'ipotizzata inefficienza delle procedure attivate attraverso la Strategia. Il Metodo aperto di coordinamento, in particolare, avrebbe mostrato la propria debolezza. Pisani-Ferry e Sapir (2006), ma anche Tilford e Whyte (2009), hanno illustrato i limiti del processo di comparazione e di scambio delle informazioni paventato nell'ambito della Strategia. In particolare, l'impegno dei governi nazionali si sarebbe mostrato totalmente insufficiente.

Altra parte della letteratura ha invece richiamato i progressi comunque compiuti. Soprattutto il bilanciamento dell'agenda europea e l'individuazione di nuove linee d'azione per l'Ue in materia sociale sono gli avanzamenti evidenziati (Goetschy, 2008). La Strategia avrebbe rappresentato un nuovo spazio d'intervento su materie un tempo di esclusiva competenza nazionale e con limitata interferenza europea. E i processi decisionali e di gestione delle politiche socio-economiche nazionali sarebbero sempre più integrati (Zeitlin, 2008).

6. Conclusioni

Il presente articolo ha introdotto alcuni temi oggetti di vasto dibattito nella letteratura contemporanea. In particolare si è cercato di mostrare il ritardo nella concreta implementazione delle linee guida proposte dalla Ue in materia socio-economica e di politiche del lavoro, al pari di alcuni indubbi successi. La Strategia di Lisbona ha sicuramente segnato gli ultimi anni del processo di integrazione europea e, nonostante i problemi richiamati, ha avuto il merito di avanzare nuove idee per il progetto europeo del XXI secolo. Indicazioni relative all'implementazione delle politiche macro- e micro-economiche sono state affiancate da principi fortemente innovativi in materia istituzionale e procedurale. Nuove forme di interazione tra livelli di governo, attori e

settori di policy si sono materializzate seppure in modo ancora incompleto e per molti versi insufficiente. Il limitato successo relativo ai grandi obiettivi che la Strategia pose nel 2000 induce in ogni caso a proporre alcune considerazioni critiche. Una serie di tensioni e contraddizioni devono ancora trovare soluzione. La prima tensione riguarda proprio l'interazione tra politiche di coesione sociale, crescita economica e sviluppo dell'occupazione. Come ricordato i pochi progressi realizzati si sono dimostrati insufficienti e possono essere interpretati come il risultato dell'impossibile conciliazione di obiettivi distinti se non opposti: crescita occupazionale e innalzamento della produttività, sviluppo della competitività dei sistemi nazionali e forti differenze tra settori produttivi e modelli nazionali di sviluppo, ecc. Il Modello sociale europeo appare ancora molto stabile e le nuove linee d'azione improntate all'attivazione, alla flessibilità e alla modernizzazione di sistemi di protezione sociale sono state attuate in modo incompleto. Il caso dei paesi dell'Europa meridionale appare in questo emblematico: alcuni progressi (ad esempio in termini occupazionali) sono stati raggiunti in parallelo con la persistenza di altri limiti (in tema di crescita della produttività, di maggiore coesione sociale e così via).

Una seconda tensione riguarda proprio la difficile convivenza delle persistenti competenze nazionali e la crescente domanda di interventi sovranazionali. Il tentativo di operare una giustapposizione delle prime con la seconda non ha portato ad effetti significativi (e forse tali effetti nemmeno potevano essere paventati). In tale contesto, gli auspici miglioramenti da un punto di vista processuale e istituzionale si sono realizzati solo in parte.

I limiti proposti con riferimento alla Strategia di Lisbona dovranno essere affrontati in vista del lancio della nuova strategia denominata «Ue 2020». La sfida riguarda la sostenibilità del Modello sociale europeo e il futuro stesso dell'integrazione europea.

Riferimenti bibliografici

- Agell J., 2002, *On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance*, «German Economic Review», vol. 3, n. 2, pp. 107-135.
- Alesina A. e Giavazzi F., 2006, *The Future of Europe: Reform or Decline*, MIT Press, Cambridge, Ma.
- Annesley C., 2007, *Lisbon and Social Europe: Towards a European «Adult Worker Model» Welfare System*, «Journal of European Social Policy», vol. 17, n. 3, pp. 195-205.

RPS

David Natali

- Armstrong K., 2008, *Governance and Constitutionalism after Lisbon*, «Journal of Common Market Studies», numero speciale *Symposium on EU Governance after Lisbon*, vol. 46, n. 2, pp. 415-426.
- Begg I., 2006, *Lisbon Relunched. What Has Changed? Is It Working Better?*, report per il Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Begg I., 2008, *Is There a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy?*, «Journal of Common Market Studies», numero speciale *Symposium on EU governance after Lisbon*, vol. 46, n. 2, pp. 427-435.
- Begg I., Hodson D. e Maher I., 2003, *Economic Policy Coordination in the European Union*, «National Institute Economic Review», n. 183, gennaio.
- Begg I., Draxler J. e Mortensen J., 2007, *Is Social Europe Fit for Globalization? A Study on the Social Impact of Globalization in the European Union*, European Communities, Bruxelles.
- Bomberg E., 2007, *Policy Learning in an Enlarged European Union: Environmental NGOs and New Policy Instruments*, «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 2, pp. 248-268.
- Borrás S. e Jacobsson K., 2004, *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 185-208.
- Citi M. e Rhodes M., 2007, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives Versus National Preferences*, European Governance papers (Eurogov), n. N-07-01, disponibile alla pagina web: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>.
- Collignon S., 2003, *The European Republic: Policy proposals for a Future Constitution*, Centre for Applied Research, working papers n. 10/03.
- Collignon S., Dehousse R., Gabolde J., Jouen M. Pochet P., Salais R., Sprenger R.-U. e Zsolt De Sousa H., 2005, *The Lisbon Strategy and the Open Method of Co-ordination. 12 Recommendations for an Effective Multi-level Strategy*, Notre Europe Policy paper n. 12, Parigi, Marzo.
- Collignon S., 2008, *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments; Or Why Europe is not Becoming the World's Most Dynamic Economy*, «International Journal of Public Policy», vol. 3, n. 1/2, pp. 72-99.
- Creel J., Laurent É. e Le Cacheaux J., 2005, *Delegation in Inconsistency: The «Lisbon Strategy» Record as an Institutional Failure*, working paper Ofce e Institute for Political Studies, n. 05/07, Parigi.
- Daveri F., 2002, *The New Economy in Europe 1992-2001*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 18, n. 3, pp. 345-362.
- de Búrca G., (a cura di), 2005, *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford.
- de la Porte C. e Pochet P., 2004, *The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 1, pp. 71-78.

- de la Porte C. e Pochet P., 2005, *Participation in the OMC – The Cases of Employment and Social Inclusion*, in Zeitlin J., Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 353-390.
- de la Porte C. e Nanz P., 2004, *OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance?*, *The Cases of Employment and Pensions*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 267-288.
- Debrun X. e Pisani-Ferry J., 2006, *Economic Reforms in the Euro Area: Is There a Common Agenda?*, Policy Contribution for the Bruegel Institute, n. 5, Bruxelles.
- De Schutter O., Lebessis N. e Paterson J. (a cura di), 2001, *Governance in the European Union*, EC Official Publications, Lussemburgo.
- Duval R. e Elmeskov J., 2006, *The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets*, ECB working paper series n. 596.
- Dyson K., 2000, *The Politics of the Euro-zone : Stability or Breakdown?*, Oxford University Press, Oxford.
- Eberlein B. e Kerwer D., 2004, *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, «Journal of Common Market Studies», vol. 42, n. 1, pp. 121-142.
- Eichengreen B., 2006, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton.
- Etui - *European Trade Union Institute*, 2009, *Benchmarking Working Europe. The Lisbon Strategy*, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Eurostat, 2008, *Structural Indicators*, disponibile al sito: www.eurostat.eu.
- Ferrera M., 1996, *The Southern European Welfare Model in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 2008, *European Welfare States: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», vol. 31, n. 1-2, pp. 82-107.
- Ferrera M. e Sacchi S., 2005, *The OMC and National Institutional Capabilities: The Italian case*, in Zeitlin J., Pochet P. (a cura di), con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe, Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras.
- Fitoussi J.P. e Le Cacheux J., 2005, *L'Etat de l'Union européenne*, Fayard e Presse de Sciences Po, Parigi.
- Goetschy J., 2008, *The Lisbon Strategy and Social Europe: Two Closely Linked Destinies*, in Rodrigues M.J. (a cura di), *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Gruner H.P., 2002, *Unemployment and Labour Market Reform: A Contract Theoretic Approach*, «Scandinavian Journal of Economics», n. 104, pp. 641-656.

- Hartwig I. e Meyer C., 2002, *Towards Deliberative Network Governance? Theorizing Socio-Economic Policy Coordination in the European Union*, Govcor Working Paper, december 2002, disponibile alla pagina web: [http://www.govcor.org/data/20021212155623_Theorising_Policy_Coordination_\(HA_and_CME\).pdf](http://www.govcor.org/data/20021212155623_Theorising_Policy_Coordination_(HA_and_CME).pdf).
- Hartwig I., Jacobsson K., Le Cacheux J., Linsenmann I., Maurer A., Meyer C., Wessels W., 2002, *EU Governance by Self Co-ordination? Towards a Collective «Gouvernement Économique», State of the Art Report*, paper per il progetto di ricerca GOVECOR, aprile.
- Heckman J.J., 2002, *Flexibility and Job Creation – Lessons for Germany*, Nber working paper n. 9194.
- Hemerijck A. e Ferrera M., 2004, *Welfare Reform in the Shadow of EMU*, in Martin A. e Ross G. (a cura di), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heritier A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policymaking without Legislation?*, in Heritier A. (a cura di), *In Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Rowman and Littlefield, Boulder, pp. 185-206.
- Hishow O.N., 2005, *Lessons from Lisbon, or Why Leisure Arms*, «Intereconomics», marzo/aprile, pp. 70-73.
- Hodson D. e Maher I., 2001, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, «Journal of Common Market Studies», vol. 39, n. 4, pp. 719-745.
- Hopner M. e Shafer A., 2007, *A New Phase of European Integration: Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, Max Planck discussion paper series n. 07/04.
- Ioannou D., Ferdinandusse M., Lo Duca M. e Coussens W., 2008, *Benchmarking the Lisbon Strategy*, European Central Bank, Occasional paper series n. 85/08.
- Jacobsson K., 2004, *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 4, pp. 355-370.
- Jacobsson K. e Vifell Å., 2003, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, Paper for the workshop «The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU», Firenze, 7-8 febbraio 2003.
- Jenson J. e Pochet P., 2005, *Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union*, in Fishman R. e Messina A. (a cura di), *The Year of the Euro*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Jepsen M. e Serrano-Pascual A., 2005, *The European Social Model: An Exercise in Deconstruction*, «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 3, pp. 231-245.
- Jorgenson D.W., 2003, *Economic Growth in the Information Age*, Mit Press, Cambridge Ma.

- Kaufmann S., Raunig B. e Schubert H., 2004, *Growth and Stability in the EU: Perspectives from the Lisbon Agenda — Results from the 32nd Economics Conference*, «Monetary Policy and the Economy», n. 2/04, pp. 100-108.
- Kerber W. e Eckardt M., 2007, «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 2, pp. 227-247.
- Kok W. e al., 2004, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Rapporto del Gruppo di Lavoro di Alto Livello, coordinato da Wim Kok, Lussemburgo, disponibile alla pagina web: http://europa.eu.int/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN.
- Kröger S., 2008, *Nothing But Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-Making Across Policies*, Eurogov papers n. C-08-03, disponibile alla pagina web: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Lonnroth J., 2002, *The European Social Model of the Future*, Ecumenial Eu-Office of Sweden.
- Mabbett D. e Shelkle W., 2007, *Bringing Macro-Economics back into the Political Economy of Reform: The Lisbon Agenda and the 'Fiscal Philosophy' of EMU*, «Journal of Common Market Studies», vol. 45, n. 1, pp. 81-103.
- Martin A. e Ross G. (a cura di), 2004, *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mundschenk S., Stierle M., Stierle-von Schäeutz U. e Traistaru I., 2007, *Competitiveness and Growth in Europe: An Overview*, in Mundschenk S., Stierle M.H., Stierle-von Schäeutz U. (a cura di), *Competitiveness and Growth in Europe: Lessons and Policy Implications for the Lisbon Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-15.
- Natali D., 2008, *Pensions in Europe, European Pensions*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.
- Natali D., 2009, *The Lisbon Strategy a Decade on: A Critical Review of the Multi-disciplinary Literature*, «Transfer», vol. 15, n. 1, pp. 111-138.
- Padoan P. e Mariani F., 2006, *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 44, n. 1, pp. 77-112.
- Pisani-Ferry J. e Sapir A., 2006, *Last Exit to Lisbon*, Bruegel Policy Brief n. 2006/02, (preparato su richiesta della Presidenza austriaca), Bruegel, Bruxelles.
- Pochet P., 2005, *The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe. A historical perspective*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 37-82.
- Pochet P., 2006, *Debate around the Social Model: Evolving Players, Strategies and Dynamics*, in Degryse C. e Pochet P. (a cura di), *Social Developments in the European Union*, Ose/Etui, Bruxelles, pp. 79-100.
- Radaelli C., 2003, *The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies n. 1/2003, Stoccolma.

- Rodriguez M.J., 2002, *The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Rodriguez M.J., 2006, *The Lisbon Strategy after the Mid-term Review: Implications for Innovation and Life-long Learning*, «Corporate Governance», vol. 6, n. 4, pp. 349-357.
- Sapir A., 2004, *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Schafer A., 2004, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-Making*, «European Integration online papers (Eiop)», n. 8/13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>.
- Scharpf F., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 645-670.
- Smismans S., 2008, *New Modes of Governance and the Participatory Myth*, «West European Politics», vol. 31, n. 5, pp. 874-895.
- Telò M., 2002, *Governance and Government in the European Union. The Open Method of Co-ordination*, in Rodrigues M.J. (a cura di), *The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 242-272.
- Tilford S. e Whyte P., 2009, *Lisbon Scorecard IX, How to Emerge from the Wreckage*, Center for European Reform.
- Tucker C., 2003, *The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination: A New Vision and the Revolutionary Potential of Soft Governance in the European Union*, paper presentato all'Annual Meeting of the American Political Science Association, 28-31 agosto.
- Von Hagen J., Mundschenk S. e al., 2002, «*The Lisbon Review 2002-2003*», *An Assessment of Policies and Reforms in Europe*, report per il World Economic Forum 2002.
- Wincott D., 2003, *Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon?*, «Public Administration», vol. 81, n. 3, pp. 533-553.
- Zeitlin J., 2005a, *The Open Method of Co-ordination in Question*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 19-36.
- Zeitlin J., 2005b, *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con L. Magnusson, *The Open Method of coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.
- Zeitlin J., 2007a, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, «Revue belge de sécurité sociale», n. 2/07.

Zeitlin J., 2007b, *A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Co-ordination, and the Lisbon Strategy*, La Follette School Working Paper, n. 2007-031.

Zeitlin J., 2008, *The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», numero speciale Symposium on Eu governance after Lisbon, vol. 46, n. 2, pp. 436-450.

RPS

David Natali

