

La *flexicurity* come idea centrale del Modello sociale europeo*

Ralf Rogowski

RPS

È noto come la flexicurity sia gradualmente divenuta una questione centrale nelle iniziative di riforma a livello comunitario nelle politiche sociali e dell'occupazione. Il termine flexicurity – combinazione tra flessibilità e sicurezza – coglie con efficacia l'essenza del processo decisionale della politica economica europea sin dalle sue origini ed esemplifica efficacemente il carattere del modello sociale europeo: un bilanciamento di interessi economici e sociali che intende la politica sociale e dell'occupazione come parte integrante della politica economica e come importante fattore di produzione nell'economia europea. Le politiche di flessicurezza costituiscono inoltre un caso paradigmatico del nuovo approccio adottato dall'Unione europea

in materia di regolazione della legislazione sociale e dell'occupazione; sono parte degli sforzi che mirano ad introdurre nuove modalità di governance e a confidare di più su strumenti di soft law nel processo decisionale europeo. Il saggio riflette sull'evoluzione del processo decisionale a livello sovranazionale e su come questo presenti elementi crescenti di riflessività. La tesi centrale è che, per rendere efficaci le forme soft di governance, sia necessario rendere riflessive tanto la legislazione quanto le politiche europee. Con riferimento alle politiche europee sociali e dell'occupazione, in questo processo giocano un ruolo importante la flexicurity e il dibattito sul modello sociale europeo.

1. Introduzione

Che la *flexicurity* sia gradualmente divenuta una questione centrale nelle iniziative di riforma a livello comunitario non sorprende di certo chi osserva da tempo le politiche sociali e dell'occupazione dell'Unione europea. L'arditezza linguistica che traduce nel termine *flexicurity* la combinazione tra flessibilità e sicurezza coglie con efficacia l'essenza del processo

* Una versione precedente e più ampia di questo lavoro è apparsa in inglese su «Intereconomics» con il titolo *Flexicurity - a European Approach to Labour Market Policy*, vol. 43, n. 2, 2008, pp. 68-111.

decisionale della politica economica europea sin dalle sue origini ed esemplifica bene il carattere distinto del modello sociale europeo: un bilanciamento di interessi economici e sociali che intende la politica sociale e dell'occupazione come parte integrante della politica economica e come importante fattore di produzione nell'economia europea.

Le politiche di *flexicurity* costituiscono inoltre un caso paradigmatico del nuovo approccio adottato dall'Unione europea in materia di regolazione della legislazione sociale e dell'occupazione. La *flexicurity* è parte degli sforzi che mirano a introdurre nuove modalità di governance e a confidare maggiormente su strumenti di *soft law* nel processo decisionale europeo. Nelle pagine seguenti verrà discusso come questa evoluzione del processo decisionale a livello sovranazionale presenti elementi crescenti di riflessività. La tesi centrale del saggio è che, per rendere efficaci le forme *soft* di governance, sia necessario rendere riflessive tanto la legislazione quanto le politiche europee. In questo processo giocano un ruolo importante, con riferimento alle politiche europee sociali e dell'occupazione, la *flexicurity* e il dibattito sul modello sociale europeo.

2. Dal coordinamento aperto al coordinamento riflessivo

L'introduzione di nuove forme di governance nell'Ue, e in particolare il Metodo aperto di coordinamento (*Open method of coordination*, Omc), ha modificato in modo sostanziale la regolazione della legislazione sociale e dell'occupazione dell'Ue. I passi intrapresi per adattare le politiche economiche in preparazione dell'Unione economica e monetaria europea (Uem) nel corso degli anni '90 e il varo di quest'ultima nel 2002 hanno comportato una ridefinizione globale del processo decisionale europeo, producendo un cambiamento sostanziale dei metodi di governance a livello sovranazionale (De Búrca e Scott, 2006). Il coordinamento delle politiche economiche e fiscali è servito da modello per l'introduzione di nuove politiche di coordinamento dell'occupazione sotto forma di Strategia europea per l'occupazione (*European employment strategy*, Ees) (Ashiagbor, 2001 e 2005) e anche per l'introduzione di politiche di coordinamento in vari campi della politica sociale.

I principi fondamentali del nuovo approccio alla governance sono stati fissati dalla Commissione nel *Libro bianco sulla governance europea* del 2000 (European commission, 2001), nel quale la Commissione annuncia una riforma sostanziale della governance europea attraverso un maggiore ricorso all'Omc. Negli intendimenti del *Libro bianco* la natura

dell'Omc era mirata a raggiungere obiettivi politici in aree in cui mancavano forti competenze legislative. L'Omc era considerato inoltre un modo per incoraggiare la cooperazione e lo scambio di buone pratiche fra gli Stati membri, operando con obiettivi comuni fissati in linee guida adottate a livello sovranazionale, ai quali gli Stati membri erano tenuti a rispondere, stabilendo ad esempio piani d'azione nazionali in materia di politica sociale e di politica dell'occupazione. Le risposte degli Stati membri dovevano essere regolarmente monitorate dalla Commissione per stabilire se erano stati compiuti progressi nel raggiungimento degli obiettivi fissati. Un'importante finalità del nuovo approccio alla governance consiste nel fatto che gli Stati membri possono mettere i loro sforzi a confronto e imparare dalle esperienze degli altri.

Si possono distinguere due tipi o due categorie di Omc. Il primo consiste nelle politiche di coordinamento menzionate nel Trattato, dove è prevista una forte partecipazione della Commissione ed è consentito il ricorso a forme di pressione sugli Stati membri. Appartengono a questo primo gruppo le Linee guida generali sulla politica economica e le Linee guida sull'occupazione. Il secondo gruppo è caratterizzato dall'assenza di una base giuridica stabilita nel Trattato, da un ruolo più debole della Commissione, da una minore pressione sugli Stati membri e da un maggiore rispetto dei valori nazionali (De la Porte, 2001, p. 340). L'Omc in materia di sicurezza sociale (pensioni, inclusione sociale e salute) appartiene a questo secondo gruppo.

L'adozione dell'Omc e di altre forme di new governance ha prodotto molti cambiamenti. In contrasto con il Metodo comunitario classico di governo *top-down* da parte degli attori istituzionali centrali, che produce regole vincolanti, uniformi e armonizzate, i nuovi metodi di governance si fondano su modalità di governance non gerarchiche e flessibili che favoriscono il dialogo fra gli attori coinvolti. Favoriscono le relazioni orizzontali su quelle verticali tra le principali istituzioni europee, Commissione, Parlamento e Corte europea di Giustizia, da una parte, e Stati membri, attori locali e regionali, parti sociali e altri rappresentanti della società civile dall'altra. Inoltre, per quanto riguarda la fase esecutiva, la natura giuridica degli strumenti che regolano le politiche affida più peso alla legislazione *soft* che a quella *hard* (Trubek e al., 2006; Trubek e Trubek, 2005).

L'estensione dell'Omc a una molteplicità di campi ha accentuato la complessità, che ha generato una nuova visione dell'Omc a livello europeo. L'Omc per l'occupazione, ad esempio, è stato ridefinito nel 2003. La riforma ha affrontato i problemi dell'efficacia, della legitti-

RPS

Ralf Rogowski

mità e della visibilità (Kilkpatrick, 2006, pp. 140-142), sollecitando il coinvolgimento di un gruppo di attori più ampio a livello degli Stati membri. La riforma delle linee guida sull'occupazione nel 2003 ha affrontato alcuni aspetti relativi al funzionamento dell'Omc, come la mancanza di dimensioni qualitative degli indicatori e l'insufficiente supporto dell'apprendimento reciproco, richiamati ad esempio da Günther Schmid e Silke Kull (2004, pp. 338-339) e ripresi nei Rapporti Kok del 2003 e del 2004 (Kok, 2003; 2004). Altri problemi evidenziati dai Rapporti Kok, come la specificità degli obiettivi delle politiche per l'occupazione e la partecipazione democratica, restano aperti.

Inoltre, il fatto che fosse operativa una molteplicità di Omc l'uno accanto all'altro è stato considerato troppo complesso sia per le istituzioni europee sia per gli Stati membri. È possibile osservare una nuova fase di pensiero riflessivo in direzione dell'ottimizzazione e delle politiche di «coordinamento del coordinamento» (Rogowski, 2007; 2008a). L'idea di collegare fra loro gli Omc in materia economica, sociale e occupazionale allo scopo di un rafforzamento reciproco di queste politiche è divenuta in parte realtà. Nel 2005, in seguito a una valutazione critica degli Omc in materia di politiche economiche e di occupazione, con particolare riferimento ai loro effetti reali sulla disoccupazione e sui tassi di occupazione e alla loro capacità di raggiungere più agevolmente gli obiettivi di Lisbona (si è parlato al riguardo di un rilancio di Lisbona), le linee guida generali di politica economica (*Broad economic policy guidelines*, Bepg) e le linee guida sull'occupazione sono confluite nelle linee guida integrate sull'economia e sull'occupazione (Jørgensen, 2005). Ciò ha comportato la creazione di una tabella di marcia unificata che accompagna il passaggio da cicli di un anno a cicli di tre anni, già concordato nel 2003 (il primo ciclo è iniziato nel 2003 e il secondo nel 2006). I Piani d'azione nazionale (Pan) per l'occupazione e il rapporto congiunto sull'occupazione (*Joint employment report*, Jer) sono stati sostituiti da sezioni relative a Lisbona all'interno dei Programmi nazionali di riforma degli Stati membri (Pnr) e dal rapporto annuale della Commissione sui progressi della Strategia di Lisbona (Armstrong e al., 2008).

Un «coordinamento del coordinamento» si manifesta inoltre sotto forma di progressiva ottimizzazione degli Omc in materia di politica sociale. L'ottimizzazione di questi Omc è intesa come promozione dell'operatività concreta della triade costituita dalle politiche sociali, economiche e dell'occupazione, sulla scia del modello di ottimizza-

zione delle politiche economiche e dell'occupazione. L'obiettivo è modernizzare i sistemi di protezione sociale, rendendo più efficace il coordinamento della protezione sociale. In una prima fase l'ottimizzazione e la semplificazione degli Omc in materia di politica sociale si sono limitate al metodo stesso, attribuendo una definizione più chiara al raggio d'azione dell'Omc. Tuttavia l'ottimizzazione del coordinamento delle politiche ha finito per ampliarsi¹, trasformandosi in un'ambizione legata all'obiettivo generale di migliorare la qualità e la stabilità della governance socio-economica della Ue nel suo complesso, in base al presupposto che la giusta combinazione di politiche potesse creare un «circolo virtuoso» di progresso economico e sociale.

Un'importante innovazione che deriva dal processo di ottimizzazione in materia di politica sociale è il Rapporto congiunto sulla protezione sociale della Commissione e del Consiglio. Il nuovo Rapporto ha sostituito nel 2005 sia il Rapporto sulla protezione sociale in Europa sia i Rapporti congiunti sull'inclusione sociale, le pensioni e la cooperazione delle politiche in materia di salute e assistenza di lungo periodo. Il contributo degli Stati membri è cambiato di conseguenza. A partire dal 2006 gli Stati membri elaborano Piani d'azione nazionali nei quali sono compresi tutti e tre i campi di politica sociale².

Un filone di ricerca sempre più ricco si concentra sulla valutazione critica dell'Omc³. Sono stati avanzati dubbi ad esempio sul processo di realizzazione dell'Ees, utilizzando l'argomentazione in base alla quale la produzione dei Piani d'azione nazionali coinvolgerebbe esclusivamente i tecnocrati e i funzionari governativi (Zeitlin, 2005, p. 460). I resoconti sociologici del processo di monitoraggio sarebbero inoltre intrisi di incomprensioni culturali e di ambiguità linguistiche (Barbier, 2003). Tuttavia, per un'adeguata comprensione dello sviluppo delle politiche di coordinamento, è fondamentale cogliere l'intendimento

¹ La Commissione proponeva di collegare i vari Omc di politica sociale già nel 2003, nella sua comunicazione *Rafforzare la dimensione sociale della Strategia di Lisbona: ottimizzare il coordinamento aperto in materia di protezione sociale*, (European Commission, 2003a).

² Il Rapporto congiunto sulla protezione sociale del 2007 è il primo rapporto che valuta i Rapporti nazionali integrati sulle strategie per inclusione sociale, pensioni, salute e assistenza di lungo periodo.

³ Si veda la recente pubblicazione di Heidenreich e Zeitlin (2009). Si veda anche Stefan Collignon e al. (2004).

generale della Commissione, che è quello di collegare gli effetti del coordinamento europeo con la riforma delle politiche di welfare negli Stati membri. L'ottimizzazione delle politiche sociali, economiche e dell'occupazione a livello sovranazionale intende avvalersi del supporto degli Stati membri nell'opera di modernizzazione e di ulteriore sviluppo dei loro sistemi nazionali di protezione sociale. La Commissione annette grandi speranze allo scambio di informazione e di opportunità per l'apprendimento reciproco al fine di promuovere i processi nazionali di riforma⁴. In questo contesto cresce la consapevolezza del fatto che le politiche europee devono diventare riflessive e adottare il comune intendimento espresso dalle teorie riflessive sulla legislazione e sulla regolazione: per essere efficace la regolazione legislativa deve comprendere i propri limiti e passare dalla modalità *top-down* ad altre modalità che supportino l'auto-regolazione.

3. *La flexicurity nel contesto della new governance dell'Unione europea*

Qualsiasi coordinamento delle politiche deve misurarsi con un paradosso. Deve riconoscere e preservare le differenze dei regimi di welfare, dei modelli di regolazione e delle tradizioni economiche, prestando allo stesso tempo attenzione agli aspetti unificanti su cui si possono basare gli sforzi di coordinamento. La Commissione europea si è impegnata in molti modi a fornire idee su questi aspetti unificanti delle politiche sociali, economiche e di welfare. Il concetto di *flexicurity* e il modello sociale europeo costituiscono esempi significativi al riguardo. La *flexicurity* è un concetto politico inizialmente promosso da politici socialdemocratici come Poul Nyrup Rasmussen, primo ministro danese dal 1992 al 2001. Introdotto in Danimarca all'inizio degli anni '90 ha poi subito qualche variazione in altri paesi nordici con forti tradizioni di dialogo sociale. Oltre a quella della Danimarca, anche la politica del mercato del lavoro nei Paesi Bassi è ritenuta generalmente ispirata dal modello della *flexicurity*, il cui esempio più ovvio è il *Dutch flexibility and security act* (Legge sulla flessibilità e la sicurezza nei Paesi Bassi, *n.d.t.*) del 1999. Naturalmente le politiche di questi due paesi

⁴ Conclusioni della Presidenza sulla dimensione sociale della Strategia di Lisbona rivista al vertice del Consiglio informale Epsco del 20 gennaio 2006 a Villach; disponibile alla pagina web: <http://www.eu2006.bmsg.gv.at/cms/eu2006EN/detail.htm?channel=CH0601&doc=CMS1137851810205>.

sono attivamente sostenute dalla Commissione europea come esempi di apprendimento delle politiche (Jørgensen e Madsen, 2007).

Nel corso del 2006 e del 2007 la *flexicurity* è stata adottata dalla Commissione europea come concetto politico chiave per promuovere la «modernizzazione» delle politiche di welfare. Al vertice di primavera che si è tenuto nel 2006 a Bruxelles il Consiglio europeo, nelle conclusioni della Presidenza, definisce la *flexicurity* una misura per accrescere le opportunità di impiego delle categorie con diritto a trattamento preferenziale e promette l'istituzione di una serie di principi comuni sulla *flexicurity*: «[...] il Consiglio europeo chiede agli Stati membri di porre particolare attenzione alla sfida chiave della “*flexicurity*” (ossia bilanciamento tra flessibilità e sicurezza). L'Europa deve sfruttare le interdipendenze positive tra competitività, occupazione e sicurezza sociale. Pertanto gli Stati membri sono invitati a portare avanti, in accordo con le rispettive situazioni del mercato del lavoro, le riforme nel mercato del lavoro e nelle politiche sociali in base ad un approccio integrato di “*flexicurity*”, adeguatamente adattato agli specifici contesti istituzionali, tenendo conto della segmentazione del mercato in questione. In questo quadro la Commissione, insieme con gli Stati membri e le parti sociali, esaminerà lo sviluppo di una serie di principi comuni in materia di “*flexicurity*”. Tali principi potranno essere un riferimento utile nel conseguimento di mercati del lavoro più aperti e reattivi nonché di luoghi di lavoro più produttivi» (Consiglio europeo, 2006).

La *flexicurity* è stata posta dal Consiglio tra le quattro «priorità trasversali»⁵. A giugno 2007 il gruppo di esperti europei sulla *flexicurity* ha presentato un rapporto sui «percorsi» in direzione della *flexicurity* (European expert group on flexicurity, 2007), suggerendo quattro strategie o «percorsi» per aumentare le intese sulla *flexicurity*:

- ♦ *Percorso 1*: Limitare la segmentazione contrattuale
- ♦ *Percorso 2*: Sviluppare la *flexicurity* nelle aziende e offrire sicurezza nella transizione
- ♦ *Percorso 3*: Contrastare i divari di qualificazione e di opportunità nella forza lavoro

⁵ Le quattro aree di priorità trasversale sono: «investire di più nella conoscenza e nell'innovazione; liberare il potenziale delle imprese, soprattutto le Pmi; maggiore adattabilità dei mercati del lavoro in base alla *flexicurity*; energia e cambiamento climatico».

- ♦ *Percorso 4*: Migliorare le opportunità per i beneficiari di assistenza e per i lavoratori con occupazioni informali.

La Commissione ha risposto immediatamente, alla fine di giugno 2007, con una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo intitolata *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security* (Verso la definizione di principi comuni di *flexicurity*: più posti di lavoro e di migliore qualità integrando flessibilità e sicurezza; European commission, 2007), nella quale vengono approvati i quattro percorsi in direzione delle politiche di *flexicurity* suggeriti dal gruppo di esperti, traducendoli in quattro categorie-obiettivi politici da tenere in considerazione all'atto della definizione e della messa in opera delle politiche di *flexicurity*:

- ♦ *«intese contrattuali flessibili e affidabili* (nella prospettiva dei datori di lavoro e dei lavoratori, degli insider e degli outsider) tramite le leggi sul lavoro, gli accordi collettivi e l'organizzazione del lavoro;
- ♦ *strategie di ampio respiro per l'apprendimento lungo l'intero arco di vita* (*lifelong learning*, Lll) per assicurare la continua adattabilità e l'*employability* dei lavoratori, soprattutto i più vulnerabili;
- ♦ *politiche attive efficaci del lavoro* (*Active labour market policies*, Almp) che aiutino le persone ad affrontare i cambiamenti repentini, a ridurre i periodi di disoccupazione e a facilitare la transizione verso nuove occupazioni;
- ♦ *sistemi moderni di sicurezza sociale* che forniscano un adeguato sostegno al reddito, incoraggino l'occupazione e facilitino la mobilità nel mercato del lavoro, prevedendo la più ampia copertura di misure di protezione sociale (indennità di disoccupazione, pensioni e assistenza sanitaria) che aiutino le persone a conciliare lavoro e responsabilità private e familiari, a iniziare dalla cura dei figli» (European commission, 2007, p. 12).

Il 6 dicembre 2007 il Consiglio occupazione, politica sociale, salute e problemi dei consumatori, riferendosi esplicitamente alla Comunicazione della Commissione e agli esiti della conferenza su «Flexicurity: Key Challenges» tenutasi a Lisbona il 13-14 settembre 2007, ha adottato i seguenti otto *Principi comuni di flexicurity*:

«1) La *flexicurity* è un mezzo per rafforzare l'attuazione della Strategia di Lisbona, creare posti di lavoro migliori e più numerosi, modernizzare i mercati del lavoro e promuovere un lavoro di qualità attraverso nuove forme di flessibilità e sicurezza volte ad aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale.

2) La *flexicurity* comporta la deliberata combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili.

3) Gli approcci in materia di *flexicurity* non riguardano un modello unico di mercato del lavoro o di vita lavorativa, né un'unica strategia politica, ma dovrebbero essere adattati alle circostanze proprie di ciascuno Stato membro. La *flexicurity* implica un equilibrio tra diritti e responsabilità di tutti gli interessati. Sulla base dei principi comuni, ciascuno Stato membro dovrebbe elaborare proprie modalità di flessicurezza. I progressi dovrebbero essere soggetti ad un'efficace sorveglianza.

4) La *flexicurity* dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti, reattivi e inclusivi, superando la segmentazione. Essa riguarda sia gli occupati che i non occupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari, o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al lavoro, o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura. Il sostegno dovrebbe essere disponibile per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all'altro.

5) Occorre promuovere la *flexicurity* interna (all'interno dell'impresa) come anche quella esterna, in quanto altrettanto importante. Una sufficiente flessibilità contrattuale deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro. Si deve incoraggiare la mobilità ascendente come anche quella tra disoccupazione o inattività e lavoro. Sono parimenti essenziali posti di lavoro di qualità elevata e produttivi, una buona organizzazione del lavoro e un continuo aggiornamento delle competenze. La protezione sociale dovrebbe offrire incentivi e sostenere le transizioni da un lavoro all'altro e l'accesso a nuovi impieghi.

6) La *flexicurity* dovrebbe supportare la parità di genere promuovendo un accesso equo a un'occupazione di qualità per le donne e gli uomini e offrendo misure per conciliare il lavoro, la famiglia e la vita privata.

7) La *flexicurity* richiede un clima di fiducia e un ampio dialogo tra tutte le parti interessate, in cui tutti siano pronti ad assumersi la responsabilità del cambiamento in vista di politiche socialmente equilibrate. Benché le autorità pubbliche continuino a detenere una responsabilità generale, un'importanza decisiva riveste il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione e attuazione delle politiche di flessicurezza attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.

RPS

Ralf Rogowski

8) La *flexicurity* richiede un'assegnazione efficiente, in termini di costi, delle risorse e dovrebbe restare pienamente compatibile con bilanci pubblici sani e finanziariamente sostenibili. Dovrebbe inoltre prefiggersi un'equa distribuzione dei costi e benefici, specie tra imprese, autorità pubbliche e singoli individui, con un'attenzione particolare per la situazione specifica delle piccole e medie imprese».

Questi principi comuni di *flexicurity* sono stati approvati dal Consiglio europeo il 14 dicembre 2007. Molto dipende ora dalla loro messa in opera. Per sostenere e monitorare questo processo il gruppo indicatori del Comitato occupazione (*Employment committee*, Emco) ha introdotto nel 2009 tre serie dettagliate di indicatori, suddivisi tra input, processo e output, per il monitoraggio e l'analisi delle politiche di *flexicurity*. L'Emco ha approvato questi indicatori in due Rapporti del 24 giugno 2009 (Emco, 2009a e 2009b). Il secondo rapporto contiene le prime analisi comparative, che però sono riportate in grafici abbastanza incomprensibili, e che, almeno finora, sembrano accessibili esclusivamente agli esperti.

La popolarità del concetto di *flexicurity* come strumento politico fondamentale e il suo utilizzo nel coordinamento delle politiche dell'occupazione non sembrano affievolirsi. La *flexicurity* è un concetto centrale nell'Agenda sociale della Ue 2005-2010 e si interseca con molte altre attuali iniziative della Commissione. Esso, ad esempio, gioca un ruolo importante negli sforzi atti a ridefinire i sistemi europei di legislazione del lavoro. Alla fine di novembre 2006 la Commissione europea ha pubblicato un *Libro verde sulla modernizzazione della legislazione sul lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo* (European commission, 2006), e ha lanciato un ampio dibattito pubblico a livello europeo sulla regolazione dei contratti non-standard e sul lavoro autonomo. Il *Libro verde* chiede esplicitamente agli Stati membri e ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori di riflettere sul modo in cui la legislazione sul lavoro a livello Ue e a livello nazionale può contribuire a rendere il mercato del lavoro più flessibile, migliorando allo stesso tempo la sicurezza dei lavoratori (l'approccio della *flexicurity*).

Finora il dibattito accademico sulla *flexicurity* è stato prevalentemente comparativo e sostanzialmente confinato alla discussione sui modelli nazionali di riforma del mercato del lavoro in paesi selezionati dell'Unione europea (Muffels, 2008). Fra i quattro modelli di welfare nel mondo (nordico, liberista, corporativo e mediterraneo) quello nordico ha il più alto potenziale per l'adozione di politiche di *flexicurity* (Bredgaard e al., 2008). La Comunicazione 2007 sui principi comuni in

materia di *flexicurity* si sforza di presentarla come una misura politica la cui diffusione va oltre i modelli danese e olandese. Oltre al lavoro temporaneo nei Paesi Bassi e al cosiddetto Triangolo d'oro danese – fatto di intese contrattuali flessibili, generosi schemi di sicurezza sociale e di welfare nonché di ampie politiche attive del lavoro – la Comunicazione classifica tra le politiche collaudate di *flexicurity* il sistema austriaco di indennità di licenziamento, le misure spagnole per la riduzione dei contratti a tempo determinato e l'accordo irlandese tra le parti sociali «Towards 2016» (European commission, 2007, nota 22, Appendice II *Esempi di Flexicurity*).

Ciò nondimeno l'iniziativa legislativa più rilevante è il *Dutch flexibility and security act* del 1999, che «bilancia» la riduzione della protezione dell'occupazione nei rapporti di lavoro standard (abbreviazione dei periodi di preavviso e snellimento delle procedure di licenziamento) e nel lavoro interinale (via libera ai contratti indefiniti) con il riconoscimento di nuovi diritti per i lavoratori atipici (diritti contrattuali per il lavoro a chiamata e per i lavoratori interinali)⁶. Non sorprende quindi che i principali contributi teorici all'analisi del concetto di *flexicurity* provengano dai Paesi Bassi. Nella valutazione di Ton Wilthagen⁷ la *flexicurity* è tanto un concetto politico quanto una struttura analitica. Dal suo punto di vista la *flexicurity* include, sul versante della flessibilità, la flessibilità numerica esterna e interna, quella funzionale e salariale e, sul versante della sicurezza, la sicurezza del lavoro, dell'occupazione, del reddito e la sicurezza «di compensazione». Wilthagen enfatizza la possibilità di un supporto reciproco tra flessibilità e sicurezza foriero di vantaggi sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori.

Nel dibattito giuridico sono sorprendentemente poche le voci critiche e di denuncia dei pericoli delle politiche di *flexicurity*. Leschke, Schmid e Griga (2007, pp. 342-344) evocano la possibilità di un circolo vizioso tra flessibilità e sicurezza, generatore di una spirale negativa con perdite sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore e suggeriscono di integrare il concetto di *flexicurity* con l'approccio transazionale alla politica del lavoro. Le politiche di *flexicurity* sarebbero così inquadrare

⁶ Si veda il «case study» relativo al *Dutch flexibility and security act* del 1999 in Wilthagen e Houwerzijl (2005, tab. 2 *Central Aspects of the Dutch Flexibility and Security Act*, p. 119).

⁷ Ton Wilthagen ha presieduto il Gruppo europeo di esperti sulla *flexicurity*. Si veda la sua valutazione teorica della *flexicurity* in Wilthagen, 2005 e in Wilthagen e Tros, 2004.

nella prospettiva dinamica dei cambiamenti nel corso di vita e nelle carriere (transizioni). Gli autori insistono anche sul potenziale riconducibile alla combinazione di politiche di *flexicurity* europee e nazionali e del dialogo sociale: «Un'opportunità che potrebbe costituire un mezzo per rivitalizzare il dialogo sociale e promuovere la negoziazione di nuove materie tra le parti sociali, sia a livello nazionale sia a livello europeo. La maggiore sicurezza dell'occupazione, prevedendo specifici fondi di settore per la formazione collettiva, e facilitando le relazioni complementari tra flessibilità e sicurezza nel corso della vita delle persone, sembra costituire materia per negoziazioni da cui potrebbero trarre vantaggio entrambe le parti nel lungo periodo» (*ivi*, p. 360).

Se si presta attenzione alle nuove forme di occupazione e alla flessibilizzazione delle strutture istituzionali e giuridiche esistenti per far fronte ai nuovi rischi sociali, la *flexicurity* si collega strettamente al dibattito sui mercati del lavoro transizionali che mira alla ricerca di soluzioni per rendere più flessibile l'occupazione, in modo da facilitare il transito dentro e fuori dal mercato del lavoro (Gazier, 2007). In un certo senso il concetto di *flexicurity* riprende il vecchio dibattito sui modi per conciliare le esigenze di efficienza e di equità (Schmid, 1994). La novità del dibattito sulla *flexicurity*, tuttavia, sta nel suo legame con nuove forme di governance e nell'attenzione agli aspetti procedurali nella realizzazione delle politiche di *flexicurity*.

Il dibattito sulla *flexicurity* è in linea con lo stile riflessivo del processo decisionale. Suggestivi per migliorare le politiche di *flexicurity*, come la definizione di indicatori di performance, l'incremento degli interventi di screening e di monitoraggio e il sostegno alla diffusione delle migliori pratiche sono esempi di uno stile procedurale sul terreno legislativo e su quello politico. Si tratta di misure di facilitazione che mirano a stimolare e indurre dall'esterno processi di auto-regolazione. La *flexicurity* si armonizza così con l'approccio alla new governance dell'Unione europea.

4. Flexicurity e politiche di coordinamento nel Modello sociale europeo

Il discorso sulla *flexicurity* e il dibattito sul Modello sociale europeo (*European social model*, Esm) si sovrappongono spesso. L'idea suggerita in questa sede è che i dibattiti sull'Esm e sulla *flexicurity* siano strettamente legati all'approccio alla new governance adottato dalla Commissione. Il discorso sull'Esm è quello che in teoria presenterebbe gli

aspetti più unificanti delle politiche di coordinamento citate in precedenza, oltre a indicare i principali obiettivi politici del più vasto progetto di un'unione politica europea.

Gli elementi di contesto che influenzano il dibattito sull'Esm sono molteplici. L'Esm è parte integrante dell'ambizioso progetto di un'Unione europea capace di coordinare un ampio spettro di politiche che vanno da quella economica e dell'occupazione a quella dell'immigrazione, dalla politica energetica a quella estera e di sicurezza degli Stati membri. L'Esm è centrale nel più ampio movimento presente nella Ue dall'integrazione negativa all'integrazione positiva. Secondo Fritz Scharpf l'integrazione positiva comporta la necessità di «riconsiderare la portata giuridica dell'integrazione negativa alla luce degli obiettivi sociali e politici diversi dalla massimizzazione della competizione di mercato» (Scharpf, 1999, p. 160). O ancora, per usare il linguaggio della Commissione, l'integrazione europea e le politiche di coordinamento «devono essere viste nella prospettiva della cittadinanza europea e della costruzione di un'Europa sociale» (European commission, 2003b).

Sin dai primi anni '90 la Commissione europea ha adottato la retorica del lavoro in vista della costruzione di un Modello sociale europeo. Nel corso degli ultimi dieci-quindici anni ha sostenuto che la modernizzazione di questo modello deve essere un importante obiettivo per il futuro dell'Unione europea. L'*Enunciazione di principio* (marzo 2008, tuttora in vigore) della Direzione generale Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità si apre asserendo che la Commissione «ha il compito di contribuire allo sviluppo di un moderno, innovativo e sostenibile Modello sociale europeo, che preveda la creazione di più posti di lavoro e di migliore qualità in una società inclusiva basata sulle pari opportunità»⁸.

Nei pronunciamenti della Commissione l'Esm viene descritto come una combinazione unica di obiettivi economici e sociali. La competitività, si sostiene, va accompagnata con la giustizia sociale, il miglioramento degli standard di vita e di lavoro e la ricerca di più posti di lavoro e di migliore qualità. Si ammette inoltre che l'Esm «sfugge a una definizione precisa» ma, ciò nonostante, «la nozione di “modello” è significativa perché è “anticipatrice” e perché indica un’“aspira-

⁸ Si veda la pagina web: http://Ec.Europa.Eu/Dgs/Employment_Social/Index_En.Htm (marzo 2008).

zione”»⁹. La mancanza di coerenza e di caratterizzazione teorica quando ci si riferisce all'Esm è compensata dall'enumerazione e descrizione delle competenze e delle politiche proprie delle istituzioni europee.

Dal punto di vista della Commissione l'Esm è ciò che distingue più di ogni altra cosa l'Ue dal resto del mondo. Nella sua Comunicazione sui valori europei nel mondo globalizzato (European commission, 2005), la Commissione sostiene che i modelli sociali adottati negli Stati membri si basano su caratteristiche specificamente europee. Vengono identificati in particolare quattro aspetti: «In primo luogo *le politiche economiche e sociali nazionali si fondano su valori condivisi*, come la solidarietà e la coesione, le pari opportunità e la lotta contro tutte le forme di discriminazione, un livello adeguato di salute e sicurezza nel luogo di lavoro, l'accesso universale all'istruzione e all'assistenza sanitaria, la qualità della vita e la qualità del lavoro, lo sviluppo sostenibile e il coinvolgimento della società civile. Questi valori, che rappresentano l'opzione europea a favore di una *economia sociale di mercato*, sono rispecchiati nei trattati Ue, nella sua azione e nella sua legislazione, così come nella Convenzione europea dei diritti umani e nella nostra Carta dei diritti fondamentali.

In secondo luogo le aspettative dei cittadini europei nei confronti dello Stato sono più elevate rispetto a quelle dei cittadini asiatici o americani. Il *settore pubblico tende a esercitare un ruolo più ampio nell'organizzazione e nel finanziamento dei sistemi nazionali, sia attraverso la regolazione sia attraverso la spesa pubblica*. Tutti gli Stati membri, inoltre, hanno avuto un ruolo significativo nella fornitura di *servizi di interesse generale di alta qualità*, che hanno rappresentato un aspetto centrale dello sviluppo economico e sociale. I 25 Stati membri dell'Ue riservano in media il 25% del Pil alla spesa pubblica per la protezione sociale, in confronto al 15% degli Stati Uniti e al 17% del Giappone.

In terzo luogo *una forte «dimensione europea» rafforza i sistemi nazionali*. Diversamente da altre regioni del mondo i sistemi nazionali sono rafforzati dalle politiche esercitate a livello europeo (come la stabilità assicurata dalla politica macro-economica, il dinamismo creato dal mercato interno e dall'agenda sociale, la coesione promossa dai Fondi strutturali Ue).

⁹ Citazioni da un discorso dell'allora Commissario responsabile dell'Occupazione e Affari sociali, pronunciato alla conferenza del Labour Party, Bournemouth, 29 settembre 2003 (Diamantopoulou, 2003).

In quarto luogo vi è una *forte tradizione di dialogo e di partnership sociale* tra governi, imprenditori e sindacati, anche se nel dettaglio i meccanismi variano sensibilmente tra gli Stati membri. A livello europeo tutto ciò si riflette nei Trattati Ue e, ad esempio, nei Vertici sociali tripartiti (European commission, 2005, pp. 4-5, corsivi nell'originale).

Il documento riesce a identificare in qualche misura i presupposti che stanno alla base dello specifico approccio seguito nella definizione della politica economica e sociale dell'Ue, e mette in rilievo l'integrazione delle politiche sociali e il loro ruolo centrale nell'economia europea. Il documento, tuttavia, è meno chiaro nell'identificare la funzione e gli elementi chiave dello specifico Esm dell'Ue. Nel dibattito corrente alcuni considerano l'Esm dell'Ue come un modello ideale, altri come una realtà, altri ancora come un progetto politico (si vedano, ad esempio, Rogowski, 2008b; Giddens e al., 2006; Jepsen e Serrano Pascual, 2005; Offe, 2003; Wickham, 2002; Scharpf, 2002; Schmid, 2002; Sisson, 1999; Streeck, 1999). Nei dibattiti accademici possiamo distinguere due tipi principali di approccio. Il primo sostiene che, nell'ottica dei valori sociali solidaristici, è necessario un Esm speciale, che consiste in particolare nel coordinamento della politica sociale e dell'occupazione realizzato a livello sovranazionale. L'approccio alternativo enfatizza il ruolo dell'Esm in relazione all'efficienza economica. Ne è un esempio significativo la valutazione dell'Esm di Claus Offe, secondo cui le nozioni correlate all'Esm costituiscono il nocciolo dell'economia politica identificabile come Ue (Offe, 2003, nota 39). Da questo punto di vista il successo dell'ulteriore integrazione dell'economia europea dipende dall'incremento degli sforzi per coordinare la protezione sociale e combattere l'insicurezza sociale ed economica e l'esclusione sociale, seppure su quella base «neovolontaristica» che Wolfgang Streeck ravvisa con una certa dose di scetticismo (Streeck, 1996). A essere in gioco sono l'unità dell'Unione europea in termini economici e la salvaguardia dell'Europa in quanto comunità economica. La disparità dei sistemi di protezione sociale, e in particolare quella dei costi del lavoro che ne derivano, sfavorisce certi Stati ed è nociva per la Comunità nel suo complesso, fornendo così ulteriori incentivi per procedere al coordinamento delle politiche sociali (Offe, 2003, nota 39, pp. 458-460).

Anton Hemerijck, nella sua analisi dell'Esm, si spinge ancora più avanti, sostenendo che la principale funzione dell'Ue in vista dell'integrazione sociale è quella di facilitare la riforma del welfare, incoraggiando i processi di auto-trasformazione delle politiche nazionali di

RPS

Ralf Rogowski

welfare attraverso il coordinamento (Hemerijck, 2004). L'idea centrale è quella di uno stretto legame tra sviluppo economico e sviluppo sociale, un approccio nel quale il modo di intendere l'Esm si trasforma da normativo a cognitivo. In termini cognitivi l'Esm non solo promuove la giustizia sociale ma contribuisce anche alla crescita economica. La politica sociale non è considerata più un ostacolo ma un fattore economico vantaggioso che crea sicurezza per le attività economiche e, tra gli altri benefici, incentiva il perseguimento dei beni collettivi (Hemerijck, 2002, pp. 173-174). Questo approccio, se ampiamente condiviso, costituisce la base ideale per lo sviluppo di un coordinamento riflessivo e di altre politiche riflessive.

È evidente che l'Esm deve conciliare valori che sono tra loro in contraddizione. Da una parte vi sono la ridotta spesa pubblica per i servizi sociali, la sostenibilità finanziaria, la competitività, la deregulation, la flessibilità, la privatizzazione e la responsabilità individuale, tutti concetti chiave nelle politiche economiche neoliberiste. Nella valutazione dell'Esm questi valori sono spesso associati con altri tipi di valori come la sicurezza, la società inclusiva e l'adattabilità. Nel linguaggio delle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, «l'Esm si basa sul risultato economico, su alti livelli di protezione sociale, sull'istruzione e sul dialogo sociale» (Consiglio europeo, 2002). È questo, a tutti gli effetti, il retroterra ideologico delle politiche di *flexicurity*.

Una valutazione corretta del Modello sociale europeo, tuttavia, deve tenere conto non solo del suo contenuto contraddittorio ma anche della sua funzione. Da questo punto di vista l'Esm presenta numerose caratteristiche specifiche che lo distinguono da ogni altro modello nazionale di welfare. Si possono evidenziare tre aspetti funzionali dell'Esm: la struttura stratificata, la natura decentrata e plurale e lo stile riflessivo del processo decisionale.

In primo luogo, l'Esm è costituito da una struttura stratificata. L'Unione europea in quanto tale non è la principale protagonista della progettazione e messa in opera delle politiche sociali e dell'occupazione. La responsabilità della realizzazione e del finanziamento di queste politiche è affidata agli Stati membri, ai quali spetta il controllo finale. L'Unione europea si limita ad assistere questi ultimi e si riserva competenze al di là del coordinamento solo in alcune aree abbastanza delimitate, mentre la capacità decisionale e la fornitura di welfare e di protezione sono per loro natura decentrate. Neppure gli sforzi più sofisticati di coordinamento al centro possono modificare questa realtà.

Il decentramento è considerato in termini ampiamente positivi ed è apprezzato come una delle virtù principali del modello. Il coordinamento non è armonizzazione mascherata, ma è deliberatamente preposto a salvaguardare il diritto degli Stati membri di detenere il potere di decisione finale, in base al vincolo costituito dal principio di sussidiarietà.

In secondo luogo, l'Esm è plurale. Non consiste in un unico modello ma in molteplici modelli. La natura plurale dell'Esm contempla tanto l'omogeneità quanto la diversità. L'Esm non favorisce un welfare state federale europeo che rimpiazzhi i modelli nazionali di welfare, ma incoraggia piuttosto il «federalismo competitivo» (Barnard, 2000) nelle sue politiche di coordinamento. In base all'intensità del ruolo dell'intervento dello Stato è possibile distinguere quattro modelli fondamentali di sicurezza sociale, che operano negli Stati membri in una varietà di combinazioni. Nel *modello statalista* lo Stato è responsabile della fornitura di welfare finanziato dalla fiscalità generale. Nel modello di *sicurezza sociale*, fondato sulla solidarietà, il ruolo dello Stato consiste nell'assicurare una regolazione generale, in base alla quale i lavoratori sono assicurati contro i rischi sociali e i datori di lavoro e i lavoratori sono obbligati a versare contributi. Nel *modello corporativo* lo Stato sostiene la regolazione del welfare tramite accordi collettivi o accordi aziendali tra sindacati, rappresentanti dei lavoratori e associazioni imprenditoriali o aziende. Nella soluzione individualista favorita dalle politiche economiche neoliberiste, infine, la protezione contro i rischi è affidata al singolo individuo attraverso l'*assicurazione privata*, e il ruolo dello Stato si riduce al prelievo fiscale o ad altre concessioni.

Il terzo aspetto funzionale dell'Esm è il suo essere caratterizzato da un apparato decisionale riflessivo e dall'utilizzo di strumenti legislativi riflessivi. Nel praticare l'Omc l'Ue fa un uso creativo dei propri limiti, in particolare delle limitate competenze in campo legislativo. L'Omc è un processo decisionale prodotto in assenza di competenze giuridiche forti. Infatti l'Ue trae vantaggio dalla mancanza di una *hard law* riuscendo a produrre innovazione grazie al ricorso a strumenti nuovi di *soft law*. Questa consapevolezza di sé rende particolare e riflessivo il modo di concepire l'Esm da parte dell'Unione europea. Essa riflette sui bisogni di riforma delle politiche di welfare degli Stati membri e intende il suo ruolo in quanto facilitatore dei loro processi di auto-trasformazione. La modernizzazione riflessiva dei sistemi di welfare è richiesta per affrontare le sfide poste sia dalla società del rischio sia dalla globalizzazione (si veda Beck, 1992). In questo contesto l'Ue di-

RPS

Ralf Rogowski

venta anch'essa riflessiva agendo come coordinatore dell'auto-trasformazione dei sistemi di welfare.

5. Note conclusive

La *flexicurity* è parte dei tentativi di sperimentazione di nuove forme di governance della legislazione sociale e dell'occupazione dell'Unione europea, ed è un concetto politico centrale nella Strategia europea per l'occupazione. La *flexicurity* è compatibile con i tentativi di introdurre politiche sovranazionali che possano influenzare i processi di auto-trasformazione negli Stati membri, al fine di raggiungere gli obiettivi economici di carattere generale definiti dall'agenda di Lisbona. È un tema centrale del dibattito sulla riforma delle legislazioni del lavoro essendo uno dei nodi centrali, se non il concetto chiave, del *Libro verde 2006 sulla modernizzazione della legislazione del lavoro* nell'Unione europea (European commission, 2006).

Il dibattito e le politiche perseguite in nome della *flexicurity* sono modellati dal discorso sulle nuove tecniche di governance nell'Ue, e allo stesso tempo lo influenzano. L'armonizzazione tra flessibilità e sicurezza richiede un processo di negoziazione pressoché ininterrotto. A contare non è il raggiungimento di determinati obiettivi politici ma è il processo in sé. Dal punto di vista della regolazione sono importanti le dinamiche del processo e ciò che lo mette in moto. Dunque il nodo giuridico principale sta nella procedura e non nel contenuto. Tutto ciò coincide con i nuovi metodi di governance che si tenta di adottare a livello sovranazionale e che si concentrano sugli aspetti procedurali allo scopo di influenzare le politiche degli Stati membri. I rapporti annuali, il monitoraggio, la valutazione, il benchmarking e la revisione paritaria sono strumenti di *soft law* per loro natura procedurali e facilitatori, caratterizzati da un'impostazione riflessiva del ruolo della legislazione in quanto meccanismo di regolazione che mira in ultima analisi a promuovere l'auto-regolazione¹⁰.

Il concetto di *flexicurity* si inserisce a pieno titolo nel dibattito sul Modello sociale europeo orientando i processi di riforma del welfare negli Stati membri, i quali sono impegnati nel tentativo di conciliare i sistemi esistenti di welfare e i diritti e le istituzioni dell'occupazione con la

¹⁰ Sul concetto di legislazione del lavoro riflessiva come regolazione dell'auto-regolazione si veda Rogowski, 2001 e Rogowski e Wilthagen, 1994.

necessità di adottare nuove forme di occupazione. Si tratta di un concetto orientato al processo di incentivazione della negoziazione piuttosto che all'imposizione di soluzioni. Il dibattito in corso a livello Ue presenta tuttavia un pericolo. Così come avviene con la nozione di Modello sociale europeo, la *flexicurity* rischia di perdere significato, di trasformarsi in un concetto vuoto ed essere così utilizzato in maniera superficiale. Nonostante gli sforzi della Commissione per tradurre il concetto di *flexicurity* in politiche concrete attraverso l'identificazione di «principi comuni», la Commissione Barroso attualmente in carica manifesta un'inevitabile tendenza a minimizzare la protezione sociale e dell'occupazione, a privilegiare l'agenda economica di Lisbona e a dare priorità alle questioni di trasparenza e di promozione di politiche coordinate piuttosto che alla discussione sul merito delle politiche. Tuttavia il successo del coordinamento, ivi comprese le politiche di *flexicurity* e il loro impatto sui regimi di welfare degli Stati membri, dipende in ultima analisi dalla capacità delle politiche europee di diventare riflessive, tenendo sufficientemente conto dei bisogni e delle condizioni che rendono possibile l'auto-regolazione negli Stati membri.

Riferimenti bibliografici

- Armstrong K., Begg. I. e Zeitlin J., 2008, *The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 2, pp. 436-450.
- Ashlagbor D., 2001, *Emu and the Shift in the European Labour Law Agenda: from «Social Policy» to «Employment Policy»*, «European Law Journal», vol. 7, n. 3, pp. 311-330.
- Ashlagbor D., 2005, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Barbier C., 2003, *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*, Djof Publishing, Copenhagen, pp. 47-74.
- Barnard C., 2000, *Regulating Competitive Federalism in the European Union? The Case of EC Social Policy*, in Shaw J. (a cura di), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart, Oxford, pp. 49-69.
- Beck U., 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londra.
- Bredgaard T., Larsen F. e Madsen P.K., 2008, *Transitional Labour Market Policies and Flexicurity Arrangements in Denmark: What Can Europe Learn?*, in Ro-

RPS

Ralf Rogowski

- gowski R. (a cura di), *The European Social Model. Law and Policy of Transitional Labour Markets*, Ashgate, Aldershot, pp. 189-208.
- Collignon S. e al., 2004, *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.
- Consiglio europeo di Barcellona, 2002, *Conclusioni della presidenza*, 15-16 marzo, disponibile alla pagina web: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf.
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2006, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo, 7775/06, Concl. 1, Parte uno, *Specific Areas for Priority Action (c) Increasing employment opportunities for priority categories* (Settori specifici per azioni prioritarie (c) Aumentare le opportunità di occupazione per le categorie prioritarie).
- de Búrca G. e Scott J. (a cura di), 2006, *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart, Oxford.
- de la Porte C., 2001, *The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection*, «European Trade Union Yearbook 2001», pp. 339-362.
- Diamantopoulou A., 2003, *The European Social Model – Myth or Reality*, disponibile alla pagina web: http://www.easesport.org/ease/fichiers/File/social-dialogue/ad290903_en.pdf.
- Employment committee, 2009a, *EMCO Report 1: Employment Guidelines 2009 – Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009*, Emco, 24 giugno; disponibile al sito web: «Flexicurity» della Dg Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea.
- Employment committee, 2009b, *EMCO Report 2: Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, Emco, 24 giugno; disponibile al sito web: «Flexicurity» della Dg Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità della Commissione europea.
- European commission, 2001, *White Paper on Economic Governance*, Com (2001) 428 finale.
- European commission, 2003a, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, Com (2003) 261 finale.
- European commission, 2003b, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Coordination of Social Security Systems* (Proposta emendata di Regolazione del Parlamento europeo e del Consiglio sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale), Com (2003) 596 finale; disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/index_en.htm (march 2008).
- European commission, 2005, *European Values in the Globalised World*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 20. 10. 2005, Com (2005) 525 finale.

- European commission, 2006, *Green Paper on Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, Com (2006) 708 finale.
- European commission, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 27 giugno, Com (2007) 359 finale.
- European expert group on flexicurity, 2007, *Flexicurity Pathways – Turning Hurdles into Stepping Stones*, Rapporto del Gruppo di esperti europei sulla *flexicurity*; disponibile alla pagina web: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1519&langId=en>.
- Gazier B., 2007, *Making Transitions Pay: The «Transitional Labour Markets» Approach to «Flexicurity»*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 99-130.
- Giddens A., Diamond P. e Liddle R. (a cura di), 2006, *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge.
- Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), 2009, *Changing European Employment and Welfare Regimes – The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra.
- Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 173-213.
- Hemerijck A., 2004, *Recasting Europe's Semi-Sovereign Welfare States and the Role of the EU*, Relazione presentata al ciclo di seminari Wzb sul «Modello sociale europeo» il 16 dicembre 2004, Berlino.
- 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.
- Jørgensen H., 2005, *The European Employment Strategy up for Revision – Effective Policy or European Cosmetics?*, in Bredgaard T. e Larsen F. (a cura di), *Employment Policy from Different Angles*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 23-46.
- Jørgensen H. e Madsen P.K., 2007, *Flexicurity and Beyond. Reflections on the nature and Future of a Political Celebrity*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 7-35.
- Kilkpatrick C., 2006, *New EU Employment Governance and Constitutionalism*, in de Búrca G. e Scott J. (a cura di), *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart. Oxford, pp. 121-151.
- Kok W., 2003, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*, Rapporto della taskforce sull'Occupazione presieduta da Wim Kok, novembre.

- Kok W., 2004, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Rapporto del gruppo di alto livello presieduto da Wim Kok, novembre.
- Leschke J., Schmid G. e Griga D., 2007, *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz reforms in Germany*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 335-364.
- Muffels R.J.A. (a cura di), 2008, *Flexibility and Employment Security. Labour Markets in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Offe C., 2003, *The European Model of «Social» Capitalism: Can it Survive European Integration?*, «The Journal of Political Philosophy», vol. 11, n. 4, pp. 437-469.
- Rogowski R., 2001, *The Concept of Reflexive Labour Law. Its Theoretical Background and Possible Applications*, in Priban J. e Nelken D. (a cura di), *Law's New Boundaries. The Consequences of Legal Autopoiesis*, Ashgate, Aldershot, pp. 179-196.
- Rogowski R., 2007, *Flexicurity and Reflexive Coordination of European Social and Employment Policies*, in Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 131-153.
- Rogowski R., 2008a, *The European Social Model and Law and Policy of Transitional Labour Markets in the European Union*, in Rogowski R. (a cura di), *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, Ashgate, Aldershot, pp. 9-28.
- Rogowski R. (a cura di), 2008b, *The European Social Model. Law and Policy of Transitional Labour Markets*, Ashgate, Aldershot.
- Rogowski R. e Wilthagen T. (a cura di), 1994, *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*, Kluwer, Deventer.
- Scharpf F.W., 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scharpf F.W., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges to Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 645-670.
- Schmid G., 1994, *Flexibilization of the Labour Market through Law? On Equity and Efficiency in the Regulation of Working-Time*, in Rogowski R. e Wilthagen T. (a cura di), 1994, *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation*, Kluwer, Deventer, pp. 317-343.
- Schmid G., 2002, *Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a New Employment Compact*, in Gazier B. e Schmid G. (a cura di), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 393-435.
- Schmid G. e Kull S., 2004, *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung*, in Kaebler H. e Schmid G. (a cura di), *Das*

- europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Wzb-Jahrbuch 2004, Sigma, Berlino, pp. 317-343.
- Sisson K., 1999, *The «New» European Social Model: the End of the Search for an Orthodoxy or Another False Dawn?*, «Employee Relations», vol. 21, n. 5, pp. 445-462.
- Streeck W., 1996, *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?*, in Marks G. e al., *Governance in the European Union*, Sage, Londra e al., pp. 64-94.
- Streeck W., 1999, *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*, Mpifg working paper 99/8, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia.
- Trubek D.M. e Trubek L.G., 2005, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, «European Law Journal», vol. 11, pp. 343-364.
- Trubek D.M., Cottrell P. e Nance M., 2006, «Soft Law», «Hard Law» and EU integration, in de Búrca G. e Scott J. (a cura di), *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart, Oxford, pp. 65-94.
- Wickham J., 2002, *The End of the European Social Model: Before It Began?*, working paper del sindacato irlandese Tuc, Dublino.
- Wilthagen T., 2005, *Striking a Balance? Flexibility and Security in European Labour Markets*, in Bredgaard T. e Larsen F. (a cura di), *Employment Policy from Different Angles*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 253-267.
- Wilthagen T. e Houwerzijl M., 2005, *How Does Flexibility Affect Social Cohesion?*, in Consiglio d'Europa (a cura di), *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion – Facing the Challenge*, Trends in social cohesion, n. 15. Strasburgo, pp. 109-131.
- Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer», vol. 10, n. 2, pp. 166-186.
- Zeitlin J., 2005, *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 Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.

RPS

Ralf Rogowski

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

